



Inovações no planejamento de compras públicas: lições de Fortaleza, Brasil

Contributors: **Caroline Cavallari, Colin Erhardt, Maja Gray, Elena Hoffnagle, and Laura Merryfield**

Interview With:

Leonardo Silva

Coordenador de Gestão de Aquisições Corporativas da [Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão \(SEPOG\)](#) da Prefeitura de Fortaleza

Joice Freitas

Gerente de Gestão de Aquisições e Registro de Preços da [Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão \(SEPOG\)](#) da Prefeitura de Fortaleza

Elisangela Teixeira

Superintendente Adjunta do IPLANFOR e diretora fundadora do [Desigual Lab](#), unidade do Instituto de Planejamento da Prefeitura de Fortaleza

Muitos governos estaduais e municipais nos Estados Unidos e na América Latina estão criando um planejamento cada vez mais robusto de compras públicas, alinhando-as ao seu planejamento estratégico para promover maior eficiência e eficácia. O Government Performance Lab (GPL) da Harvard Kennedy School conversou com lideranças na área de licitações e compras públicas em Fortaleza, Brasil, envolvidas no desenvolvimento do Plano de Contratação Anual (PCA) do município, um processo que antes era opcional e que se tornou obrigatório pela recente legislação de compras do país, a [Nova Lei de Licitações e Contratos](#).

Nesta entrevista de Inovações em Governos, discutimos como essa nova lei pode tornar o processo de compras mais eficiente e transparente; a importância da colaboração entre diferentes secretarias e órgãos municipais e do envolvimento de servidores do setor demandante e das áreas técnicas para tornar as compras mais estratégicas; o valor de publicar seu plano de contratações; e como as lideranças nas áreas de compras públicas podem aproveitar a nova legislação para estimular a inovação em suas equipes.

Sobre Fortaleza:

Fortaleza é a capital do estado do Ceará, no nordeste do Brasil. Com uma população de mais de 2.6 milhões de pessoas, é a quarta maior cidade do Brasil e um importante centro industrial e comercial com um grande setor de turismo. Sua força de trabalho municipal é de 36.338 servidores (efetivos, comissionados e temporários) e tem um orçamento anual de aproximadamente 13 bilhões de reais, ou US\$2.6 bilhões de dólares americanos para 2024. Em 2023, Fortaleza publicou 683 processos licitatórios de bens e serviços que variam de material de escritório a serviços de construção e reparo, bem como serviços e equipamentos médicos e hospitalares.

Sobre Compras Públicas e Contratações no Brasil:

De acordo com a Constituição brasileira, o governo federal é responsável por estabelecer normas gerais para licitações e contratos administrativos. Como resultado, estados e municípios aderem às leis federais de licitação. Isso ajuda a criar padrões uniformes em todo o país e, ao mesmo tempo, permite que cada governo local regule a implementação dessas normas para atender às suas necessidades específicas.

Em 2021, o governo federal do Brasil aprovou a nova Lei de Licitações e Contratos, desenvolvida com o objetivo de reduzir o excesso de burocracia, melhorar a transparência e a eficiência e promover o uso de inovação e tecnologia. A conformidade com as regulamentações recém-estabelecidas tem representado um desafio significativo para estados e municípios, exigindo não apenas que os órgãos revisem suas normas de compras, como também reformulem os processos operacionais e os programas de capacitação para atender à nova realidade.



Conquistas da Cidade:

- Em 2023, Fortaleza recebeu a [Certificação Ouro no programa What Works Cities Certification](#) (WWC) por seu excelente trabalho usando dados e evidências para gerar resultados para os residentes.
- Em 2022, Fortaleza foi selecionada para fazer parte do programa [City Data Alliance](#), o qual visa apoiar governos locais a utilizarem dados para fortalecer suas operações, inovar os serviços públicos e produzir melhores resultados para a população.
- Selecionada entre 129 cidades candidatas para participar do programa [Cities Forward](#), uma iniciativa focada em projetos que solucionam desafios urbanos críticos relacionados à sustentabilidade, inclusão e resiliência.



