

Painel de
Preços

**PAINEL DE PREÇOS:
UMA ENTREGA
EFETIVA PARA UMA
DEMANDA ANTIGA**

Elaborado por Franklin Brasil Santos



Painel de Preços: uma entrega efetiva para uma demanda antiga*

Elaborado por Franklin Brasil Santos (2018)

Introdução: compra mais vantajosa, quem a encontrará?

Tio Hugo é um dos menores municípios do Brasil. Fica no Rio Grande do Sul, na comarca de Não-Me-Toque. Com quase três mil habitantes, comprou, em 2016, menos de R\$ 5 milhões em bens e serviços de custeio. Entre as licitações daquele ano, estava o Pregão Presencial nº 06/2016, para compra de gêneros alimentícios da merenda escolar. O primeiro item da lista de 39 produtos eram 100 pacotes de 5kg de “açúcar branco”. Foi comprado por R\$ 13,84 a unidade.¹

O pregoeiro de Tio Hugo, conduzindo a licitação, buscava obter a proposta mais vantajosa para a administração, o que, naquele caso, por ser pregão, significava o menor preço ofertado.

Mas como o pregoeiro tio-huguense poderia ter certeza de que pagar R\$ 13,84 por 5kg de açúcar branco era uma compra vantajosa? Para isso ele precisaria conhecer, primeiro, o preço de mercado daquele produto. Antes de licitar, portanto, seria necessária uma pesquisa de preços.

É isso que acontece – ou deveria acontecer – com qualquer compra pública. Diversos comandos normativos de licitações exigem a prévia pesquisa de preços². O problema: como fazer?

Durante muito tempo, manteve-se o costume de fazer a média de “três orçamentos”, consultando fornecedores³. Mas esse método tem sérios riscos de produzir estimativas

distorcidas, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, antes da licitação, sua oferta efetiva para realizar o negócio. Os fornecedores sabem que o orçamento servirá de base para o julgamento das disputas e tendem a superestimá-lo, na expectativa de auferir lucros maiores (Acórdão TCU 299/2011-Plenário).

Por isso mesmo, a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) trouxe um método alternativo: preços praticados na administração pública (art. 15).

Mas, quando essa lei foi publicada, no início dos anos 1990, havia um grave limitador técnico para cumprir esse comando normativo: onde encontrar os preços praticados? Lembremos que nessa época o mecanismo mais avançado de transmissão de dados era o fax, uma tecnologia usada para a transferência remota de documentos por meio da rede telefônica.

A Internet só iria despontar comercialmente alguns anos depois e, mesmo assim, com enormes limitações. As conexões rápidas por cabo e por dispositivos móveis só vieram recentemente. O primeiro pregão eletrônico só aconteceu em 2000, sete anos após a Lei de Licitações.

Nesse cenário, embora houvesse explícita obrigação legal de balizar as compras pelos preços praticados na administração pública, na prática essa metodologia não era adotada.

¹ Dados demográficos do IBGE (cidades.ibge.gov.br) e despesas e licitações obtidos no portal da transparência de Tio Hugo (<http://tiohugo.rs.gov.br>)

² Art. 15, § 1º, da Lei nº 8.666/93: “O registro de preços será precedido de **ampla pesquisa de mercado**”.

Art. 43, IV, dessa Lei: “... conformidade de cada proposta (...) com os **preços correntes no mercado**”.

Art. 3º, III, da Lei nº 10.520/01 (Pregão): dos autos constarão “o **orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação**, dos bens ou serviços a serem licitados”.

Art. 8º, §2º, II do Decreto nº 3555/00 (Regulamento do Pregão): “... propiciar a **avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado...**”

³ Niebuhr, 2007; Cabral, 2008; Costa e Silva, 2009; Shuch, 2010.

* Para elaboração deste caso foram entrevistados atores do Departamento de Normas e Sistemas de Logística da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento e compradores públicos usuários do Painel de Preços.





E isso acontecia em prefeituras pequenas, como a de Tio Hugo, mas também em prefeituras grandes, estados e órgãos federais. O costume dos “três orçamentos” era generalizado.

Exemplo disso pode ser lido em pesquisa de mestrado de Lacerda (2012), que avaliou pregões eletrônicos de 2011 para compra de “papel A4 branco”, com base nos dados do Comprasnet, portal de compras do Governo Federal. Os preços unitários, por resma, variaram de R\$ 6,80 a R\$ 15,82. Mais de 130% de dispersão.

Num dos pregões desse estudo, o preço estimado era R\$ 45,95 por resma. Quase o triplo do maior preço praticado. Como avaliar a proposta mais vantajosa nesse caso? E qual o efeito de uma estimativa inflada nos preços pagos? A pesquisa de Lacerda (2012) comprovou: preços superestimados tendem a gerar propostas mais caras. E isso se torna prejuízo.

A estimativa de preços tradicional, com “três orçamentos”, levava, portanto, a prejuízos por induzir propostas pouco vantajosas. E proporcionava, ainda, desperdício e ineficiência, por consumir muito tempo, podendo representar até 45% de todo o tempo dedicado ao processo licitatório (CASAGRANDE; CESTARI; MOTTA, 2009).

Atuar sobre esse problema era uma das atribuições da Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), por meio do Departamento de Normas e Sistemas de Logística (DELOG). O desafio que se apresentava dizia respeito à qualidade do gasto público, um elemento fundamental para o crescimento sustentável.

Esse elemento, em cenário de escassez crescente de recursos, assume protagonismo na gestão governamental, a exemplo da criação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), em 2016⁴. Uma das finalidades do CMAP é melhorar a qualidade do gasto público.

Aperfeiçoar as estimativas de preço nas compras governamentais é uma forma de melhorar a qualidade do gasto. E atender a um comando legal vigente desde 1993.

