



Planejamento de Compras: Alinhamento entre o Plano de Contratações Anual e a Execução Orçamentária em uma Instituição Pública de Ensino Superior

Janeilza Márcia de Sales

Mestrado Profissional em Administração Pública /PROFIAP/ Universidade Federal da Paraíba

Vítor Coelho Dias

Mestrado Profissional em Administração Pública/PROFIAP/ Universidade Federal da Paraíba

Luiz Marcelo Martins do Amaral Carneiro Cabral

Mestrado Profissional em Administração Pública/PROFIAP/ Universidade Federal da Paraíba

João Marcelo Alves Macedo

Mestrado Profissional em Administração Pública /PROFIAP/ Universidade Federal da Paraíba

RESUMO

Este estudo analisa o alinhamento entre o Plano de Contratações Anual (PCA) e a execução orçamentária na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), investigando em que medida o planejamento das aquisições se converte em execução. À luz do debate sobre governança pública, capacidade estatal e eficiência administrativa, argumenta-se que o alinhamento entre planejamento e execução constitui uma dimensão operacional da governança das contratações, refletindo a capacidade institucional de coordenação, previsão de demandas e adaptação intraexercício. A pesquisa adota abordagem quantitativa descritivo-analítica, utilizando dados institucionais de quatro exercícios. O modelo analítico é operacionalizado por indicadores sintéticos: Desvio Absoluto de Planejamento (DAP), Índice de Execução do Planejamento (IEP), Desvio Relativo de Planejamento (DRP) e Índice Sintético de Alinhamento do Planejamento (ISAP), aplicados por unidade gestora e categoria de despesa, permitindo análise comparativa dos padrões de alinhamento e persistência dos desvios. Os resultados indicam heterogeneidade entre categorias e unidades, com superestimação recorrente em materiais de consumo e maior capacidade de ajuste em serviços. Os achados sugerem que o desalinhamento decorre tanto de restrições externas quanto de limitações estruturais internas. Ao propor modelo replicável de mensuração do alinhamento, o estudo contribui para deslocar o debate da conformidade formal para a efetividade do planejamento.

Palavras-chave: planejamento, compras públicas, execução orçamentária.



1. INTRODUÇÃO

A eficiência na administração pública constitui um objetivo central, na medida em que condiciona a capacidade do Estado de transformar recursos públicos em bens e serviços capazes de atender às demandas sociais. A literatura destaca que, no setor público, a eficiência extrapola a racionalização de custos, estando associada à qualidade da provisão de serviços, à orientação para resultados e à geração de valor público (Manzoor, 2014; Osborne; Gaebler, 1992). Nesse contexto, as compras públicas assumem papel estratégico, por concentrarem parcela significativa da despesa governamental e influenciarem diretamente a qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade.

Para o alcance de resultados eficientes, o planejamento configura-se como instrumento fundamental de gestão, ao contribuir para maior racionalidade no processo decisório, redução de riscos e aumento da eficiência, eficácia e efetividade organizacional (Matias-Pereira, 2021). No âmbito das compras públicas federais, o principal instrumento de planejamento das aquisições é o Plano de Contratações Anual (PCA), elaborado pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O PCA tem como objetivos racionalizar as contratações, alinhar-se ao planejamento estratégico e a outros instrumentos de governança, subsidiar a elaboração das leis orçamentárias, evitar o fracionamento de despesas e sinalizar intenções ao mercado fornecedor (Brasil, 2022).

Diante disso, este estudo analisa o grau de alinhamento entre o Plano de Contratações Anual e a execução orçamentária da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), a partir de uma abordagem empírica baseada em dados institucionais do PCA e da execução orçamentária. A questão que orienta a pesquisa é: qual é o grau de alinhamento entre o Plano de Contratações Anual e a execução orçamentária na UFPB?

O grau de alinhamento entre planejamento e execução pode ser interpretado como indicador da consistência dos processos de coordenação organizacional no ciclo de contratações públicas. Desse modo, o estudo apresenta relevância organizacional, acadêmica e social ao produzir evidências empíricas sobre o uso do PCA como instrumento de gestão, contribuindo para o debate sobre governança pública, eficiência administrativa e planejamento das contratações no âmbito das instituições federais de ensino.

O objetivo geral consiste em avaliar o nível de alinhamento entre o Plano de Contratações Anual e a execução orçamentária na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), a partir da construção de indicadores sintéticos de desempenho. Este estudo avança ao propor um modelo integrado de mensuração desse alinhamento, oferecendo ferramenta replicável para avaliação da governança das contratações públicas. O artigo está estruturado em quatro seções: fundamentação teórica, metodologia, resultados e conclusões.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Planejamento na Administração Pública

O planejamento na Administração evoluiu acompanhando as transformações do Estado e das teorias organizacionais. Na abordagem clássica, Fayol (1990) o define como o ato de preparar o futuro, mediante a definição de objetivos e dos meios para alcançá-los, enfatizando a racionalização das ações. Em perspectiva contemporânea, Mintzberg (2004) amplia essa compreensão ao conceber o planejamento como um processo estruturado,



porém flexível, resultante da aprendizagem organizacional e da adaptação contínua ao ambiente.

No setor público, o planejamento assume posição estratégica ao estruturar e orientar a ação estatal. Embora não figure como princípio explícito na Constituição Federal de 1988, é reconhecido como função essencial do Estado (art. 174), sendo operacionalizado por meio do sistema integrado de planejamento e orçamento composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), que organizam o ciclo orçamentário em diferentes horizontes temporais (Brasil, 1988). Em complemento, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) reforçou o papel do planejamento na modernização da administração pública, especialmente na dimensão orçamentária, ao orientar a definição de objetivos governamentais e a avaliação de resultados, consolidando a transição de um Estado orientado por processos para um Estado orientado por resultados (Brasil, 1995).

