

Do orçamento ao PCA

Planejamento que reduz risco e aumenta eficiência

Pedro Henrique Magalhães Azevedo

@pedrohmazevedo

MAESTRIA

MAESTRIA

DENVER, 1995.

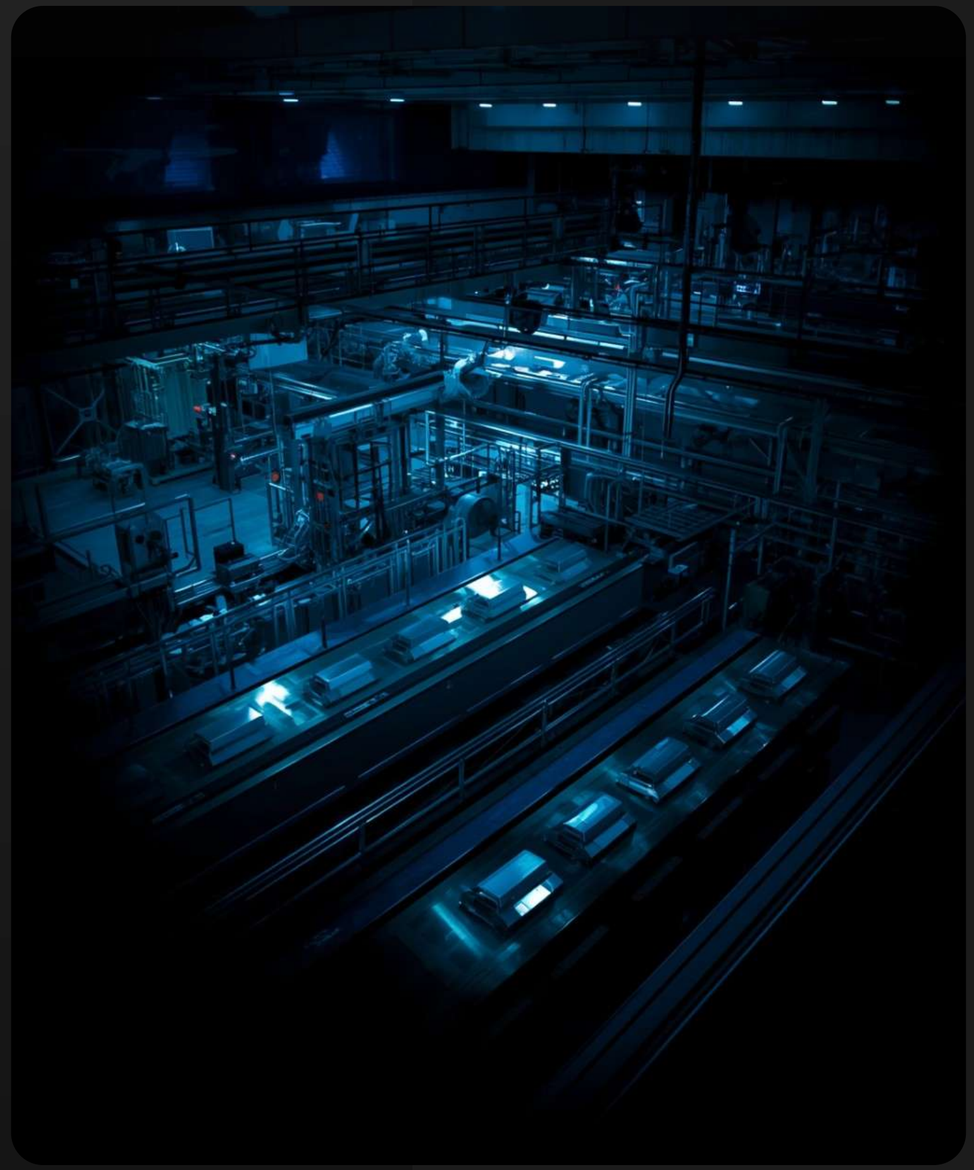


Denver, 1995

Um aeroporto pronto.
Um sistema, não.

- O terminal estava concluído.
- A infraestrutura física, erguida.
- Mas **o sistema automatizado** de bagagens — a peça central da operação — **não estava pronto**.

O resultado: **atrasos, custos explosivos e uma lição que persiste**.



FONTE: U.S. GAO

Denver, 1995

4 ADIAMENTOS

out/1993 → fev/1995

O aeroporto foi adiado quatro vezes antes de sua inauguração. Cada adiamento revelou **falhas de integração sistêmica que não foram identificadas no planejamento original** — tornando o cronograma progressivamente incontrolável.

