



ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Av. Brigadeiro Luis Antônio, 3.530 - 10º andar
Jd. Paulista - São Paulo - SP • CEP 01402-001

NOTA TÉCNICA APM Nº 03, DE 04 DE FEVEREIRO DE 2026

ÁREA: Administração Pública, Licitações e Contratos, Finanças Públicas e Direito Administrativo Municipal

TÍTULO: Planejamento das Compras Públicas Municipais – Estruturação Jurídica, Diretrizes Operacionais e Governança da Fase Preparatória

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 18, 29, 37 e 169. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Normas gerais de direito financeiro. Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento das Compras. Fase Preparatória. Lei nº 14.133/2021. PCA – Plano de Contratações Anual. Governança. Eficiência. Controle Externo. Execução Contratual.

1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de estabelecer diretrizes qualificadas para o adequado planejamento das compras públicas municipais, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com os parâmetros constitucionais de legalidade, eficiência e responsabilidade fiscal.

O planejamento das contratações públicas deixou de ser etapa acessória para assumir posição central na validade e na legitimidade do gasto público. A experiência recente do controle externo revela que a regularidade formal do procedimento deixou de ser suficiente, deslocando-se o foco para a coerência entre a contratação realizada e o resultado público efetivamente entregue.

Nesse contexto, a presente Nota Técnica tem por finalidade afastar práticas meramente reativas ou fragmentadas, oferecendo um modelo estruturado de planejamento, apto a reduzir riscos jurídicos, evitar desperdícios e assegurar aderência entre necessidade administrativa, previsão orçamentária e execução contratual.

2. CONTEXTO NORMATIVO E A CENTRALIDADE DO PLANEJAMENTO NA LEI Nº 14.133/2021:

A Lei nº 14.133/2021 promoveu ruptura metodológica relevante ao deslocar o eixo da contratação pública para a fase preparatória, estabelecendo que a qualidade do procedimento licitatório decorre diretamente da consistência do planejamento que o antecede.

A norma não apenas exige a identificação da necessidade administrativa, mas impõe a sua demonstração técnica, a justificativa da solução adotada e a compatibilidade com o planejamento orçamentário e financeiro do ente.

O planejamento, portanto, não se limita à previsão genérica de compras, mas constitui processo estruturado que envolve:

- (i) *identificação precisa da demanda administrativa;*
- (ii) *definição da solução mais adequada sob os aspectos técnico e econômico;*
- (iii) *estimativa de custos com base em parâmetros confiáveis;*
- (iv) *compatibilização com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual;*
- (v) *organização prévia do cronograma de contratações.*

A ausência de qualquer desses elementos compromete a própria legalidade da contratação, ainda que o procedimento licitatório, em si, observe as formalidades legais.

3. NATUREZA JURÍDICA DO PLANEJAMENTO DAS COMPRAS:

O planejamento das compras públicas possui natureza jurídica vinculante, e não meramente programática.

Não se trata de faculdade administrativa, mas de dever jurídico que condiciona a validade dos atos subsequentes. A contratação que não decorre de planejamento adequado revela vício de origem, pois rompe a cadeia lógica exigida pela legislação.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória deve demonstrar a necessidade da contratação e a adequação da solução escolhida, o que afasta, por incompatibilidade sistêmica, práticas como:

- a) *aquisições emergenciais decorrentes de omissão administrativa;*
- b) *fracionamento indevido de despesas para contornar limites legais;*
- c) *contratações baseadas em estimativas genéricas ou desatualizadas;*
- d) *ausência de correlação entre demanda e planejamento orçamentário.*

Nesses casos, o vício não reside no procedimento licitatório, mas na própria formação da vontade administrativa, o que compromete a legitimidade do gasto.

4. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM O PLANEJAMENTO DAS COMPRAS:

O planejamento da contratação não se esgota em um juízo interno de conveniência administrativa. Ele deve ser formalizado e motivado, com explicitação objetiva da necessidade pública a ser atendida e demonstração da

adequação da solução eleita. A motivação, nesse contexto, não constitui elemento acessório, mas pressuposto de validade do ato. Sua ausência descaracteriza o exercício legítimo da discricionariedade, convertendo-o em manifestação arbitrária, incompatível com o regime jurídico-administrativo e, sobretudo, com o dever de controle que recai sobre a Administração.

A diretriz da eficiência, inscrita no caput do artigo 37 da Constituição, impõe uma inflexão material no processo decisório. Não se trata de cumprir etapas formais, mas de assegurar que a contratação produza o resultado público que a justifica. O planejamento, portanto, assume função instrumental decisiva: é ele que estabelece a correspondência entre a necessidade identificada e o objeto contratado. Quando inexistente ou deficiente, o que se observa não é mera irregularidade procedimental, mas a ruptura do nexo entre meio e fim, com a consequente adoção de soluções inadequadas ou economicamente desvantajosas.

Sob a ótica fiscal, a análise não se satisfaz com a simples verificação de dotação orçamentária. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige avaliação concreta do impacto financeiro da contratação, sua compatibilidade com as metas fiscais e a sustentabilidade da despesa ao longo do tempo, especialmente quando se trata de obrigações continuadas. A omissão dessa etapa compromete o equilíbrio das contas públicas e projeta efeitos para exercícios futuros, deslocando o risco para além do ato inicial e expondo o gestor a responsabilização pessoal.