Como *desafio adicional*, a SEGES enfrentava problemas de capacidade operacional para formular requisitos e desenvolver sistemas, histórico de graves deficiências nas interfaces de pesquisa do Comprasnet (abertas ao público) e do Sistema Integrado de Administração dos Serviços Gerais – SIASG (restritas a usuários cadastrados), fragilidades generalizadas nos catálogos eletrônicos e nos registros de compras, necessidade de atender a uma diversidade gigantesca de realidades nas estruturas e capacidades institucionais dos órgãos compradores. Era preciso proporcionar ferramentas úteis, confiáveis e simples de usar, para ministérios com orçamentos bilionários, assim como para o pregoeiro de Tio Hugo.

A solução da SEGES, diante desses desafios, foi criar o Painel de Preços, com o objetivo de auxiliar os compradores públicos a fazer pesquisa de preços e tomar decisões, aumentar a transparência e estimular o controle social sobre compras governamentais. Lançado em meados de 2017, depois de um curto período de desenvolvimento, baseado em tecnologia multiplataforma, de fácil assimilação e manuseio, acompanhada de manual e vídeos explicativos.

Os resultados podem ser expressados pelos números do portal. Começou com 13 mil acessos no primeiro mês e atingiu 160 mil acessos mensais, um ano depois. Em média, o usuário permanece ativo por menos de 7 minutos, em cada consulta⁵. O que antes podia levar semanas, esperando os orçamentos de fornecedores, com valores potencialmente distorcidos, agora leva alguns minutos.

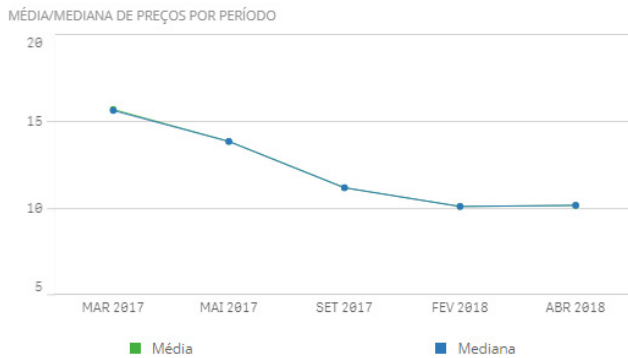
Aquele pacote de 5kg de açúcar branco comprado pela prefeitura de Tio Hugo, teria seu preço estimado em poucos cliques. Na verdade, selecionando os últimos dois anos (2017 e 2018) e filtrando por “açúcar cristal” em pacotes de 5kg, em menos de 5 minutos é possível saber que houve 217 compras desse produto no Comprasnet, envolvendo R\$ 2,4 milhões. Pode-se conhecer o comportamento dos preços ao longo dos últimos 15 meses, a média, a mediana, o maior e o menor preço praticados.

Mas esses são preços praticados no país inteiro, com qualquer quantidade. Se o pregoeiro de Tio Hugo estivesse estimando o valor de mercado para comprar, novamente, 100 pacotes, seria mais razoável que ele limitasse a pesquisa ao Rio Grande do Sul, com quantidades similares.

⁴ Portaria Interministerial MP/MF/CC/CGU nº 102, de 07 de abril de 2016.

⁵ Números fornecidos pelos gestores do Painel de Preços, em maio de 2018.

Figura 1 – Preços de açúcar cristal (5kg). 2017 e 2018. RS. Entre 40 e 120 pacotes.



Fonte: Painel de Preços. Acesso em 04/06/2018 (Média e Mediana estão sobrepostas)

O pregoeiro, provavelmente gaúcho, tomando seu chimarrão tranquilamente, com apenas mais um clique, ficaria sabendo que a média de preços é R\$ 12,72; a mediana, R\$ 12,41; quem comprou mais caro pagou R\$ 16,10 e o menor preço foi R\$ 9,77.

Atento e experiente, o zeloso pregoeiro tio-huguense poderia dar mais um clique, voltar a análise e selecionar apenas o período mais recente, de setembro/2017 a abril/2018, cujo comportamento de preços é mais homogêneo e representa transações mais atuais.

Com isso e um novo clique, ficaria sabendo que a média de preços agora é R\$ 10,29; a mediana, R\$ 10,17; quem comprou mais caro pagou R\$ 11,10 e o menor preço foi R\$ 9,77.

Toda essa pesquisa levaria menos de 10 minutos. E permitiria exportar os dados em planilha do Excel e gerar relatórios sintéticos e detalhados. Permitiria, ainda, consultar individualmente cada processo de compra selecionado na pesquisa, para conferir descrição do produto, lances, e fornecedores disputantes.

Apenas com esse exemplo, pode-se afirmar que o Painel de Preços representou enorme avanço de eficiência na qualidade do gasto público, ao permitir pesquisas mais

rápidas, mais robustas e gratuitas, em tempo real, baseadas em preços praticados na administração pública.

Foram 24 anos de espera, desde a promulgação da Lei de Licitações em 1993, mas a partir de abril de 2017, finalmente o comando do artigo 15 da lei passou a ser tecnicamente viável.

Não se pode afirmar que a ferramenta esteja pronta. Muito ainda pode ser feito para aprimorar suas funcionalidades, sua confiabilidade, sua precisão e metodologia. Mas os passos mais importantes foram dados. Compradores, auditores, fornecedores e cidadãos podem conhecer, em variados níveis de detalhes, com diversas opções de filtros e ferramentas intuitivas, o que o governo compra, quanto compra, de quem compra e quanto paga.

Como essa solução se tornou possível? É o que discutiremos neste estudo de caso.

