

# **O Plano de Contratações Anual como Instrumento de Governança e Subsídio ao Ciclo Orçamentário: evidências do TJRO à luz da Lei 14.133/2021 e Resolução 347/2020/CNJ**

## Resumo

O estudo analisa a eficácia do Plano de Contratações Anual (PCA) em subsidiar o planejamento e a execução orçamentária no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO), à luz da Resolução CNJ nº 347/2020 e da Lei nº 14.133/2021. Adotou-se abordagem mista (quanti-quali): (i) análise documental de relatórios de gestão, propostas orçamentárias e versões do PCA no período de 2020 a 2024; (ii) análise quantitativa da execução orçamentária e do cumprimento do PCA; e (iii) aplicação de questionário estruturado, em escala Likert de cinco pontos, direcionado a gestores e servidores das áreas de planejamento, orçamento, aquisições e auditoria interna. Os resultados demonstram que o PCA não tem sido utilizado como subsídio efetivo à elaboração da LOA, uma vez que sua versão final é publicada após a aprovação da LOA, comprometendo a integração entre os instrumentos. Conclui-se que, embora o TJRO apresente avanços institucionais, necessita de maior integração entre áreas e de adequação de prazos para consolidar o PCA como instrumento de governança e racionalização e sustentabilidade das contratações públicas.

**Palavras-chave:** Plano de Contratações Anual; Governança das Contratações; Planejamento Orçamentário.

## **1. INTRODUÇÃO**

As compras governamentais constituem-se em um dos processos mais relevantes da atividade logística que movimenta a Administração Pública. A contar da década de 1990, houve uma evolução no que concerne às compras e contratações públicas, passando sua concepção de um conjunto de meros atos operacionais a uma ferramenta estratégica, de modo a “aprimorar a eficiência em organizações públicas, regular mercados e promover o desenvolvimento sustentável” (Ocde, 2017). O Governo Federal brasileiro gasta, em média, 12 a 16 % do PIB na compra de bens e serviços, atingindo o valor empenhado de 258 bilhões de reais em 2023 (Enap, 2023).

No ano de 2024, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO) planejou 285 contratações, com acréscimo de 189 no exercício, perfazendo 474. 454 contratações foram concluídas, o que representa 95,78% do total cadastrado. O orçamento executado em 2024 foi de R\$ 192.994.112,30 representando 74,19% da dotação atualizada, conforme o Relatório Integrado de Gestão 2024 do TJRO.

Conforme o inciso VII do art. 12 da Lei 14.133/2021, o Plano de Contratações Anual (PCA) tem a finalidade de racionalizar as contratações, o alinhamento com a estratégia e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias. O inciso II do art. 5º da Resolução 347/2020/CNJ, confere ao PCA o principal instrumento de governança das aquisições, assim como, no inciso I do art. 11, menciona que os Tribunais deverão conciliar os prazos do PCA aos de elaboração da LOA. Assim, como se dá a relação de eficácia entre o PCA e a LOA, face a Resolução 347/2020/CNJ e da Lei n.14.133/2021 no TJRO?

O estudo tem como objetivo geral analisar a eficácia do PCA em subsidiar a LOA, em face da Resolução 347/2020 e Lei n. 14.133/2021 no TJRO. Quanto aos objetivos específicos: (i) verificar se a elaboração do PCA subsidiou a elaboração da LOA do TJRO no período de 2020 a 2024; (ii) levantar e avaliar os indicadores de execução do PCA e da LOA TJRO, no período de 2020 a 2024; (iii) investigar se há alinhamento entre as áreas responsáveis pelo planejamento e execução das contratações e orçamento.

A justificativa da presente pesquisa se dá em função das atribuições de governança que a Resolução 347/2020/CNJ e a nova Lei 14.133/2021 conferiram ao PCA como direcionador

da elaboração e execução da LOA. O período analisado justifica-se em função da disposição das normas citadas a partir dos exercícios de 2020 e 2021.

## **2. APORTE TEÓRICO**

### **2.1 Nova Gestão Pública**

A Nova Gestão Pública (New Public Management – NPM) surgiu como resposta à crise do modelo burocrático tradicional, buscando maior eficiência, eficácia e efetividade na administração pública por meio da incorporação de práticas gerenciais do setor privado. Segundo Pereira et al. (2017), a NPM caracteriza-se pela aplicação de princípios da iniciativa privada à gestão pública, como controle de custos, descentralização, uso de indicadores de desempenho e ênfase em resultados. No Brasil, a NPM consolidou-se em 1995, na reforma gerencial no Governo Fernando Henrique Cardoso (Enap, 2024), focada na descentralização da máquina administrativa, flexibilização de processos, com foco na prestação de serviços públicos de qualidade e baseados no princípio da eficiência, inserido por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, na Constituição Federal do Brasil.