Links relevantes

- [Portal Nacional de Compras Públicas](#) (PCNP). É o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Lei nº 14.133, de 2021.
- [Painel de dados do Portal Nacional de Compras Públicas](#) (PCNP). Reúne dados sobre as compras públicas a nível federal, estadual e municipal.
- [“Fighting Bid Rigging in Brazil: A review of federal public procurement”](#). Publicação sobre compras públicas e licitações no Brasil da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (em inglês).

1. Conte-nos sobre as principais mudanças trazidas pela nova legislação federal de compras. O que a legislação está tentando alcançar?

Leonardo: As compras públicas sempre foram um processo complexo e burocrático no Brasil. A nova legislação federal de compras tem como objetivo melhorar a inovação e simplificar o processo de compras, introduzindo uma estrutura de governança mais robusta, principalmente na fase preparatória, e aumentando a flexibilidade na aquisição de bens e serviços. Por exemplo, um componente interessante da lei são as novas modalidades de licitação, como o Diálogo Competitivo, que permite a aquisição de soluções inovadoras e complexas sem especificações técnicas excessivamente prescritivas, promovendo a concorrência com base na capacidade técnica e na originalidade das propostas.

“ O planejamento insuficiente e a previsão limitada das compras têm sido uma **falha importante no processo de aquisição.** ”

O planejamento insuficiente e a previsão limitada das compras têm sido uma falha importante no processo de aquisição. Nesse sentido, a nova lei introduziu duas mudanças importantes: primeiro, introduziu o planejamento de compras públicas como princípio e uma etapa importantíssima e necessária da fase preparatória da contratação, por meio da adoção obrigatória de um Plano de Contratações Anual; e, segundo, criou um sítio eletrônico único, o [Portal Nacional de Contratações Públicas](#) (PNCP), para divulgação das compras de todas as unidades da federação, uma ferramenta com documentos digitalizados para sinalizar intenções de contratações ao mercado fornecedor e facilitar a previsão de contratações públicas, bem como oferecer treinamentos e capacitações para os agentes de contratação.

Portal Nacional de Contratações Públicas

Buscar no PNCP

Entrar

Planos de Contratações Anuais > PCA 2024 - MUNICIPIO DE FORTALEZA

PCA 2024 - 07.954.605/0001-60 - MUNICIPIO DE FORTALEZA

Última atualização: 22/05/2024

Data da publicação no PNCP: 28/12/2023

Esfera: Municipal

Poder: Não se Aplica

VALOR TOTAL ESTIMADO
R\$ 7.308.183.036,4675

QUANTIDADE DE ITENS
5.181

Baixar arquivo

Baixe o arquivo com a relação de itens dos planos das unidades do órgão (csv)

Valor Total Estimado e Qtde de itens por Categoria

Categoria	Valor Total Estimado (R\$)	Qtde de Itens
Material	R\$ 1.040.664.851,7828	~3.500
Serviço	R\$ 3.969.902.114,3847	~1.500
Obra	~100	~100
Serviços de Engenharia	~100	~100
Soluções de TIC	~100	~100
Locação de Imóveis	~100	~100
Alienação/Concessão/Permissão	~100	~100
Obras e Serviços de Engenharia	~100	~100

Planos das Unidades

Id pca PNCP	Unidade	Valor total estimado (R\$)	Data publicação no PNCP	Detalhar
07954605000160-0-000001/2024	13201 - Agência de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental	R\$ 911.582,00	28/12/2023	🔗
07954605000160-0-000003/2024	11205 - Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza	R\$ 3.247.520,83	28/12/2023	🔗
07954605000160-0-000004/2024	11204 - Agência de Fiscalização de Fortaleza	R\$ 2.630.886,9167	28/12/2023	🔗
07954605000160-0-000005/2024	19201 - Autarquia Municipal de Trânsito	R\$ 44.741.500,00	28/12/2023	🔗

O novo Portal Nacional de Compras Públicas fornece uma plataforma que centraliza informações sobre editais e avisos de contratações.