Por fim, é o planejamento estruturado que viabiliza o controle efetivo da contratação, tanto na fase prévia quanto na execução. Ao delimitar com precisão o objeto, os parâmetros de desempenho e os critérios de acompanhamento, reduz-se o espaço para decisões arbitrárias e amplia-se a transparência dos atos administrativos. A ausência desse encadeamento lógico impede a aferição objetiva de resultados e fragiliza o controle externo, invertendo a lógica do sistema, que não mais se orienta pela formalidade do procedimento, mas pela comprovação do resultado entregue à coletividade.

5. INSTRUMENTOS ESTRUTURANTES DO PLANEJAMENTO:

O Plano de Contratações Anual não se limita a um repositório de intenções administrativas, nem se confunde com um rol estático de aquisições projetadas. Trata-se de instrumento estruturante, cuja função é organizar, de forma

integrada e prospectiva, as demandas do ente público ao longo do exercício, conferindo coerência sistêmica ao ciclo de contratações.

É a partir dele que se viabiliza a racionalização das compras, com redução de dispersões e sobreposições, a obtenção de ganhos de escala mediante consolidação de demandas, a mitigação de contratações emergenciais decorrentes de falhas de planejamento e a construção de previsibilidade orçamentária compatível com a execução fiscal.

Quando inexistente ou elaborado de forma meramente formal, o plano deixa de cumprir sua função ordenadora e passa a evidenciar desorganização administrativa, fragilizando, por consequência, a própria justificativa das contratações que dele deveriam decorrer.

No interior dessa estrutura, o Estudo Técnico Preliminar assume posição central como núcleo racional da contratação.

É nesse documento que a Administração delimita o problema a ser enfrentado, identifica as alternativas disponíveis e justifica, de maneira tecnicamente consistente, a solução escolhida.

Sua densidade não pode ser aparente, sob pena de esvaziamento do próprio processo decisório. A ausência ou superficialidade do ETP não configura mera falha documental, mas compromete a legitimidade da contratação em sua origem, pois suprime o suporte técnico indispensável à escolha administrativa e impede o controle efetivo sobre a adequação da solução adotada.

O termo de referência, por sua vez, não inaugura a lógica da contratação, mas a concretiza. Ele deve refletir com fidelidade o planejamento previamente desenvolvido, convertendo a necessidade administrativa em especificações objetivas, mensuráveis e verificáveis, aptas a orientar tanto a seleção do contratado quanto a execução do ajuste.

Quando há desalinhamento entre o conteúdo do ETP e o termo de referência, revela-se uma ruptura lógica no processo, na medida em que a solução formalmente descrita deixa de corresponder ao diagnóstico que a fundamentou. Essa dissociação compromete a execução contratual, dificulta a aferição de

resultados e reabre espaço para soluções inadequadas, com impacto direto sobre a eficiência e a regularidade da despesa pública.

6. RISCOS DECORRENTES DA AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO:

A prática administrativa evidencia que a maior parte das irregularidades apontadas pelos órgãos de controle decorre não da licitação em si, mas da ausência de planejamento adequado.

Dentre os principais riscos, destacam-se:

- a) *contratação de objeto inadequado à necessidade administrativa;*
- b) *sobrepreço ou superfaturamento decorrente de estimativas frágeis;*
- c) *paralisação contratual por inconsistências técnicas;*
- d) *responsabilização do gestor por falhas na execução;*
- e) *rejeição de contas pelo Tribunal de Contas.*

Esses riscos não são contingenciais, mas consequência direta da ausência de estruturação prévia.

7. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios adotem, de forma estruturada:

- (i) *instituição formal do Plano de Contratações Anual;*
- (ii) *padronização dos Estudos Técnicos Preliminares;*

- (iii) *integração entre setores requisitantes, planejamento, orçamento e jurídico;*
- (iv) *capacitação técnica dos agentes públicos envolvidos;*
- (v) *registro documental completo da fase preparatória;*
- (vi) *adoção de mecanismos de controle interno voltados à fase de planejamento.*

A adoção dessas medidas não constitui inovação, mas condição de validade das contratações à luz do novo regime jurídico.

8. CONCLUSÕES E POSICIONAMENTO INSTITUCIONAL DA APM:

O planejamento das compras públicas não pode ser compreendido como etapa burocrática ou formalidade antecedente à licitação.

Trata-se do elemento estruturante da contratação, cuja ausência compromete não apenas a regularidade do procedimento, mas a própria legitimidade do gasto público.

A Lei nº 14.133/2021 não ampliou a discricionariedade administrativa, mas a condicionou a um processo decisório tecnicamente fundamentado, no qual o planejamento assume função determinante.

Nesse cenário, o Município que não estrutura adequadamente suas contratações não incorre apenas em falha administrativa, mas em violação sistêmica ao regime jurídico das compras públicas.

A atuação responsável, portanto, exige que o planejamento deixe de ser exceção operacional para se consolidar como regra institucional.