FONTE: U.S. GAO



MAESTRIA

Denver, 1995

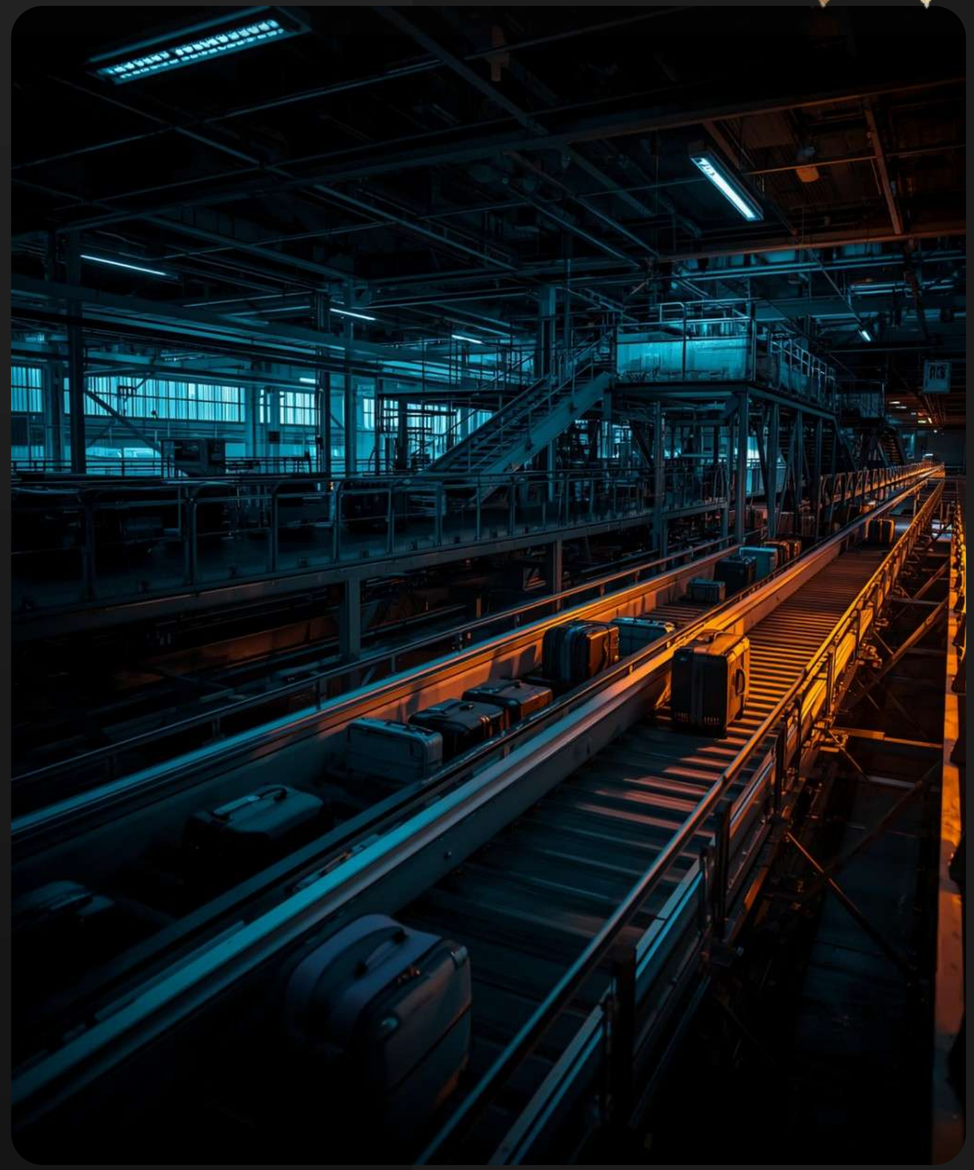
US$ 195 mi

→ +US$ 290 mi

Sistema automatizado de bagagens: o custo inicial de US$ 195 milhões escalou para mais de US$ 290 milhões antes mesmo da operação plena.

Atrasos na integração, falhas de testes e escopo mal definido transformaram uma promessa tecnológica em um dos maiores estouros de contratação da história aeroportuária.

FONTE: U.S. GAO



Denver, 1995

US$ 1 BILHÃO.

Subestimação dos custos de construção apontada pelo GAO. O aeroporto foi entregue com estouro bilionário — resultado de **escopo mal dimensionado, integrações não planejadas e decisões tardias**.

O erro não foi de execução.
Foi de planejamento.

FONTE: U.S. GAO



ESCOPO · COMPLEXIDADE INTEGRAÇÃO · TESTES







Escopo

Definição insuficiente do escopo antes do início da construção gerou retrabalho e aditivos sucessivos ao longo de todo o projeto.

Complexidade

Sistema automatizado de bagagens com **nível de complexidade técnica subestimado pela gestão** e pelos contratantes desde a fase de concepção.

Integração · Testes

Integração e testes iniciados tarde demais — quando a construção já estava avançada, sem margem para correção.

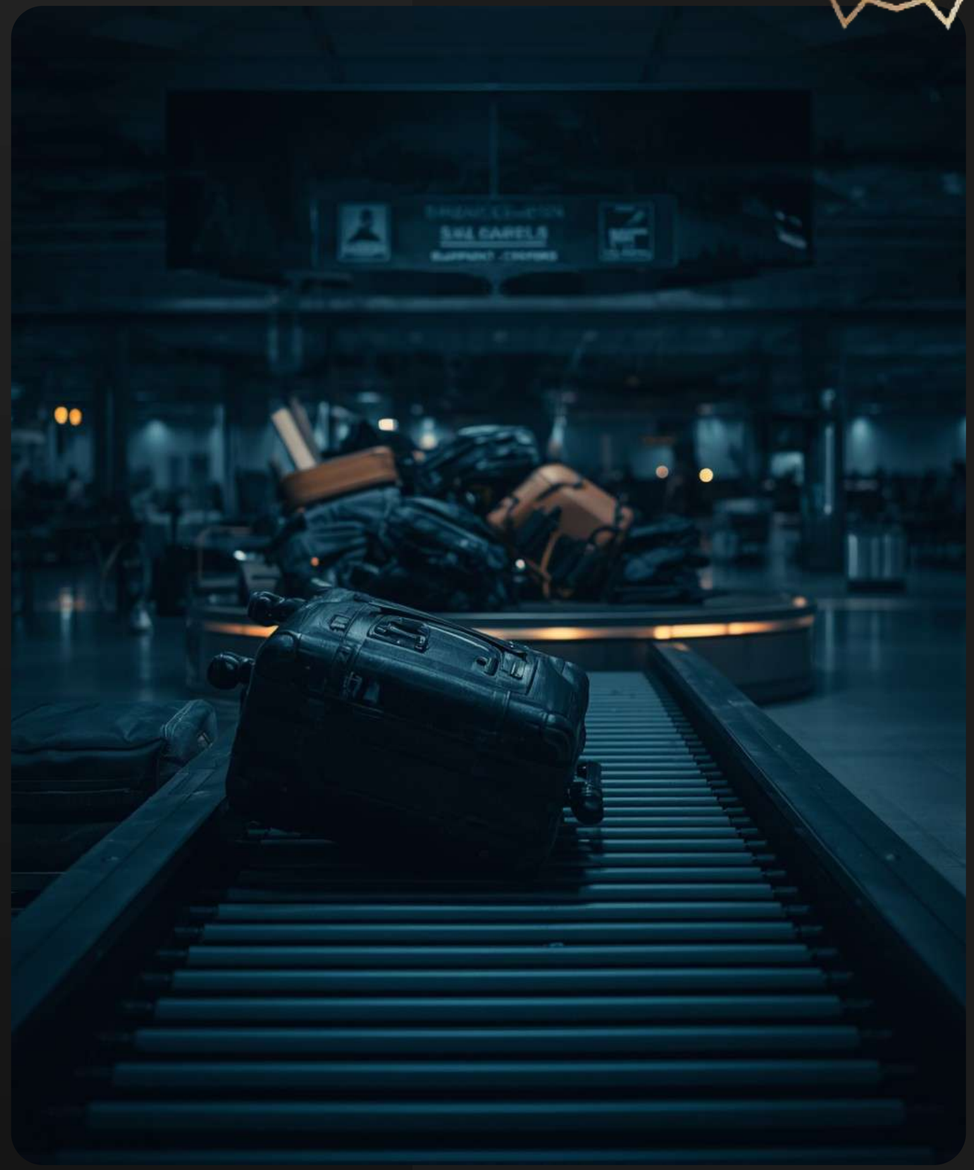
MAESTRIA

Denver, 1995

O colapso apareceu no fim.

O erro começou antes.

O sistema de bagagens falhou na inauguração. Mas **a decisão que tornou o fracasso inevitável foi tomada anos antes** — quando o planejamento ignorou a complexidade da integração.



“Dezembro é o reflexo de fevereiro

Escala das Contratações

12,7% do PIB

Compras públicas nos países da OCDE representam 12,7% do PIB em 2023 — uma parcela expressiva da atividade econômica global diretamente gerida pelo Estado.