Historicamente, os municípios eram incentivados a criar planos de compras, mas isso não era obrigatório. Agora, com a nova legislação, os municípios são obrigados a criar um Plano de Contratações, que documenta todas as intenções de compras e contratos pretendidos para o ano seguinte, fazendo com que os servidores pensem e antecipem possíveis soluções para atender às necessidades de suas Secretarias para atendimento da população.

Joice: A nova legislação está realmente tentando mudar a cultura de compras no Brasil. Historicamente, nossa abordagem era muitas vezes automática - fazíamos o que sempre fizemos - e as pessoas nem sempre entendiam a importância do planejamento para o ano seguinte. A nova regulamentação introduziu etapas e estruturas para proteger e documentar a fase de planejamento das compras públicas. Ela também visa trazer maior transparência e aumento da concorrência. Como muitos municípios farão o upload de seus planos de aquisição no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), não somente a população como também potenciais fornecedores de todo o país terão acesso a essas informações de forma centralizada e organizada.

2. A reforma dos processos de compras públicas já estava no radar de Fortaleza?

Quais desafios relacionados ao planejamento de compras públicas a cidade estava enfrentando?

Joice: Antes da nova legislação, Fortaleza já havia feito alguns esforços para melhorar o planejamento de compras e aumentar a eficiência dos processos. Por exemplo, buscamos aprimorar o sistema gestor de catálogo de itens do município e o sistema de controle de compras, digitalizamos alguns aspectos do nosso processo de compras, e nos concentramos em melhorar a pesquisa de mercado. Estávamos especialmente motivados porque o recebimento de financiamentos externos

geralmente exige o aprimoramento da eficiência e capacitação de servidores na área de compras públicas.

Porém, antes da nova legislação, nossos esforços não eram abrangentes: era publicizado apenas o plano de contratação das compras corporativas gerenciadas pela SEPOG. Ainda não tínhamos uma política ou iniciativa em toda a cidade para melhorar as compras públicas. Cada secretaria operava de uma forma mais independente, sem maior comunicação ou colaboração, o que resultava em uma falta de coordenação na área de compras. Por exemplo, algumas compras comuns foram centralizadas na SEPOG, mas outras estavam sendo feitas de forma independente pelas secretarias, o que significa que nem sempre conseguíamos os melhores preços para compras de grande volume.

Leonardo: Todos os planos de aquisição que foram divulgados em anos anteriores eram muito gerais ou mais focados em compras comuns, com previsões semelhantes às dos anos anteriores, sem um alinhamento cuidadoso com as prioridades estratégicas ou o orçamento da cidade.

3. Você pode nos explicar os passos adotados para implantar o Plano de Contratações Anual (PCA) em Fortaleza?

Joice: Inicialmente, nossa equipe da SEPOG trabalhou com as secretarias municipais que têm o maior número de aquisições anuais, como a Secretaria de Educação, para discutir a possível implementação da PCA em toda

“ Ao colaborar com as secretarias, notamos que **muitos servidores não detinham o conhecimento necessário para fazer um bom planejamento de compras públicas.** ”

a cidade. Compartilhamos nosso modelo de planejamento e obtivemos feedback das equipes e, depois, aprimoramos o modelo com base nas necessidades e devolutivas que elas nos deram. Essa etapa foi fundamental para identificar possíveis dúvidas ou desafios que as secretarias poderiam enfrentar durante a implementação. Além disso, isso significou que, antes do lançamento oficial, as maiores secretarias já estavam familiarizadas com o modelo e já haviam fornecido sugestões, o que facilitou o envolvimento.

Como próximo passo, a cidade formalizou o PCA por meio de um decreto, exigindo sua implementação no ano seguinte. O decreto delineou o processo, estabeleceu prazos, esclareceu metas e forneceu nosso modelo preliminar para as secretarias utilizarem.

Após a publicação do decreto, a SEPOG montou uma equipe dedicada para dar suporte direto às equipes das secretarias e responder às suas perguntas específicas. Realizamos reuniões com secretarias que precisavam de maior apoio, incluindo as Secretarias de Governo, Educação, Saúde e Infraestrutura.