A literatura contemporânea em Administração Pública aprofunda a discussão ao relacionar planejamento, governança e desempenho institucional. Peters (2010) destaca o planejamento como instrumento relevante para a tomada de decisões em contextos marcados por escassez de recursos e elevada complexidade administrativa, enquanto Secchi (2021) ressalta seu papel no fortalecimento da governança pública, ao ampliar a capacidade de coordenação estatal, reduzir assimetrias de informação e promover coerência entre prioridades, programas e ações. Nessa mesma linha, Matias-Pereira (2021) enfatiza que o planejamento somente adquire caráter estratégico quando articulado de forma realista aos instrumentos orçamentários, permitindo alinhar objetivos, alocação de recursos e mecanismos de monitoramento e avaliação. Contribuições internacionais reforçam essa perspectiva ao associar o planejamento à criação de valor público e à coordenação em contextos de governança em rede. Moore (1995; 2014) argumenta que o planejamento deve alinhar missão institucional, legitimidade social e capacidade operacional, enquanto Osborne (2021), no âmbito da New Public Governance, destaca a necessidade de considerar redes colaborativas, coprodução e interdependência entre atores públicos e privados.

Nesse contexto, embora o planejamento se apresente como elemento estruturante da ação estatal e das políticas públicas, a literatura tem enfatizado que a existência de instrumentos formais não garante, por si só, sua efetividade. Estudos indicam que pode haver significativa dissociação entre planejamento e execução, fazendo com que planos operem de maneira predominantemente simbólica, com baixa capacidade de orientar decisões reais de alocação de recursos (Andrews; Pritchett; Woolcock, 2017; OCDE, 2023). Sob a perspectiva da Effective Government Theory, a efetividade governamental é avaliada justamente pela capacidade de alinhar prioridades, recursos e ações ao longo do ciclo das políticas públicas, sendo o alinhamento entre planejamento e execução orçamentária um critério central dessa capacidade (World Bank, 2017).



No campo das compras públicas, foco desta pesquisa, esse alinhamento torna-se especialmente relevante, dado que a legislação e as boas práticas de governança exigem instrumentos capazes de orientar decisões de contratação, racionalizar o uso dos recursos e fortalecer a eficiência administrativa (TCU, 2024).

2.2 Compras Pública e Planejamento de Compras

Quando adequadamente elaborado, o PCA contribui para mitigar riscos recorrentes na gestão das compras públicas, como contratações emergenciais, fragmentação de despesas e atrasos processuais. O planejamento integrado das contratações aumenta a previsibilidade do gasto público, evita desperdícios e otimiza a utilização da capacidade administrativa (Fenili, 2020). Nessa perspectiva, o PCA funciona como elo entre o planejamento estratégico institucional e a execução orçamentária, favorecendo o alinhamento entre necessidades organizacionais e limites fiscais (Giacomoni, 2017).

A qualidade do PCA exerce, portanto, influência direta sobre a capacidade da Administração Pública de programar adequadamente a utilização dos créditos orçamentários. Quando o planejamento consolida informações precisas, atualizadas e articuladas com as unidades demandantes, a instituição consegue antecipar demandas críticas, organizar a execução da despesa e minimizar reprogramações ao longo do exercício. Em contraste, estimativas imprecisas, ausência de priorização e fragilidades no levantamento das necessidades comprometem a previsibilidade financeira, geram atrasos e reduzem a eficiência da alocação dos recursos públicos.

Nesse contexto, o alinhamento entre o PCA e as fases do ciclo orçamentário torna-se determinante. Os ciclos orçamentários, estruturados em etapas sucessivas de elaboração, execução e controle, dependem de fluxo informacional coerente para que o orçamento reflita adequadamente as necessidades governamentais (Giacomoni, 2017). No âmbito das contratações públicas, o PCA subsidia a previsão de despesas e orienta a programação financeira, influenciando diretamente a capacidade de execução orçamentária. Assim, o PCA deixa de ser um mero instrumento formal e passa a desempenhar papel relevante na coordenação entre planejamento e execução, contribuindo para a redução de incertezas nos processos licitatórios e para uma execução orçamentária mais eficiente. Sua efetividade, contudo, está condicionada às capacidades institucionais existentes.

A literatura internacional alerta para o risco de que o planejamento das compras públicas se restrinja ao cumprimento formal de exigências legais, sem produzir efeitos substantivos sobre a eficiência do gasto público. McCue et al. (2015) destacam a tensão recorrente entre conformidade procedimental e desempenho gerencial nos sistemas de compras públicas, indicando que a ênfase excessiva em regras e ritos pode limitar a flexibilidade decisória e a capacidade de resposta das organizações.

Sob a ótica da governança, mecanismos formais de planejamento não produzem resultados automáticos. Seus efeitos dependem da incorporação efetiva às rotinas organizacionais e do alinhamento com os processos decisórios e com a execução orçamentária (Giotopoulos et al., 2015). Nessa perspectiva, o planejamento das contratações, materializado no PCA, deve ser compreendido como instrumento de coordenação institucional, cuja efetividade está diretamente associada às capacidades administrativas e à integração entre planejamento e execução das políticas públicas.



2.3 Execução Orçamentária

O planejamento das compras públicas apresenta forte interdependência com o ciclo orçamentário, devendo ser construído de forma articulada às etapas que o compõem. Lima (2018) define o ciclo orçamentário como um processo contínuo que abrange desde a elaboração da proposta até a execução, o controle e a avaliação do orçamento, estruturado nas fases de elaboração, discussão e aprovação, execução e avaliação. A articulação entre essas etapas é condição fundamental para que o orçamento reflita escolhas governamentais consistentes e viabilize o uso eficiente dos recursos públicos.