Essa magnitude transforma cada **decisão de contratação em política pública concreta**, com impacto direto em infraestrutura, saúde, educação e serviços essenciais.

No Brasil, **16%**.

FONTE: OECD, GOVERNMENT AT A GLANCE 2025



MAESTRIA

Efeito multiplicador do custo



“URGENTE!

Bloco Urgência e Planejamento

URGENTE.

O processo está no limite do prazo.
A demanda chegou tarde.
A decisão não pode mais esperar.

Quando a urgência domina o ciclo, o planejamento foi ignorado antes — e o custo disso aparece agora.

Emergência fabricada.



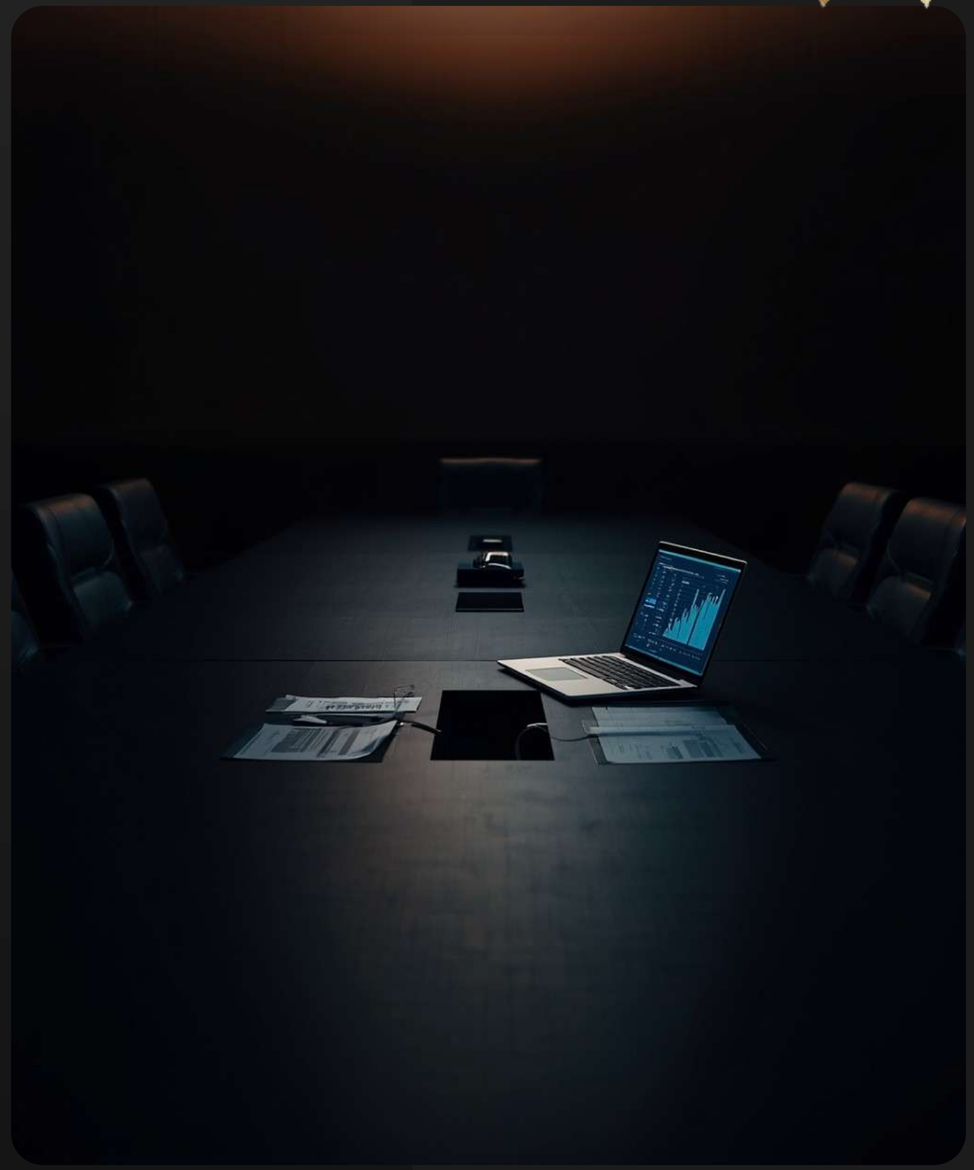
MAESTRIA

Urgência e
Planejamento

Dispensa por emergência

É possível a contratação por **dispensa** de licitação, com base no ~~art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993~~ (art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021), ainda que a ***emergência*** decorra da **falta de planejamento**, inércia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram, tempestivamente, o devido processo licitatório.

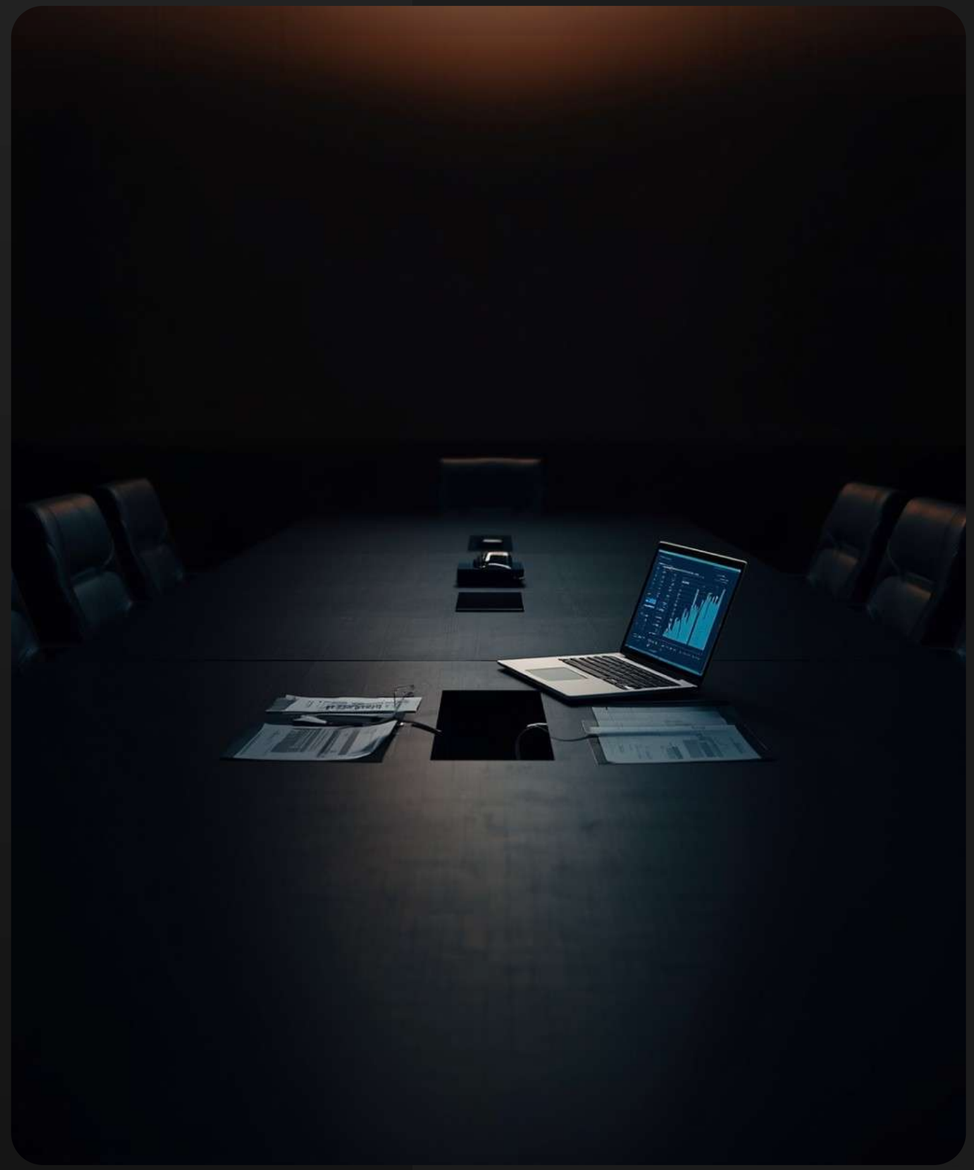
Acórdão 1842/2017-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO



Urgência e
Planejamento

Dispensa por emergência

Art. 75, § 6º, Lei 14.133/2021 - Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de **manter a continuidade do serviço público**, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, **sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos** que deram causa à situação emergencial



Quando tudo é urgente, nada foi priorizado.

A proliferação de urgências é sintoma de ausência de planejamento. Quando cada demanda chega como crítica, **a organização perde a capacidade de distinguir o que realmente importa**.

Priorizar é uma decisão de alta gestão — não uma resposta automática ao que chega mais alto ou mais rápido.



MAESTRIA

PLANEJAR ≠ PREVER

Planejar não é eliminar a incerteza — é reduzir surpresas.

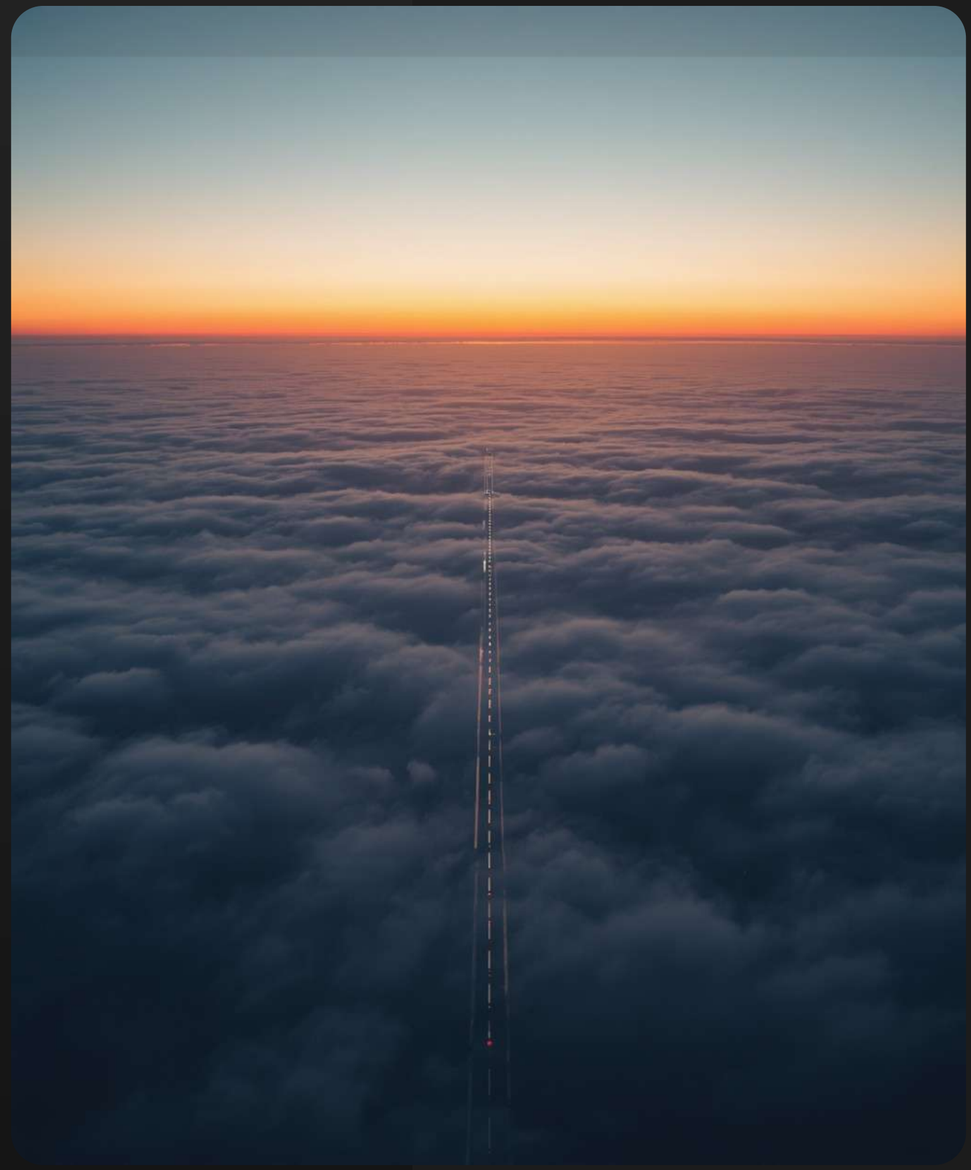
A diferença entre uma organização que reage e uma que antecipa está na qualidade do seu planejamento contratual. **O PCA não prevê o futuro: ele amplia a capacidade de resposta antes que a urgência tome o controle**.



ESTRATÉGIA = DESTINO.

Toda operação começa com um destino claro.