Leonardo: Ao colaborar com as secretarias, notamos que muitos servidores não detinham o conhecimento necessário para fazer um bom planejamento de compras públicas e não estavam acostumados a ter que estimar com segurança as quantidades do que necessitariam comprar no ano seguinte ou até mesmo como utilizar a base de dados dos bens ou serviços usados no ano anterior para isso. Essas conversas mostraram que havia uma grande necessidade de treinamentos e capacitações dos servidores que atuam na área em diversos aspectos do processo de compras públicas. Abordamos isso como um projeto bem “mão na massa” da nossa parte: não estávamos apenas fazendo exigências, mas sim apoiando e trabalhando junto às equipes das secretarias.

“ **Foi fundamental dedicar algum tempo para explicar a importância dessas mudanças**, envolver a liderança de todas as secretarias quando as coisas travavam, criar grupos de trabalho informais para ouvir os desafios das equipes das secretarias e contar com o apoio dos secretários e secretárias. ”



Treinamento realizado pela equipe da SEPOG sobre a elaboração do Plano de Contratações Anual.

Aproveitamos essa exigência legislativa específica como uma oportunidade de oferecer treinamento mais geral sobre compras públicas, trazendo vários palestrantes e organizando diversos cursos no tópico de compras públicas para nossos servidores.

Joice: Quando a Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2024 foi finalmente aprovada, as secretarias tiveram um prazo para ajustar o planejamento (PCA), se necessário, de acordo com as informações orçamentárias mais recentes, e para adicionar mais detalhes para que a cidade tivesse um plano de compras final que pudesse ser incluído no PNCP. Como tínhamos um cronograma apertado, decidimos fazer um workshop de três dias com todas as secretarias para ajudá-las a revisar e ajustar seus planos.

Já treinamos mais de 200 servidores e servidoras por meio desses workshops, criando coesão na equipe e demonstrando que as compras públicas são uma prioridade fundamental para a cidade.

4. Quais foram os principais desafios e barreiras que vocês encontraram durante a implementação e quais estratégias vocês utilizaram para superá-los?

Joice: Um dos maiores desafios foi mudar a cultura de como o planejamento das compras públicas era realizado; muitas secretarias estavam preocupadas com o volume de trabalho que isso poderia acarretar. De acordo com a nova legislação, agora você precisa entender e articular mais detalhadamente as necessidades do seu departamento e o porquê dessas necessidades serem importantes. Isso causou muita dificuldade no início! Mas foi fundamental dedicar algum tempo para explicar a importância dessas mudanças, envolver a liderança de todas as secretarias quando as coisas travavam, criar grupos de trabalho informais para ouvir os desafios das equipes das secretarias e contar com o apoio dos secretários e secretárias.

5. O que mudou em Fortaleza agora que a nova legislação federal e o PCA da cidade estão em vigor? Que impactos você prevê com a implementação do PCA em Fortaleza, inclusive para a população?

Leonardo: Com o novo processo em vigor, diferentes coordenadorias (técnica, compras, planejamento e orçamento) tiveram que trabalhar mais próximas umas das outras buscando se ajustar às exigências da nova lei no que tange ao planejamento para entender as necessidades de aquisição. Notamos um aumento na integração para entender as necessidades de aquisição, tanto entre, quanto dentro das secretarias. Um segundo aspecto interessante foi que as secretarias começaram a tomar suas decisões de compra com base em dados mais concretos, incluindo informações como os resultados e execução de contratos anteriores. As equipes também começaram a atentar para suas reais necessidades e fazer perguntas importantes, como "ainda precisamos dessa quantidade de material de escritório?" ou "se não publicarmos nossa licitação até determinada data, isso significa que teremos falta nos estoques de medicamentos em nosso hospital?".

Joice: Os gerentes de contratos geralmente têm percepções importantes sobre desafios, sucessos e áreas de melhoria do passado. Ao participarem de discussões colaborativas, essas percepções se tornam mais fáceis de incorporar ao processo

“ A população agora tem maior acesso a informações sobre o que uma cidade compra, como essas compras são feitas e quanto a cidade está gastando. ”

de planejamento. Anteriormente, um gestor de contratos talvez não estivesse envolvido no processo de planejamento, embora tivesse uma boa noção da execução e dos problemas do contrato anterior e das mudanças que precisariam ser feitas na próxima aquisição.