A execução orçamentária corresponde à fase em que as decisões formalizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) se materializam em ações administrativas, por meio da realização de empenhos, liquidações e pagamentos, observadas as normas fiscais, contábeis e financeiras. Conforme Giacomoni (2017), trata-se do momento de transição entre o planejamento formal e a entrega efetiva de bens e serviços à sociedade, exigindo coordenação entre planejamento, gestão financeira e processos de contratação. Nesse sentido, a execução não se limita à movimentação de recursos, mas expressa a capacidade estatal de converter intenções governamentais em resultados concretos.

No campo das compras públicas, a execução orçamentária está diretamente condicionada ao planejamento das contratações, uma vez que licitações, contratos e despesas dependem da existência de créditos adequadamente programados. Evidências empíricas reforçam essa relação: estudos do IPEA (2021; 2023) indicam que falhas no planejamento das contratações comprometem a execução, gerando reprogramações, atrasos e redução da capacidade de entrega governamental. De forma convergente, a OCDE (2021a; 2021b) aponta que a consistência entre planejamento e execução constitui elemento central da governança pública contemporânea, contribuindo para a redução de desperdícios e o aumento da eficiência no uso dos recursos.

Sob essa perspectiva, a execução orçamentária pode ser compreendida como o teste empírico do planejamento público. Planejamentos de compras frágeis tendem a produzir estimativas imprecisas, cronogramas incompatíveis com o fluxo financeiro e desalinhamentos entre demandas e recursos disponíveis, ampliando o risco de contingenciamentos, frustração de despesas e contratações emergenciais. Como argumenta Giacomoni (2017), o orçamento público constitui instrumento de planejamento e gestão, cuja efetividade depende da adequada execução das despesas autorizadas, o que exige processos administrativos consistentes.

Desse modo, a qualidade do planejamento das compras revela-se determinante para o desempenho da execução orçamentária. Quando bem estruturado, antecipa necessidades, sincroniza licitações com o cronograma financeiro e amplia a previsibilidade da aplicação dos recursos; quando deficiente, compromete a eficiência da execução e fragiliza a capacidade institucional de resposta às demandas públicas.

Nesse contexto, o Plano de Contratações Anual (PCA) afirma-se como instrumento central de articulação entre o planejamento das compras e a execução orçamentária. Ao consolidar e priorizar as demandas de contratação ao longo do exercício financeiro, o PCA torna-se referência para avaliar a efetividade do planejamento. Instrumentos dessa natureza somente se legitimam quando influenciam a execução, orientando a aplicação dos créditos orçamentários. Assim, discrepâncias entre o que é planejado no PCA e o que é efetivamente



executado configuram um gap planejamento–execução, entendido como o distanciamento entre o planejamento formal das contratações e sua materialização financeira, fundamento analítico deste estudo.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa estrutura-se metodologicamente a partir de um desenho descritivo e analítico, sustentado por abordagem documental e quantitativa, em consonância com as classificações propostas por Zamberlan (2016) e Gil (2022). O estudo analisa o grau de alinhamento entre o Plano de Contratações Anual e a execução orçamentária da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), nos exercícios de 2022 a 2025, a partir da construção de indicadores de execução e de desvio aplicados às unidades gestoras da instituição.

A pesquisa caracteriza-se como quantitativa, de natureza descritiva e analítica, uma vez que busca mensurar e comparar o grau de alinhamento entre o plano das contratações públicas e a execução orçamentária. O estudo adota o método documental, fundamentado na análise de registros administrativos oficiais, o que permite a construção de indicadores objetivos para avaliação do desempenho do planejamento das contratações.

A unidade de análise compreende as unidades gestoras da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), especificamente o Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias (CCHSA-153074), o Centro de Ciências Agrárias (CCA-153073), Superintendência de Orçamento e Finanças (SOF), antiga Prefeitura Universitária (PU-153066) e a administração central da UFPB (UFPB-153065).

O recorte temporal da pesquisa abrange os exercícios financeiros de 2022, 2023, 2024 e 2025, período selecionado por corresponder à consolidação do Plano de Contratações Anuais como instrumento obrigatório de planejamento das contratações públicas no âmbito da administração pública federal, em consonância com a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 10.947/2022. Esse intervalo temporal permite a análise comparativa do alinhamento entre planejamento e execução em mais de um exercício, conferindo maior robustez aos resultados.

Os dados utilizados são de natureza secundária e foram obtidos a partir de fontes oficiais, a saber:

- Os registros do Plano de Contratações Anual (PCA) da UFPB, referentes aos exercícios de 2022 a 2025; e
- Os dados de execução orçamentária das contratações, extraídos dos painéis institucionais disponibilizados pela Pró-Reitoria de Administração da UFPB.

Foram considerados exclusivamente os valores associados às contratações de bens e serviços, classificados nas categorias de material (consumo e permanente), serviços (pessoa física e jurídica) e serviços de tecnologia da informação (TI).

Os dados relativos ao Plano de Contratações Anual (PCA) e à execução orçamentária foram coletados, organizados e sistematizados em planilhas eletrônicas, de modo a garantir a comparabilidade entre unidades administrativas, categorias de despesa e exercícios financeiros. Para a análise, adotou-se como referência a despesa empenhada em cada exercício, excluindo-se as despesas que não integram o escopo do PCA, tais como diárias, auxílios financeiros e transferências.

Para fins de compatibilização entre o Plano de Contratações Anual (PCA) e os dados de empenho da execução orçamentária disponibilizados pela Pró-Reitoria de Administração



(PRA), as categorias originalmente apresentadas no painel institucional foram reagrupadas. As despesas classificadas como equipamentos e material permanente e material de consumo foram consolidadas na categoria Material. De forma análoga, as despesas referentes a outros serviços de terceiros – pessoa jurídica, outros serviços de terceiros – pessoa física e passagens e despesas com locomoção foram agregadas na categoria Serviços, assegurando a correspondência entre as categorias do PCA e da execução orçamentária.