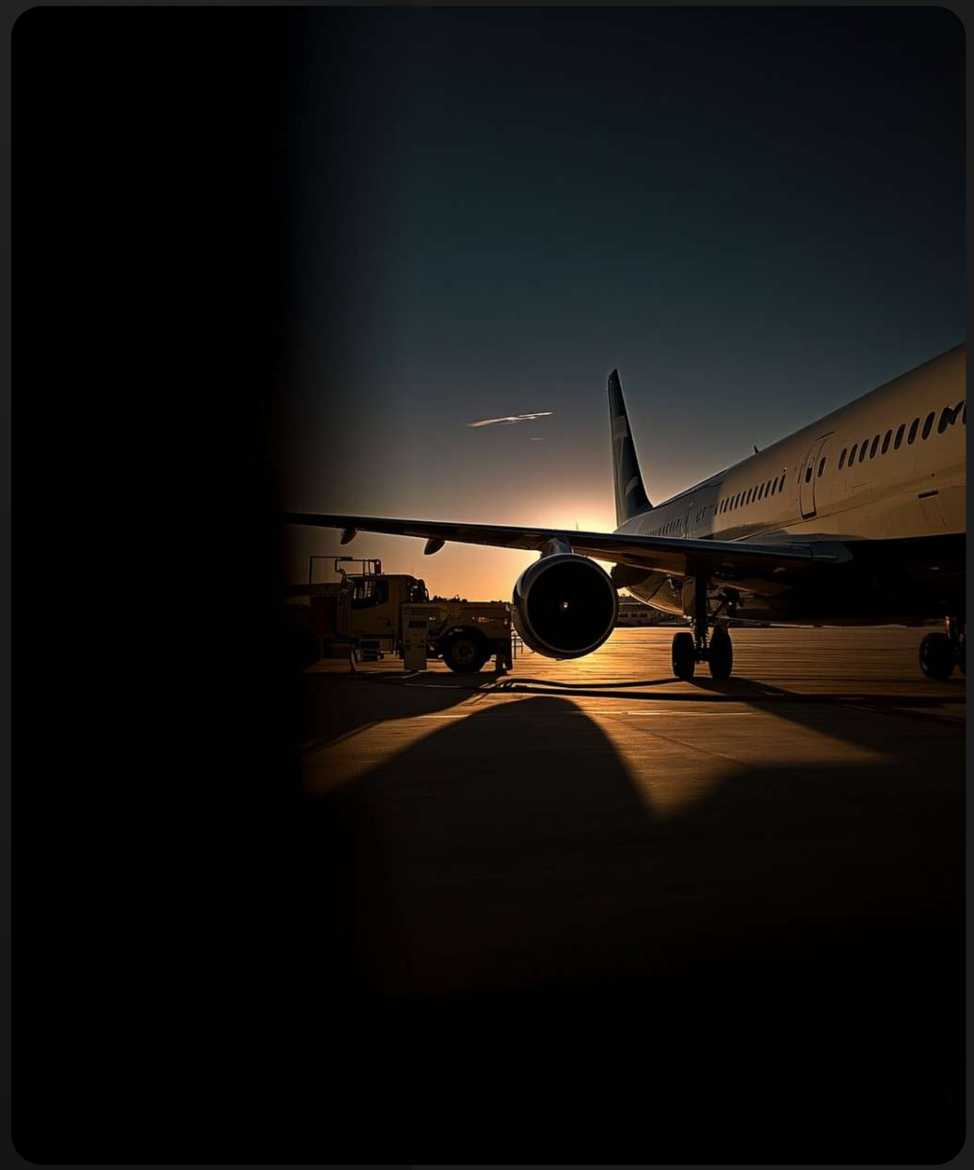
Sem estratégia definida, não há rota possível — apenas movimento sem direção. O destino orienta cada decisão que vem depois.



ORÇAMENTO = COMBUSTÍVEL

Sem combustível suficiente, a aeronave não decola — ou pousa antes do destino.

Sem orçamento adequado e comprometido, a estratégia não sai do papel. O crédito orçamentário e o recurso financeiro convertem intenção em movimento real.

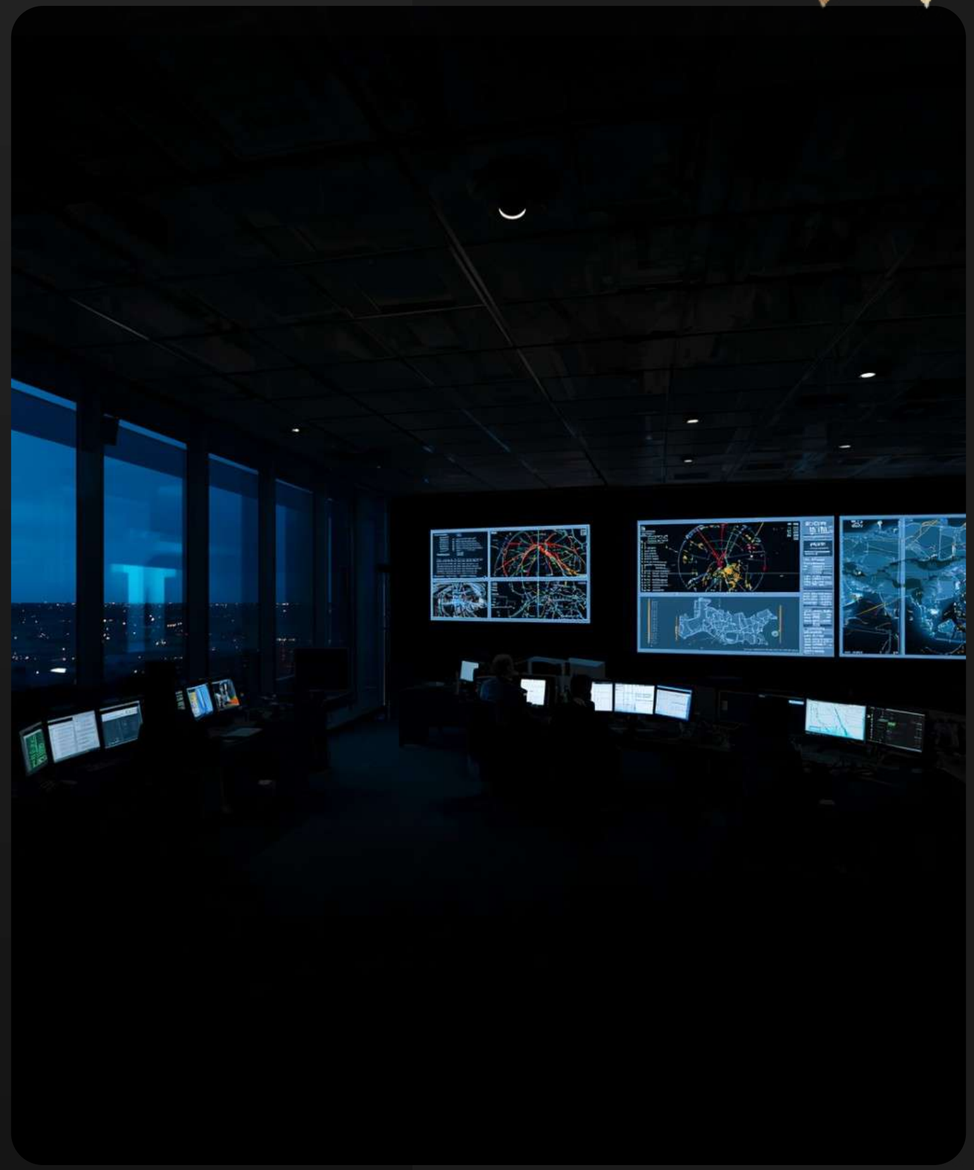


MAESTRIA

PCA = COORDENAÇÃO

O Plano de Contratações Anual não é uma lista de compras — é o painel operacional que coordena cada movimento.

