



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria de Gestão

Exercício 2021

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA ECONOMIA**

Unidade Auditada: **Secretaria de Gestão**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Relatório de Avaliação: **852270**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de uma avaliação da etapa de pesquisa de preço, que deve ser realizada, via de regra, em qualquer processo de compra pública.

No âmbito do Poder Executivo Federal, o Painel de Preços é parâmetro preponderante para a formação de preços de referência em contratações públicas consoante disposições da IN Seges/ME nº 73/2020 e 65/2021.

Dessa forma, foram avaliados a qualidade da plataforma tecnológica, os mecanismos de gestão e governança implementados e a disponibilização dos dados em formato aberto. Paralelamente, foram analisadas as orientações contidas nas IN anteriormente citadas e os gastos com a contratações de soluções de mercado similares.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A principal motivação desse trabalho foi a identificação das dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos na realização de pesquisa de preços para contratação pública a fim de propor melhorias ao processo.

O ciclo de vida de uma compra pública é composto pelas fases de (i) planejamento, (ii) seleção de fornecedor e (iii) fiscalização e gestão contratual. A fase de planejamento é preponderante para a concretização de um processo de compra bem-sucedido, que atenda ao interesse público. Nessa fase, a etapa de pesquisa de preços reveste-se de caráter crítico e de importância estratégica.

Logo, a CGU empregou esforços para avaliar a etapa de pesquisa de preço nas contratações públicas.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os resultados dos exames indicaram que a etapa de pesquisa de preços carece de eficiência, haja vista que o principal parâmetro para determinação do valor estimado em contratações públicas não atende, de forma satisfatória, as necessidades dos usuários.

Assim, foram expedidas recomendações visando a promoção de manutenções evolutivas e corretivas no Painel de Preços, a realização de ajustes nos Catálogos de Materiais e Serviços, a instituição de mecanismos de governança para acompanhamento do desempenho e dos resultados com a disponibilização da ferramenta, dentre outras.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

API - Application Programming Interface

AWS - Amazon Web Services

Bec - Bolsa Eletrônica de Compras

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Catmat - Catálogo de Materiais

Catser - Catálogo de Serviços

CGSCG - Coordenação-Geral de Sistemas de Compras Governamentais

CGSES - Coordenação-Geral de Serviços Estruturadores

CGU - Controladoria-Geral da União

Comprasnet - Portal de Compras Governamentais do Governo Federal

Delog - Departamento de Normas e Sistemas de Logística

DTI - Diretoria de Tecnologia da Informação

ETL - Extract Transform Load

IEC - International Electrotechnical Commission

IN - Instrução Normativa

ICTI - Índice de Custo de Tecnologia da Informação

INCC - Índice Nacional de Custo de Construção

IPA - Índice de Preços ao Produtor Amplo

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

ISO - Organização Internacional de Normalização

ME - Ministério da Economia

NBR - Norma Brasileira

PDF - Portable Document Format

PDM - Padrão Descritivo de Material

PGC - Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações

Seges - Secretaria de Gestão

Serpro - Serviço Federal de Processamento de Dados

Siafi - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

Siasg - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

Siasg DW – Datawarehouse do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SIASGNet - Sistema Divulgação de Compras

Sisg - Sistema de Serviços Gerais

SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SRP - Sistema de Registro de Preços

TCE/PB - Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TCU - Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

UASG - Unidades de Administração de Serviços Gerais

UF - Unidade Federativa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Necessidade de aperfeiçoamento das funcionalidades e da usabilidade do Painel de Preços visando ao atendimento das demandas dos usuários.	9
2. O Painel de Preços carece de manutenções e de avaliações de desempenho e efetividade visando assegurar as necessidades dos usuários.	21
3. Falhas na validação dos preços ou da descrição dos itens de compra prejudicam a confiabilidade dos dados do Painel.	26
4. A disponibilização do Painel de Preços não desonerou a Administração Pública de gastos com contratações de serviços privados para pesquisa de preços.	31
5. Ausência de disponibilização dos dados do Painel de Preços em formato aberto prejudica o controle social e a transparência de informações sobre compras públicas.	37
6. Apesar de os normativos infralegais orientarem a pesquisa de preços, o caderno de logística carece de melhoria e revisão.	40
RECOMENDAÇÕES	45
CONCLUSÃO	47
ANEXOS	48
I – Questionário de percepção e diagnóstico geral do Painel de Preços e da metodologia utilizada para a formação de preço de referência.	48
II – Análise das respostas do questionário.	60
III – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria	86

INTRODUÇÃO

Em 2021¹, o Poder Executivo Federal instaurou cerca de 59 mil processos de compras, cujo montante pago alcançou o valor aproximado de R\$ 61,5 bilhões.

O ciclo de vida de uma compra pública é composto pelas fases de (i) planejamento, (ii) seleção do fornecedor e (iii) fiscalização e gestão contratual. A fase de planejamento é preponderante para a concretização de um processo de compra bem-sucedido, que atenda ao interesse público. Nessa fase, a etapa de pesquisa de preços reveste-se de caráter crítico e de importância estratégica.

Uma pesquisa de preços deficiente pode acarretar contratações superfaturadas, inviabilizar a contratação ou prejudicar a execução contratual, justamente em decorrência de estimativa de preços diferentes daqueles praticados no mercado. Ademais, se a pesquisa de preço não for realizada de forma percuciente, há impacto no planejamento orçamentário das unidades.

As Instruções Normativas (IN) Seges/ME nº 73/2020 e 65/2021, que regulamentam as Leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021, respectivamente, trazem os parâmetros a serem utilizados na pesquisa de preços no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Entre os parâmetros estabelecidos, destaca-se o Painel de Preços², cuja consulta para obtenção de preços é de cunho prioritário para fins de determinação do valor estimado em licitações para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

O Painel de Preços consiste numa ferramenta que disponibiliza dados e informações de compras públicas homologadas no Sistema de Compras do Governo Federal³ e que visa auxiliar os gestores públicos nas tomadas de decisões em processos de compras, dar transparência em relação aos preços praticados pela Administração Pública e estimular o controle social.

Assim, considerando a criticidade do procedimento de pesquisa de preços e a relevância atribuída ao Painel de Preços, entendeu-se que os principais riscos associados à ferramenta são: (i) a produção e disponibilização de dados e informações inconsistentes que possam induzir o gestor público a adquirir produtos ou contratar serviços com sobrepreços ou com valores inexecutáveis; e (ii) não ser utilizada ou ser subutilizada por não atender satisfatoriamente as necessidades dos órgãos e entidades, devido às limitações tecnológicas da ferramenta.

Nesse cenário, o objetivo do presente trabalho pautou-se na identificação das dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos na realização de pesquisa de preços para contratação pública a fim de propor melhorias ao processo. Espera-se, com isso, promover a eficiência do processo e eliminar gargalos que implicam a deficiência de obtenção de preços de referência fidedignos que subsidiarão a fase de seleção do fornecedor de uma licitação.

Isso posto, o trabalho orientou-se no sentido de responder às seguintes questões de

¹ Dados extraídos do Siasg DW e do Siafi. Os valores pagos não consideram as compras realizadas mediante Suprimento de Fundos, Regime Diferenciado de Contratações e Consulta por não estarem no Siasg DW.

² <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>

³ <https://www.gov.br/compras/pt-br>

auditoria:

- 1. O painel de preços atende, de forma satisfatória, aos critérios de funcionalidade e usabilidade?*
- 2. O painel de preços desonera os cofres públicos de contratações de soluções do mercado?*
- 3. Os mecanismos de governança e gestão atendem as necessidades de negócio do Painel de Preços?*
- 4. É disponibilizado acesso adequado aos dados do Painel de Preços na opção e formatos de "Dados Abertos"?*
- 5. Os normativos infralegais orientam adequadamente as unidades do Sisg a realizarem pesquisa de preços?*

A execução dos testes para responder as questões acima demandou da equipe de auditoria a realização de extrações no banco de dados do Siasg DW hospedado no ambiente tecnológico da CGU; acesso e navegação no Painel de Preços para testar suas funcionalidades; realização de *benckmarking* com ferramentas de pesquisa de preços; levantamento dos gastos públicos com a contratação de ferramentas privadas de pesquisa de preços; e aplicação de questionário qualitativo a fim de colher a percepção dos usuários acerca do Painel de Preços e da norma infralegal que orienta a elaboração da pesquisa de preços. Complementarmente, houve pedidos informações à Seges sobre o processo de gestão do Painel de Preços.

Há de se ressaltar que o questionário qualitativo encaminhado às unidades abarcou questionamentos acerca da IN Seges/ME nº 73/2020, haja vista que quando do envio dos formulários a IN Seges/ME nº 65/2021 ainda não havia sido publicada. O questionário completo com a análise das respostas encontra-se no Anexo I deste Relatório.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Necessidade de aperfeiçoamento das funcionalidades e da usabilidade do Painel de Preços visando ao atendimento das demandas dos usuários.

O Painel de Preços foi desenvolvido para apoiar os gestores na fase de planejamento das contratações públicas, especificamente na etapa de pesquisa de preços, que subsidia, em regra, a formação do preço de referência de uma compra pública.

Para verificar a percepção dos gestores, sobre o atingimento desse objetivo, foi enviado questionário eletrônico aos usuários do Painel de Preços.

O questionário foi estruturado para atender a dois grandes objetivos: (i) avaliar a plataforma tecnológica; e (ii) avaliar a IN Seges/ME nº 73/2020, que trata da metodologia para realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Para avaliação do Painel de Preços, a equipe de auditoria recorreu às diretrizes gerais previstas na norma ISO/IEC 9126, a qual define um conjunto de parâmetros que objetivam padronizar a avaliação da qualidade de software.

Informa-se, entretanto, que por não se tratar de uma avaliação de qualidade de software propriamente dita, apenas algumas características relacionadas à funcionalidade, usabilidade e eficiência foram mapeadas a partir das questões propostas no questionário.

Paralelamente, foi realizado *benchmarking* com outras ferramentas de pesquisa de preços a fim de identificar melhorias que possam ser implementadas no Painel de Preços de forma a se obter ganhos de eficiência nas contratações públicas, assim como foram registradas propostas de aperfeiçoamento identificadas pela equipe de auditoria.

Cabe ressaltar que o presente achado trata exclusivamente de questões relacionadas à funcionalidade e usabilidade do Painel de Preços. As questões relacionadas à eficiência estão tratadas nos Achados 2 e 3.

1.1 Avaliação dos usuários acerca da qualidade do Painel de Preços.

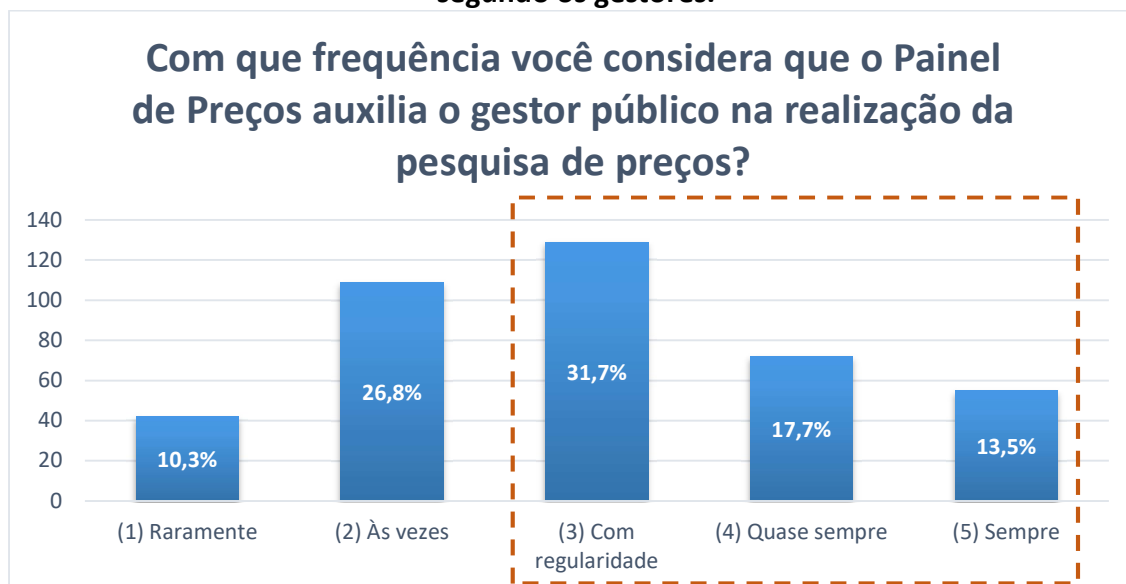
a) Da Funcionalidade da ferramenta.

A funcionalidade de um software diz respeito à satisfação de necessidades que deram origem ao projeto, abrangendo atributos como adequação e acurácia.

A adequação de um software está relacionada a avaliar se a ferramenta atende ao que foi proposto, ou seja, se ela consegue fazer aquilo que está previsto para executar.

De acordo com a pesquisa realizada com os usuários do Painel de Preços, mais de 60% dos respondentes consideraram que o painel de preços auxilia o gestor na realização da pesquisa de preços, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Frequência de auxílio do Painel de Preços na realização da pesquisa de preços, segundo os gestores.



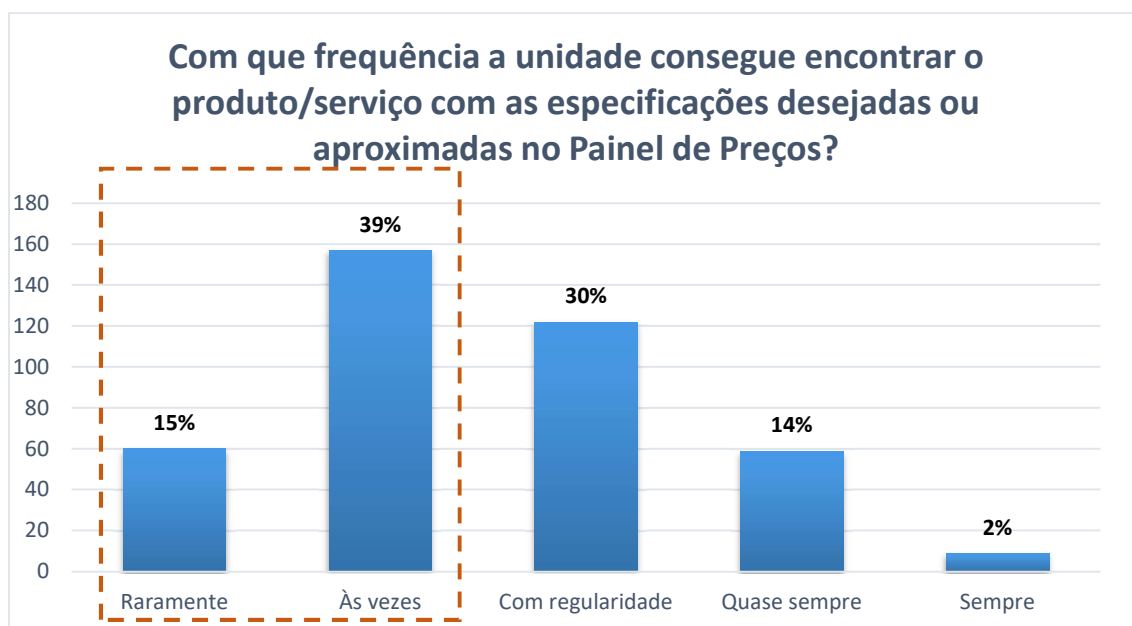
Fonte: Pergunta 1 do Questionário estruturado do Painel de Preços.