Condições contextuais: politicamente favorável, tecnicamente viável

Não é que o Comprasnet fosse desprovido de ferramentas de pesquisa. Mas todas padeciam de atributos apropriados para o uso efetivo e eficiente. Os mecanismos de busca eram limitados e pouco amigáveis. Havia, há tempos, o Sistema de Preços Praticados (SISPP), que registrava os valores das compras governamentais, discriminados por unidade de fornecimento e marcas, com vistas a subsidiar o gestor, a cada processo, na estimativa da contratação e antes da respectiva homologação, para confirmar se o preço a ser contratado era compatível com o praticado pela administração pública federal⁶.

Mas o SISPP era rudimentar. Seu acesso era restrito aos servidores dos órgãos cadastrados e sua interface, sofrível, processada no SIASG de grande porte, o popular “cara preta”. Até o TCU criticou o sistema (Acórdão nº 5216/2007 - 1ª Câmara):

⁶ Vide Instrução Normativa SLTI/MPOG n 01, de 08 de agosto de 2002.

24. Para que se tenha uma idéia dos problemas enfrentados por todos os que necessitam utilizar aludido sistema, o meu gabinete procedeu a um levantamento de apenas um dos itens ora questionado e constatou que, primeiro, teria de identificar o código do material em uma outra transação denominada Catmat. Para localizar esse código, entrou com a discriminação genérica do bem. Após clicar nessa discriminação genérica, apareceram aproximadamente 800 itens que poderiam atender à pesquisa desejada. Depois de rolar cinco páginas, conseguiu um código de um item que acreditava tratar-se daquele objeto do presente processo.

25. Com base nesse código, retornou-se ao Sispp e foram digitados, nos campos específicos, o código pesquisado no Catmat, a unidade da federação e o ano de uma suposta aquisição. Para o Distrito Federal e o Rio de Janeiro, não foi encontrado nenhum preço registrado para o bem pesquisado. Teria, então, que pesquisar nas demais unidades da federação e ainda assim poderia não encontrar nenhum registro, ainda que de fato existisse naquele banco de dados.

Por isso, na época, o TCU considerou que as ferramentas disponíveis no Comprasnet, para pesquisa de preços, não funcionavam adequadamente.

Mesmo alguns anos depois, quando foi editada a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 27 de junho de 2014 (IN nº 05/2014), obrigando os órgãos do Sistema Integrado de Serviços Gerais (SISG) a realizar a pesquisa de preços, prioritariamente, no Comprasnet, as buscas no sistema não estavam disponíveis de maneira adequada. Tanto que a prioridade de pesquisar no Comprasnet acabou revogada, deixando a critério do comprador a ordem de preferência das fontes de pesquisa⁷.

A ideia adjacente à IN nº 05/2014 era facilitar e simplificar os processos de execução das compras públicas. Passaram-se 21 anos até que uma norma disciplinasse como fazer pesquisa de preços. Desde a edição da Lei nº 8.666/1993, havia uma lacuna normativa, ocupada pela cultura dos “três orçamentos”. O Ministério do Planejamento estava buscando, com a norma, reduzir o esforço na etapa de estimativa de preços, o que poderia abrir espaço para maior dedicação às demais atividades de planejamento dos processos de compra.

Mas faltava o mecanismo de pesquisa no Comprasnet.

Enquanto isso, empresas privadas ofereciam sistemas pagos, cuja base de dados era formada pelos registros de sistemas de compras públicas, em especial o Comprasnet. Diversos órgãos federais assinavam o serviço. O governo, portanto, comprava o acesso a dados de que ele mesmo dispunha. Na falta de ferramenta própria, quem tinha recursos pagava por solução privada.

Somente de 2012 a 2016, os órgãos federais gastaram quase R\$ 14 milhões com esses sistemas privados de pesquisa de preços⁸.

Para desenvolver ferramenta própria, o cenário se tornou politicamente mais favorável em função da crise fiscal. A instabilidade econômica impôs duros e sucessivos cortes orçamentários, exigindo atenção redobrada com a qualidade do gasto.

Tanto foi assim que, em 28 de janeiro de 2015, foi publicado Decreto sem número, criando o Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal, que tinha, entre suas atribuições, propor medidas para melhoria da qualidade do gasto público, de sua eficiência e eficácia. O grupo era coordenado pelo Ministério do Planejamento.

Ainda em 2015, a então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, elaborou e lançou a Estratégia Geral de Logística da Administração Pública Federal (EGL), para o biênio 2016-2017, prevendo, entre os seus objetivos estratégicos, a ampliação do uso de novas tecnologias de informação e comunicação. Entre as iniciativas específicas, estava a previsão de disponibilizar ferramenta que auxiliasse a definição do preço estimado das contratações, um banco de preços de referência das contratações públicas no âmbito do SISG.

Outras iniciativas correlatas se referiam à melhoria das informações para os gestores públicos e para a sociedade, por meio de pesquisa e cruzamento de informações de compras, identificação de atas de registro de preços, redução na necessidade de extração de dados e transparência ativa, *accountability* e aumento da eficiência nas ações governamentais, além do saneamento das bases de dados do Catálogo de Material (CATMAT) e do Catálogo de Serviço (CATSER), o fomento à padronização e a centralização de contratações de bens e serviços e o fomento ao uso estratégico da informação no SISG.

Alguns meses depois do lançamento da EGL, em meados de 2016, o MP passou por mudanças que resultaram no deslocamento do DELOG para a Secretaria de Gestão. Naturalmente, buscava-se melhorar a eficiência e racionalizar a gestão do órgão, mas as mudanças também implicariam em alteração de prioridades, revisão de projetos e realinhamento de estratégias.

No caso da ferramenta de pesquisa de preços, entretanto, a estratégia continuou firme.