No Plano de Contratações Anual (PCA), na categoria Soluções em TIC, as unidades registram tanto serviços de tecnologia da informação quanto materiais e equipamentos de informática. Para fins de compatibilização com a execução orçamentária, os serviços de TI foram mantidos na categoria Soluções em TIC, enquanto os materiais e equipamentos de informática foram reclassificados e agregados à categoria Material, uma vez que, na execução orçamentária, essas despesas são registradas como material de consumo ou material permanente.

Observou-se que, em 2023, o CCHSA registrou no PCA os serviços de TI na categoria Serviços, e não em Soluções em TIC, sendo realizado o devido ajuste. De modo semelhante, em 2022, os serviços da SOF/PU foram cadastrados no PCA na categoria Soluções em TI, demandando igualmente a harmonização para assegurar a consistência analítica entre planejamento e execução.

O valor empenhado na categoria material, bem ou serviço para distribuição gratuita foi reclassificado no grupo serviços, considerando que a análise dos empenhos indicou que os itens correspondem a produtos destinados à merenda.

Para a análise do alinhamento entre os Planos de Contratações Anuais (PCAs) e os valores empenhados pelas Unidades Gestoras, foram utilizados os dados do Plano Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que consolida os valores planejados informados por cada unidade gestora do órgão. Quanto aos valores de empenho, consideraram-se os dados disponibilizados no portal da Pró-Reitoria de Administração (PRA), tomando-se como referência a unidade responsável pelo empenho (UGR).

Obteve-se maior consistência ao não utilizar a classificação por unidade gestora disponível no sistema da PRA, uma vez que pode haver a emissão de empenhos por uma unidade distinta daquela responsável pela contratação. Nesses casos, a vinculação correta do empenho ao planejamento ocorre pela identificação da unidade responsável, e não pela unidade gestora formalmente registrada, assegurando maior fidedignidade na análise do alinhamento entre planejamento e execução.

Considerando o recorte temporal da pesquisa, os valores foram analisados em termos nominais, não sendo aplicada correção monetária. Essa opção metodológica se justifica pelo fato de o objetivo do estudo ser a comparação entre planejamento e execução no mesmo exercício financeiro e, adicionalmente, pela utilização de indicadores relativos (IEP, DRP e ISAP), os quais não são afetados por variações inflacionárias. Dessa forma, o uso de valores nominais não compromete a consistência nem a comparabilidade dos resultados obtidos.

Construção dos indicadores

Para mensurar o grau de alinhamento entre o Plano de Contratações Anual e a execução orçamentária, foram construídos indicadores quantitativos aplicáveis a cada exercício financeiro e unidade gestora, a saber:



1 - Desvio Absoluto de Planejamento (DAP)

Correspondente à diferença monetária entre execução e planejamento no PCA:

$$DAP_{ij} = Execução_{ij} - PCA_{ij}$$

i = unidade gestora; j = categoria de despesa.

Interpretação:

DAP = 0 → execução conforme PCA

DAP negativo → subexecução do planejamento (execução inferior ao previsto);

DAP positivo → sobre-execução (execução superior ao planejado).

Quanto maior o valor absoluto do DAP, maior o grau de desalinhamento entre planejamento e execução

2 - Indicador de Execução do Planejamento (IEP)

Obtido pela razão entre o valor executado e o valor planejado no PCA:

$$IEP_{ij} = \frac{Execução_{ij}}{PCA_{ij}} \times 100$$

Interpretação:

IEP = 100% → execução plenamente alinhada ao planejamento;

IEP < 100% → subexecução do PCA;

IEP > 100% → execução acima do planejado

-Quando PCA = 0 e Execução > 0, IEP não será calculado e o caso é classificado como execução sem planejamento (NA).

3 - Desvio Relativo de Planejamento (DRP)

Expressa o desvio percentual entre os valores executados e planejados:

$$DRP_{ij} = \frac{Execução_{ij} - PCA_{ij}}{PCA_{ij}} \times 100$$

Interpretação:

DRP próximo de 0 → alto grau de alinhamento;

DRP negativo elevado → forte desalinhamento - subexecução;

DRP positivo elevado → forte desalinhamento - execução excedente.

-Quando PCA = 0 e Execução > 0, DRP não é calculado e o caso é classificado como execução sem planejamento (NA).

4 - Indicador Sintético de Alinhamento do PCA (ISAP)

Calculado pela razão entre o total executado e o total planejado por unidade gestora e exercício.

$$ISAP_i = \frac{\sum Execução_i}{\sum PCA_i} \times 100$$

Interpretação:

Esse indicador permite realizar comparações agregadas e estabelecer rankings de desempenho do planejamento das contratações entre as unidades gestoras.



A análise dos dados foi realizada por meio de estatística descritiva, utilizando medidas de proporção, variação percentual e comparação intertemporal entre os exercícios de 2022 a 2025. Os indicadores foram analisados de forma comparativa entre unidades administrativas e categorias de despesa, permitindo identificar padrões de subexecução, execução acima do planejado e níveis diferenciados de alinhamento ao longo do período analisado.

Entre as limitações da pesquisa, destaca-se a ausência de variáveis qualitativas relacionadas aos processos decisórios, contingenciamentos orçamentários e mudanças de prioridade institucional ocorridas ao longo dos exercícios analisados. Ademais, embora o recorte temporal contemple quatro exercícios financeiros, os resultados não permitem inferências causais, restringindo-se à análise do comportamento observável do planejamento e da execução orçamentária.