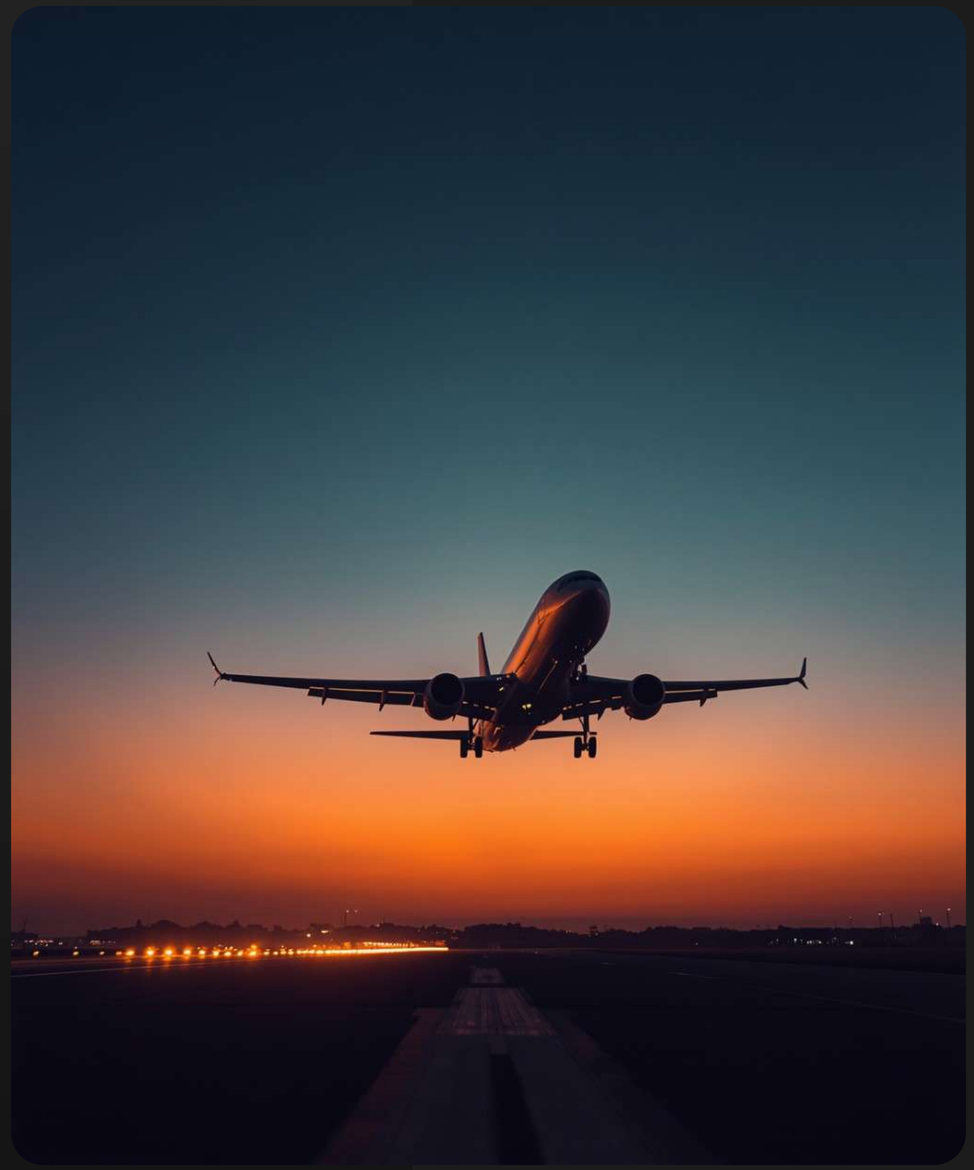
Assim como a torre de controle sincroniza decolagens, pousos e rotas sem pilotar nenhuma aeronave, **o PCA orquestra prazos, dependências** e recursos sem executar diretamente nenhuma contratação.



CONTRATAÇÃO = DECOLAGEM

A contratação é o momento em que a intenção se converte em movimento real.

Assim como uma aeronave só decola quando todos os sistemas estão alinhados — motor, rota, autorização e condições —, **uma contratação só avança quando estratégia, orçamento, planejamento e capacidade institucional estão coordenados**.



Gestão e fiscalização Contratual = Rota

Não basta decolar. É preciso navegar.

A gestão e a fiscalização contratual definem a rota: **monitora desvios, corrige a trajetória** e garante que a aeronave chegue ao destino previsto — no prazo, no orçamento, com o valor prometido.



MAESTRIA

Alta Gestão = Torre de Controle

A alta gestão não opera cada contratação — ela **coordena o sistema inteiro**.

Assim como a torre de controle não pilota os aviões, mas garante que todos decolem, naveguem e pousem com segurança, **a alta administração enxerga as interdependências, arbitra prioridades e protege a entrega do conjunto**.

VISÃO SISTÊMICA



PCA não é planilha.

É governança da contratação pública.



Lei 14.133/2021

A demanda vem antes do plano.

Art. 12, VII. O PCA nasce dos documentos de formalização de demandas.

Finalidade. Racionalizar contratações, alinhar ao planejamento estratégico e subsidiar as leis orçamentárias.

Publicidade. O plano deve ficar disponível no sítio oficial e ser observado nas licitações e contratos.

FONTE: LEI 14.133/2021, ART. 12, VII E §1º



Lei 14.133/2021

O ETP precisa conversar com o PCA.

Art. 18. A fase preparatória deve ser compatível com o PCA, quando elaborado, e com as leis orçamentárias.

ETP. Deve evidenciar o problema a resolver, a melhor solução e a previsão da contratação no PCA.

Sinal gerencial. Se o processo aparece tarde, o erro geralmente começou no planejamento.