Em novembro de 2016, o MP publicou seu Planejamento Estratégico para o período de 2017 a 2019. No objetivo estratégico “Modernizar a gestão pública, priorizando a inovação e melhoria dos processos”, o Ministério afirmava que seu grande desafio era modernizar e inovar a gestão pública, inclusive por meio das ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), promovendo projetos e iniciativas que inovem, simplifiquem e aperfeiçoem a gestão pública. Um dos eixos era a promoção de melhorias no

⁷ A revogação de prioridade ocorreu por meio da Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014.

⁸ Dados fornecidos pelos gestores do Painel de Preços, em abril de 2018, com base nos registros do Comprasnet.

processo de compras públicas, bem como a comparação de preços entre diferentes processos licitatórios.

Já o objetivo estratégico “Aprimorar a gestão do gasto público, com foco na qualidade”, visava ao fomento a novos métodos de contratação e à implementação de um banco de preços de referência, para auxiliar as equipes na formulação de editais de compras e contratações, bem como assegurar a realização de contratações mais vantajosas para o governo. Esperava-se, assim, implantar, finalmente, o Banco de Preços de Referência.

Dentro do DELOG, responsável por entregar a demanda, o tema reverberava como opção estratégica.

No documento “Referencial de Governança e Gestão do Sistema de Serviços Gerais – SISG”, publicado em 2017, o Departamento previa implantar o “Painel de Preços”, para possibilitar aos gestores de compras e pregoeiros a realização de pesquisas de preços praticados de acordo com o perfil de cada compra e, assim, operacionalizar a IN nº 05/2014. A própria Instrução Normativa seria alterada, para estabelecer uma sistemática de pesquisa de preços mais efetiva.

Como se vê, do ponto de vista político, desde 2015, com fôlego redobrado em 2016, tornou-se prioridade estratégica o desenvolvimento de um banco de preços de referência, que facilitasse a pesquisa dos valores praticados no Comprasnet.

No campo técnico, havia um ambiente propício ao desenvolvimento da ferramenta, considerando que o MP já dispunha, desde fevereiro de 2016, de software de *Business Intelligence* (BI) e *Analytics*, o Qlik Sense e Qlik Analytics Platform, plataformas para a análise e visualização dinâmica de dados multiplataforma.

Junte-se a esses ingredientes uma equipe de gestores com conhecimento especializado em Tecnologia da Informação e em compras públicas e os ingredientes da mistura estão completos, prontos para produzir resultados. Mesmo com algumas surpresas pelo caminho.

Processo de implementação: às vezes, menos é mais

A IN nº 05/2014 representou significativo avanço metodológico nas compras públicas. Até então, havia uma lacuna normativa, pela ausência de regulamento específico. A cultura de cotação com pelo menos três fornecedores era o padrão.

Com a norma, alterou-se o paradigma, visando desburocratizar o procedimento da pesquisa de preços. A cultura dos três orçamentos seria superada, se adotada a nova regra.

O problema é que apenas normatizar, sem oferecer os meios para o cumprimento da norma, pode esvaziar a iniciativa.

A princípio, a IN nº 05/2014 previu a prioridade do Comprasnet como fonte de referência e, se o sistema fosse utilizado,

não precisaria outra fonte. A Advocacia-Geral da União chegou a se pronunciar favorável a esse entendimento:

É juridicamente viável a eleição de apenas um dos parâmetros para a formação do preço estimado da contratação, conforme estabelecido pelo artigo 2º da IN nº 05/2014-SLTI/MP, restando, portanto, superada a lacuna legislativa no tocante a metodologia utilizada para a formação do preço estimado (Parecer nº 12/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU)

Pouco depois, porém, a preferência pelo Comprasnet foi revogada. Afinal, o sistema não oferecia consultas eficientes à sua base de dados. Como priorizar uma fonte inacessível?

Uma alternativa, disponibilizada em dezembro de 2015, era o Banco de Preços desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU). Com base no campo “descrição do item” em empenhos do Governo Federal, um campo texto preenchido automaticamente com dados do Comprasnet, a CGU desenvolveu técnicas de tratamento, incluindo mineração de texto, estatística e inteligência artificial para verificar quais palavras ocorriam com mais frequência, buscando definir um produto único e específico. No caso do papel, por exemplo, atributos como gramatura, material, cor, largura, comprimento e tamanho são palavras frequentes que especificam um tipo de papel. Unidades de fornecimento eram padronizadas, anomalias eram expurgadas e, por fim, eram calculados os preços de referência do produto, em faixas de variação (mínimo e máximo).

No entanto, a ferramenta da CGU apresentava limitação operacional que a impedia de servir como instrumento efetivo de atendimento à IN nº 05/2014, pois apenas 42 produtos foram tratados e disponibilizados para consulta, entre alimentos, combustíveis, material de escritório. Para atender, de fato, à IN nº 05/2014 – e, também, ao artigo 15 da Lei de Licitações, bem mais antigo – era preciso gerar uma ferramenta mais abrangente, capaz de oferecer dados sobre materiais e serviços, permitir análises e comparativos, filtros, consultas detalhadas, relatórios.

O maior obstáculo à implantação desse mecanismo era a qualidade do catálogo. O CATMAT, catálogo de materiais, vinha sendo alimentado de forma descentralizada por mais de 3.000 unidades compradoras. Isso gerou todo tipo de distorção. Itens genéricos, usados uma única vez, repetidos, duplicados.

Mesmo quando se encontravam os preços praticados no Comprasnet, por meio do SISPP ou por buscas nas consultas à Atas de Registro de Preços, com interfaces pouco amigáveis, a qualidade dos dados deixava bastante a desejar, em especial por conta da fragilidade nos catálogos e no preenchimento errático de descrições de objetos e unidades de fornecimento.