4. ANÁLISE DOS DADOS

A avaliação do alinhamento entre o Plano de Contratações Anual (PCA) e a execução orçamentária foi realizada por meio de quatro indicadores complementares: Desvio Absoluto de Planejamento (DAP), Índice de Execução do Planejamento (IEP), Desvio Relativo de Planejamento (DRP) e Indicador Sintético de Alinhamento do PCA (ISAP). A combinação desses instrumentos permite examinar o fenômeno em múltiplas dimensões — magnitude financeira, intensidade percentual, proporcionalidade do desvio e desempenho agregado institucional.

O objetivo desta seção não é apenas mensurar diferenças entre planejamento e execução, mas identificar regularidades empíricas e padrões estruturais de comportamento das unidades analisadas ao longo do período 2022–2025.

4.1. Desvio Absoluto de Planejamento (DAP)

O DAP mensura a magnitude monetária das diferenças entre valores planejados e executados, permitindo identificar o impacto financeiro direto dos desvios.

A análise da Tabela 1 evidencia três padrões principais.

Primeiro, observa-se subexecução recorrente e expressiva na categoria Material, presente de forma consistente em praticamente todas as unidades e exercícios. O volume financeiro dos desvios negativos sugere superestimação sistemática das demandas no momento da elaboração do PCA ou incapacidade de conversão do planejamento em execução efetiva.

Segundo, a categoria Serviços apresenta maior volatilidade, com alternância entre subexecução e sobre-execução. Destacam-se oscilações relevantes na SOF/PU e na CCA, indicando reorientações substantivas do perfil de gasto ao longo do exercício financeiro.

Terceiro, os Serviços de Tecnologia da Informação (TI) apresentam, em geral, desvios absolutos menores, embora com episódios pontuais de variação significativa em nível institucional.

A análise intertemporal não indica convergência progressiva dos desvios. Ao contrário, a persistência de diferenças expressivas ao longo dos exercícios sugere que o instrumento ainda não opera com estabilidade suficiente para induzir previsibilidade financeira consistente.

Os resultados evidenciam um padrão recorrente de desalinhamento entre o planejamento das contratações e a execução orçamentária. O baixo nível de alinhamento



evidencia fragilidades na capacidade de conversão do planejamento em execução, comprometendo a previsibilidade do ciclo de compras. Conforme destaca Matias-Pereira (2021), o planejamento, para cumprir sua função estratégica na administração pública, deve ser realista, integrado aos instrumentos orçamentários e capaz de orientar a tomada de decisão ao longo do exercício financeiro.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União (2024) ressalta que a efetividade do planejamento das contratações depende da articulação entre planejamento, orçamento e execução, bem como de mecanismos de monitoramento contínuo e de ajustes tempestivos, sob pena de o Plano de Contratações Anual reduzir-se a um instrumento meramente formal de conformidade normativa.

Ademais, os achados convergem com as análises da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, segundo as quais sistemas de compras públicas eficazes requerem planejamento robusto, estimativas baseadas em evidências e alinhamento institucional, sendo o desalinhamento entre planos e execução um fator crítico de perda de eficiência e de redução da capacidade estatal de gerar valor público (OCDE 2021a;2021b).

Tabela 1 - Desvio Absoluto de Planejamento (DAP)

2025			
Unidade	Material	Serviços	Serviços de TI
CCHSA	-R\$ 9.221.215,66	-R\$ 1.993.901,98	R\$ 38.259,36
CCA	-R\$ 4.999.217,32	-R\$ 408.450,37	-
SOF/PU	-R\$ 4.677.922,84	R\$ 4.301.039,53	-R\$ 5.043.378,34
UFPB	-R\$ 33.508.309,60	-R\$ 43.492.601,90	-R\$ 5.698.760,49
2024			
Unidade	Material	Serviços	Serviços de TI
CCHSA	-R\$ 7.851.244,22	-R\$ 75.969,20	-R\$ 502.972,80
CCA	-R\$ 5.838.384,03	R\$ 78.482,18	-
SOF/PU	-R\$ 2.297.625,69	R\$ 19.402.026,83	R\$ 8.158,63
UFPB	-	-R\$ 12.768.815,55	-R\$ 11.217.327,32
	-R\$ 10.478.244,61		
2023			
Unidade	Material	Serviços	Serviços de TI
CCHSA	-R\$ 13.655.711,92	-R\$ 2.537.648,85	-R\$ 66.660,43
CCA	-R\$ 4.268.532,84	R\$ 229.777,86	-
SOF/PU	-R\$ 8.449.555,13	R\$ 15.495.719,89	-R\$ 2.017.135,85
UFPB	R\$ 158.073,03	-R\$ 18.232.552,07	R\$ 1.486.679,49
2022			
Unidade	Material	Serviços	Serviços de TI
CCHSA	-R\$ 8.011.766,47	R\$ 285.265,01	R\$ 44.306,07
CCA	-R\$ 10.775.371,67	R\$ 466.647,04	-
SOF/PU	-R\$ 16.512.919,12	-R\$ 44.761.188,57	R\$ 962,29
UFPB	-R\$ 7.593.132,52	-R\$ 5.501.267,52	-R\$ 170.126,08

Fontes: autores (2026)

4.2. Índice de Execução do Planejamento (IEP)

Enquanto o DAP evidencia a magnitude financeira dos desvios, o IEP expressa a execução em termos percentuais, permitindo qualificar o grau de aderência ao planejamento conforme as faixas estabelecidas no Quadro 1.