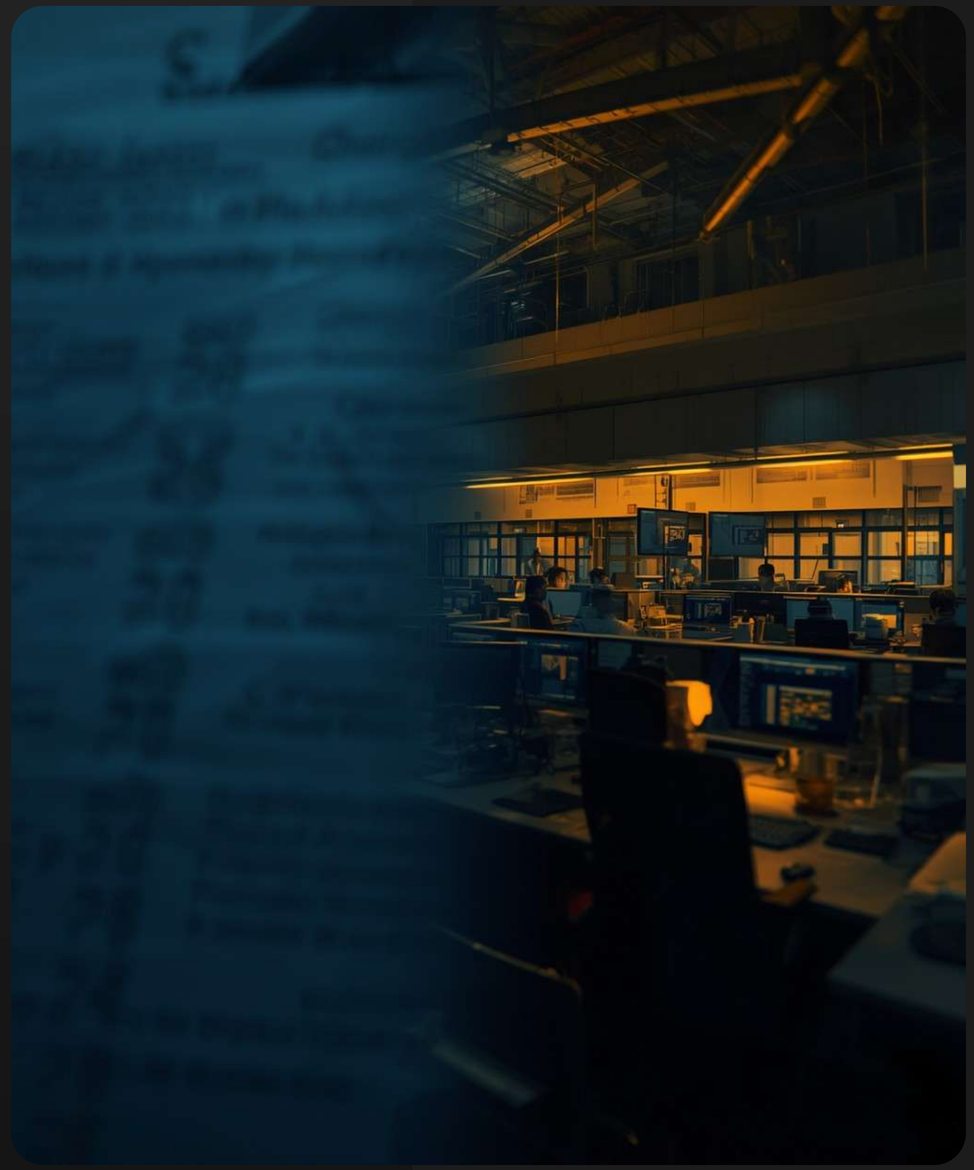
FONTE: LEI 14.133/2021, ART. 18 E §1º, II



PCA ≠ Lista de Compras

Tratar o PCA como uma lista burocrática é o primeiro erro. **Cada item representa uma entrega real** — um sistema que precisa funcionar, um serviço que precisa ser prestado, uma política que precisa ser executada.

A **diferença** entre uma lista de compras e uma carteira de entregas é a diferença entre **registrar intenções e assumir responsabilidade por resultados**.

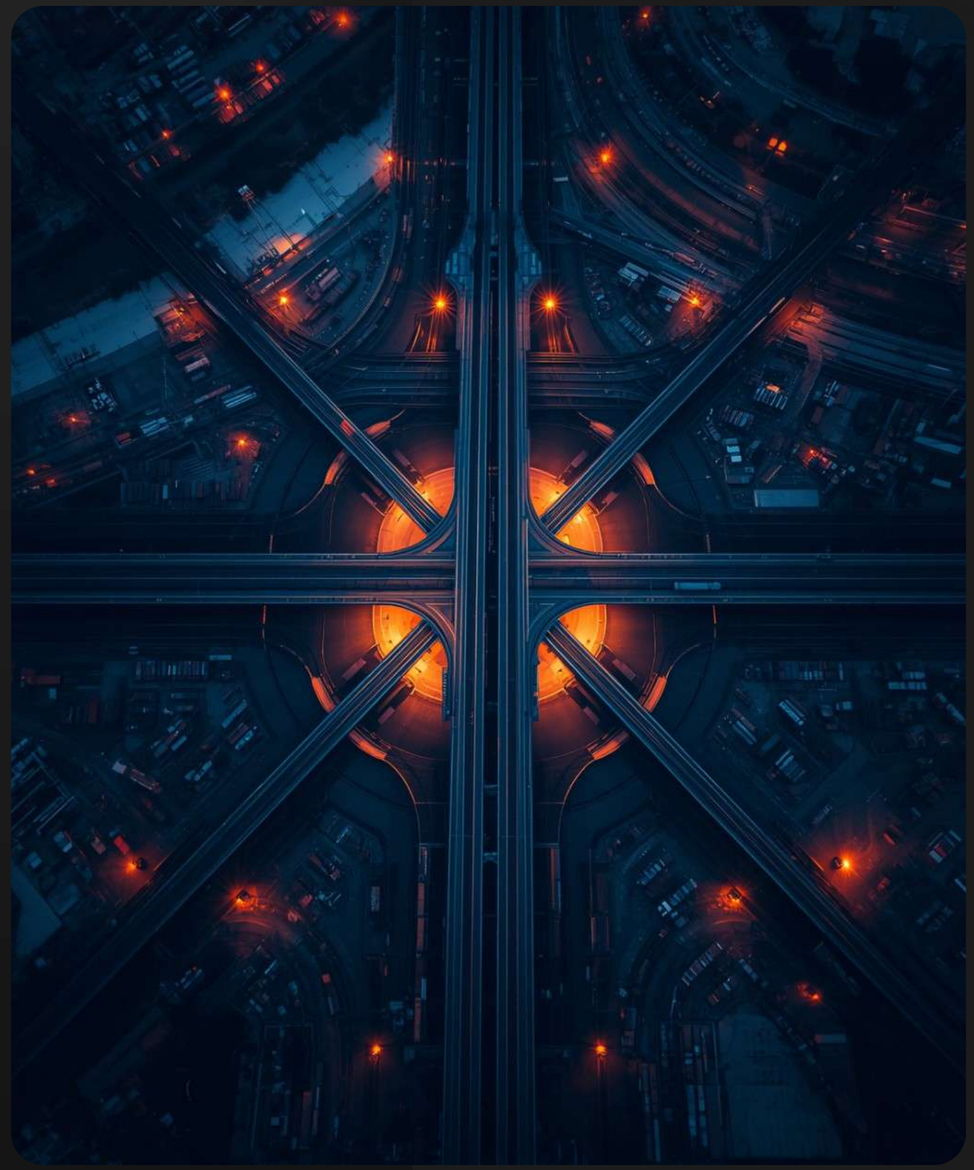


Interdependências

Uma contratação raramente está isolada.