Elisangela: Em termos de impactos, prevemos uma melhor relação custo/benefício ao evitar o desperdício de recursos públicos. Para a população, isso significa transferir mais gastos públicos das próprias instituições do governo para mais investimentos em políticas que possam promover o bem-estar.

Leonardo: Acho que a responsabilidade será levada muito mais a sério. A população agora tem maior acesso a informações sobre o que uma cidade compra, como essas compras são feitas e quanto a cidade está gastando. A população, imprensa e os pesquisadores acadêmicos também podem acompanhar e cobrar dos gestores públicos o cumprimento das políticas públicas da localidade. A lei passou a exigir mais transparência, fazendo com que muitas secretarias dessem maior publicidade às contratações diretas nos processos por dispensa de licitação, até então restritas à divulgação local. Uma maior transparência permitirá que a sociedade exija a prestação de contas dos funcionários públicos.

Joice: Uma secretaria disse que já está se preparando para uma próxima aquisição de alta importância e definindo com antecedência a data em que abrirá os processos de licitação para que os serviços em questão possam ser entregues à população em tempo hábil. Esse planejamento proativo ajudará a minimizar os riscos de bens e serviços não serem entregues devido a atrasos nas aquisições.

“ Também esperamos que isso aumente a participação e concorrência, pois os fornecedores agora têm acesso a informações do que a cidade precisará comprar com antecedência e podem se planejar adequadamente. ”

Leonardo: Obviamente, também esperamos que isso aumente a participação e concorrência, pois os fornecedores agora têm acesso a informações do que a cidade precisará comprar com antecedência e podem se planejar adequadamente. Uma evidência anedótica é que, depois que publicamos o PCA de Fortaleza de 2024 no PNCA, nosso departamento de Tecnologia da Informação notou um aumento no tráfego em nossa página de compras públicas a partir de vários estados que não a acessavam antes. Essa é uma evidência de que nossas contratações estão ganhando mais visibilidade, e esperamos que isso nos ajude a divulgar e a atrair mais fornecedores para trabalhar com a cidade e, conseqüentemente, a realizar contratações mais vantajosas para o município. Esperamos que, no futuro, possamos acompanhar de forma mais efetiva nossas licitações e constatar que ficaram mais competitivas, monitorando dessa forma o número médio de propostas recebidas por licitação, bem como com quantos e quais fornecedores exclusivos Fortaleza está fazendo negócios.

6. Quais são os próximos passos cruciais para manter o engajamento e continuar progredindo?

Leonardo: Planejamos continuar criando espaços para que as secretarias possam dialogar, trocar lições aprendidas e compartilhar boas práticas e dar feedback de forma efetiva. Sempre podemos fazer melhor e reconhecemos que esse é um processo de melhoria contínua. Estamos trabalhando para melhorar não apenas o plano de contratações em si, mas também o suporte que oferecemos às secretarias.

Elisangela: A institucionalização dos procedimentos é fundamental. Procedimentos bem documentados para os servidores e servidoras que entram na área de compras ajudarão a sustentar essas mudanças. Isso também ajuda a criar memória institucional, evitando a perda de conhecimento quando as partes interessadas estratégicas deixam o serviço público.

Joice: Continuaremos a desenvolver a capacidade das secretarias de forma mais geral com workshops e treinamentos, respondendo a perguntas e permitindo que elas compartilhem suas melhores práticas e lições aprendidas. Como próxima etapa, também queremos continuar ajustando nosso processo de planejamento de contratações, tornando-o mais completo, claro e fácil de usar.

7. Que lições você destacaria para outros países ou cidades que desejam implementar melhorias em seu processo de planejamento de compras públicas?

Leonardo: Primeiro, envolva as principais partes interessadas no processo. Com qualquer inovação, há muita coisa a aprender. Fizemos questão de envolver diversos órgãos no processo, como os órgãos reguladores, procuradoria, departamentos jurídicos e de controle interno no início do processo. Isso não só foi útil por nos proporcionar

uma melhor compreensão dos aspectos legais, como também nos permitiu contar com seu apoio durante toda a implementação das novas regras e ferramentas.