Quadro 1 - Classificação do IEP

Faixa do IEP (%)	Classificação da execução	Interpretação analítica
$0 < \text{IEP} < 25$	Subexecução crítica	Execução residual frente ao planejado
$25 \leq \text{IEP} < 50$	Forte subexecução	Desvio negativo relevante
$50 \leq \text{IEP} < 75$	Subexecução moderada	Execução parcial com fragilidades
$75 \leq \text{IEP} \leq 110$	Alto alinhamento	Execução compatível com o planejamento
$110 < \text{IEP} \leq 150$	Execução acima do planejado	Presença de demandas não previstas
$\text{IEP} > 150$	Forte execução acima do planejado	Planejamento insuficiente ou reativo
NA	Não aplicável	Ausência de planejamento ou de execução

Fonte: autores (2026)

A Tabela 2 revela que a categoria Material apresenta subexecução crítica recorrente, com IEP inferior a 25% na maior parte das unidades e exercícios. Mesmo na UFPB, onde há desempenho relativamente superior em determinados anos, os valores permanecem abaixo do nível considerado de alto alinhamento. O padrão indica fragilidades persistentes nos processos de estimativa de demanda.

Na categoria Serviços, o comportamento é substancialmente mais heterogêneo. A CCA e a SOF/PU registram, em diversos exercícios, IEP superior a 150%, configurando forte execução acima do planejado. Esse padrão indica incorporação de demandas não previstas ou subdimensionamento inicial do planejamento. Em contraste, outras unidades apresentam subexecução moderada ou forte, evidenciando instabilidade no processo de programação.

Os Serviços de TI concentram os casos de maior instabilidade intertemporal. Observam-se episódios de subexecução crítica, ausência de planejamento e execução muito superior ao previsto, como no caso da UFPB em 2023. Esses resultados indicam elevada sensibilidade da categoria a eventos específicos e menor capacidade de antecipação das demandas.

O IEP confirma que os desvios identificados pelo DAP não são apenas financeiros, mas estruturais e persistentes em termos relativos.

Tabela 2 - Índice de Execução do Planejamento (IEP)

		IEP(%) 2025	SITUAÇÃO 2025	IEP(%) 2024	SITUAÇÃO 2024	IEP(%) 2023	SITUAÇÃO 2023	IEP(%) 2022	SITUAÇÃO 2022
CCHSA	Material	24,76	Subexecução crítica	24,77	Subexecução crítica	16,56	Subexecução crítica	15,20	Subexecução crítica
	Serviço	66,42	Subexecução Moderada	98,52	Alto alinhamento	54,63	Subexecução Moderada	107,20	Alto alinhamento
	Serviço de TI	-	NA	6,19	Subexecução crítica	20,47	Subexecução crítica	328,22	Forte execução acima do planejado



CCA	Material	15,88	Subexecução crítica	21,88	Subexecução crítica	10,22	Subexecução crítica	7,90	Subexecução crítica
	Serviço	43,87	Forte subexecução	150,50	Forte execução acima do planejado	287,72	Forte execução acima do planejado	198,31	Forte execução acima do planejado
	Serviço de TI	-	NA	-	NA	-	NA	-	NA
SOF/PU	Material	25,84	Forte subexecução	43,20	Forte subexecução	17,45	Subexecução crítica	8,49	Subexecução crítica
	Serviço	108,46	Alto alinhamento	156,81	Forte execução acima do planejado	140,28	Execução acima do planejado	51,86	Subexecução moderada
	Serviço de TI	0,77	Subexecução crítica	101,84	Alto alinhamento	1,27	Subexecução crítica	101,67	Alto alinhamento
UFPB	Material	23,82	Subexecução crítica	49,04	Forte subexecução	101,38	Alto alinhamento	44,43	Forte subexecução
	Serviço	42,24	Forte subexecução	68,42	Forte subexecução	49,10	Forte subexecução	77,52	Alto alinhamento
	Serviço de TI	16,08	Subexecução crítica	4,27	Subexecução crítica	3.028,46	Forte execução acima do planejado	84,53	Alto alinhamento

Fonte: autores (2026)

4.3. Desvio Relativo de Planejamento (DRP)

O DRP mensura o afastamento percentual entre planejamento e execução, controlando o porte financeiro das unidades. Sua interpretação segue os critérios estabelecidos no Quadro 2.

Quadro 2 - Classificação do DRP

Faixa do DRP (%)	Classificação da execução	Interpretação analítica
$DRP \leq -75$	Desalinhamento crítico negativo	Forte subexecução do planejamento
$-75 < DRP \leq -50$	Desalinhamento acentuado negativo	Subexecução relevante
$-50 < DRP \leq -25$	Desalinhamento moderado negativo	Subexecução parcial
$-25 < DRP < 25$	Alinhamento elevado	Execução próxima ao planejado
$25 \leq DRP < 75$	Desalinhamento moderado positivo	Execução acima do planejado
$75 \leq DRP \leq 150$	Desalinhamento acentuado positivo	Forte execução não prevista
$DRP > 150$	Desalinhamento crítico positivo	Planejamento claramente insuficiente
NA	Não aplicável	Ausência de planejamento ou execução

Fonte: autores (2026)

A categoria Material apresenta o comportamento mais homogêneo, com DRPs consistentemente negativos e, em grande parte, classificados como desalinhamento crítico



ou acentuado. O padrão é recorrente em CCHSA, CCA e SOF/PU, e apenas pontualmente mitigado na UFPB. Tal comportamento reforça o diagnóstico de subexecução estrutural do planejamento.

A categoria Serviços evidencia maior oscilação, alternando entre desalinhamentos negativos e positivos de elevada intensidade. O CCA registra valores críticos positivos em 2023, enquanto a SOF/PU alterna entre alinhamento elevado e desvios moderados. O padrão sugere planejamento sujeito a reprogramações ao longo do exercício.

Nos Serviços de TI, concentram-se os extremos de desalinhamento. Observam-se desvios críticos negativos próximos de -100% em determinados exercícios e, simultaneamente, episódios de execução muito superior ao previsto, como o DRP superior a 2.900% na UFPB em 2023. A coexistência de extremos indica baixa estabilidade do planejamento nessa categoria.

De forma agregada, o DRP confirma dois eixos estruturais: subexecução crônica em Material e elevada volatilidade em Serviços e TI.