Há mais de 259.000 itens catalogados no Comprasnet, sem padronização, em sua maioria. Se pesquisarmos o produto “açúcar cristal”, por exemplo, vamos encontrar diversas unidades de fornecimento: Quilograma, Pacote 5kg, Pacote 1kg, Pacote 2kg, Fardo 30kg, Unidade, Saco

1kg, entre outras. Essa diversidade dificulta e, por vezes, inviabiliza, análises comparativas.

Corroborando esse diagnóstico, no Acórdão nº 1324/2017 – Plenário, o TCU identificou variações significativas da grandeza “unidade”, como, por exemplo:

UN	UNID	UNID.	UND.	UNIDADES	UN.
UNI	UNIIDADE	UNDAIDE	UNDADE	UNIDAE	UINIDADE
UIND	UNIADAE	UINDADE	UNIDADE'	UNIDADDE	UNDQ
UN ID	UNDS	UMIDADE	UNID]	UINID.	UIND.
UNIADAE	UNIDADAE	UN IDADE	UNICADE	UN'	UIDADE
UNIDADE	UONIDADE	UNUIDADE	UNS	UNN	UNIS
UNIMDADE	UNIKDADE	UNIFORME	UNIDADE	UNIDIADE	UNIDAD
UNIDDAE	UNIDA	UNIDANDE	UNIDAFDES	UNIDADO	UNIDADEU
UNIDAEQ	UNIDADEE	UNIDADE_	'UNIDADE	UUNIDADE	UNIDADADE

Para uma pesquisa de preços confiável, é essencial que as referências apresentem a mesma descrição e a mesma unidade de fornecimento, como aconteceu com o açúcar cristal em pacotes de 5kg do exemplo de Tio Hugo. Variações na descrição do catálogo, na descrição detalhada do produto ou na unidade de fornecimento comprometem os resultados. Como o TCU constatou quando tentou comparar preços praticados no Comprasnet:

3.1.4.14 Todavia, não obstante exista orientação no sentido de evitar a profusão de textos de descrições de itens, o fato é que, atualmente, a base de dados do Siasg apresenta certo grau de ambiguidade e imprecisão devido à pluralidade de identificadores para um mesmo item de material. Em relação ao presente trabalho, essa característica do sistema impôs severa limitação às tentativas de seleção de grupos de itens de material que pudessem ter seus preços comparados. Nas seções seguintes, ao se tratar de preços de alguns itens, são apresentados outros exemplos de situações em que a multiplicidade de descritores para um mesmo material compromete a confiabilidade da pesquisa e, conseqüentemente, da comparação de valores praticados.

(TCU, Acórdão nº 1324/2017 – Plenário)

Pela mesma razão, o TCU, em outubro de 2016, por meio do Acórdão nº 2670/2016 – Plenário, recomendou à SEGES que adotasse providências para que o Comprasnet

passasse a ter cadastros de materiais e serviços padronizados, dotados de unidades de fornecimento também padronizadas, de forma a viabilizar a comparação de preços. Na mesma ocasião, o TCU recomendou que o Comprasnet tivesse ferramentas gerenciais que permitissem aos operadores de compras e à sociedade consultarem preços de referência e preços praticados.

O Tribunal de Contas estava recomendando duas medidas inter-relacionadas: criar um painel de preços e padronizar o catálogo.

A decisão, naquele momento, dependia de avaliar se era viável fazer as duas coisas de forma independente. Seria imperativo higienizar o catálogo antes de criar um painel de preços?

Essa foi, provavelmente, a decisão mais difícil e complexa no desenvolvimento da solução. Corrigir o catálogo exigiria esforços gigantescos, em termos de recursos humanos, tempo e dinheiro. Recursos escassos na SEGES como, de resto, em toda a administração pública.

Por outro lado, desenvolver e lançar uma ferramenta de pesquisa de preços com as fragilidades no catálogo e nos descritivos das compras poderia gerar grandes problemas, porque os usuários obteriam números potencialmente distorcidos, desconectados da realidade.

A opção adotada foi criar o Painel com os dados disponíveis, mitigando os riscos de distorções por meio de mecanismos detalhados de filtros e análise de resultados, capacitação dos usuários e melhorias posteriores nos catálogos.

A equipe da SEGES e do DELOG era formada por gestores que já se conheciam e trabalharam juntos em outros órgãos, em especial na Secretaria de Direitos Humanos, onde promoveram processos inovadores de gestão de compras para atender demandas dos Conselhos Tutelares, espalhados por todo o país. Era um grupo coeso, experiente e entrosado.

Isso ajudou a catalisar a decisão por implementar o Painel de Preços, mesmo com todos os problemas de catálogo e descritivos de compras. O momento exigia entregas efetivas e rápidas, resultados concretos na busca por melhoria da qualidade do gasto público.





Diante disso, sob a responsabilidade da Coordenação-Geral dos Sistemas de Compras Governamentais (CGSCG), o projeto começou a tomar forma, no final de 2016.

Foram realizados estudos de referenciais teóricos e entrevistas com gestores de compras dos três poderes, para coletar percepções e agregar opiniões sobre usabilidade da ferramenta. A premissa era construir a solução a partir da necessidade real e concreta dos gestores.

Com a base de dados disponível e a plataforma tecnológica escolhida, aproveitando um contrato já existente, a relação com os desenvolvedores foi dinâmica e os resultados apareceram muito rápido. Em apenas duas semanas os dashboards e visões já estavam prontos.

A essência do projeto estava na geração de conteúdo abrangente, detalhado, que possibilitasse múltiplas análises e visões dos dados. Entregar ao comprador público – mas também a qualquer cidadão – o máximo de informações sobre as compras e seus atributos.