A acurácia de um software está relacionada a avaliar se a ferramenta gera resultados corretos ou conforme acordados.

Para tanto, foi avaliado em que medida os usuários do Painel de Preços conseguem encontrar o bem ou serviço pesquisado e em que medida os preços retornados das pesquisas são suficientes para obtenção do valor de referência de uma contratação.

Diferentemente do resultado obtido para a adequabilidade da ferramenta, que foi positivo, 54% dos respondentes indicaram que “Raramente” ou “Às vezes” conseguem encontrar o produto/serviço com as especificações desejadas ou aproximadas no Painel de Preços, conforme se visualiza no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Frequência indicada pelos usuários para encontrar um produto/serviço com especificações desejadas ou aproximadas no Pannel de Preços.

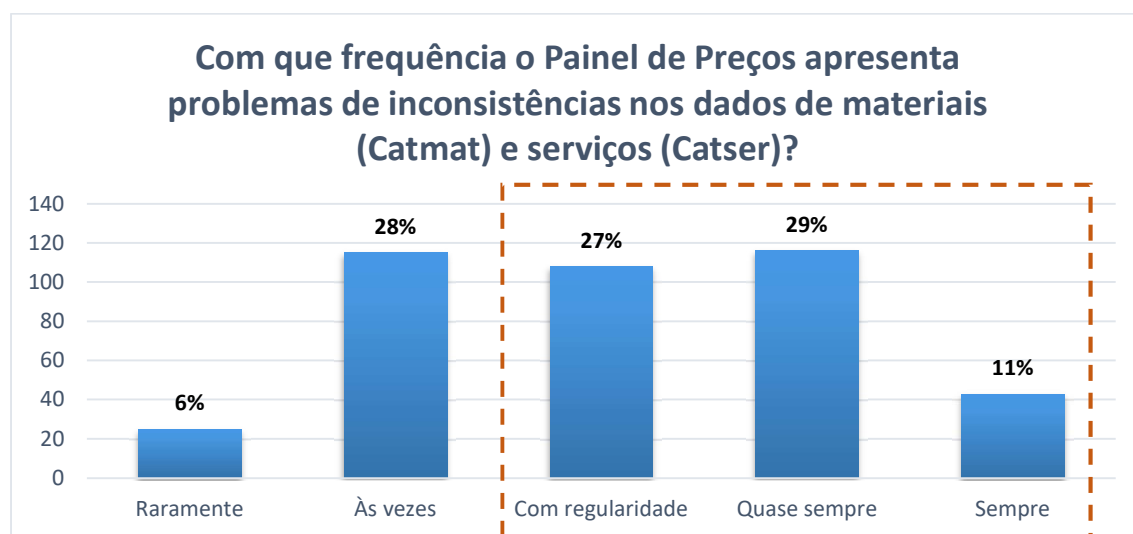


Fonte: Pergunta 2 do Questionário estruturado do Pannel de Preços.

Ainda no que tange à acurácia do Pannel, buscou-se avaliar se problemas de inconsistências nos catálogos de descrição dos materiais e serviços (Catmat e Catser), poderiam impactar o processo de busca pelo produto/serviço com as especificações desejadas ou aproximadas no Pannel de Preços.

O resultado obtido nessa avaliação demonstrou que 67% dos respondentes afirmaram que o Pannel de Preços apresenta problemas de inconsistências nos dados de materiais (Catmat) e serviços (Catser).

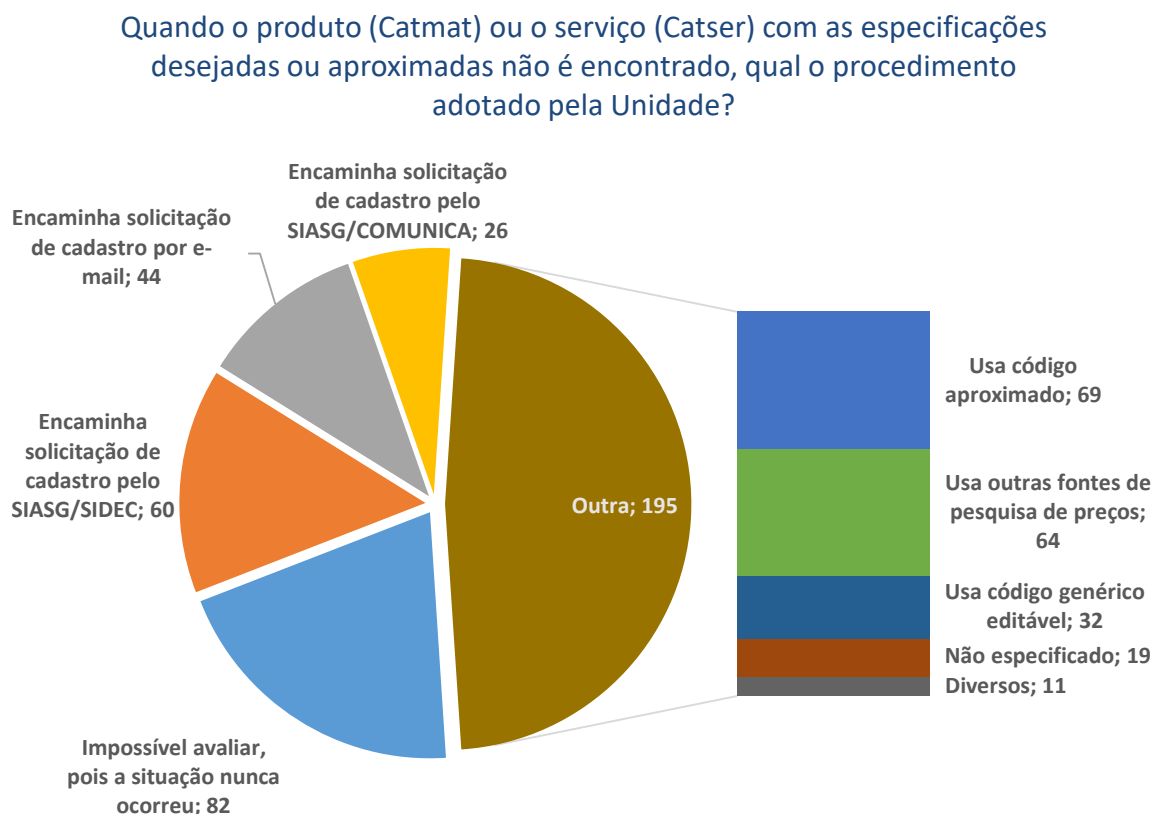
Gráfico 3 – Frequência de problemas de inconsistências nos dados de materiais (Catmat) e serviços (Catser) relatada pelos usuários.



Fonte: Pergunta 3 do Questionário estruturado do Pannel de Preços.

O questionário buscou ainda mapear os procedimentos adotados pelos gestores quando não encontrado o código do item a ser adquirido ou contratado no Catmat e Catser, conforme se observa no gráfico seguinte.

Gráfico 4 – Procedimentos adotados pelos usuários quando o produto ou serviço com as especificações desejadas ou aproximadas não é encontrado nos catálogos (Catmat e Catser).



Fonte: Perguntas 6 e 8 do Questionário estruturado do Painel de Preços.

O resultado indicou que 32% dos respondentes solicitam o cadastro do item não encontrado, sendo que apenas 15% seguem o procedimento previsto no Manual Catmat e Catser 2020⁴.

Observa-se que quase 50% das respostas indicam que, como alternativa ao cadastro de novo item, adota-se outros procedimentos como uso de código aproximado com ajuste na descrição do item ou de código genérico também editável, onde é feita a especificação do item no seu detalhamento.

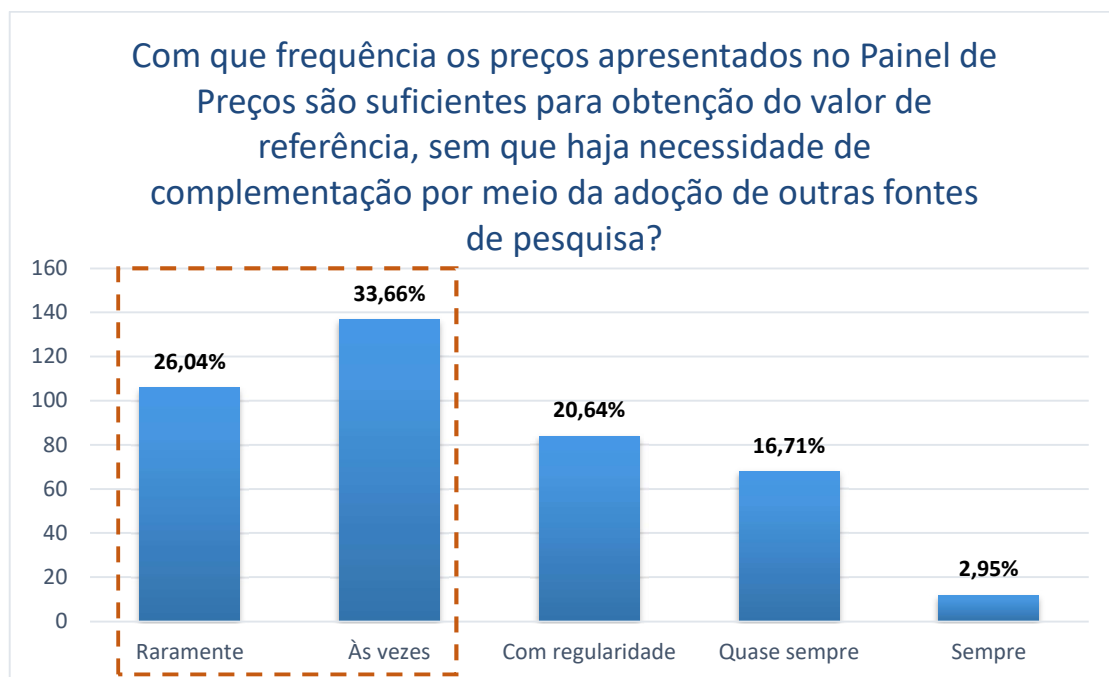
Dessa forma, uma das possíveis causas para a dificuldade dos gestores em encontrar o produto/serviço com especificações desejadas ou aproximadas no Painel de Preços está relacionada às inconsistências apresentadas nos Catálogos de Materiais e Serviços.

No que tange à qualidade dos preços retornados nas pesquisas do Painel, 60% dos usuários afirmaram que os preços apresentados no Painel “Raramente” ou “Às vezes” são suficientes

⁴ Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/manuais/manual-siasg/manual-siasg-catalogo/manual-catmat-e-catser-2020.pdf>. Último acesso em 01/07/2021.

para obtenção do valor de referência, ou seja, 60% afirmam que há necessidade de complementação da pesquisa de preço por meio da adoção de outras fontes de pesquisa, como, por exemplo, contratações similares, pesquisa em mídia especializada, pesquisa com os fornecedores, dentre outros.

Gráfico 5 – Frequência indicada pelos usuários para obtenção do valor de referência exclusivamente pelo Painel de Preços, sem que haja necessidade de complementação por meio de outras fontes de pesquisa.



Fonte: Pergunta 4 do Questionário estruturado do Painel de Preços.

A insuficiência de obtenção de preços de referência apenas com os dados divulgados no Painel de Preços pode estar relacionada também às inconsistências nos Catálogos de Materiais e Serviços, conforme será abordado no Achado 3.

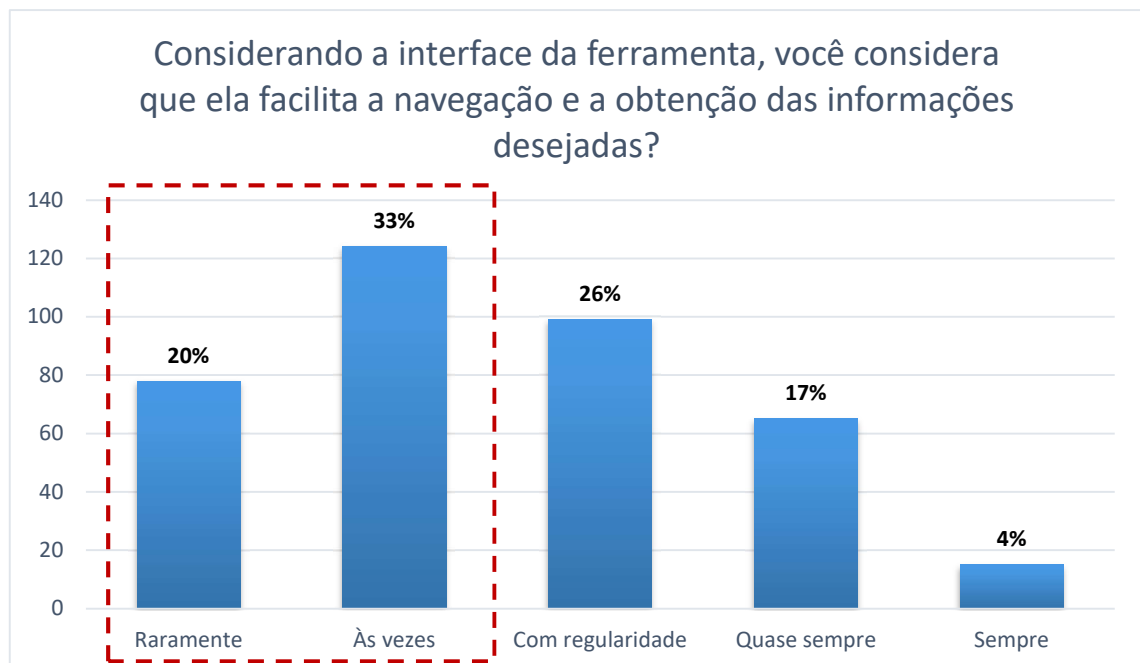
Diante das informações colhidas, constatou-se que, em que pese a maioria dos respondentes da pesquisa considerarem que o painel de preços auxilia o gestor na realização da pesquisa de preços, a ferramenta necessita de melhorias em relação à acurácia dos dados, tendo em vista a dificuldade de se encontrar o produto/serviço com as especificações desejadas ou aproximadas no Painel de Preços, impondo a consulta de outras fontes.

b) Usabilidade da ferramenta.

Nos termos da ISO/IEC 9126, a usabilidade diz respeito a capacidade do produto de software de ser compreendido, aprendido, operado e de ser atraente ao usuário, quando usado sob condições especificadas.

Nesse contexto, mais de 50% dos respondentes avaliaram que a interface do Painel de Preços não facilita a navegação e nem a obtenção das informações desejadas.

Gráfico 6 – Facilidade de navegação e obtenção de informações desejadas, considerando a interface da ferramenta, na visão dos usuários.



Fonte: Pergunta 15 do Questionário estruturado do Painel de Preços.

Ainda visando obter a percepção dos usuários acerca da operacionalidade⁵, apreensibilidade⁶ e inteligibilidade⁷ da ferramenta, foi avaliada a utilidade dos filtros disponíveis na aplicação.

Com 381 respostas válidas, quase 60% dos respondentes consideraram que os filtros disponíveis facilitam a obtenção das informações desejadas.

⁵ Operacionalidade: É fácil de operar e controlar a operação?

⁶ Apreensibilidade: É fácil aprender a usar?

⁷ Inteligibilidade: É fácil entender os conceitos utilizados?