Assim, O PCA tem a missão direcionar contratações eficientes, sustentáveis e orientadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, tais como o ODS 16, que trata de instituições eficazes, responsáveis e transparentes e da norma ABNT 2030, que fornece diretrizes para a adoção de critérios Ambientais, Sociais e de Governança para as organizações brasileiras.

### **2.2 – Nova Lei de Licitações, Resolução 347/2020 Contratos e o Plano de Contratação Anual**

A nova lei de licitações introduziu uma perspectiva estratégica ao substituir o modelo meramente procedimental por um modelo de governança contratual, cuja essência reside na transparência, gestão de riscos e alinhamento institucional (Agata, Assis & Garcia, 2023). Essa mudança conceitual é coerente com os princípios de eficiência e economicidade previstos no art. 37 da Constituição Federal e com as recomendações internacionais de organismos como a OCDE (2017), que enfatizam a importância do planejamento antecipado nas contratações públicas. Para Pestana & Cademartori (2023), a eficácia do PCA depende da maturidade institucional dos órgãos contratantes e da existência de uma cultura organizacional voltada ao planejamento e à profissionalização das equipes. Nesse sentido, a Nova Lei de Licitações também reforça a obrigatoriedade de capacitação continuada, valorizando a atuação de servidores especializados em compras públicas.

No contexto do Poder Judiciário, a Resolução nº 347/2020 do CNJ, que dispõe sobre a Política de Governança das Contratações no Poder Judiciário, foi pioneira ao determinar que os tribunais realizassem a elaboração do PCA de forma articulada com seus planos estratégicos e propostas orçamentárias.

## **3. METODOLOGIA**

A presente pesquisa caracteriza-se como de natureza aplicada, com abordagem quantitativa e objetivos descritivos e explicativos (Gil, 2017; Vergara, 2016). A adoção de métodos mistos justifica-se pela complexidade do fenômeno analisado, pois a eficácia do PCA não pode ser plenamente compreendida apenas por dados numéricos, exigindo também a análise das percepções institucionais (Merriam, 2009; Minayo, 2009). A coleta de dados

contemplou três etapas principais: (i) análise documental de relatórios integrados de gestão, propostas orçamentárias, atos normativos internos e versões do PCA publicadas entre 2020 e 2024; (ii) levantamento de indicadores quantitativos relacionados à execução orçamentária e ao cumprimento do PCA; e (iii) aplicação de questionário estruturado junto a gestores e servidores das áreas de planejamento, orçamento, contratações e auditoria interna.

O questionário, elaborado em escala do tipo Likert de cinco pontos, buscou captar percepções sobre integração entre PCA e LOA, governança das contratações e maturidade institucional. A elaboração das questões foi baseada nos objetivos específicos do estudo e inspirada em trabalhos correlatos sobre planejamento e governança (Dourado, 2021; Agata, Assis & Garcia, 2023). O instrumento foi disponibilizado a 22 servidores, obtendo-se 12 respostas (54,55%). Embora a taxa de resposta não tenha alcançado a totalidade dos convidados, os respondentes representam atores diretamente envolvidos no ciclo de planejamento e contratações. Os dados quantitativos foram tratados por meio de estatística descritiva, com uso de frequências relativas e percentuais.

#### 4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Apresenta-se nessa seção, os resultados do levantamento das despesas executadas e comparadas com as dotações inicial e atualizada, entre os anos de 2020 até 2024, excetuadas as operações especiais, despesas com pessoal e previdência, por não fazerem parte do escopo da pesquisa. A tabela 1, a seguir, evidencia os valores os indicadores de execução orçamentária por ano e programa:

Programa	2020 (R\$)				2021 (R\$)				2022 (R\$)				2023 (R\$)				2024 (R\$)			
	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Valor Empenhado	%	Dotação inicial	Dotação Atualizada	Valor empenhado	%	Dotação inicial	Dotação Atualizada	Valor empenhado	%	Dotação inicial	Dotação Atualizada	Valor empenhado	%	Dotação inicial	Dotação Atualizada	Valor empenhado	%
Aprendizagem Organizacional	5000000,00	4600000,00	3427228,21	74,50	4130000,00	5561780,15	3192387,48	57,40	6150000,00	7144695,86	6692167,31	92,67	10777159,00	12877633,44	11853139,72	92,04	13820000,00	14892383,38	13741816,78	92,27
Aprimoramento da Estrutura do PJRO	8530000,00	9419000,00	4540606,65	48,21	16360000,00	13510826,00	8798739,67	65,12	15774000,00	41872908,70	23578528,41	56,31	40718000,00	163986611,66	42557644,26	25,95	81460000,00	73909700,00	35127604,02	47,53
Gestão, manutenção e Serviços do PJRO	57732696,00	77805134,77	60526698,86	77,79	69922200,00	100084033,63	75022635,11	74,96	75714380,00	97423626,63	82197333,41	84,37	96993375,00	118928864,67	101785534,45	85,59	72535067,00	88154945,62	74322150,03	84,31
Políticas e Serviços Judiciais	1469718,00	759456,14	115024,72	15,15	1472245,00	1468245,00	196922,90	13,41	759890,00	562011,81	464462,69	82,64	799980,00	1105150,00	842354,90	76,22	4138000,00	2603662,00	1942331,85	74,60
Gestão de Pessoas e bem estar organizacional	1346636,00	198216,00	61867,43	31,21	903000,00	947900,00	464839,45	49,04	465550,00	388763,00	329356,26	84,72	486555,00	798384,89	479570,71	60,07	NA	NA	NA	NA
Serviços, infraestrutura e Governança de TIC	21477464,00	36028466,18	31743259,82	88,11	6157500,00	28267764,00	22856095,09	80,86	11978906,00	13604620,00	12693648,72	93,30	38874174,00	38779295,00	33429038,58	86,20	66871000,00	66863045,00	61482215,16	91,95
Políticas e Serviços Extrajudiciais	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	5826000,00	11794450,00	4996229,69	42,36
Política da Paz	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	777000,00	1207881,00	942039,12	77,99
Enfrentamento da violência contra a mulher	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	500000,00	500000,00	276179,35	55,24
<b>TOTAL</b>	<b>95556514,00</b>	<b>128810273,00</b>	<b>100414685,69</b>	<b>77,96</b>	<b>98944945,00</b>	<b>149840548,78</b>	<b>110531619,70</b>	<b>73,77</b>	<b>110842726,00</b>	<b>16099826,00</b>	<b>125955496,80</b>	<b>78,23</b>	<b>188649243,00</b>	<b>336475939,66</b>	<b>190947302,62</b>	<b>56,75</b>	<b>245927067,00</b>	<b>259926067,00</b>	<b>192830566,00</b>	<b>74,19</b>

Fonte: Relatório integrado de Gestão TJRO, exercícios 2020 a 2024 (2025). Dados compilados no MS Excel.

Com base nos dados consolidados, observa-se que o indicador de execução orçamentária no período de 2020 a 2024 apresentou desempenho com intervalos constantes, com execução orçamentária satisfatória nos anos de 2020 (77,96%), 2021 (73,77%) e 2022 (78,23%). Entretanto, o ano de 2023 revelou uma queda relevante na performance do índice de execução, atingindo apenas 56,75%, sobremaneira pela baixa execução do programa aprimoramento da estrutura do PJRO, que engloba a execução de obras e serviços de engenharia. Em 2024, verifica-se uma retomada da performance, com índice de 74,19%.

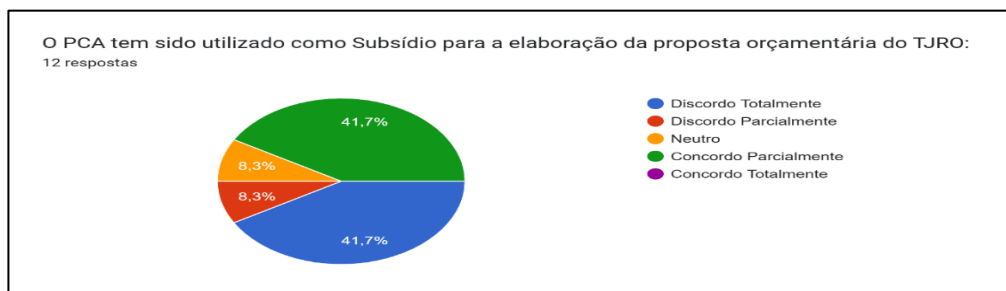
Com relação a execução do PCA, no período de 2020 a 2024, a Tabela 2 evidencia o desempenho:

	2020 (Qtd)				2021 (Qtd)				2022 (Qtd)				2023 (Qtd)				2024 (Qtd)			
	13/02/2020 - Ato 238/2020				12/01/2021 - Ato 3/2021				07/03/2022 - Ato 228/2022				Ato 115/2023 - 07/02/2023				Ato 520/2024 - 25/03/2024			
	Inicial	Atualizada	Realizado	%	inicial	Atualizada	Realizado	%	inicial	Atualizada	Realizado	%	inicial	Atualizada	Realizado	%	inicial	Atualizada	Realizado	%
<b>TOTAL</b>	631	681	385	56,53	604	635	397	62,52	622	724	508	70,17	618	698	491	70,34	285	474	454	95,78

Fonte: Relatório integrado de Gestão TJRO, exercícios 2020 a 2024 (2025). Dados compilados do MS Excel.

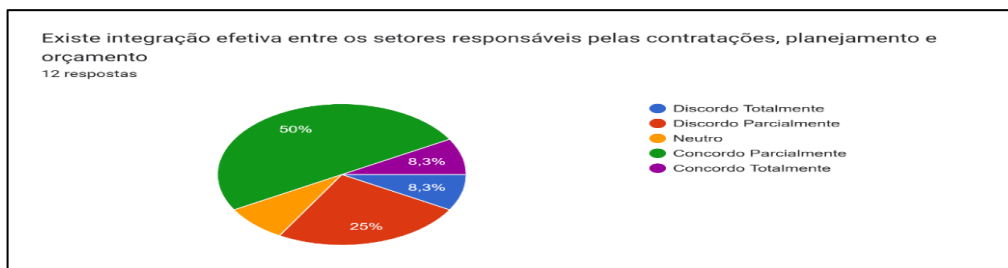
No que concerne a publicação, a versão final do PCA em todo o período analisado, foi publicada após a aprovação da LOA, em desacordo com a Resolução 347/2020/CNJ e Lei n. 14.133/2021. Nos exercícios de 2020 e 2021, a execução do PCA foi de 56,53% e 62,52%, respectivamente, representando baixa performance. Nos exercícios de 2022 a 2024, houve melhora na execução do PCA, de 70,20%, 70,34% e 95,78% respectivamente.

Apresenta-se na sequência os resultados do questionário com os gestores e servidores, evidenciados por meio da frequência relativa das respostas. Com relação a utilização do PCA para a elaboração da LOA, 50% dos respondentes discordaram total ou parcialmente da afirmativa, contra 41,7% de respondentes que concordam parcialmente com a afirmativa, conforme gráfico 1:



Fonte: Questionário da pesquisa (2025)

Constata-se que não há consenso quanto a utilização do PCA como norteador da elaboração da LOA. Contudo, a versão final do PCA de 2020 a 2024 foi concluída após a publicação da LOA, o que coaduna com os 50% dos respondentes que afirmaram discordar que o PCA subsidia a LOA e com o estudo de Dourado (2021), que demonstrou também não haver na Câmara dos deputados tal relação do PCA com o planejamento orçamentário. Quanto a integração entre os setores de planejamento, contratações e orçamento, 58,30% dos respondentes concordam parcialmente ou totalmente haver integração entre as áreas, conforme disposto no gráfico 2:



Fonte: Questionário da pesquisa (2025).

Quanto a contribuição do PCA na execução orçamentária no TJRO, apresenta-se o gráfico 3:



Fonte: Questionário da pesquisa (2025).

