

# Painel de Preços - Inovação na Estimativa de preços em compras públicas

*Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Presidência da República*

Até o lançamento dessa iniciativa o governo federal não contava com uma ferramenta própria de balizamento de preços, o que inviabiliza a comparação pelos seus próprios preços praticados em contratos públicos. A maior parte dos gestores de compras contava com pesquisas de preço enviadas diretamente ao mercado, o que gerava distorções acentuadas e extrema morosidade.

É fundamental para avaliação das propostas apresentadas em compras públicas que os gestores consigam medir a sua compatibilidade com os preços praticados no mercado. Daí a importância da estimativa de preços que antecede as compras públicas.

Assim, a extrema dependência dos preços fornecedores de mercado e a ausência de ferramenta simples e intuitiva de pesquisa de preços praticados na administração eram dificuldades enfrentadas por agentes públicos.

O painel de preços é uma ferramenta livre e de acesso gratuito. A ferramenta fornece pesquisa de mercado, análise e comparação de preços de referência para contratação de bens e serviços gerais no serviço público. É uma importante ferramenta de modernização e apoio aos gestores que poderão racionalizar o gasto público e reduzir o tempo de contratação nos processos licitatórios. Além disso, é um valioso instrumento de transparência, pois disponibiliza acesso aos dados das compras públicas realizadas por diferentes órgãos.

Atualmente, o painel de preços recebe, em média, 6.100 acessos / dia. Leva-se aproximadamente sete minutos para a conclusão de uma pesquisa de preços na ferramenta, o que antes era feito entre trinta a sessenta dias. O acesso é totalmente gratuito e os dados disponíveis na ferramenta são atualizados mensalmente.

### **Caracterização da situação problema**

É fundamental, para avaliação das propostas apresentadas por fornecedores em compras públicas, que os gestores públicos consigam **medir a sua compatibilidade com os preços praticados no mercado**. Daí a importância da estimativa de preços que antecede as compras públicas, ou seja, proporcionar uma avaliação segura das propostas.

Aspectos como planejamento financeiro, alocação de recursos orçamentários, definição da forma de comprar, identificação de preços abusivos e de propostas inexequíveis, identificação da necessidade de negociação com fornecedores, fundamentação da economicidade da compra, contratação ou prorrogação contratual, justificativa para uma compra no sistema de registro de preços, são exemplos da importância da estimativa de preços nas compras públicas. Até o lançamento dessa iniciativa, o governo federal **não contava com uma ferramenta própria de balizamento de preços**, o que inviabilizava a comparação pelos seus próprios preços praticados em contratos públicos. Para instruir seus processos, a maior parte dos gestores de compras contava com pesquisas de preço enviadas diretamente ao mercado, o que gerava distorções acentuadas e extrema morosidade.

Uma parcela de gestores de compras utilizava **soluções privadas para pesquisa de preços praticados pelo governo**. Em levantamento feito nos anos de 2015 e 2016, cerca de oitocentas unidades compradoras, de um total de mais de 6.500, contrataram tais ferramentas de pesquisa, a um custo anual

estimado de aproximadamente R\$ 8 milhões, que apenas viabilizam acesso aos preços armazenados no portal da transparência do próprio governo federal.

**Decorridos 24 anos**, desde a publicação da Lei no 8.666/1993 até o lançamento do painel de preços, os procedimentos ou rotinas da fase de pesquisa de preços pouco evoluíram. Com isso, o governo por não ter criado a sua própria ferramenta de

pesquisa de preços, convivia, até então, com sistemas eletrônicos desenvolvidos por terceiros, sem garantia da qualidade dos dados fornecidos, e que não possuem os requisitos mínimos, metodológicos e regulamentares para agregar qualidade no processo de compras públicas.

Assim, a **extrema dependência dos preços de fornecedores de mercado e a ausência de ferramenta simples e intuitiva** de pesquisa de preços praticados na administração eram algumas das dificuldades enfrentadas por agentes públicos.

Por fim, é importante ressaltar, com base em relatos e experiências no último ano, que **a fase de pesquisa de preços demorava semanas, ou até meses**, para ser concluída, diante da dificuldade de interlocução e dependência de fornecedores. Tal fato é ainda mais importante por impactar não somente no procedimento licitatório em si, mas também na renovação de contratos feitos, em regra, anualmente.

## **Objetivos da iniciativa**

Decorridos nove meses desde a entrada em operação do painel de preços, já é possível aferir, a partir das informações recolhidas no âmbito da ferramenta, em que medida os objetivos traçados para a iniciativa foram, ou não, alcançados.