Em segundo lugar, certifique-se de testar os novos procedimentos e ferramentas com os demais órgãos. Nós nos reunimos frequentemente com outras secretarias para apresentar as novas funcionalidades implementadas e testar as novas ferramentas, bem como passar todas as diretrizes, e isso foi fundamental para compartilhar informações e aprendermos mais sobre seus processos específicos, pontos desafiadores e questionamentos existentes. Esse envolvimento ajudou a acelerar a adoção das novas práticas em outras secretarias. Ditar diretrizes sem entender os processos internos das secretarias causaria muita resistência e problemas posteriores, como a utilização de ferramentas desalinhada de seu propósito.

Joice: Designar uma secretaria ou órgão para conduzir o projeto ajudará muito. É necessário que haja um órgão capaz de definir diretrizes e dar suporte a outras secretarias sempre que necessário. Nossa Coordenadoria dentro da SEPOG desempenhou essa função em Fortaleza e possibilitou que outras secretarias avançassem com seu próprio planejamento de compras.

Por fim, as áreas de compras, planejamento e orçamento precisam se comunicar e trabalhar juntas. Criar o espaço para que isso aconteça foi uma atividade extremamente valiosa.

“ Como próxima etapa, também queremos continuar ajustando nosso processo de planejamento de **contratações, tornando-o mais completo, claro e fácil de usar.** ”



Leonardo Silva

Coordenador de Gestão de Aquisições Corporativas na Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza.

Leonardo Pereira da Silva é Coordenador de Gestão de Aquisições Corporativas na [Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG](#). Leonardo possui mais de 10 anos de experiência em gestão pública. Durante sua carreira, também passou pelas Secretarias de Saúde e Infraestrutura, focado na área de licitações e compras públicas. Atualmente, está cursando o mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). É especialista em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes pela Universidade de São Paulo (USP) e é graduado em Direito e Administração pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).



Joice Freitas

Gerente da Célula de Gestão de Aquisição Corporativas e de Registro de Preços da Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza.

Joice Nogueira de Freitas é analista de planejamento e gestão e gerente da Célula de Gestão de Aquisição Corporativas e de Registro de Preços da [Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG](#) do Município de Fortaleza. Atualmente, Joice é responsável por apoiar outras secretarias do município no desenvolvimento de sua estratégia de compras, bem como na elaboração de seus Planos de Contratações Anuais. Além de sua atuação no setor público, Joice também acumula anos de experiência no terceiro setor, na área de controladoria, e setor privado. É graduada em Ciências Contábeis e especialista em Gestão Pública com ênfase em Auditoria e Controle Externo no Setor Público pela Universidade Federal do Ceará - UFC.



Elisângela Teixeira

Founding Director of Desigual Lab



Elisângela Teixeira é diretora fundadora do [Desigual Lab](#), um laboratório governamental focado no desenvolvimento de políticas públicas informadas por evidências experimentais. Possui experiência em gestão pública nas esferas federal, estadual e municipal. Foi diretora do Observatório de Fortaleza (Ceará, Brasil) de 2021 a 2024. Atualmente atua também como vice-presidente do Instituto de Planejamento de Fortaleza. Professora da Universidade Federal do Ceará, onde coordena o Laboratório de Ciências Cognitivas e Psicolinguística, especializado em rastreamento ocular, é doutora em Linguística pela UFC, mestre em Estudos da Linguagem pela PUC-Rio e em Ciências Cognitivas pela École Normale Supérieure de Paris.

The **Procurement Excellence Network** is an initiative of the Government Performance Lab designed to help public sector leaders use government procurement as a tool to improve resident outcomes and advance equity. The **Government Performance Lab**, housed at the Taubman Center for State and Local Government at the Harvard Kennedy School, conducts research on how governments can improve the results they achieve for their citizens. An important part of this research model involves providing hands-on technical assistance to state and local governments. Through this involvement, we gain insights into the barriers that governments face and the solutions that can overcome these barriers. By engaging current students and recent graduates in this effort, we are able to provide experiential learning as well.

The Government Performance Lab is grateful for support from Bloomberg Philanthropies.