Constatou-se que 66,70% dos respondentes concordam totalmente ou em parte que o PCA contribui para melhoria da execução orçamentária do TJRO. A tabela 5 sintetiza os resultados da pesquisa documental, quantitativa e as respostas do questionário:

<b>Categoria de Análise</b>	<b>Achados Quantitativos</b>	<b>Percepções Qualitativas</b>	<b>Convergência/Divergência</b>
Execução Orçamentária 2020/2024	Média de execução global entre 56% e 78%, abaixo dos 90% recomendados pelo MPOG	66,7% dos respondentes reconhecem que o PCA contribui para melhoria da execução.	<b>Convergência parcial:</b> apesar do reconhecimento pelos respondentes da contribuição do PCA, os dados da execução orçamentária ainda carecem de melhorias
Uso do PCA como subsídio da LOA	Versão final PCA publicado sempre após a LOA no período analisado	50% discordam que o PCA subsidia a LOA; 41,7% concordam parcialmente.	<b>Convergência:</b> os dados e percepções confirmam que ainda carece de efetiva integração entre o PCA e a LOA
Integração entre as áreas (planejamento, orçamento, contratações)	A partir de 2022, houve melhora nos índices de execução (LOA e PCA).	58,3% afirmam haver integração parcial ou total entre áreas.	<b>Convergência Parcial:</b> apesar da melhora dos indicadores de execução da LOA, há espaço para melhoria da integração entre as áreas de planejamento, orçamento e contratações.

Fonte: dados da pesquisa (2025)

A triangulação entre os dados empíricos e as percepções dos respondentes do questionário denotam que o PCA ainda não está totalmente integrado ao planejamento orçamentário e governança das contratações, bem como há problemas relacionados a integração entre as áreas de planejamento, orçamento e contratações e limitações na capacidade operacional na execução das contratações.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa permitiu analisar a eficácia do plano de contratações anual em subsidiar o planejamento e execução orçamentária, em face da Resolução 347/2020 e Lei 14.133/2021 no TJRO.

Os resultados demonstram que o PCA não foi considerado para elaboração da LOA, visto que sua versão final foi, no período analisado, publicada após a conclusão da proposta orçamentária, o que coaduna com o estudo de Dourado (2021), que concluiu que o PCA, na Câmara dos Deputados, não tem sido utilizado como instrumento de governança das contratações e como norteador da elaboração dos orçamentos anuais bem como evidenciam o descumprimento da Resolução 347/2020/CNJ e da Lei n. 14.133/2021. O estudo possui limitações que precisam ser consideradas na interpretação dos resultados, como a amostra da pesquisa de campo foi restrita a 12 respondentes, correspondendo a 54,55% do total, o que pode não refletir integralmente as percepções de todos os atores envolvidos no processo. Necessário também mais pesquisas das organizações da Administração Pública para avaliação do nível de influência do PCA na governança das contratações.

Por fim, o estudo contribui para a literatura e para o TJRO, no sentido de adequar os prazos de elaboração do PCA para preceder a construção da LOA, bem como fortalecimento da articulação entre os setores envolvidos investimento em capacitação e em sistemas integrados para a concretização da boa governança das contratações.

## REFERÊNCIAS

- AGATA, P. B.; ASSIS, I. P. de; GARCIA, L. A. A. Alinhamento do plano de contratações anual com o planejamento de compras. *Revista de Gestão e Secretariado*, v. 15, n. 10, e4240, 2024. DOI: <https://doi.org/10.7769/gesec.v15i10.4240>.
- BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditurereviewreport>. Acesso em: 3 jun. 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Seção 1, p. 1.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 347, de 13 de outubro de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3495>. Acesso em: 3 jun. 2025.
- DOURADO, F. A. *Plano anual de contratações como subsídio à elaboração e execução da lei orçamentária anual: um estudo a partir do gasto público com licitações públicas na Câmara dos Deputados*. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2022.
- ENAP. *Panorama das compras públicas do Governo Federal: análise a partir dos dados do SIASG*. Brasília: ENAP, 2023. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7889/1/2023.12.19%20-%20Panorama%20das%20compras%20p%C3%BAblicas%20do%20Governo%20Federal.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2025.
- ENAP. *Paradigmas da gestão pública contemporânea*. Unidade 2. MBA em Gestão Pública. Brasília: ENAP, 2024. Acesso em: 6 jun. 2025.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MERRIAM, S. B. *Qualitative research: a guide to design and implementation*. 3. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.
- MINAYO, M. C. de S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2009.
- PEREIRA, F. N. et al. Nova gestão pública e nova governança pública: uma análise conceitual comparativa. *Revista Espacios*, Caracas, v. 38, n. 7, p. 6, 2017. ISSN 0798-1015.
- PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL: boas práticas para a racionalidade, eficiência e transparência das contratações públicas. *Revista da Advocacia Pública Federal*, v. 7, n. 1, p. 177-204, 29 dez. 2023.
- VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2007.