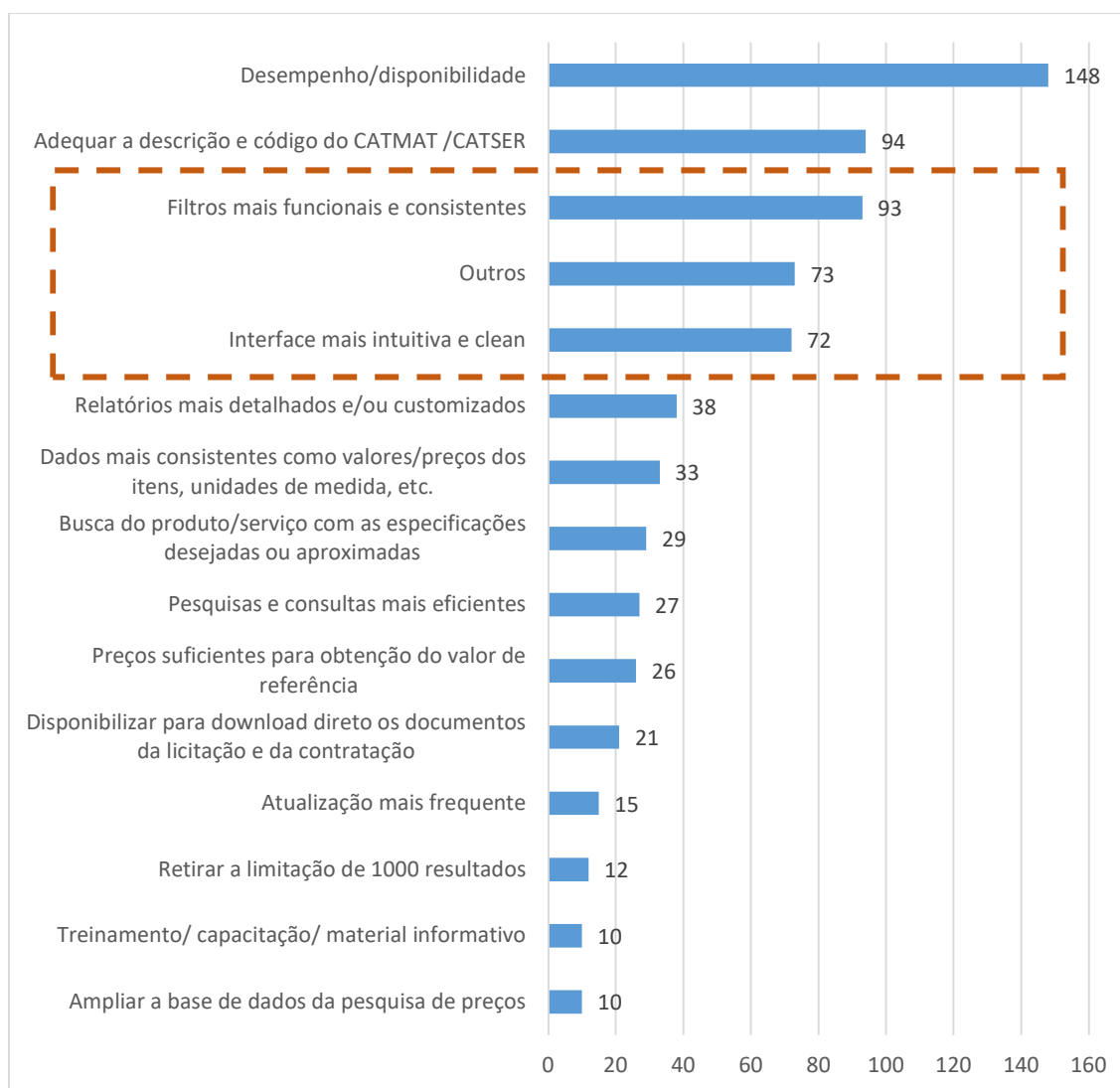
Gráfico 7 - Facilidade de obtenção de informações desejadas, considerando os filtros disponíveis, na visão dos usuários.



Fonte: Pergunta 16 do Questionário estruturado do Painel de Preços.

Cabe alertar, no entanto, que a criação de “filtros mais funcionais e consistentes” e a “Interface mais intuitiva e *clean*” foram apontadas pelos respondentes como necessárias para melhoria do Painel de Preços, conforme se verifica no gráfico seguinte.

Gráfico 8 – Necessidades de aprimoramento do Painel de Preços na visão dos usuários.



Fonte: Pergunta 28 do Questionário estruturado do Painel de Preços.

Diante das informações colhidas, constatou-se a necessidade de aperfeiçoamento da usabilidade do Painel de Preços, especialmente quanto à interface da ferramenta e a disponibilização de filtros mais funcionais e consistentes.

1.2 Propostas de melhorias do Painel de Preços.

A partir de *benchmarking* com outras ferramentas de pesquisa de preços, especialmente com a de maior representatividade em valores empenhados pela Administração Pública Federal, foram identificadas funcionalidades que podem contribuir para o aperfeiçoamento do Painel de Preços visando a obtenção de eficiência na etapa de pesquisa de preços.

Da mesma forma, a equipe de auditoria também identificou melhorias necessárias na ferramenta de forma a contribuir com tal propósito.

a) Da fonte de dados.

O Painel de Preços disponibiliza dados e informações de compras públicas homologadas, extraídos mensalmente do Siasg DW.

Logo, os dados e informações divulgados na aplicação são provenientes de compras públicas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional e pelas unidades das demais esferas e entes federativos que aderiram ao uso do Sistema de Compras do Governo Federal.

O Tribunal de Contas da União (TCU) recomenda a realização da etapa de pesquisa de preços a partir de uma “cesta de preços aceitáveis”, senão vejamos.

As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes. (Acórdão TCU 2637/2015-Plenário)

Tal entendimento, foi ratificado recentemente, conforme enunciado publicado no Boletim de Jurisprudência nº 368/2021.

As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020). (Acórdão 1875/2021 - Plenário)

A partir de *benchmarking* realizado, verificou-se a existência de uma base de dados ampliada em ferramentas privadas de pesquisa de preços, que abarcam os dados da Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo (Bec) e o Licitações-e do Banco do Brasil, por exemplo.

Ressalta-se ainda que a Lei nº 14.133/2021 trouxe como parâmetro inovador para o estabelecimento do valor estimado em contratações públicas a pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas.

Dessa forma, a ampliação da fonte de dados do Painel de Preços pode conferir maior eficiência ao procedimento de estimativa de preço das contratações públicas, visto que numa única ferramenta poderiam ser consultados preços da Administração Pública, inclusive os oriundos de notas fiscais eletrônicas.

b) Dos filtros.

O painel possui, de maneira geral, filtros que permitem pesquisar os preços praticados a partir de alguns fatores que influenciam na formação dos custos, citam-se o ano da compra, o código e a descrição material ou do serviço, o objeto da compra, o fornecedor, entre outros.

Verificou-se, entretanto, que o Painel pode ser melhorado no sentido de apresentar opção de consulta num dado período de tempo, mediante o estabelecimento de datas iniciais e finais da pesquisa, haja vista que atualmente somente é possível selecionar opções pré-definidas (últimos 60 ou 180 dias, comprado há mais de 180 dias, entre outros). Tal medida contribuirá para atendimento das especificidades inerentes ao vasto universo de unidades que utilizam a ferramenta.

Pontua-se ainda que a inexistência de filtros de seleção do município e do estado da federação de entrega do objeto tem impactos na estimativa dos preços das contratações, vez que sabidamente o preço varia em decorrência de custos, tais como frete e impostos. Ademais, a ausência de tais filtros não contribui com para a redução do tempo despendido na etapa de pesquisa de preços dada a necessidade de conferência dessas informações.

Informa-se que o Painel de Preços apresenta filtro de seleção do Estado da Federação (UF), entretanto, conforme consta do Manual do Painel de Preços (versão 1.2), tal filtro diz respeito à UF que realizou a compra. Adicionalmente, observou-se que tal filtro não está disponibilizado no menu principal do Painel de Preços, sendo possível sua visualização apenas na parte gráfica (seleção no Mapa). Isso acarreta a baixa eficácia da consulta de preços.

Por fim, observou-se que a pesquisa em lote foi sugerida pelos respondentes do questionário enviado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal visando ao aprimoramento das funcionalidades do Painel de Preços.

c) Do salvamento das consultas.

A partir do *benchmarking* realizado, verificou-se que o Tribunal de Contas da Paraíba (TCE/PB) disponibiliza acesso livre na rede mundial de computadores a banco de dados para consultas de cupons e notas fiscais eletrônicas da Secretaria de Estado da Fazenda da Paraíba⁸.

Mediante testes no citado portal, constatou-se a possibilidade de salvamento das pesquisas realizadas por meio de emissão de certificado ou por produto anteriormente pesquisado.

Destaca-se que tal funcionalidade pode conferir eficiência às pesquisas realizadas pelos usuários do Painel de Preços, visto que tornaria desnecessário o refazimento de toda a pesquisa quando decorrido o prazo de 10 minutos de inatividade, por exemplo.

⁸ <https://precodereferencia.tce.pb.gov.br/>

d) Dos relatórios.

O Painel de Preços possui opções de exportação das consultas geradas mediante relatórios em formato pdf, excel e csv.

Antes da exportação, a ferramenta apresenta os dados gerados das consultas em várias páginas, quando há mais de 50 itens de compra. Assim, é necessário realizar o download dos dados de cada página individualmente, seja em formato pdf, excel ou csv, para então juntar os dados e realizar uma análise conjunta das informações obtidas.

Nesse aspecto, observa-se a necessidade de aprimoramento da ferramenta visando conferir eficiência aos dados obtidos no Painel a partir da disponibilização de opção de download completo dos dados das consultas em um único arquivo.

e) Da disponibilização de dados dos fornecedores.

A partir de *benchmarking* em outras ferramentas de pesquisa de preços, constatou-se também a possibilidade de obtenção de dados cadastrais (a exemplo de telefone e e-mail) dos fornecedores.

A existência dessa funcionalidade pode ser útil aos gestores públicos na medida em que otimiza o tempo de busca dessas informações, em casos de necessidade de pesquisa direta com fornecedores.

f) Da atualização dos preços por índices.

A IN Seges/ME nº 65/2021 trouxe como parâmetro prioritário para determinação do preço estimado em processos licitatórios os valores menores ou iguais à mediana do bem ou serviço constante do Painel de Preços, observado o índice de atualização de preços correspondente.

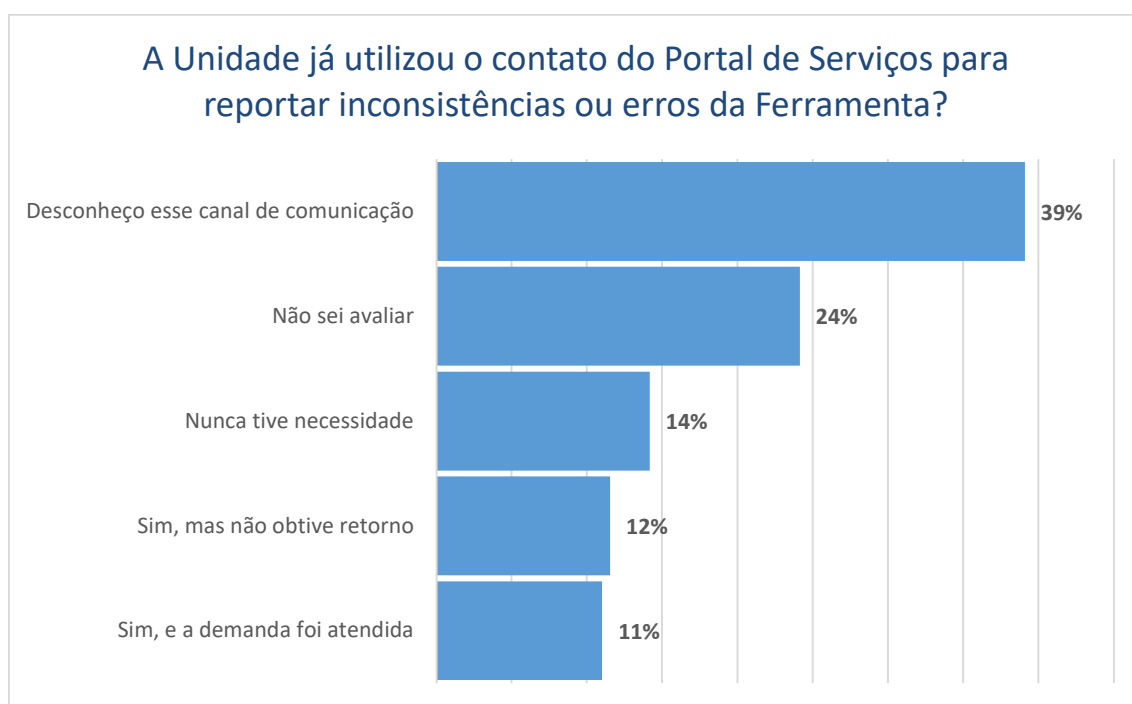
Dessa forma, vislumbra-se importante a evolução do Painel de Preços a fim de contemplar em sua plataforma mecanismos de atualização de preços a partir da disponibilização dos índices mais comuns, a exemplo do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA), Índice Nacional de Custo de Construção (INCC), Índice de Custo de Tecnologia da Informação (ICTI), o que permitirá redução do tempo demandado para efetivação da pesquisa de preços e evitará erros na aplicação dos índices.

De todo o exposto, pode-se elencar como possíveis causas para os fatos anteriormente descritos a ausência de relatos à Seges, por parte dos usuários, acerca das dificuldades encontradas no uso da ferramenta, bem como a falta de implementação de medidas para atendimento das necessidades dos gestores, quando de conhecimento da Seges.

Sobre tal aspecto, importante mencionar que o questionário enviado aos gestores acerca do Painel de Preços abordou a utilização dos canais de comunicação⁹ disponíveis para reporte de inconsistências ou erros da ferramenta.

Como resultado, observou-se que 39% dos gestores públicos avaliaram que desconhecem o canal e 24% não souberam avaliar. Os dados consolidados estão demonstrados no gráfico a seguir.

Gráfico 9 – Frequência de utilização do contato do Portal de Serviços para reporte de inconsistências ou erros do Painel de Preços na visão dos usuários.



Fonte: Pergunta 20 do Questionário estruturado do Painel de Preços.

Nota-se, da análise do resultado da pesquisa, que apesar de os usuários vivenciarem diversos problemas com o uso da ferramenta (como, por exemplo, a dificuldade de encontrar o bem/serviço desejado), há pouca comunicação dessas situações à Seges, vez que quase 40% dos respondentes desconhecem os canais. Além disso, observa-se que dos 23% que utilizaram o canal mais de 50% não obtiveram retorno da sua demanda.

Nesse contexto, a ausência de melhorias dos dados e informações disponibilizadas no Painel de Preços de forma a contribuir com a eficiência do processo de estimativa de preços de uma contratação pública tende a provocar a subutilização ou, até mesmo, a não utilização da

⁹ Os canais disponíveis são serviço telefônico, por meio de 0800, e o Portal de Serviços, disponível em portaldeservicos.economia.gov.br.

ferramenta, considerando a existência no mercado de ferramentas privadas de pesquisa de preços que podem conferir maior agilidade ao processo.

Logo, os resultados dos exames apontam para a necessidade de aperfeiçoamento das funcionalidades e da usabilidade do Painel visando ao atendimento das necessidades dos usuários.