E então, veio a grande surpresa. Ao testar a ferramenta, com um pequeno grupo de compradores públicos, a receptividade não foi empolgante.

O protótipo tinha informação demais. O excesso de opções, visões, funcionalidades, dificultava o direcionamento prático para os resultados pretendidos. A resposta: simplificar.

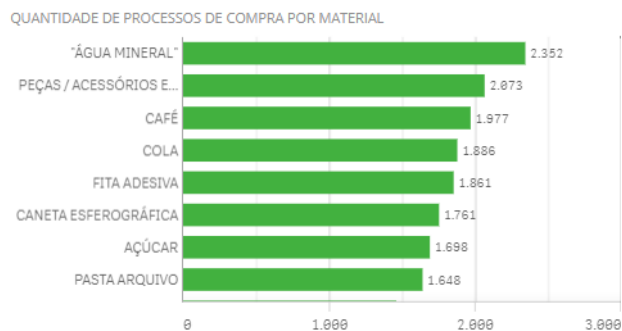
Partindo, então, da premissa de simplicidade, buscou-se uma interface que exigisse poucos cliques, apresentando rapidamente um resumo dos preços praticados e os principais cálculos estatísticos: média, mediana, menor e maior preço. A ideia era apoiar a tomada de decisão do gestor, permitindo a análise crítica de variáveis que podem influenciar no preço: descrição, unidade de fornecimento, quantidade, localização, temporalidade, e fornecedores.

Desde o início, o projeto era pautado pela lógica da transparência, de forma a permitir a consulta simplificada, facilitada e irrestrita pelo cidadão, atendendo à Lei de Acesso à Informação e estimulando o controle social.

Assim, depois de ajustes na interface e simplificação, chegou-se ao formato intuitivo e inusitado de “três passos”: seleção de filtros; refinamento; relatórios. Na primeira tela, estão os filtros, para seleção de critérios relevantes como: ano, nome e descrição do material, cnpj e porte do fornecedor, modalidade, forma e período da compra, e atributos do órgão comprador.

A cada filtro selecionado, o conjunto de dados nos diversos dashboards, os painéis por unidade de fornecimento, comportamento dos preços no tempo e quantidade de fornecedores se ajustam automaticamente, facilitando e tornando dinâmica a avaliação de resultados parciais e seleção de novos filtros.

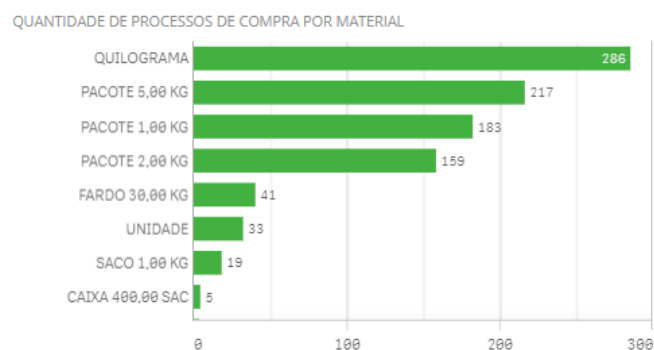
Figura 2 – Quantidade de processos de compra. Sem filtros.



Fonte: Painel de Preços. Acesso em 04/06/2018

Quando nenhum filtro está selecionado, o Painel mostra os resultados de todas as compras do ano atual e do anterior. Nesse caso, todos os processos de janeiro de 2017 a maio de 2018. Pode-se notar que o produto mais comum é “AGUA MINERAL”, com 2.352 processos de compra. Isso dá uma ideia clara de quais materiais são comprados com maior frequência.

Figura 3 – Quantidade de processos de compra. Açúcar cristal.

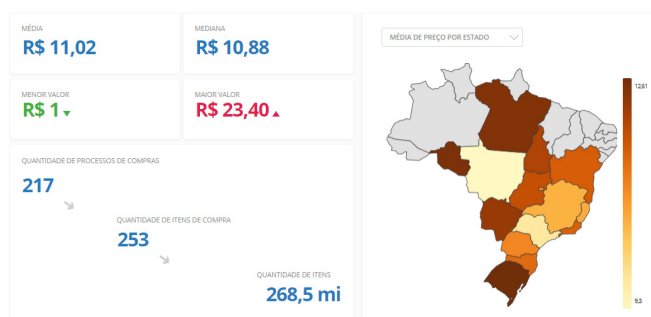


Fonte: Painel de Preços. Acesso em 04/06/2018

Se for selecionado o filtro de nome do material e/ou descrição do material, a visão do painel se altera para mostrar a quantidade de processos de compra por unidade de fornecimento. Isso é muito útil para selecionar, apenas clicando sobre a imagem, a(s) unidade(s) de fornecimento de interesse.

Definidos os filtros, com um único clique, o usuário acessa a segunda tela, que já contempla os principais resultados do conjunto de dados selecionado: média, mediana, menor e maior preço, um mapa do Brasil com a média ou a mediana de preços por estado em forma de gráfico de calor, que permite acrescentar novos filtros apenas clicando na imagem. E um gráfico interativo de dispersão dos preços conforme a quantidade. Esse gráfico também permite a seleção de novos filtros e facilita a exclusão de referências distorcidas.

Figura 4 – Estatísticas de preços. Açúcar cristal. Pacote 5kg.



Fonte: Painel de Preços. Acesso em 04/06/2018

Nesse exemplo, podemos perceber grande dispersão nos extremos: o menor (R\$ 1,00) e o maior preço (R\$ 23,40)

estão muito distanciados. Isso pode ser causado por diversos fatores, em especial erros de catálogo, de registro das propostas, de especificação dos materiais.