O projeto apresentado pela secretaria de gestão na 22a edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal traz os seguintes objetivos:

- **Simplicidade?** ferramenta intuitiva e fácil de usar;

- **Agilidade?** proporciona maior celeridade ao processo de pesquisa de preços;
- **Economia?** permite comparar preços praticados por órgãos públicos, minimizando riscos de compras com preços inexequíveis, exorbitantes ou com sobre preço;
- **Reduz custos operacionais?** reduz o desperdício de recursos administrativos e humanos;
- **Transparência?** garante transparência aos preços homologados por órgãos que utilizam o SIASG/Comprasnet;
- **Desburocratização?** desobriga o ente público de aguardar resposta de fornecedores;
- **Apoio à tomada de decisão?** subsidia a negociação de preços e decisões estratégicas sobre contratações/aquisições;
- **Equalização de preços?** Permite a construção de uma base de referência mais apurada para pesquisa de preços futura em um processo retroalimentado.

### **Público-alvo da iniciativa**

Para o desenvolvimento de uma ferramenta própria de pesquisa de preços em compras públicas foi fundamental obter o apoio de órgãos relevantes na administração pública, à medida da importância de atuação de cada um, na área de controle e na operacionalização de compras em situações diversas. Tanto a sistematização do trabalho quanto a ferramenta em si foram apresentadas aos órgãos de controle (TCU e CGU), bem como a órgãos com experiências importantes na realização de compras públicas, tais como Presidência da República, Polícia Federal, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, entre outros.

São público-alvo da iniciativa:

- Servidores e agentes públicos que atuam na área de compras públicas;
- Órgãos de controle (TCU e CGU);
- Sociedade em geral;

### **Descrição das etapas da prática inovadora**

**Etapla preliminar** – busca de apoio de órgãos relevantes na administração pública, à medida da importância de atuação de cada um, na área de controle e na operacionalização de compras em situações diversas. Tanto a sistematização do trabalho quanto a ferramenta em si foram apresentadas aos órgãos de controle (TCU e CGU), bem como a órgãos com experiências importantes na realização de compras públicas. Além do desafio com interessados externos, buscou-se apoio do secretário de gestão do Ministério do Planejamento, bem como do próprio ministro do planejamento. Com tal apoio, foi possível obter a visibilidade necessária para sensibilizar gestores de compras nas 6.500 unidades de compras espalhadas no país, e para alcançar os altos escalões dentro do governo.

**Etapla de construção de dashboards** – criação de visões e *dashboards* que permitissem a comparação de dados do SIASG.

**Etapla de design do produto** – A navegação no painel segue um fluxo simples e intuitivo, com base no desenvolvimento de camada de apresentação *web* responsiva que leva em consideração os aspectos afetivos, experienciais e valiosos de interação entre sistema e usuário.

**Etapla de elaboração de normativos e material de apoio ao usuário** – Para impulsionar o uso do painel foram desenvolvidos vídeos explicativos com tutoriais e realizados diversos treinamentos com apoio da Enap e da Esaf.

## A situação hoje

O painel de preços é uma ferramenta livre e de acesso gratuito, disponível no endereço: <<http://paineldepresos.planejamento.gov.br>> desde o dia 24 de abril de 2017. A ferramenta é constituída de duas áreas: uma que analisa preços de materiais e outra que analisa preços de serviços. Também estão disponíveis no sítio da ferramenta as seções: manual do usuário, vídeos e tutoriais, documentos de apoio e perguntas frequentes.

Figura 58 – Painel de preços



Fonte: Imagem produzida pelo autor

Atualmente, o painel de preços recebe, em média, 6.100 acessos / dia. Leva-se aproximadamente sete minutos para a conclusão de uma pesquisa de preços na ferramenta. O acesso é totalmente gratuito e os dados disponíveis na ferramenta são atualizados mensalmente.

Figura 59 – Painel de preços: documentos



Fonte: Imagem produzida pelo autor

Além disso, por ser baseada em preços homologados em contratações de serviços e aquisições de bens de toda a administração pública federal, a ferramenta passou a ser adotada em diversos municípios e em alguns órgãos de outros poderes (Legislativo e Judiciário), mesmo sem que estejam obrigados a utilizá-la, por se constituir uma boa prática de transparência, bem como por ser a maior base de referência em contratações nacionais.