2. O Painel de Preços carece de manutenções e de avaliações de desempenho e efetividade visando assegurar as necessidades dos usuários.

A disponibilização de ferramenta de pesquisa de preços em contratações públicas teve como objetivo, dentre outros, facilitar o procedimento de estimação de preços pelos gestores públicos mediante a redução do tempo despendido nessa etapa.

Todavia, o Painel de Preços pode não atender a esse objetivo em razão de dificuldades de navegação e/ou limitações tecnológicas, que podem ocasionar inclusive a não utilização ou a subutilização da ferramenta na etapa de cotação de preços.

Dessa forma, torna-se crucial que a gestão da ferramenta, compreendida como a atualização dos dados e a realização de manutenções (corretivas e evolutivas), ocorra de maneira adequada e tempestiva.

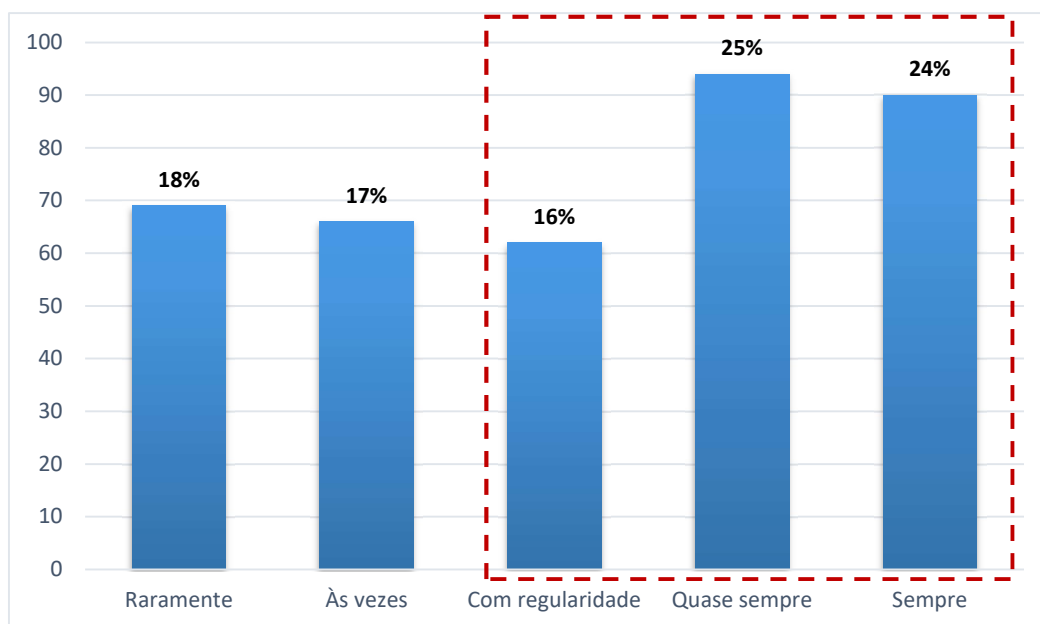
Ademais, de modo a verificar o alcance do objetivo pretendido com a disponibilização do Painel de Preços, faz-se necessário também o monitoramento do desempenho da ferramenta, bem como a avaliação dos resultados obtidos de forma a validar a adequabilidade da estratégia adotada.

No que concerne à gestão do Painel de Preços, verificou-se que a atualização dos dados é realizada uma vez por mês, visto que os dados (disponibilizados pelo Serpro) são oriundos do Siasg DW, que possui atualização mensal.

Em questionário estruturado enviado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, foi colhida a percepção dos usuários acerca da adequabilidade da frequência de atualização do Painel de Preços. O objetivo foi avaliar se o prazo de atualização mensal é compatível com a finalidade da ferramenta.

Com 381 respostas válidas, 65% dos respondentes consideraram adequada a frequência de atualização, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 10 – Adequabilidade da frequência de atualização dos dados do Painel de Preços na visão dos usuários.



Fonte: Pergunta 19 do Questionário estruturado do Painel de Preços.

A gestão do Painel de Preços, no âmbito do Ministério da Economia, é de responsabilidade compartilhada entre a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI/SGC) e a Coordenação-Geral dos Sistemas de Compras Governamentais (CGSCG/Delog/Seges).

Cabe à DTI/SGC manter e sustentar a aplicação em ambientes de homologação e produção em infraestrutura própria, bem como atualizar e executar intervenções na aplicação/dados; e à CGSCG/Delog/Seges gerir negocialmente a ferramenta.

Assim, as solicitações de manutenções no Painel de Preços são direcionadas à área de TI do Ministério mediante sistema de demandas (manutenções corretivas) ou por meio do portal de projetos (manutenções evolutivas).

No que tange aos ajustes da ferramenta visando a melhoria das informações disponibilizadas, verificou-se a existência, desde 2019, de duas demandas para evolução do Painel de Preços, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Demandas por manutenções evolutivas no Painel de Preços.

Demanda	Melhoria Pretendida	Custo Estimado	Situação
Consultoria para inserir o script de outlier existente no Painel de Compras no Painel de Fornecedores	Aperfeiçoamento na apresentação das informações e formas de pesquisas de preços direcionados aos produtos de TIC.	R\$ 400.000,00	Suspenso
Otimização e Automação dos Scripts do Painel de Compras, Preços, PGC e Outlier	Otimização e automatização dos scripts de carga dos painéis que utilizam a mesma base de dados e bancos em única ferramenta para ETL e carga de dados.	R\$ 150.000,00	Cancelado

Fonte: Dados obtidos junto à Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do Ministério da Economia.

A primeira melhoria teve como origem a recomendação constante do Relatório de Auditoria da CGU nº 104470110¹¹, que objetivou a Avaliação da Governança e Gestão de Ativos de TIC (Tecnologia da Informação e Comunicações), de junho de 2019, apresentada nos seguintes termos:

8. Com relação ao Pannel de Preços:

- a) Incorporar à interface da ferramenta mecanismos de busca por agrupamento de bens de uma mesma tipologia (ex.: desktop, notebook, monitor, storage, servidor, roteador, etc.), de maneira a permitir uma busca mais simples e célere desses itens.
- b) Incorporar melhorias e aperfeiçoamentos na ferramenta, tomando como base as fragilidades e dificuldades apontadas pelos gestores do SISP no questionário de gestão de ativos de TIC aplicado pela CGU em 2018, cujos resultados encontram-se consolidados no item 3.3.2.3 deste Relatório.

Entretanto, conforme as informações apresentadas pela Seges, referida demanda foi suspensa em virtude do encerramento do contrato com a consultoria Qlik.

Ressalta-se que, para o desenvolvimento da ferramenta, foram utilizados serviços terceirizados com consultores Qlik e de Web, além da participação de servidores da Seges, que atuaram como analistas de requisitos e negociais.

Cabe informar que unidade não se manifestou quanto à previsão de retomada do projeto.

Por sua vez, a demanda para Otimização e Automação dos Scripts do Pannel de Compras, Preços, PGC e Outlier não teve avanço na sua implementação e foi cancelada.

A ausência de manutenções evolutivas do Pannel de Preços pode ter decorrido da falta de recursos orçamentários para novas contratações com essa finalidade, já a necessidade dessas manutenções pode ter origem em falhas na descrição dos requisitos de negócio quando do seu desenvolvimento. Tal situação pode impactar a fidedignidade da estimativa do custo em contratações públicas devido à grande variação de preços nas consultas.

No que tange aos ajustes de erros apresentados pelo Pannel de Preços, após a realização de alguns testes na ferramenta, foi constatada a necessidade de correções nas consultas geradas, conforme pontos elencados a seguir.

- a) O Relatório com os dados da pesquisa, quando exportado no formato CSV, é disponibilizado com os dados desconfigurados, com nomes de colunas que não correspondem aos dados apresentados.
- b) Os relatórios gerados após as consultas não apresentam informações acerca da “descrição complementar” dos itens.
- c) Em diversas consultas ao Pannel, constatou-se a exibição da mensagem “Para que a tabela seja exibida é necessário que sua busca retorne no máximo 1000 itens de compra!”,

¹¹ Disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/856133>

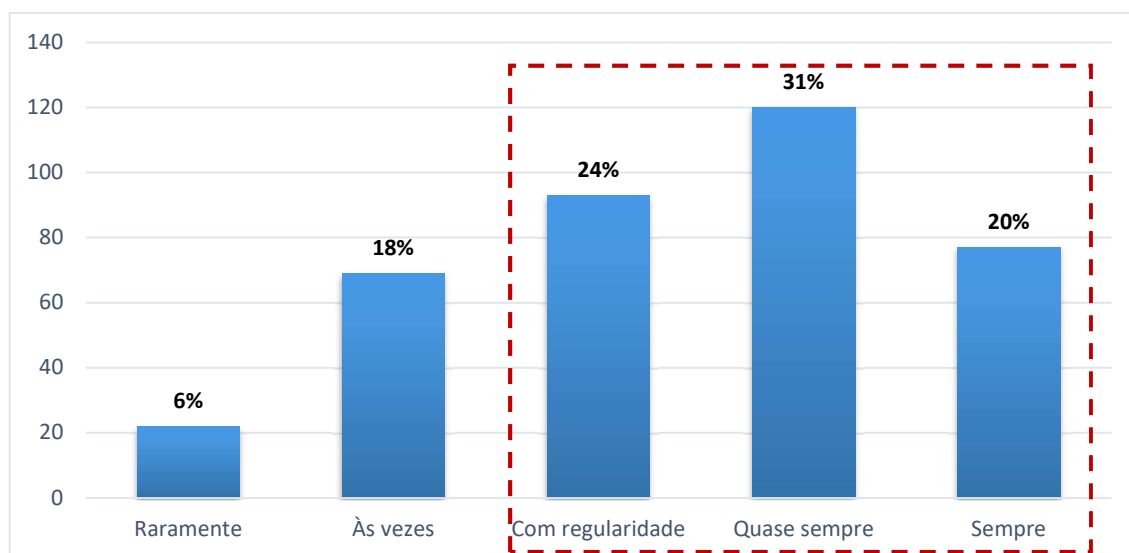
mesmo quando ela é menor. Nesse caso é preciso clicar várias vezes no ícone “avançar análise” para passar para a tela seguinte.

Adicionalmente, verificou-se que a página inicial do Painel de Preços carece de atualizações, haja vista a existência de remissões à IN SLTI/MP nº 05/2014 nos links relativos aos “Documentos de Apoio”¹² e às Perguntas Frequentes¹³. Observa-se ainda que o Manual do Painel de Preços (versão 1.2) foi revisado em 11/01/2018, ou seja, há mais de quatro anos.

Acrescenta-se que, em diversas ocasiões, a equipe de auditoria verificou lentidão e travamento da ferramenta durante o processamento das respostas às consultas realizadas.

Ademais, em questionário estruturado enviado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, 75% dos respondentes indicaram que o Painel de Preços apresenta problemas de eficiência, como demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 11 - Frequência de problemas de desempenho/disponibilidade do Painel de Preços relatada pelos usuários.



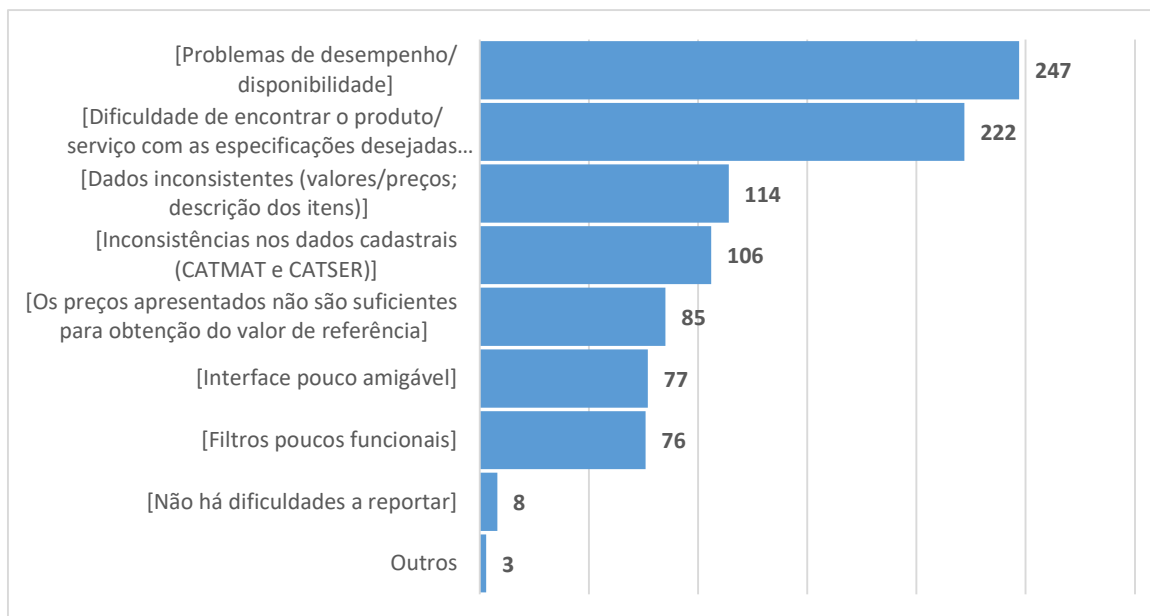
Fonte: Pergunta 14 do Questionário estruturado do Painel de Preços.

Tal insatisfação foi ratificada no item do questionário que mapeou as principais dificuldades e entraves encontrados na ferramenta, conforme se verifica no gráfico seguinte.

¹² <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/documentos>

¹³ <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/perguntas-frequentes>

Gráfico 12 - Principais dificuldades e entraves encontrados na ferramenta Painel de Preços relatados pelos usuários.



Fonte: Pergunta 27 do Questionário estruturado do PAINEL DE PREÇOS.

A ausência de manutenções corretivas pode decorrer do não recebimento de *feedback* dos usuários acerca dos problemas relatados neste relatório ou da falta de tratamento adequado das reclamações recebidas por meio dos canais de comunicação existentes, conforme demonstrado no Gráfico 9 deste Relatório.

Como resultado, a utilização da ferramenta na etapa de pesquisa de preços mostra-se ineficiente, pois não contribui para a redução do tempo despendido pelos gestores públicos nessa fase.

No tocante ao assunto, a DTI/SGC informou que o monitoramento do ambiente (CPU, Memória, Disco, etc.) é realizado pela empresa contratada para gerenciar a infraestrutura de TI e pela empresa contratada para dar suporte ao ambiente *Qlik*. As ocorrências são monitoradas por time específico (infraestrutura) e e-mails de alerta são encaminhados.

A área informou ainda que executou diversas ações nos últimos anos para melhorar o desempenho e a disponibilidade do PAINEL DE PREÇOS, quais sejam: remanejamento dos núcleos de processamento licenciados com baixo uso por outros painéis; ampliação da memória disponível do servidor que hospeda a aplicação *Qlik Sense*; criação de infraestrutura *Qlik Sense* QAP em *cluster* na nuvem AWS, com maior disponibilidade e robustez; e implantação de monitoramento da infraestrutura utilizada.

No entanto, verificou-se a inexistência de indicadores para medir o desempenho e a disponibilidade da ferramenta visando validar a eficiência das ações adotadas.

Acrescenta-se ainda a ausência de monitoramento e avaliações acerca do tempo médio de realização das consultas pelo público-usuário (considerando inclusive períodos de grande quantidade de acesso) e de efetividade da ferramenta quanto à redução do tempo médio de aferição do preço de referência em uma contratação pública.