A dispersão de preços, mesmo para produtos similares, é um fenômeno mundialmente conhecido. A literatura sugere que ocorre em mercados onde a informação é imperfeita e quando a pesquisa de preços implica em custo ao consumidor (ZHAO, 2006). O efeito das marcas também é um elemento importante na análise da dispersão de preços de mercado. (SANTOS, 2015)

Considerando que a variação de preços é comum na maioria dos mercados, o objetivo da pesquisa de preços não é encontrar um único valor, mas uma faixa de “preços aceitáveis”, aqueles que não representem claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (Acórdão TCU 2.170/2007-Plenário).

Figura 5 – Dispersão de preços. Quantidade x Preço unitário. Açúcar cristal. Pacote 5kg.



Fonte: Painel de Preços. Acesso em 04/06/2018



Diante de discrepâncias nos preços da pesquisa, devem-se desconsiderar os valores distorcidos. É o que determina o TCU nos Acórdãos 2.943/2013-Plenário e 2.637/2015-Plenário. Preços evidentemente fora da média de mercado devem ser expurgados da amostra.

Essa tarefa de tratamento dos dados discrepantes se torna bastante facilitada com o painel de dispersão de preços. Como ilustra a Figura 5, existe uma concentração de valores em torno de R\$ 10,00 e abaixo de 2.000 unidades compradas. A ferramenta permite a seleção de um conjunto de dados de interesse por meio de um simples desenho de um círculo em torno dos dados. É bastante intuitivo, iterativo e dinâmico o processo de filtragem, o que simplifica a exclusão dos dados que não interessam.

Por fim, mais um clique leva o usuário à última tela, com um quadro-resumo, em formato de planilha, descrevendo cada item de compra do conjunto de dados selecionado. Dessa tela, o usuário pode detalhar individualmente um item, para consultar o edital e ata do pregão, excluir do conjunto, e exportar os dados.

Esses procedimentos podem ser realizados no contexto de materiais e de serviços, consultados em separado. A consulta de serviços apresenta dificuldades adicionais, dada a natureza mais heterogênea de suas especificações. Exige, portanto, maior cuidado do usuário.

Aliás, cuidado e responsabilidade é o que o Painel de Preços recomenda fortemente. O Manual do Usuário do sistema alerta: o gestor público deve analisar criticamente os dados disponibilizados, a fim de comparar os aspectos que podem influenciar os preços.

A preocupação com a capacitação do usuário foi um traço distintivo e marcante desse projeto. Para impulsionar e qualificar o uso do Painel, a equipe envolvida elaborou, além do Manual, vídeos explicativos com tutoriais e ofereceu treinamentos presenciais. Ainda que o funcionamento da ferramenta seja baseado em *dashboards* e visões descomplicadas e intuitivas, a oferta de materiais instrucionais ajuda a reduzir os riscos de uso inadequado, imperícia, imprudência e outros comportamentos indesejados do usuário.

Fechando o conjunto de ações do projeto, além do lançamento da ferramenta em abril de 2017, foi publicada alteração da IN nº 05/2014, devolvendo a prioridade de pesquisa ao Comprasnet, por meio do Painel de Preços,

permitindo a adoção da média, da mediana ou do menor preço, considerando três ou mais referências, excluídos os valores discrepantes, com base em critérios fundamentados. Liberaram-se outras metodologias, desde que justificadas, e foi reforçada a relevância de análise crítica dos valores coletados, em especial quando houver grande variação.

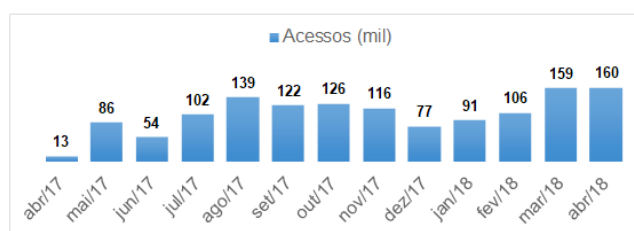
Resultados e lições aprendidas: presente eloquente e um futuro promissor

O projeto Painel de Preços não se limitou ao desenvolvimento de uma ferramenta de busca de dados. Pautou-se por proporcionar um instrumento efetivo e amigável de análise, sendo complementado por materiais de capacitação e mudanças legislativas. Entre os avanços estão: facilidade de uso, rapidez nas consultas, melhoria da qualidade das estimativas de preço, e universalização gratuita de acesso à ferramenta.

Dois aspectos podem ser citados como reflexos desses avanços: o Banco de Preços da CGU foi descontinuado, porque o Painel passou a suprir melhor a mesma necessidade e houve uma redução considerável nos gastos com sistemas privados de pesquisa de preços. Só com isso o Governo Federal deixou de gastar quase R\$ 2 milhões por ano.

O sucesso do Painel também pode ser medido pela evolução no uso do sistema. A Figura 6 demonstra o crescimento gradual dos acessos mensais ao Painel, chegando a 160 mil em abril de 2018. São mais de 8.000 acessos diários em dias úteis.

Figura 6 – Acessos mensais ao Painel de Preços. Abril de 2017 a abril de 2018.



Fonte: Equipe gestora do Painel de Preços. Maio de 2018.



Os resultados são eloquentes. E já incorporam aperfeiçoamentos. O Painel, em sua versão inicial, não permitia o filtro pela descrição detalhada do item de compra. A principal forma de pesquisa era baseada na descrição sintética do material ou serviço no catálogo. Porém, muitos objetos somente podem ser pesquisados pela sua descrição completa. O material “clarinete”, por exemplo, não existe no catálogo, sendo licitado genericamente como “instrumento musical”. Da mesma forma, o serviço de “cópia de chave simples” é licitado genericamente como “chaveiro”. Então, para encontrar os preços de “clarinete” e de “cópia de chave simples”, na versão original do Painel, seria necessário filtrar todos os códigos que se referem a “instrumento musical” e procurar, dentro de cada item filtrado, se algum deles correspondia ao material ou serviço pretendido.