### Por que a iniciativa é inovadora?

O painel de preços disponibilizou informações de preços praticados nas compras do governo, às quais não eram intuitivas, de fácil acesso e de trivial comparação. A ferramenta permite realizar levantamento de preços em

compras públicas em poucos minutos, **superando e aprimorando rotinas realizadas por mais de vinte anos.**

Em estudos realizados pelo Ministério do Planejamento, verificou-se que **apenas 10% dos órgãos públicos federais possuíam acesso a ferramentas de pesquisa de preços de mercado**, sendo essas versões pagas que geravam ônus à administração pública. Dessa forma, a ferramenta do MP permitiu o **acesso livre e gratuito** aos preços registrados no SIASG.

### **Resultados e/ou impactos da iniciativa**

- Em cerca de sete minutos e em apenas três passos (regra geral), o usuário é capaz de concluir a fase de pesquisa de preços (tempo médio anterior: trinta a sessenta dias);
- Economia na ordem de R\$ 4 milhões/ano (contratação de ferramentas similares);
- 122 mil acessos/mês ou 6.100 acessos/dia;
- 1.063 servidores públicos capacitados na ferramenta nas diferentes esferas e poderes.
- Fomento à crítica e análise dos dados registrados no sistema de compras públicas;
- Identificação de desvios e comportamento indevido de usuários no registro de informações de suas compras no sistema de compras públicas;
- Conscientização a respeito da importância e responsabilidade no registro de informações adequadas no sistema de compras;

**Houve utilização eficiente dos recursos?**



Foram necessários aproximadamente R\$ 1,5 milhão para o desenvolvimento do painel de preços, distribuídos da seguinte forma:

- R\$ 1,4 milhão em licenças de *software* e sustentação da ferramenta;
- R\$ 50 mil em consultoria;
- R\$ 80 mil em desenvolvimento de *software*;

O projeto foi conduzido por três servidores públicos da secretaria de gestão.

### **Parcerias**

Não se aplica.

### **Participação dos beneficiários**

Para a construção da ferramenta, a secretaria de gestão realizou ampla discussão com servidores de diversos órgãos de diferentes esferas e poderes. São esses:

- Tribunal de Contas da União (TCU);
- Controladoria Geral da União (CGU);
- Ministério do Desenvolvimento Social (MDS);
- Casa Civil;
- Governo do Distrito Federal (GDF);
- Superior Tribunal de Justiça (STJ);
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT);
- Departamento de Polícia Federal (DPF);
- Ministério da Saúde (MS);
- Ministério da Justiça (MJ);
- Secretaria de Direitos Humanos (SDH);

- Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

As contribuições foram acolhidas e discutidas internamente pela equipe do Delog.

### **Mecanismos de transparência e controle social**

Por ser livre e gratuita, a ferramenta vai contribuir para uma fiscalização mais eficiente da aplicação dos recursos públicos.

O painel de preços apresenta dados de compras e valores de acordo com as regiões e os estados brasileiros. Também é possível pesquisar se um fornecedor pratica o mesmo preço em diferentes órgãos, os preços mais altos, médios e baixos de cada produto, dados de compradores e ainda gera um relatório resumido ou detalhado com todos os parâmetros do processo licitatório.

A ampliação da transparência nas compras públicas estimula os gestores a detalhar, durante o processo da licitação, os métodos utilizados para chegar ao preço de referência, que é o valor máximo que o governo está disposto a pagar por determinado produto ou serviço.

### **Grau de replicabilidade**

No relatório preliminar da Comissão de Peritos do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, **recomenda-se a utilização do painel de preços como ferramenta mandatória para a pesquisa de preços nos três poderes da União.**

Órgãos dos poderes Judiciário e Legislativo, apesar de não serem obrigados a seguir a Instrução Normativa no 5/2010, também estão utilizando o painel de preços como importante ferramenta de apoio à tomada de decisão. Além disso, percebe-se ampla utilização por parte de órgãos estaduais e municipais.

## **Grau de sustentabilidade**

Os resultados alcançados pelo painel de preços abrangem as seguintes dimensões sustentáveis:

**Social** – ampliou-se a utilização de uma ferramenta que antes era utilizada por apenas 10% dos órgãos integrantes do SISG.

Além disso, municípios também passaram a ter acesso a esse tipo de ferramenta:

**Econômica** – com o uso da ferramenta espera-se que os balizamentos estejam mais condizentes com os preços de mercado e consequentemente a administração contrate melhor;

**Ambiental** – à medida que os processos de balizamento de preços tornaram-se mais simples reduziu-se o consumo de material de expediente.