Ressalta-se que o Decreto nº 9.203/2017 estabeleceu, como diretriz de governança pública, o monitoramento do desempenho e a avaliação da concepção, implementação e resultados das políticas e ações prioritárias (art. 4º, inciso III).

Instada a se manifestar sobre o assunto a Seges informou que, antes do lançamento do Painel de Preços, a pesquisas de preços durava, em média, 45 dias para ser executada. Com a disponibilização do Painel, o processo de pesquisa passou a levar cerca de 6 a 7 minutos.

Cabe revelar, contudo, que o prazo em minutos citado pela unidade é relativo a 2019 e não é acompanhado sistematicamente pela unidade (inclusive em períodos de grande quantidade de acesso).

Adicionalmente, o tempo de 6 a 7 minutos não reflete a efetividade da ferramenta, isto é, não diz respeito ao tempo total despendido pelo gestor público na definição do preço de referência de uma contratação pública.

Isso porque os gestores, em sua grande maioria, precisam complementar os preços obtidos no Painel com outras fontes de pesquisa, conforme revelado no Gráfico 5 deste Relatório, além de realizar o necessário juízo crítico acerca da consistência dos dados obtidos, seja em termos de especificação do produto/serviço, unidade de fornecimento ou variação de preços (visando a exclusão de valores superestimados ou subestimados), visando ao cálculo do preço estimado da contratação (média, mediana ou outro parâmetro).

Necessário revelar que a ausência de indicadores de esforço e de resultado para o monitoramento da ferramenta não permite a adoção de ações corretivas para o alcance dos objetivos com a implementação do Painel, além de comprometer as diretrizes estabelecidas pela Seges relativas às contratações públicas.

Relembra-se que, de acordo com a disposição normativa das IN Seges/ME nº 73/2020 e 65/2021, o Painel de Preços é parâmetro prioritário na etapa de pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório.

Logo, as ocorrências de indisponibilidade, as deficiências de desempenho e a ausência de manutenções comprometem a diretriz estabelecida de uso prioritário da ferramenta, além de poder impactar negativamente na redução do tempo despendido pelos gestores na etapa de pesquisa de preços.

Conclui-se, assim, que a unidade necessita aprimorar os mecanismos de governança e gestão da ferramenta no que concerne especialmente à implementação de manutenções tempestivas e ao acompanhamento do desempenho e da efetividade do Painel de Preços de forma a assegurar o atendimento da necessidade dos usuários.

3. Falhas na validação dos preços ou da descrição dos itens de compra prejudicam a confiabilidade dos dados do Painel.

O Painel de Preços é uma ferramenta que visa a atender, de forma confiável, a finalidade de subsidiar os gestores públicos na etapa de pesquisas de preços. Assim, a integridade e a consistência dos dados divulgados são essenciais.

A integridade dos dados foi avaliada quanto aos preços divulgados na ferramenta, em termos de precisão e validade.

No quesito precisão, foi realizado confronto entre os valores propostos e homologados de uma amostra de compras obtida no Siasg DW e os valores constantes do Portal de Compras do Governo Federal, registrados em atas de pregões e resultados de licitações. Sob o aspecto da validade dos preços, foi verificado se de fato os itens correspondem a compras homologadas.

Necessário informar que o download dos dados do Painel de Preços atualmente não é possível, pois a API (*Application Programming Interface*) de Compras Governamentais disponibilizada não tem a mesma data de atualização e não abrange os mesmos dados do Painel, conforme será detalhado no Achado 5. Assim, foi extraída amostra na base de dados do Siasg DW, visto que os dados do Painel são oriundos dessa base.

Sob o aspecto da consistência dos dados, foi avaliada a variação de preços em códigos do Catálogo de Material (Catmat) em que são permitidos a inserção de detalhamento da descrição dos itens pelos usuários do sistema.

3.1. Da integridade dos valores divulgados no Painel de Preços.

a) Validade dos preços divulgados.

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade.

Tanto a Lei nº 8.666/1993 (art. 38, inciso IX) quanto a Lei nº 14.133/2019 (art. 71) trazem a possibilidade de anulação e revogação de processos licitatórios.

Da análise da amostra de compras públicas obtida no Siasg DW, verificou-se a publicação de preços de itens de compras anuladas ou revogadas no Painel de Preços decorrentes de pregões, dispensas e inexigibilidades de licitação.

Os itens de compra anulados e revogados corresponderam a 0,38% do quantitativo total da amostra. Em termos de valor, tais itens representaram 14,78% do valor total de itens homologados da amostra.

Informa-se que a Seges/ME realiza verificação amostral dos dados do Painel após cada atualização. Nessa ocasião, são retiradas manualmente as compras cujo Valor Total Homologado tenha sido registrado com erro no Sistema Comprasnet e que se caracterizam como *outlier* devido aos preços exorbitantes. Contudo, não abarca a exclusão de todas as compras em situações de anulação e revogação.

Tanto nos casos de revogação quanto de anulação, não se pode considerar que os preços dos itens sejam válidos para fins de estimativa de preços de uma contratação pública, haja vista que o objeto não foi contratado pela Administração Pública.

Menciona-se ainda que a IN Seges/ME nº 73/2020 previu a pesquisa de preços no PAINEL como parâmetro prioritário desde que as cotações se refiram a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório.

A possível causa para o fato ora relatado pode estar relacionada a deficiências no conhecimento das regras de negócio da base do Siasg, especificamente às várias situações de compra existentes no sistema.

Ressalta-se que a publicação de compras anuladas e revogadas no PAINEL de Preços pode impactar a fidedignidade da estimativa do custo em contratações públicas por não refletir os preços praticados na Administração Pública.

b) Inexatidão nos preços divulgados na modalidade pregão eletrônico quando o critério de julgamento é o maior desconto.

O PAINEL de Preços apresenta em seus relatórios o campo “Valor Unitário”, que corresponde ao valor unitário homologado do item na licitação ou o valor contratado do item em casos de dispensas e inexigibilidades.

Além desse valor, o relatório detalhado (em formato pdf) apresenta o “valor proposto unitário”, que corresponde ao valor da proposta inicial do licitante vencedor para o item antes do início da disputa.

A partir da amostra de itens de compras válidas (excluídas as anulações e revogações), verificou-se que campo valor unitário proposto apresenta valores apenas para a modalidade de licitação pregão.

Da análise dos dados da amostra referentes aos campos de valores anteriormente citado, verificou-se que em pregões eletrônicos, cujo critério de julgamento é o maior desconto, o valor unitário homologado corresponde ao valor estimado do item de compra e que o valor unitário proposto corresponde ao percentual inicial de desconto ofertado pelo licitante.

Tal inexatidão nos dados divulgados corresponderam a 1,03% de itens de compra da amostra de pregões eletrônicos. Em termos de valor, tais itens representaram 2,80% do valor total de itens homologados da amostra.

Cabe pontuar que as atas dos pregões eletrônicos disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal, apresenta o campo “valor com desconto”, que seria o mais indicado como parâmetro para o valor unitário proposto e homologado em pregões cujo critério de julgamento seja o de maior desconto, de forma a manter a consistência dos dados publicados no PAINEL de Preços.

A possível causa para o fato ora relatado pode estar relacionada a deficiências de conhecimento das regras de negócio do Siasg.

A divulgação de dados que não são fidedignos pode impactar a estimativa do custo das contratações públicas por não refletir os preços praticados na Administração Pública, além de diminuir a confiabilidade dos dados e aumentar o tempo despendido na etapa de pesquisa de

preços diante da necessidade de conferência dos dados no Portal de Compras do Governo Federal.

3.2. Da consistência dos dados divulgados no Painel de Preços.

Para a aquisição de bens ou contratação de serviços no Sistema de Compras do Governo Federal é obrigatória a inserção do código do Catálogo de Material (Catmat) ou de Serviço (Catser) correspondente ao bem ou serviço a ser adquirido ou contratado.

O Catmat e Catser tem por objetivo estabelecer e manter uma linguagem única e padronizada para identificação, codificação e descrição de materiais e serviços a serem adquiridos/contratados.

Oportuno destacar que a organização dos dados no catálogo e a clareza na descrição dos materiais/serviços tem impacto direto na qualidade das informações divulgadas no Painel de Preços e na obtenção de informações consolidadas sobre gastos públicos.

Necessário informar que alguns códigos dos Catálogos permitem ao usuário a complementação da descrição do material ou serviço ("Descrição Detalhada") e outros não. De acordo com as orientações constantes do Portal de Compras do Governo Federal acerca do Sistema de Divulgação de Compras (SiasgNet)¹⁴, o sistema faz a seguinte distinção:

- Para itens de material, quando o código do item for inferior a 200.000, o sistema traz o campo "Descrição Detalhada" em aberto para que o usuário informe a descrição detalhada do item. Se o código do item for superior a 200.000, o sistema traz a "Descrição Detalhada" preenchida e não permite alteração.
- Para o item de serviço, o sistema disponibiliza o campo "Descrição Detalhada" em aberto para preenchimento.

Cabe ainda mencionar que a coerência entre o objeto a ser adquirido e a descrição contida nos Catálogos é fundamental para possibilitar maior comparabilidade dos valores praticados pela Administração Pública quando da estimativa de preços de novas aquisições públicas.

Da análise dos dados da amostra extraída do Siasg DW, que contemplou 364.307 itens de compra, verificou-se que 76.430 (21%) dos itens se referiam a serviço e 287.877 (79%) se referiam a materiais.

Da análise dos itens de materiais, 221.384 (76,9%) itens foram cadastrados com códigos superiores 200.000, ou seja, que não permitem complementação da descrição pelos usuários e 66.493 (23,1%) itens foram cadastrados com códigos que permitem a complementação da descrição pelos usuários.

Dos 66.493 itens de compras, foram obtidos 3.054 códigos distintos do Catmat. Nota-se que tais códigos possuem descrição genérica, ficando a cargo do usuário o detalhamento do material no campo descrição detalhada. À guisa de exemplo, cita-se os códigos: 135046 –

¹⁴ <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-siasgnet>

solução controle, 1791 – ônibus, 150515 - livro, 150128 - homogeneizador e 70459 - jogo de ferramenta.

Ao comparar a descrição do item contida no Catmat com a descrição detalhada inserida pelos usuários do sistema para alguns itens de compra, foi verificada ausência de coerência entre os campos.

Como exemplo, cita-se o código 70459 - jogo de ferramenta, em que se encontrou na descrição detalhada referência a aquisição de equipamentos, cabo elétrico, tinta acrílica e parafuso.

A análise dos preços unitários retornados para o código 70459 - jogo de ferramenta, na modalidade pregão (critério de julgamento menor valor), demonstrou uma variação de preços que vai de R\$ 0,50 a R\$ 1.226.755,98, sendo o menor valor referente à aquisição rebite e o maior valor à materiais para reposição e locação em contratação de serviços continuados de manutenção predial.

Para esse mesmo conjunto de dados, ao selecionar o estado de Santa Catarina, também se observou oscilações de preços que vão desde R\$ 2,41 a R\$ 7.005,00, sendo o menor referente à aquisição de disco de corte e o maior à adaptador de osciloscópios.

Observa-se que nenhum dos itens citados anteriormente se caracterizam como jogo de ferramenta, entretanto, foram cadastrados nesse código.

Situação similar foi observada no código 1791 – ônibus, em que observou o registro de itens tanto para aquisição do bem como para compra de peças de reposição.

Paralelamente, observou-se que alguns códigos do Catálogo são inespecíficos, como o 135046 – solução controle e o 150128 – homogeneizador. Para tais códigos, observou-se o registro na descrição detalhada de objetos diversos, que não guardam relação entre si, gerando, da mesma forma, grande variação de preços.

Dessa forma, a falta de clareza na descrição dos itens dos Catálogos e de coerência dos dados inseridos pelos usuários compromete a comparabilidade de preços dos itens, afetando assim a consistência dos dados divulgados no Painel de Preços.

Oportuno informar que há iniciativa da Seges para padronização de compras e serviços, haja vista a publicação da Portaria Seges/ME nº 938/2022 que institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras em atendimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133/2021.

De todo o exposto, conclui-se que as informações divulgadas no Painel de Preços carecem de confiabilidade, especialmente devido à falta de integridade e de consistência dos dados.

4. A disponibilização do Painel de Preços não desonerou a Administração Pública de gastos com contratações de serviços privados para pesquisa de preços.

O desenvolvimento do Painel de Preços teve como pressuposto a disponibilização de uma ferramenta confiável, de baixo custo, e que permitisse a redução do tempo das contratações públicas e a racionalização do gasto público.

Esperava-se que, com o lançamento do Painel de Preços, a Administração Pública pudesse dispor de uma ferramenta de baixo custo que apresentasse um bom desempenho visando lograr os melhores resultados. Assim, haveria uma redução dos gastos com contratações de serviços privados que, à época, desempenhavam função semelhante ao da ferramenta de acesso público.

Com foco nos custos de manutenção do Painel de Preços e no seu desempenho em face das ferramentas privadas oferecidas pelo mercado, buscou-se traçar um comparativo entre os gastos com a manutenção da ferramenta e os gastos efetuados pela Administração Pública Federal com contratações de serviços privados para pesquisa de preços.

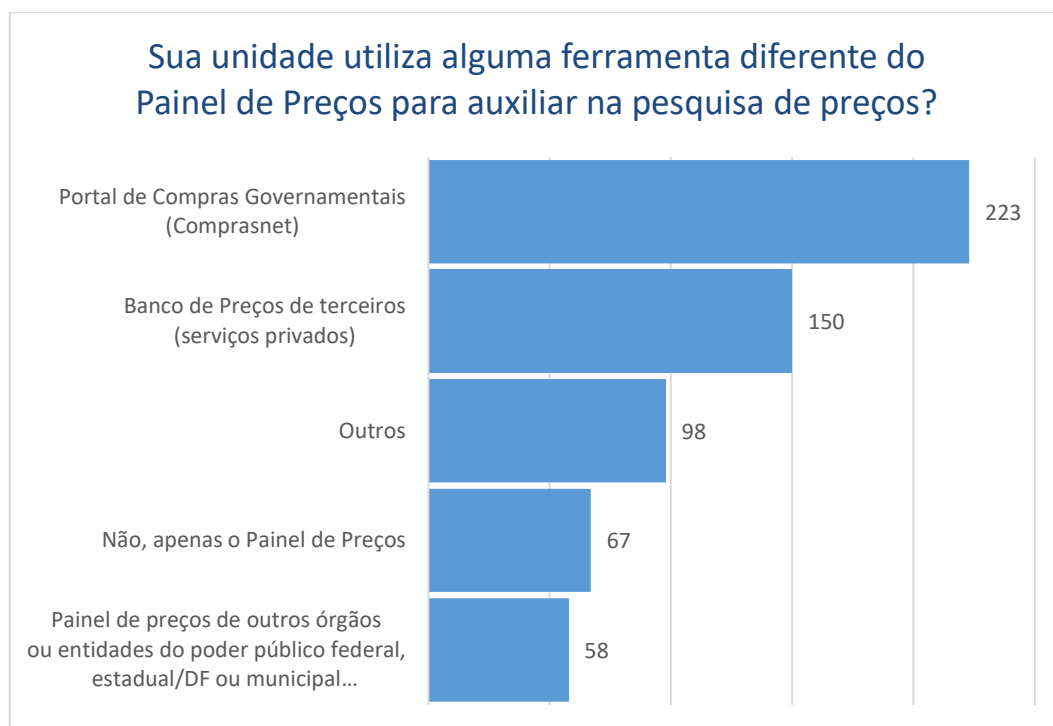
Para essa análise, examinaram-se informações junto Seges, com intuito de identificar os custos de sustentação e manutenção da ferramenta; realizaram-se consultas ao Siga Brasil para levantamento dos valores empenhados para contratações de empresas privadas fornecedoras de serviços de pesquisa de preços; e foram considerados dados do questionário enviado aos usuários do Painel de Preços.