Essa limitação foi superada numa atualização implantada em meados de 2018. A partir de então, o Painel passou a permitir a busca por palavra-chave no campo de descrição detalhada do item e inseriu esse campo na planilha de resultados da pesquisa, facilitando, agilizando e melhorando, em muito, o trabalho dos usuários.

Apesar desse significativo avanço, há desafios, ainda, a serem superados. O principal deles é que a confiabilidade e precisão do Painel de Preços dependem da qualidade de uso do Comprasnet, em especial em relação ao uso adequado do catálogo, o preenchimento correto de quantidades, propostas de preços e unidades de fornecimento. A adoção de especificações deficientes, códigos errados ou genéricos do catálogo, acaba por distorcer os resultados e dificultar a identificação de itens pesquisados. Isso exige expressivo esforço do governo em melhorar os catálogos e redobrada atenção e senso crítico dos usuários do Painel.

Essas são limitações que podem ser endereçadas com eficiência em atualizações do Painel e higienização do catálogo. Ações que já estão em curso⁹.

Por fim, a limitação mais relevante, possivelmente, refere-se à qualificação técnica dos usuários. O eixo de profissionalização dos compradores públicos, que constava da Estratégia Geral de Logística, merece atenção especial

no que diz respeito à capacidade dos agentes de operar o sistema de compras, evitar especificações erradas, realizar as pesquisas e, sobretudo, interpretar os resultados.

O primeiro passo já foi dado, com a criação do Painel de Preços. As perspectivas, daqui em diante, tanto de aperfeiçoamento da ferramenta quanto de seus usuários, são promissoras.

Como se vê, o projeto do Painel de Preços enfrentou o desafio de melhorar a qualidade do gasto público. Esse desafio foi vencido, considerando que a ferramenta permite agilizar, reduzir ou eliminar grande parte do trabalho dos compradores.

A busca manual, assistemática, desestruturada, lenta e onerosa de diversas fontes e por mais de um meio (orçamentos, internet etc.) foi substituída por consulta única, com variedade e abrangência bem maior de referências, métodos e técnicas de tratamento dos dados e facilidade de comprovação dos procedimentos realizados.

Assim, ao consolidar todas as aquisições da administração pública federal e entes subnacionais que aderiram ao Comprasnet, o Painel de Preços oferece aos compradores públicos e à sociedade um conjunto robusto de opções para o conhecimento e análise das compras, assim como a agilidade, facilidade e simplicidade na seleção dos registros de maior aderência à realidade do usuário, por meio de filtros que levam em conta a especificação do objeto, quantidade, período de compra, forma e modalidade do processo, região geográfica, tipo de fornecedor, tipo de entidade compradora, unidade de fornecimento, comportamento dos preços.

O sistema enfrenta desafios expressivos, em especial pelas fragilidades técnicas de catalogação e preenchimento de registros no Comprasnet, mas isso não impede que possa ser aproveitado para balizar as compras, desde que haja adequada ponderação, habilidade e atenção do usuário.

A iniciativa tem, portanto, o potencial de mitigar os principais riscos relacionados às estimativas equivocadas de preços de mercado.

Como toda ferramenta, porém, depende das intenções e da habilidade do usuário. Para isso, iniciativas de capacitação e profissionalização dos compradores seriam bem-vindas, para complementar os passos ágeis e eficazes que já foram dados até aqui.

⁹ Em 2018 estavam em desenvolvimento ações para higienização do catálogo. Alguns produtos do CATMAT já estavam corrigidos, a exemplo de água, leite, queijo, ovos e iogurte. O esforço de padronização e melhoria dos catálogos vem sendo anunciado como prioridade pelos gestores do Comprasnet.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. 1993

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer nº 12/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *Estratégia Geral de Logística da Administração Pública Federal: EGL 2016-17*. Brasília: MP, 2015

BRASIL. Secretaria de Gestão. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Referencial de Governança e Gestão do Sistema de Serviços Gerais – SISG*. Brasília: MP, 2017

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 5216/2007 - 1ª Câmara.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.170/2007-Plenário.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 299/2011-Plenário.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.943/2013-Plenário.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.637/2015-Plenário.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1324/2017 – Plenário.

CABRAL, Giseli (2008). A análise da influência de preços na apuração da média de mercado dos objetos licitados pela Prefeitura do Município de Itatiba/SP. In: V SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, Rezende/RJ, 2008.

CASAGRANDE, Maria L.; CESTARI, Angeliki N.; MOTTA, Ana Paula P. D. Preços referenciais: economia, rapidez e qualidade nas compras governamentais. In: II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília-DF, 2009.

COSTA, Abimael de J. B.; SILVA, Rosane M. P. da. A influência da pesquisa de preço nas compras governamentais: um estudo de caso. *Revista Unieuro de Contabilidade*, v. 2, n.1, 2009.

LACERDA, Luiz Carlos Neiva. *Uma análise da variabilidade dos preços adjudicados em pregões eletrônicos na administração pública federal*. [Orientador: Luiz Antonio Joia]. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2012, 76 f.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Orçamento estimado. *Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*. Edição 165. Zênite. nov. 2007.

SANTOS, Franklin Brasil. *Preços de referência em compras públicas (ênfase em medicamentos)*. Cuiabá, 2015. (s.n.). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital>

SHUCH, Edison V. *A influência da formação do preço de referência no resultado dos pregões eletrônicos*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

ZHAO, Y. Price Dispersion in the Grocery Market. *Journal of Business*, v. 79, n. 3, p. 1175-1192, 2006.