Tabela 3 - Desvio Relativo de Planejamento (DRP)

		DRP(%) 2025	2025	DRP(%) 2024	2024	DRP(%) 2023	2023	DRP(%) 2022	2022
CCHSA	Materia I	-75,24	Desalinhament o crítico	-75,23	Desalinhament o crítico	-83,44	Desalinhament o crítico	-84,80	Desalinhament o crítico
	Serviço	-33,58	Desalinhament o moderado	-1,48	Alinhamento elevado	-45,37	Desalinhament o moderado	7,20	Alinhamento elevado
	Serviço de TI	NA		-93,81	Desalinhamen to crítico	-79,53	Desalinhament o crítico	228,22	Desalinhament o crítico
CCA	Materia I	-84,12	Desalinhament o crítico	-78,12	Desalinhament o crítico	-89,78	Desalinhament o crítico	-92,10	Desalinhament o crítico
	Serviço	-56,13	Desalinhament o acentuado	50,50	Desalinhament o acentuado	187,72	Desalinhament o crítico	98,31	Desalinhament o acentuado
	Serviço de TI	NA		NA		NA		NA	
SOF/ PU	Materia I	-74,16	Desalinhament o acentuado	-56,80	Desalinhament o acentuado	-82,55	Desalinhament o crítico	-91,51	Desalinhament o crítico
	Serviço	8,46	Alinhamento elevado	56,81	Desalinhament o moderado	40,28	Desalinhament o moderado	-48,14	Desalinhament o moderado
	Serviço de TI	-99,23	Desalinhament o crítico	1,84	Alinhamento elevado	-98,73	Desalinhament o crítico	1,67	Alinhamento elevado
UFPB	Materia I	-76,18	Desalinhament o crítico	-50,96	Desalinhament o acentuado	-1,38	Alinhamento elevado	-55,57	Desalinhament o acentuado
	Serviço	-57,76	Desalinhament o acentuado	-31,58	Desalinhament o moderado	-50,56	Desalinhament o acentuado	-22,48	Alinhamento elevado
	Serviço de TI	-83,92	Desalinhament o crítico	-95,73	Desalinhament o crítico	2928,46	Desalinhament o crítico	-15,47	Alinhamento elevado

Fonte: autores (2026)

4.4. Indicador Sintético de Alinhamento do PCA

O ISAP sintetiza o grau global de alinhamento entre o total planejado e o total executado por unidade e exercício, conforme a tipologia apresentada no Quadro 3.



Quadro 3 - Classificação do ISAP

Faixa do ISAP (%)	Classificação	Interpretação analítica
$ISAP \leq 25\%$	Subexecução crítica	Indica forte desalinhamento entre planejamento e execução, com realização muito inferior ao previsto. Evidencia fragilidades severas no processo de planejamento e elevada ineficiência alocativa.
$25\% < ISAP \leq 50\%$	Forte subexecução	Caracteriza execução significativamente abaixo do planejado, revelando superestimação recorrente das demandas e limitações na capacidade de execução orçamentária.
$50\% < ISAP \leq 75\%$	Subexecução moderada	Representa um nível intermediário de desalinhamento, no qual parcela relevante do planejamento é executada, embora persistam distorções sistemáticas entre previsão e realização.
$75\% < ISAP \leq 125\%$	Alto alinhamento	Indica elevada aderência entre planejamento e execução, com desvios considerados aceitáveis dentro da margem operacional, refletindo maior previsibilidade e racionalidade do planejamento.
$ISAP > 125\%$	Execução além do planejado	Aponta realização substancialmente superior ao previsto, sugerindo subestimação do planejamento, práticas reativas ou incorporação tardia de demandas não previstas no PCA.

Fonte: autores (2026)

A Tabela 4 revela heterogeneidade significativa entre as unidades.

O CCA apresenta subexecução crítica em todos os exercícios, com ISAP sistematicamente inferior a 25%, indicando desalinhamento estrutural persistente.

O CCHSA registra forte subexecução ao longo de todo o período, sem evidência de trajetória consistente de melhoria.

A SOF/PU apresenta os maiores níveis de alinhamento relativo, especialmente em 2023 e 2025, embora com oscilações relevantes em 2022 e 2024, indicando padrão ainda não plenamente estabilizado.

A UFPB demonstra desempenho intermediário, com subexecução moderada entre 2022 e 2024 e regressão para forte subexecução em 2025.

O ISAP evidencia que o desalinhamento não é homogêneo entre unidades, sugerindo diferentes níveis de capacidade de articulação entre planejamento e execução.

A persistência dos desvios, captada de forma consistente pelos indicadores absolutos (DAP), relativos (IEP/DRP) e agregados (ISAP), indica que o PCA tem desempenhado, no período analisado, um papel ainda limitado como instrumento de coordenação e indução do planejamento das contratações.

Os resultados indicam espaço para aperfeiçoamento institucional do instrumento, especialmente no que se refere à padronização de práticas e à integração entre unidades, na integração entre áreas demandantes, orçamentárias e executoras e no uso sistemático do ISAP como métrica de monitoramento institucional. Tal abordagem é convergente com a literatura nacional e internacional, que enfatiza a relevância de indicadores sintéticos para qualificar a gestão pública, reduzir assimetrias internas e ampliar a capacidade estatal de planejamento de compras orientado à geração de valor público (Matias-Pereira, 2021; TCU, 2024; OCDE, 2021).