Nas seções seguintes estão registrados os apontamentos que resultaram da apuração dessas informações.

4.1 Utilização de outras ferramentas para auxiliar a pesquisa de preços.

Em questionário enviado aos gestores para colher a percepção acerca do Painel de Preços, observou-se que, além do uso do Painel de Preços, os gestores utilizam outras ferramentas para auxiliar na pesquisa de preços, conforme se observa no gráfico seguinte.

Gráfico 13 – Ferramentas utilizadas pelas unidades para auxiliar a pesquisa de preços.



Fonte: Pergunta 05 do Questionário estruturado do Painel de Preços.

Por se tratar de uma pergunta com múltiplas escolhas, o resultado apresentado acima destaca as mais indicadas pelos respondentes. Em primeiro lugar, observa-se uma preferência pelo uso do Comprasnet, em que pese o Painel de Preços ser uma ferramenta de pesquisa da base de dados do Compranest. Em segundo lugar, está o uso do “Banco de Preços de terceiros (serviços privados)”. E em último lugar, apenas 67 respondentes indicaram que utilizam apenas o Painel de Preços.

Destarte, verifica-se que a utilização do Comprasnet e a contratação de ferramentas privadas para auxiliar a pesquisa de preços pelos órgãos e entidades da administração pública federal evidencia que a pesquisa realizada no Painel não é suficiente, o que demanda do gestor a busca por soluções alternativas.

4.2. Contratações de ferramentas privadas de pesquisa de preços.

A partir de levantamento realizado no Siga Brasil, relativo aos valores empenhados para a contratação de ferramentas para pesquisa de preços por órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, constatou-se que, nos anos de 2012 a 2016, período que antecede ao lançamento do Painel de Preços, ocorreram gastos da ordem de R\$ 13,6 milhões.

Após o lançamento do Painel de Preços, ainda se observou despesas com tais contratações, cujo montante alcançou R\$ 17,7 milhões, no período de 2017 a 2021.

O somatório dos valores das contratações por exercício, no período analisado, está demonstrado na tabela seguinte.

Tabela 1 – Valores empenhados para contratação de ferramentas privadas de pesquisa de preços.

Ano	Valor Empenhado (R\$)
2021	4.322.312,36
2020	3.821.726,41
2019	3.518.950,17
2018	3.045.952,02
2017	3.048.737,09
2016	4.762.255,39
2015	3.455.211,11
2014	3.823.032,63
2013	1.228.098,50
2012	356.969,50
Total	31.383.245,18

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga Brasil.

Observa-se que do montante total, R\$ 30.450.541,61 foram empenhados para uma única empresa, representando, aproximadamente, 97 % do valor de todo o período considerado.

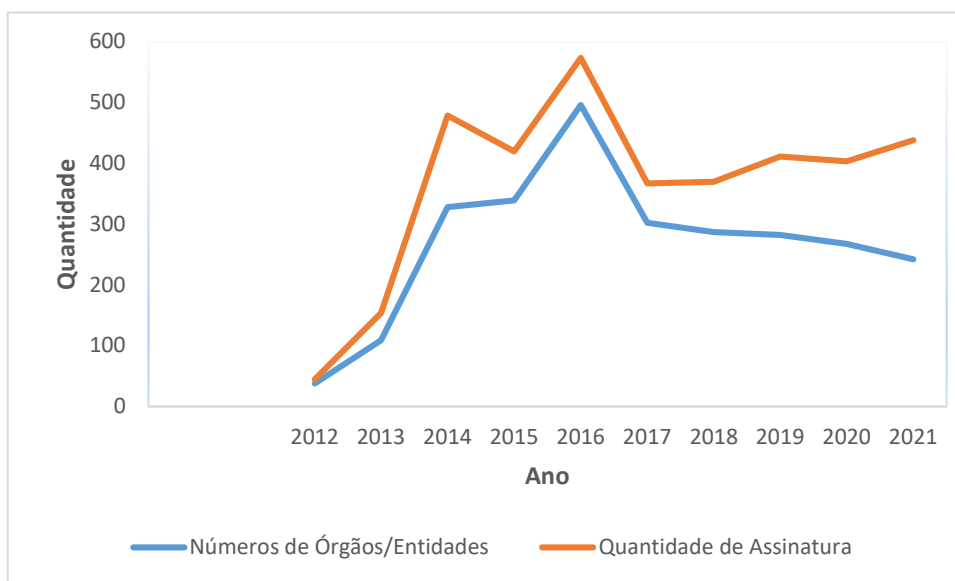
Dessa forma, para efeitos de comparabilidade do período analisado, foram avaliados o número de órgãos e entidades que contrataram a ferramenta mais representativa em gastos públicos e a quantidade de assinaturas.

Os dados demonstraram que, de 2012 a 2016, houve um acréscimo gradual de órgãos e entidades que contrataram a ferramenta privada de pesquisa de preços, e, a partir de 2017, uma redução progressiva, muito provavelmente devido a disponibilização do Painel de Preços.

Ressalta-se que o quantitativo de entes públicos que emitiram nota de empenho em 2021 para a contratação da solução privada representa menos da metade dos órgãos e entidades que efetivaram a contratação em 2016, ano de maior faturamento da empresa (conforme se observa na tabela 1) e, consequentemente, de maior aderência do setor público à ferramenta privada.

No entanto, no que tange à quantidade de assinaturas, observou-se um comportamento contrário, com aumento de assinaturas no período de 2017 a 2021. O gráfico abaixo demonstra os fatos relatados.

Gráfico 14 - Quantidade de órgãos/entidades contratantes e de assinaturas por ano.



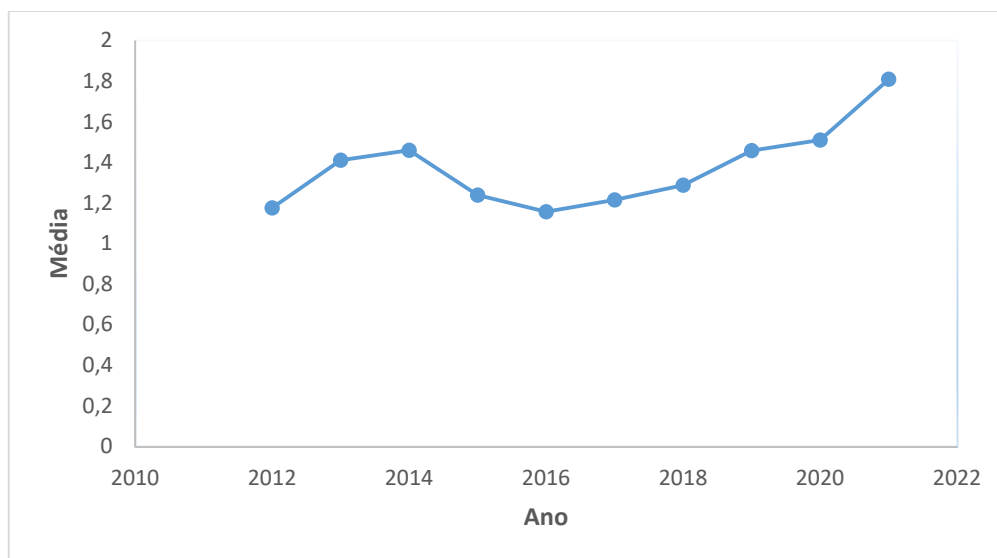
Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga Brasil.

Da análise dos dados, verificou-se que o quantitativo de assinaturas da ferramenta privada no ano de 2017 teve uma redução de aproximadamente 36% em relação ao ano anterior. No entanto, a partir de 2018 observou-se evolução gradativa da quantidade do número de assinaturas, exceção apenas do ano de 2020.

Tal fato pode representar aumento de assinaturas dentro de cada organização, especialmente ao conferir aos setores requisitantes a elaboração da pesquisa de preços, por exemplo, ou pode estar relacionado às falhas e dificuldades em se realizar a pesquisa de preços no Painel de Preços.

Em relação à média de assinaturas por órgãos e entidades, verificou-se uma média crescente a partir de 2017, corroborando com os pressupostos relatados anteriormente, conforme se verifica no gráfico a seguir.

Gráfico 15 - Média de assinatura da ferramenta privada por órgão/entidade.

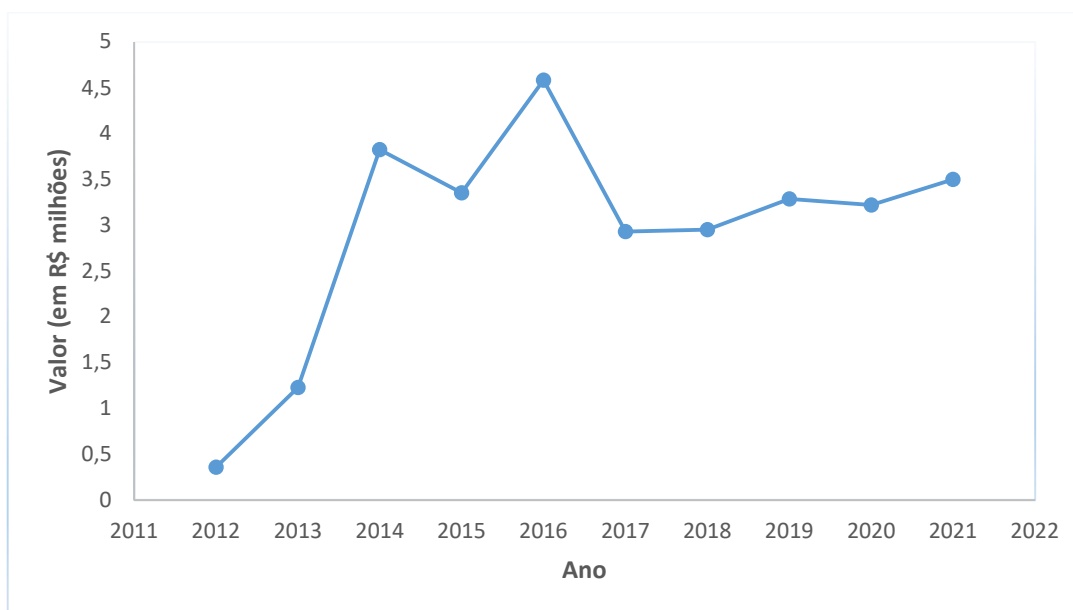


Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga Brasil.

Cabe registrar que em 2021 alcançou-se média de 1,80, aproximadamente, maior média de todo o período.

A fim de se ponderar o possível efeito dos reajustes no valor da assinatura ao longo do período analisado, foi tomado como referência o menor valor da assinatura no período e a quantidade de assinaturas em cada ano para análise da evolução da despesa. O gráfico a seguir demonstra a evolução dos gastos, sem reajuste do valor da assinatura, ao longo do período.

Gráfico 16 – Evolução dos valores anuais com a contratação de ferramenta privada de maior representatividade.



*Não foram considerados os reajustes no valor da assinatura no período analisado.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga Brasil.

Do gráfico acima, pode-se concluir que, apesar da implementação do Painel de Preços a partir do ano de 2017, a despesa com a contratação de ferramenta de preços elevou-se ano após ano, exceção feita tão somente ao ano de 2020, em que se observa pequena redução dos valores contratados, sendo elevada no ano subsequente.

Ao se analisar os valores gastos, sem reajuste no valor da assinatura, em períodos segregados: de 2012 a 2016 e de 2017 a 2021, consta-se que no primeiro período as despesas alcançaram o montante de R\$ 13,3 milhões e no segundo período o montante de R\$ 15,8 milhões. Logo, a disponibilização do Painel de Preços não foi capaz de racionalizar o gasto público.

4.3. Custos de sustentação e manutenção do Painel de Preços.

Para o desenvolvimento do Painel de Preços, houve a contratação de serviços terceirizados com consultores Qlik e de Web. Os servidores da Seges atuaram no projeto como analistas de negócio.

Os custos atuais do Painel de Preços envolvem a sustentação e manutenção da ferramenta. O Painel de Preços é composto por um site *web* e por uma aplicação *Qlik Sense*. A aplicação *Qlik Sense* está hospedada em uma infraestrutura em nuvem *Qlik Sense QAP*, licenciada para 48 (quarenta e oito) núcleos de processamento.

Atualmente, o Painel de Preços utiliza de forma dedicada 40 (quarenta) núcleos de processamento.

Os custos com as licenças e sustentação da ferramenta estão detalhados na tabela a seguir.

Tabela 2 - Custos com licenças e sustentação do Painel de Preços.

	Quantidade	Valor unitário (R\$)	Valor mensal (R\$)	Valor Anual (R\$)
Subscrição de suporte técnico e atualização de versão de software de licença perpétua por núcleo de processamento de QAP	40	1.990,00	79.600,00	955.200,00
Ambiente Qlik	40	469,38	18.775,00	225.300,00
Sustentação do site	1	351,05	351,05	4.212,60
Total	-	-	-	1.184.712,60

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos junto à unidade auditada.

Ressalta-se que, além desses custos, há o custo de manutenção do serviço Siasg DW, cujo valor anual, em 2021, era de R\$ 2.672.369,04. Contudo, tal serviço não é utilizado exclusivamente para o Painel de Preços.

Da mesma forma, os custos com hospedagem do site e serviço de infraestrutura envolvem várias aplicações, de modo que, segundo a DTI/SGC, não há como estimar o custo por aplicação.

Observa-se que as manutenções corretivas no Painel de Preços, se realizadas, são executadas pelo contrato de suporte do Ministério, cujo custo não foi informado, e que não houve custos com manutenções evolutivas na ferramenta desde 2019, conforme relatado no Achado 2 deste Relatório.

Diante do custo apurado com a manutenção e sustentação do Painel de Preços em 2021 (tabela 2) e dos gastos levantados com a principal ferramenta privada de pesquisa de preços (subitem 4.2), constatou-se que a redução da despesa evidenciada no ano de 2021 quando comparada a 2016, ano que antecede o lançamento da ferramenta, não foi suficiente para abarcar os custos do Painel de Preços, conforme se observa na tabela a seguir.

Tabela 3 – Redução do valor com a principal ferramenta privada de pesquisa de preços nos anos de 2016 e 2021 x custos do Painel de Preços em 2021.

Ano	Valor - ferramenta privada (R\$)	Redução	Custo do Painel de Preços em 2021
2016	4.583.363,96	-	-
2021	3.497.243,11*	1.086.120,84	1.184.712,60

*o valor de 2021 foi calculado a partir do valor nominal das assinaturas (sem reajustes).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siga Brasil e da unidade auditada.

Dito de outra forma, ao se somar o valor dos custos incorridos com o Painel de Preços no ano de 2021 com o valor gasto nominalmente com a principal ferramenta privada de pesquisa de preços nesse ano, chega-se ao valor de R\$ 4.681.955,71, que é superior ao valor despendido com a principal ferramenta privada de pesquisa de preços no ano de 2016.