## **Quais foram as principais barreiras encontradas no desenvolvimento da prática inovadora?**

As principais barreiras encontradas no desenvolvimento do painel de preços têm-se localizado na parte tecnológica e de dados.

Tais barreiras podem ser traduzidas como:

- Localização e comparação de itens de bens ou serviços em uma base de dados extensa e complexa;
- Criação de uma solução simples que contemple a heterogeneidade de experiência dos usuários; e
- Consolidação de um novo paradigma no procedimento de pesquisa de mercado em contratações públicas.

## Quais barreiras foram vencidas e como?

### **Barreira 1 – Como localizar e comparar itens de bens ou serviços em uma base de dados complexa?**

**Resposta:** A Seges adotou uma solução de *self-service* Business Inteligence (BI) que permite criar visões simples de conjuntos de dados complexos. Localizar itens nos catálogos de materiais (CATMAT) e serviços (CATSER) tornou-se mais simples a partir do painel de preços. Um dos motivos de os servidores públicos continuarem adotando a pesquisa de preços junto aos fornecedores era a dificuldade de se pesquisar preços praticados no Comprasnet devido a limitações sistêmicas.

Agora, os usuários podem navegar com facilidade até os detalhes da compra e verificar se, de fato, estão comparando os mesmos itens, condição para um balizamento de preços confiável.

### **Barreira 2 – Como criar uma solução simples que contemple a heterogeneidade de experiência dos usuários?**

**Resposta:** Criar uma ferramenta que permite a conclusão de uma tarefa relativamente complexa, em apenas três passos, foi um grande desafio. Essa dificuldade ganha mais expressividade quando se estima que a ferramenta alcançará milhares de usuários espalhados por todo o território nacional com níveis diversos de qualificação e conhecimento diferenciados, seja no âmbito do negócio fim, seja no âmbito do uso de tecnologia e outros recursos de apoio.

Somente o SIASG possui cerca de 500.000 usuários (servidores e fornecedores). Todos são potenciais usuários do painel de preços. Se levarmos em consideração que a ferramenta é livre e gratuita, esse número aumenta consideravelmente, uma vez que é utilizado por outros órgãos que não utilizem o SIASG, órgãos de controle, sociedade em geral, entre outros.

### **Barreira 3 – Como consolidar um novo paradigma no procedimento de pesquisa de mercado em contratações públicas?**

**Resposta:** Conforme relatado anteriormente, a rotina de pesquisa de mercados permaneceu praticamente a mesma desde a publicação da Lei no 8.666/1993. Pesquisas de preços feitas com fornecedores era o método mais utilizado desde então. Em 2014, o MP tentou exigir o uso do Comprasnet como sendo o principal método para o balizamento de preços, mas não obteve sucesso. Definir os procedimentos para a realização de pesquisa de preços e, principalmente, disponibilizar ferramenta para isso foram definitivos na mudança de paradigma.

Para tanto foi necessário construir, em conjunto com a ferramenta, o arcabouço normativo que sustentasse a utilização da ferramenta junto às unidades, bem como estruturar um plano de comunicação e capacitação adequado que desse o devido apoio aos usuários do sistema. Nesse sentido, também foram utilizados recursos audiovisuais que permitissem a massificação do referido conhecimento por intermédio de vídeo aulas práticas de utilização da ferramenta.

#### **Quais foram os fatores que contribuíram para o sucesso da prática inovadora descrita?**

- O apoio da alta gestão foi fundamental para o sucesso da prática inovadora;
- A experiência e o compartilhamento das dificuldades enfrentadas pelos órgãos e unidades que, de fato, operam e realizam as ações de compra; e
- A utilização de tecnologias de ponta para análise e apresentação dos dados de forma analítica.

*Links de vídeo/áudio da iniciativa*

[https://www.youtube.com/watch?v=i6iumN5ppTs&index=8&list=PL0DcHO5W8hZFfXwyuFq9JfNF0MnE7a\\_Ym](https://www.youtube.com/watch?v=i6iumN5ppTs&index=8&list=PL0DcHO5W8hZFfXwyuFq9JfNF0MnE7a_Ym)

*Responsável institucional:*

Wesley Rodrigo Couto Lira

Diretor de Departamento de Normas e Sistemas de Logística

*Endereço:*

Zona Cívico-Administrativa,

Ministério do Planejamento, Esplanada dos Ministérios,

Bloco C – Brasília/DF – 70.046-900

*Data do início da implementação da iniciativa:*

24 de abril de 2017.