Cada item do PCA conecta-se a sistemas, capacidades, prazos e entregas de outras áreas. **Atrasos em uma contratação propagam-se como falhas** em cadeia.

Enxergar a rede de **dependências** é condição para proteger o resultado — não uma **tarefa** de back office, mas uma responsabilidade **da alta gestão**.



MAESTRIA



Fragmentação Organizacional

Áreas Competentes. Resultado Fragmentado.

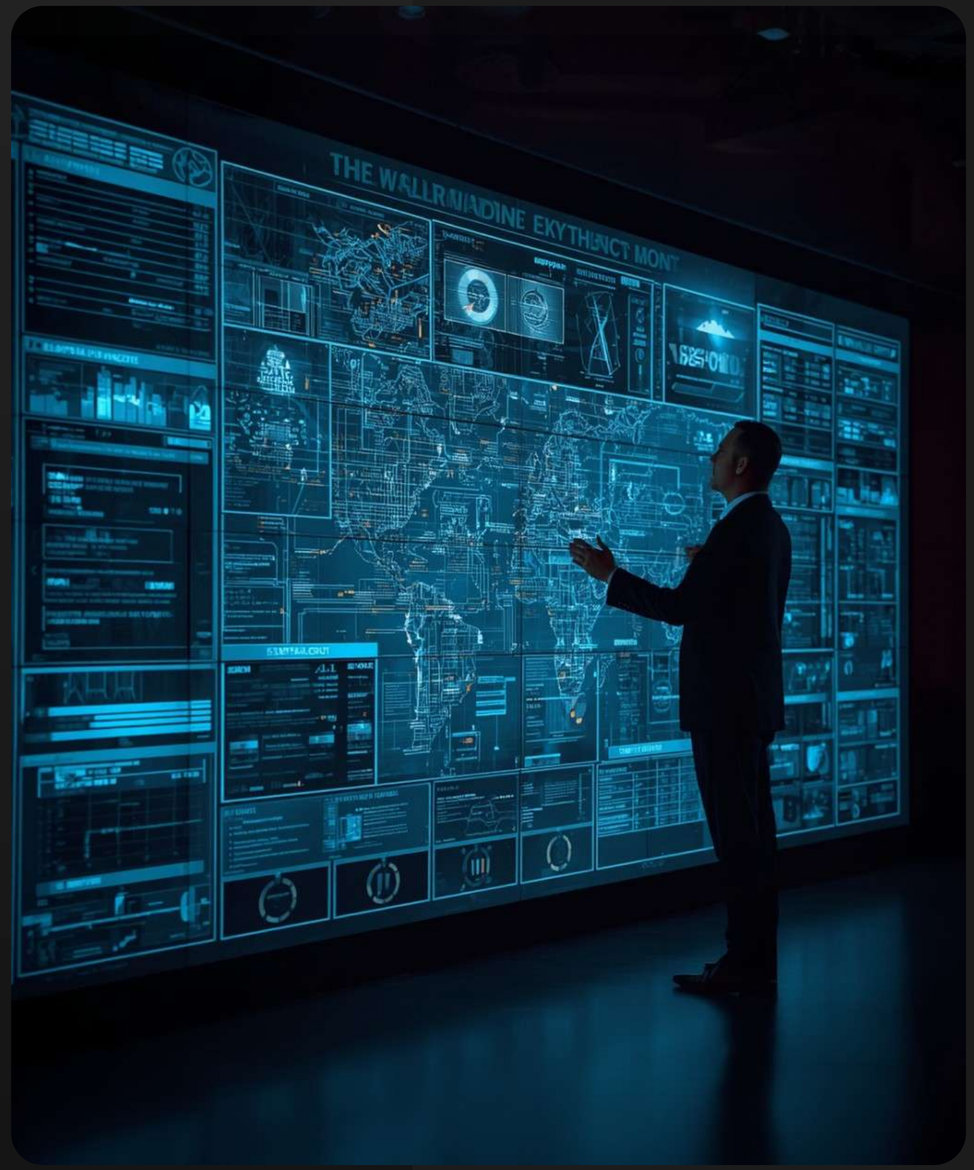
Cada área domina o seu pedaço. Cada equipe entrega o que lhe compete. E ainda assim o resultado institucional se fragmenta — porque ninguém está olhando para o todo ao mesmo tempo.

Alta Administração

A alta gestão vê as interdependências.

Enquanto cada área enxerga seu fragmento, **cabe à alta gestão a visão sistêmica** — as conexões, as dependências e os riscos que só aparecem quando se olha o conjunto.

Sem essa perspectiva integradora, decisões competentes em silos produzem resultados fragmentados.



Datas forçam o encontro entre PCA e orçamento.

Início do segundo quadrimestre. Unidades demandantes enviam necessidades à Alta Administração.

Meados do segundo quadrimestre. Consolidação do plano e aprovação pela autoridade máxima.

Antes do PLOA. Revisões para adequação à proposta orçamentária e ao orçamento aprovado.



Consolidar não é copiar e colar.

Órgão central. A Alta Administração consolida as demandas enviadas pelas áreas.

Economia de escala. Objetos semelhantes devem ser agregados sempre que possível.

Calendário. A contratação é ordenada por prioridade, prazo, orçamento, complexidade e volume.



Antes de executar, perguntar: está no PCA?

***Gate* de entrada.** Setor de planejamento verifica se a demanda consta do PCA antes da execução.

Se não constar. A demanda exige revisão justificada do plano.

DFD reforçado. Quando não previsto, o DFD traz prioridade, dependência e cronograma para ETP, TR e conclusão.



PPA – LDO – PCA – LOA – PCA – DPF -ALT.PCA

MAESTRIA

PPA – LDO – PCA – LOA – PCA – DPF -ALT.PCA

Pode alterar? Pode.

Mas qual o limite?

O Papel da Alta Administração



PRIORIZAR · ARBITRAR

Definir o que entra, o que sai e o que vem primeiro. **Sem priorização** e arbitragem da alta gestão, **tudo compete com tudo** — e nada avança.



REORDENAR · ENXERGAR

Reordenar o portfólio **quando o cenário muda**. Enxergar as interdependências que cada área isoladamente não consegue ver.



PROTEGER

Proteger o planejamento de urgências fabricadas e garantir que a intenção estratégica chegue à entrega.

Alta Administração

O que precisa ser enxergado?

Cinco sinais que a alta gestão não pode perder de vista:

- **Crítico** — entregas sem as quais a política não avança
- **Atraso** — contratos fora do prazo planejado
- **Dependência** — itens que bloqueiam outros
- **Descontinuidade** — lacunas entre fases do PCA
- **Capacidade** — gargalos de equipe e estrutura



MAESTRIA

OBRIGADO

@pedrohmazevedo