Há de se ressaltar que a análise ora apresentada foi conservadora, posto que não considerou a alocação de custos compartilhados do Painel de Preços, tais como o custo de manutenção do serviço Siasg DW, o custo com hospedagem do site e o custo do contrato de suporte de TI do Ministério.

Assim, sob o aspecto financeiro, em 2021 houve maiores dispêndios de recursos públicos com ferramentas de pesquisa de preços quando comparado com o ano de 2016.

Tal fato quando associado às deficiências de desempenho, usabilidade e funcionalidade do Painel de Preços sinaliza para a necessidade reflexões acerca da atual estratégia adotada pelo Governo Federal para a etapa de pesquisa de preços.

5. Ausência de disponibilização dos dados do Painel de Preços em formato aberto prejudica o controle social e a transparência de informações sobre compras públicas.

A Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, instituída pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, busca alcançar diversos objetivos, dentre os quais destacam-se: (i)

franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso; (ii) aprimorar a cultura de transparência pública; (iii) facilitar o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades da administração pública; e (iv) fomentar o controle social.

O normativo ainda define dados abertos como aqueles acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte.

Adicionalmente, são estabelecidos os princípios e diretrizes a serem seguidos pela Política de Dados Abertos, com destaque para: (i) descrição das bases de dados, com informação suficiente para a compreensão de eventuais ressalvas quanto à sua qualidade e integridade; (ii) completude e interoperabilidade das bases de dados, as quais devem ser disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de granularidade possível, ou referenciar as bases primárias, quando disponibilizadas de forma agregada; (iii) atualização periódica, de forma a garantir a perenidade dos dados, a padronização de estruturas de informação e o valor dos dados à sociedade e atender às necessidades de seus usuários; e (iv) permissão irrestrita de reuso das bases de dados publicadas em formato aberto.

Destarte, observa-se que os dados devem estar disponíveis para o público mais amplo possível, de forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada, observando a devida atualização.

Convém destacar, nesse contexto, que a abertura de dados é ação de cunho mandatório para a administração pública, já que a Lei de Acesso à Informação (LAI) disciplinou a transparência ativa, conforme art. 8º:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

(...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II – possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

Ressalta-se, portanto, a importância da transparência dos dados públicos como forma de garantir o exercício pleno do direito de acesso à informação pelos cidadãos, que se efetiva com o acesso a informações primárias, íntegras, autênticas e atualizadas. Nesse contexto, o

acesso aos dados dos preços de aquisições e serviços contratados pelo Poder Público promove transparência dos gastos públicos, estimulando o controle social.

Além de fomentar o controle social, a disponibilização das informações das compras públicas em dados abertos facilita o intercâmbio de dados, entre órgãos e entidades da administração pública, e os procedimentos de pesquisa de preços.

Dada a sua relevância para fomento da cultura de transparência pública e do controle social, avaliaram-se nesse trabalho as condições de acesso aos dados do Painel de Preços.

A equipe de auditoria promoveu, portanto, testes que consistiram na verificação (i) da disponibilidade de acesso dos dados do Painel de Preços em formato aberto; (ii) da tempestividade de atualização dos dados no formato aberto; e (iii) das condições de facilidade de acesso e de extração dos dados.

Os resultados desses testes evidenciaram que não há disponibilização de dados em formato aberto no Painel de Preços. A página da ferramenta Painel de Preços disponibiliza o link “Download de Dados” na sua aba superior direita, que remete o usuário para o sítio eletrônico da API de Compras Governamentais. No entanto, os dados obtidos a partir da consulta não estão aderentes ao formato aberto. Além disso, observou-se que a atualização da API de Compras Governamentais é intempestiva e divergente da atualização realizada no Painel de Preços, acarretando a apresentação desencontrada de informações ao público.

Destarte, a afirmação da falta de disponibilidade dos dados em formato aberto está amparada na dificuldade enfrentada para consultar as informações do link “Download de Dados” do Painel de Preços. Essa limitação impede o fomento do controle social, além de não estimular o acesso ao público que intenciona utilizar os dados sobre preços de compras públicas.

Os dados apresentados na página da API de Compras Governamentais são diferentes daqueles apresentados no Painel de Preços, tornando incerta a reconstituição da informação acessada no Painel de Preços por meio de consultas nas APIs. As APIs de compras governamentais são compostas pelos módulos (i) Compras Sem Licitação, (ii) Contratos, (iii) Fornecedores, (iv) Licitações, (v) Pregões, (vi) Materiais, (vii) PGC, e (viii) Serviços.

Não obstante a existência dos módulos das APIs “Materiais” e “Serviços”, a realização de consultas nesses módulos para a extração de dados das compras de materiais ou serviços não resulta na correspondência dos dados apresentados no Painel de Preços. Isso se deve porque os módulos das APIs “Materiais” e “Serviços” possuem mecanismo de consulta diferente daquele disponibilizado pelo Painel de Preços. De um lado, o mecanismo de busca do Painel de Preços permite vincular qualquer compra com a descrição de seus itens por meio da conjugação entre os identificadores intrínsecos à Compra e os qualificadores do Item de Compra. Os identificadores da Compra são a UASG, o objeto, o número e a data, enquanto os qualificadores do item de compra são o Grupo, a Classe ou o Padrão Descritivo de Material (PDM). Por outro lado, o mecanismo de busca dos mencionados módulos de APIs não permite vincular a compra aos itens que a compõem, na medida em que os resultados das consultas realizadas nas APIs restringem-se a listar os materiais e serviços dos Catálogos de Materiais e Serviços (Catmat e Catser) do Siasg. Ou seja, trata-se de um repositório com informações de todos os Grupos, as Classes e os Padrões Descritivos de Material (PDM), que não permite vinculação com nenhuma compra.

Adicionalmente, a forma de extração dos dados exige conhecimento avançado em tecnologia da informação, impossibilitando o acesso amplo para o maior público possível. É natural que o público-alvo consumidor das informações do Paine de Preços seja composto por agentes envolvidos em compras públicas, o que dispensa a exigência de conhecimentos avançados em tecnologia da informação. Logo, a disponibilização da fonte de dados do Paine de Preços por meio de APIs dificulta o acesso aos dados pelos usuários.

Por seu turno, a alegação sobre o desencontro de informações acerca da frequência de atualização dos dados sustenta-se no conflito de datas de referência entre o Paine de Preços e a API de compras governamentais. Os testes promovidos pela equipe de auditoria evidenciaram a existência de informações exibidas no Paine de Preços sobre um Pregão que não apresentou dados na consulta realizada na API. O teste consistiu em consultar na API de compras governamentais uma licitação homologada na mesma data de atualização do Paine de Preços. O resultado do teste mostrou que o Pregão selecionado não se encontrava no repositório da API. Isso ocorreu porque a fonte de dados possui data de atualização defasada em relação a data de referência indicada no próprio Paine de Preços. Enquanto a data de atualização do Paine indicava 04/06/2021, sua fonte de dados, a API de Compras, indicava data de atualização de janeiro de 2021.

Apesar do tema não ter sido objeto de pergunta específica no Questionário da pesquisa realizada junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal ele foi objeto de sugestões no item “Quais funcionalidades ou requisitos você julga necessários para aprimorar o Paine de Preços no processo de pesquisa de preço? Essas sugestões foram expressas, por exemplo nos itens “Disponibilizar uma API para consulta” e “Fazer ferramenta offline, com a atualizações feitas no período noturno”.

Infere-se que a possível causa para a ausência de disponibilização dos dados em formato aberto é a inobservância dos gestores do Paine quanto à necessidade de atender as disposições da Lei de Acesso à Informação, notadamente o art. 8º da Lei nº 12.527/11 e anexo do Decreto nº 8.777/2016. Por conseguinte, entre as consequências dessa indisponibilidade elenca-se a sobrecarga de consultas no Paine por inexistir opção de obter os dados completos coletados em fonte primária.

Em síntese, a implementação de acesso à base de dados do Paine de Preços em formato aberto mostra-se indispensável, nos termos tratados pela Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, por permitir o controle social e a transparência de informações sobre os preços praticados em compras públicas. Para isso, devem-se refletir os princípios e diretrizes enunciados na Política com a disponibilização de dados completos e acessíveis observando-se a sua atualização periódica.

6. Apesar de os normativos infralegais orientarem a pesquisa de preços, o caderno de logística carece de melhoria e revisão.

A edição de normas complementares à lei para sua fiel execução exerce importante papel para o aprimoramento, em nível infralegal, dos comandos normativos. Nesse contexto, a Seges, no cumprimento de sua competência para formular diretrizes para a gestão pública, em particular o aperfeiçoamento e à inovação, elabora, no âmbito da pesquisa de preços para a

aquisição de bens e contratação de serviços em geral, instruções que regulamentam procedimentos para adequada aplicação dos comandos legais. Os normativos infralegais orientam com razoabilidade o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços, todavia o detalhamento das instruções contribuirá para ampliação da segurança jurídica

A pesquisa de preços é uma etapa essencial do planejamento da contratação que objetiva assegurar que o valor estimado esteja adequado aos preços praticados no mercado, evitando riscos de propostas inexequíveis ou com sobrepreço. Além disso, a etapa define a necessidade orçamentária para contratação. Percebe-se, portanto, que a pesquisa de preços é procedimento que impacta diretamente o sucesso da contratação.

Nesse cenário, é de extrema importância que os agentes responsáveis pela execução dessa etapa de planejamento disponham de orientações que contribuam para a efetivação de pesquisa de preços aderentes às normas, boas práticas e orientações dos órgãos de controle, potencializando contratações vantajosas para Administração Pública.

Destarte, o alto nível de abstração das leis administrativas afetas à contratação pública tenciona pela regulamentação dos comandos legais. Isso posto, buscou-se nesse trabalho de auditoria avaliar se os normativos infralegais orientam adequadamente as unidades do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) na elaboração da pesquisa de preços. Para isso, foram realizados procedimentos de análise das Instruções Normativas nº 73/2020 e nº 65/2021, a fim de verificar se os normativos infralegais observam a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

Adicionalmente aplicou-se uma pesquisa, por amostragem não-probabilística, com gestores de compras.

Indagada sobre a sistemática de elaboração e atualização dos normativos associados à pesquisa de preços/estimativa de custos das contratações, a Seges informou que toma como bases: (i) a própria lei de licitações e contratos e outras legislações pertinentes; (ii) entendimentos consolidados pela doutrina e jurisprudências; (iii) recomendações dos órgãos de controle; e (vi) contribuições dos usuários com base na prática administrativa. Destaque-se que a Seges tem adotado a prática de disponibilizar para consulta pública as propostas de alteração das normas de modo a prestigiar as contribuições da comunidade impactada.

O TCU tem ampla jurisprudência que remete à necessidade de que as pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral sejam baseadas em uma “cesta de preços”, devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública. Destarte, em consonância com as orientações do Tribunal, o Poder Executivo adotou, desde 2014, normativo específico para orientar as unidades do Sisg na elaboração da pesquisa de preços.

Inicialmente, foi editada a Instrução Normativa nº 5/2014, que foi aprimorada pela Instrução Normativa nº 3/2017. Posteriormente, a IN nº 5/2014 foi revogada pela IN Seges/ME nº 73/2020, a qual contou com importantes aprimoramentos.

A IN Seges/ME nº 73/2020 disciplina aspectos relacionados à formalização da pesquisa de preços, tais como os critérios, parâmetros e a metodologia a ser observada para a obtenção do preço estimado, bem como regras específicas para as aquisições por inexigibilidade e dispensa, além de estabelecer os conceitos de preço estimado, preço máximo e sobrepreço.

Ainda merece destaque o comando para que seja realizada análise crítica dos preços coletados, especialmente, quando presentes grandes variações entre os valores.

Constata-se, portanto, que referida IN é fruto da evolução da regulamentação, tendo papel central na finalidade de suprir lacunas normativas a respeito da necessária padronização mínima para a pesquisa de preços e dos parâmetros para a estimativa de custo de contratações no âmbito do Sisg.

Com o advento da nova lei geral de licitações, Lei nº 14.133/2021, a Seges elaborou a IN Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Cabe destacar que esta instrução normativa não revoga a anterior. Assim, ambas devem conviver e ser aplicadas conforme a definição da base legal específica do processo licitatório conduzido pelas unidades (Lei nº 8.666/1993 ou Lei nº 14.133/2021).

A IN Seges/ME nº 65/2021 promoveu alterações em relação à normatização anterior, em especial quanto ao período de validade das cotações utilizadas no estabelecimento do preço estimado do certame, em alinhamento com o disposto na Lei nº 14.133/2021.

O quadro abaixo sintetiza os parâmetros e respectivos prazos estabelecidos pelas instruções normativas.

Quadro 2 – Comparativo dos parâmetros e respectivos prazos estabelecidos pela IN Seges/ME nº 73/2020 e 65/2021

Parâmetro	IN Seges/ME nº 73/2020		IN Seges/ME nº 65/2021	
	Prazo	Início da contagem	Prazo	Início da contagem
Sistemas oficiais de governo	1 (um) ano	Data da divulgação do edital	Sem referência	Sem referência
Contratações similares feitas pela Administração Pública	1 (um) ano	Data da divulgação do edital	1 (um) ano	Data da pesquisa de preços
Dados de pesquisa publicada em mídia especializada	6 (seis) meses	Data da divulgação do edital	6 (seis) meses	Data da divulgação do edital
Pesquisa direta com fornecedores	6 (seis) meses	Data da divulgação do edital	6 (seis) meses	Data da divulgação do edital
Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas	-	-	1 (um) ano	Data da divulgação do edital

Fonte: elaboração própria.

Nesse sentido, no parâmetro “sistemas oficiais de governo”, verificou-se a exclusão do período de referência para realizar as cotações de preços, enquanto no parâmetro “contratações similares feitas pela Administração Pública” a alteração se faz presente em relação ao período de abrangência de realização das cotações de preços. Deixa-se de aplicar o período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório e

passa-se a considerar as contratações em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, atualizadas pelo índice de preços correspondente.

Essas alterações promovidas pelo novel normativo trazem maior eficiência ao procedimento administrativo de pesquisa de preços, pois a referência anterior, para ambos os parâmetros, mostrava-se incerta. É importante considerar que, no momento de efetuar a cotação de preços, não se sabe a data exata da publicação do instrumento convocatório, o que pode, em certos casos, invalidar o resultado obtido no estabelecimento do preço de referência ou do preço máximo, caso transcorra período superior a doze meses entre as referências utilizadas na formação do preço e a publicação do chamamento público.

Entretanto, faz-se necessário registrar que a ausência do período de referência para realizar as cotações no painel de preços ou no banco de preços em saúde pode impactar o resultado obtido ao se comparar preços coletados em períodos extremamente dispersos. Nessa ocasião, acrescenta-se que a aplicação do índice de atualização de preços correspondente não será capaz de equalizar o preço no momento de realização da pesquisa de preços com o efetivamente praticado no mercado, especialmente em períodos de grande variação, a exemplo da pandemia do coronavírus.

De todo modo, cabe destacar que o normativo representa avanços em relação à congêneres nº 73, com destaque para o uso de sistemas oficiais de governo para a composição dos custos estimados (e não apenas o Painel de Preços), a previsão do uso da base nacional de notas fiscais eletrônicas, quando disponível, a exigência de memória de cálculo na formalização do processo, a determinação direta do número mínimo de três fornecedores para a pesquisa direta e a menção à matriz de alocação de riscos na relação entre contratante e contratado.