Tabela 4- Indicador Sintético de Alinhamento do PCA (ISAP) – Total por Unidade

UG	ISAP (%) 2025	SITUAÇÃO 2025	ISAP (%) 2024	SITUAÇÃO 2024	ISAP (%) 2023	SITUAÇÃO 2023	ISAP (%) 2022	SITUAÇÃO 2022
CCHSA	38,56	Forte subexecução	47,71	Forte subexecução	26,23	Forte subexecução	42,80	Forte subexecução
CCA	18,93	Subexecução crítica	24,50	Subexecução crítica	17,19	Subexecução crítica	15,32	Subexecução crítica
SOF/PU	91,29	Alto alinhamento	144,28	Execução além do planejado	109,91	Alto alinhamento	44,84	Forte subexecução
UFPB	34,15	Forte subexecução	52,60	Subexecução moderada	64,93	Subexecução moderada	66,19	Subexecução moderada

Fonte: autores (2026)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo investigou em que medida o Plano de Contratações Anual se materializa na execução orçamentária da UFPB, tomando como base quatro indicadores complementares. Os resultados demonstram que o desalinhamento entre planejamento e execução apresenta caráter recorrente e estrutural no período analisado.

A categoria Material evidencia subexecução sistemática, indicando superestimação das demandas ou limitações persistentes na capacidade de execução. A categoria Serviços opera sob maior volatilidade, alternando entre subexecução e execução acima do previsto, o que sugere reprogramações intraexercício e menor previsibilidade inicial. Nos Serviços de TI, os extremos observados indicam elevada reatividade e baixa estabilidade do planejamento.

O ISAP confirma o caráter sistêmico dessas fragilidades, revelando distintos níveis de maturidade institucional entre as unidades. Enquanto algumas demonstram maior coordenação entre planejamento e execução, outras permanecem em desalinhamento estrutural, evidenciando assimetrias organizacionais e limitações na capacidade estatal de planejamento. Esses resultados convergem com a literatura que aponta o subdesenvolvimento do planejamento de compras públicas no Brasil, historicamente concentrado na fase licitatória em detrimento do planejamento prévio (OCDE, 2021; TCU, 2021).

Teoricamente, o estudo contribui ao operacionalizar o alinhamento entre planejamento e execução por meio de um modelo integrado de indicadores absolutos, relativos e sintéticos, ampliando o instrumental analítico para avaliação da governança das contratações públicas e oferecendo ferramenta replicável em outras instituições federais.

No plano gerencial, os achados indicam a necessidade de: (a) aperfeiçoar critérios de estimativa de demanda, especialmente em Material; (b) institucionalizar mecanismos formais de monitoramento intraexercício; e (c) fortalecer a governança e a capacidade técnica no planejamento de contratações de TI.

Como limitação, destaca-se o foco em uma única instituição e a predominância de análise quantitativa com dados secundários. Recomenda-se a realização de estudos qualitativos complementares para aprofundar a compreensão dos fatores organizacionais que explicam os padrões identificados.



Em síntese, o fortalecimento do PCA como instrumento estratégico depende menos de sua formalização normativa e mais da consolidação de capacidades institucionais que integrem planejamento, orçamento e execução. O alinhamento entre planejamento e execução emerge, assim, como dimensão empírica relevante da governança das contratações públicas e como expressão da capacidade de coordenação organizacional no âmbito da instituição analisada.



REFERÊNCIAS

Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Brasil. (2021). Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. <https://www.planalto.gov.br/>

Brasil. (2022). Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. *Regulamenta o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. (2019). Instrução Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2019. *Plano de Contratações Anual*.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (1995). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>

Fayol, H. (1990). *Administração industrial e geral* (14ª ed.). Atlas. (Obra original publicada em 1916)

Fenili, R. (2020). *Governança em aquisições públicas: Teoria e prática à luz da realidade brasileira*. Impetus.

Giacomoni, J. (2017). *Orçamento público* (18ª ed.). Atlas.

Gil, A. C. (2022). *Como elaborar projetos de pesquisa* (7ª ed.). Atlas.

Giotopoulos, I., Pavlou, G., Danchev, S., & Tsakanikas, A. (2015). Public procurement reforms in Greece: The impact of improved transparency on government expenditures. *Journal of Public Procurement*, 15(4), 458–475.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2021). *Execução orçamentária e qualidade do gasto público: Evidências recentes*. IPEA.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2023). *Eficiência na execução orçamentária federal: Aspectos institucionais e desafios*. IPEA.

Lima, L. (2018). *Orçamento público: Teoria, prática e legislação* (2ª ed.). Forense.



Manzoor, A. (2014). A look at efficiency in public administration: Past and future. *SAGE Open*, 4(4). <https://doi.org/10.1177/2158244014564936>

Matias-Pereira, J. (2021). *Curso de administração pública* (9ª ed.). Atlas.

McCue, C. P., Prier, E., & Swanson, D. (2015). Five dilemmas in public procurement. *Journal of Public Procurement*, 15(2), 177–207.

Mintzberg, H. (2004). *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Bookman.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Moore, M. H. (2014). *Public value: Deepening, extending, and refining the framework*. Harvard University Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2020*. OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021a). *Combate a cartéis em licitações no Brasil: Public procurement review of Brazil*. OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021b). *Fighting bid rigging in Brazil: A review of federal public procurement*. OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *Government at a glance 2023*. OECD Publishing.

Osborne, S. P. (2021). *Public governance and public services: A new conceptualization* (2nd ed.). Routledge.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy* (6th ed.). Routledge.

Peters, B. G. (2018). *The challenge of policy coordination*. Policy Design and Practice, 1(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>

Secchi, L. (2021). *Governança pública: Teoria e prática* (2ª ed.). Atlas.

Tribunal de Contas da União. (2020). *Levantamento de governança e gestão das contratações públicas*. TCU.



Tribunal de Contas da União. (2022). *Boas práticas de planejamento das contratações*. TCU.

Tribunal de Contas da União. (2024). *Licitações e contratos: Orientações e jurisprudência do TCU* (5ª ed.). TCU.

World Bank. (2017). *World development report 2017: Governance and the law*. World Bank.

Zamberlan, L. (2016). *Pesquisa em ciências sociais aplicadas*. Editora Unijuí.