Aliada à análise dos normativos infralegais mencionados aplicou-se pesquisa aos gestores de compras a fim de obter suas percepções acerca da efetividade da IN Seges/ME nº 73/2020 na orientação do procedimento de realização de pesquisa de preços e do atendimento do Painel de Preços aos requisitos previstos na IN Seges/ME nº 73/2020, dado que a ferramenta constitui parâmetro prioritário nos termos da IN. A pesquisa ficou limitada a IN nº 73/2020, dado que a época de sua aplicação ainda não havia sido publicada a IN Seges/ME nº 65/2021.

No que tange à efetividade da IN, com 366 (trezentas e sessenta e seis) respostas válidas, 82% (oitenta e dois por cento) dos participantes consideraram que a IN Seges/ME nº 73/2020 orienta adequadamente o procedimento de pesquisa de preços que antecede às contratações públicas. Desse percentual, 33% (trinta e três por cento) responderam que a IN orienta “com regularidade”; 27% (vinte e sete por cento) mencionaram que “quase sempre” e 22% (vinte e dois por cento) dos respondentes afirmaram que a IN “sempre” orienta adequadamente o procedimento de pesquisa de preços.

A percepção positiva dos gestores acerca da efetividade da IN Seges/ME nº 73/2020 possivelmente tem origem no processo adotado pela Seges para elaboração e evolução das normas, que conta com ampla publicidade e com a participação de especialistas e gestores de compras, por meio de consultas públicas.

Contudo, em que pesem os avanços promovidos pela IN nº 73, identificaram-se, por meio da pesquisa, oportunidades de aprimoramentos em alguns aspectos ou requisitos das

orientações emitidas pelo Ministério da Economia. Nesse sentido, foram apresentadas sugestões, as quais merecem destaque: definição de preços inexequíveis ou excessivamente elevados; detalhamento do uso de métodos estatísticos (média, moda ou mediana); orientação em como fazer uma análise crítica dos preços completa e adequada; e estabelecimento de critérios para atualizar os preços pesquisados no Painel, de acordo com o mercado, incluindo as variações decorrentes da inflação ou do dólar.

Convém ainda destacar a necessidade de ampliação das orientações sobre a formalização da pesquisa de preços em documento específico, que contemple a análise crítica dos preços coletados, com as justificativas para exclusão de preços, bem como a adequação das especificações do material ou serviço pesquisado em relação ao que a UASG precisa adquirir ou contratar.

Tais sugestões destacam pontos que causam dúvidas aos executores da pesquisa de preços, demandando atenção por parte da Seges a fim de promover maior segurança jurídica no campo das contratações públicas.

Sob tal aspecto, considerando que as instruções normativas apresentam limitação quanto ao nível de aprofundamento, não sendo possível adentrar em todas as situações concretas, amplia-se a necessidade de orientações que discorram de forma mais detalhada sobre os principais pontos de dúvidas no âmbito da pesquisa de preços.

Nesse sentido, vislumbra-se que a revisão/atualização do Caderno de Logística – Pesquisa de Preços, edição de 2017, contribuirá para um melhor detalhamento da regulamentação, de modo a ampliar a segurança jurídica dos executores da pesquisa de preços, evitando interpretações distintas de termos e procedimentos contidos nos normativos. Com efeito, é importante também considerar a necessidade de atualização periódica do Caderno de modo a contemplar a jurisprudência do TCU e os entendimentos da AGU sobre o tema.

Assim, pontos relevantes, advindos de dúvidas recorrentes dos gestores, não contemplados nas Instruções Normativas podem ser retomados de forma acessível e didática nessa publicação.

Além disso, a edição do novo Caderno de Logística possibilitará a aplicação de importante instrumento de gestão de riscos, a matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, prevista no Art. 22 da Lei nº 14.133/2021, a qual terá metodologia definida na mencionada publicação, conforme previsto no Parágrafo Único do Art. 4º da IN nº 65/2021.

Diante do exposto, infere-se que os normativos infralegais publicados pela Seges orientam com razoabilidade a forma como as pesquisas de preços devem ser realizadas para a obtenção das estimativas de custos de contratação. No entanto, há oportunidade de melhoria com ampliação das orientações emitidas a partir da revisão/atualização do Caderno de Logística – Pesquisa de Preços, edição de 2017.

RECOMENDAÇÕES

1- Promover manutenções evolutivas no Painel de Preços visando à ampliação das fontes dos dados (e-licitações, Bec, notas fiscais eletrônicas).

Achado nº 1

2- Aprimorar as funcionalidades e usabilidade do Painel de Preços (melhoria dos filtros, salvamento das consultas, disponibilização de dados dos fornecedores, atualização dos preços por índices, melhoria de interface, relatórios personalizáveis, dentre outras) de modo que a ferramenta seja mais atraente aos usuários.

Achado nº 1

3 – Realizar as manutenções corretivas necessárias para divulgação de preços íntegros (exclusão de compras anuladas e revogadas e correção da inexatidão dos preços divulgados quando o critério de julgamento é maior desconto).

Achado nº 3

4 - Otimizar o uso da ferramenta a partir da inclusão da descrição complementar dos itens de compra nos relatórios e da ampliação do número de itens por página na exportação de consultas.

Achado nº 1 e 2

5 - Fomentar a divulgação e o uso de canais de comunicação junto aos usuários do Painel de Preços, bem como instituir rotinas eficientes para o atendimento e respostas das demandas.

Achado nº 1

6 – Instituir mecanismos de governança visando ao acompanhamento da disponibilidade e desempenho do Painel de Preços com o uso, por exemplo, de indicadores de esforço e resultado, assim como avaliações acerca da efetividade da ferramenta na redução do tempo despendido pelos gestores na etapa de pesquisa de preços e na racionalização do gasto público.

Achado nº 2 e 4

7 - Promover ajustes nos Catálogos de Material (Catmat) e Serviço (Catser), ou substituir os atuais, visando ao saneamento dos itens (e das unidades de fornecimento), especialmente os de descrição genérica, mediante avaliação de critérios para padronização dos itens de forma

a garantir qualidade dos dados publicados no Painel de Preços, bem como a eficiência e eficácia da etapa de pesquisa de preços.

Achado nº 3

8 – Implementar medidas educativas que orientem e sensibilizem os gestores quanto à importância do cadastramento correto dos dados das contratações públicas, uma vez que tais informações subsidiam a realização de pesquisas de preços por toda a administração pública.

Achado nº 3

9 – Disponibilizar as informações do Painel de Preços em formato de dados abertos, visando fomentar o controle social sobre os preços praticados nas contratações públicas.

Achado nº 5

10 – Promover a revisão/atualização do Caderno de Logística – Pesquisa de Preços, edição de 2017, de modo a detalhar as orientações, conferindo maior segurança jurídica aos executores da pesquisa de preços.

Achados nº 6

CONCLUSÃO

Os resultados dos exames indicaram que o Painel de Preços necessita de manutenções evolutivas visando ao atendimento, de forma satisfatória, de características relacionadas à funcionalidade e usabilidade.

Os dados obtidos em questionário eletrônico enviado aos usuários do Painel de Preços demonstraram a adequação da aplicação no sentido de auxiliar o gestor na realização da pesquisa de preços.

No entanto, constatou-se baixa acurácia dos dados retornados, tendo em vista as dificuldades de se encontrar o produto/serviço com as especificações desejadas e a qualidade insatisfatória dos preços obtidos dada a necessidade de complementação da pesquisa de preço por meio da adoção de outras fontes de pesquisa.

Em termos de usabilidade, verificou-se que a interface da ferramenta não facilita a navegação e nem a obtenção das informações desejadas.

Os mecanismos de gestão não atendem às necessidades de negócio do Painel de Preços. Foi constatada falta de manutenções corretivas na ferramenta visando sanar deficiências que impactam a eficiência da etapa de pesquisa de preços e que comprometem a confiabilidade dos dados divulgados no Painel de Preços.

A carência de manutenções na ferramenta pode ser inclusive uma das causas da persistência de gastos públicos com contratações de ferramenta privada de pesquisa de preços, com tendência crescente de aumento nos últimos anos.

A ausência de mecanismos de governança visando ao monitoramento e alcance de resultados com a disponibilização do Painel de Preços compromete as diretrizes estabelecidas pela Seges relativas às contratações públicas, especialmente a de uso prioritário da ferramenta, devido a possibilidade de subutilização ou, até mesmo, a não utilização da ferramenta em decorrência da contratação de serviços privados de pesquisa de preços que podem conferir maior agilidade ao processo.

O Painel de Preços carece ainda de disponibilização de dados em formato aberto nos termos do art. 8º da Lei nº 12.527/11 e do anexo do Decreto nº 8.777/2016.

Já os normativos infralegais publicados pela Seges orientam com razoabilidade a forma como as pesquisas de preços devem ser realizadas para a obtenção das estimativas de custos de contratações públicas. No entanto, há oportunidade de melhoria com ampliação das orientações emitidas a partir da revisão/atualização do Caderno de Logística – Pesquisa de Preços, edição de 2017.

Espera-se com o presente trabalho fornecer insumos para uma maior eficiência da etapa de pesquisa de preços, mediante o aperfeiçoamento do Painel de Preços e das informações divulgadas, de modo que as diretrizes estabelecidas pela Seges sejam alcançadas, o gasto público seja racionalizado e o controle social seja fomentado.

ANEXOS

I – Questionário de percepção e diagnóstico geral do Painel de Preços e da metodologia utilizada para a formação de preço de referência.

Seja Bem-Vindo(a)!

Para iniciar este questionário, preciso que você informe se a sua unidade é integrante do Sistema de Serviços Gerais – SISG

() Sim () Não

Selecione a UF a que sua UASG está vinculada: (listagem das UFs para seleção)

Selecione a UASG a que você se vincula: (listagem das UASGs para seleção)

1. Com que frequência você considera que o Painel de Preços auxilia o gestor público na realização da pesquisa de preços? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Raramente
- ☐ Às vezes
- ☐ Com regularidade
- ☐ Quase sempre
- ☐ Sempre

2. Com que frequência a unidade consegue encontrar o produto/serviço com as especificações desejadas ou aproximadas no Painel de Preços? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Raramente
- ☐ Às vezes

- Com regularidade
- Quase sempre
- Sempre

3. Com que frequência o Painel de Preços apresenta problemas de inconsistências nos dados de materiais (CATMAT) e serviços (CATSER)? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Raramente
- Às vezes
- Com regularidade
- Quase sempre
- Sempre

4. Com que frequência os preços apresentados no Painel de Preços são suficientes para obtenção do valor de referência, sem que haja necessidade de complementação por meio da adoção de outras fontes de pesquisa (ex: contratações similares, pesquisa em mídia especializada, pesquisa com os fornecedores, dentre outros)? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Raramente
- Às vezes
- Com regularidade
- Quase sempre
- Sempre

5. Sua unidade utiliza alguma ferramenta diferente do Painel de Preços para auxiliar na pesquisa de preços?

Por favor, escolha no mínimo uma resposta:

- () Portal de Compras Governamentais/Comprasnet
- () Paineis de preços de outros órgãos ou entidades do poder público federal, estadual/DF ou municipal disponíveis na Internet
- () Banco de Preços de terceiros (serviços privados)
- () Não, apenas o Painel de Preços
- () Outros:

6. Quando o produto (CATMAT) ou o serviço (CATSER) com as especificações desejadas ou aproximadas não é encontrado, qual o procedimento adotado pela Unidade?

Escolha uma das seguintes respostas:

- ☐ Encaminha solicitação de cadastro do item por e-mail
- ☐ Encaminha solicitação de cadastro do item por meio do SIASG/COMUNICA
- ☐ Encaminha solicitação de cadastro do item por meio do SIASG/SIDEC
- ☐ Impossível avaliar, pois a situação nunca ocorreu
- ☐ Adota-se outro procedimento

7. Considerando que a Unidade já necessitou solicitar a inclusão de item nos cadastros CATMAT e CATSER por meio do SIASG, função SIDEC, como você avalia o atendimento da demanda? * (só aparece esta pergunta, se a resposta da pergunta anterior for o item 3)

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Demanda atendida tempestivamente, sem atraso na inserção dos dados da licitação no Comprasnet
- ☐ Demanda atendida, mas houve demora no cadastro
- ☐ Demanda não atendida porque o item solicitado não foi aprovado pelo catalogador.
- ☐ Não obteve retorno da solicitação

○ Outros: _____

8. Descreva o procedimento adotado pela Unidade quando o produto (CATMAT) ou o serviço (CATSER) com as especificações desejadas ou aproximadas não é encontrado: * (só aparece esta pergunta, se a resposta da pergunta 7 for “adota-se outro procedimento”)

Por favor, coloque sua resposta aqui:

9. Qual o prazo médio que a Unidade leva para realizar uma pesquisa de preços no Painei de Preços para suas aquisições (licitações) de bens de consumo? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Entre 1 e 2 dias
- Entre 3 e 5 dias
- Entre 6 a 10 dias
- Entre 11 a 15 dias
- Acima de 15 dias

10. Qual o prazo médio que a Unidade leva para realizar uma pesquisa de preços no Painei de Preços para suas aquisições (licitações) de serviços? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Entre 1 e 2 dias
- Entre 3 e 5 dias
- Entre 6 a 10 dias
- Entre 11 a 15 dias
- Acima de 15 dias

11. Considerando o uso do Painel de Preços, qual atividade você considera que despende mais tempo para o processo de pesquisa de preço? *

12. Pelas experiências em aquisições (licitações) e uso do Painel de Preços, qual seria o prazo médio ideal (razoável) em dias para realizar uma pesquisa de preços completa de bens de consumo no Painel?

- ☐ Prazo médio em dias _____
- ☐ Não sei avaliar

13. Pelas experiências em aquisições (licitações) e uso do Painel de Preços, qual seria o prazo médio ideal (razoável) em dias para realizar uma pesquisa de preços completa de serviços no Painel? *

- ☐ Prazo médio em dias _____
- ☐ Não sei avaliar

14. Com que frequência o Painel de Preços apresenta problemas de desempenho/ disponibilidade? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Raramente
- ☐ Às vezes
- ☐ Com regularidade
- ☐ Quase sempre
- ☐ Sempre

15. Considerando a interface da ferramenta, você considera que ela facilita a navegação e a obtenção das informações desejadas? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Raramente
- ☐ Às vezes
- ☐ Com regularidade
- ☐ Quase sempre
- ☐ Sempre

16. Considerando os filtros disponíveis, você considera que essa funcionalidade facilita a obtenção das informações desejadas? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Raramente
- ☐ Às vezes
- ☐ Com regularidade
- ☐ Quase sempre
- ☐ Sempre

17. Considerando a disponibilidade de download dos artefatos da contratação (Edital, Termo de Referência, etc.), você considera que essa funcionalidade facilita a obtenção das informações desejadas?

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Raramente
- ☐ Às vezes
- ☐ Com regularidade
- ☐ Quase sempre
- ☐ Sempre

18. Considerando os relatórios disponíveis no Painel de Preços (relatórios em PDF - detalhado e resumido; e planilhas em Excel/CSV), você avalia que essa funcionalidade atende as necessidades de apresentação das informações da pesquisa de preços realizada? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Raramente
- ☐ Às vezes
- ☐ Com regularidade
- ☐ Quase sempre
- ☐ Sempre

19. Os dados do Painel de Preços são atualizados mensalmente. Você considera essa frequência de atualização adequada? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Raramente
- ☐ Às vezes
- ☐ Com regularidade
- ☐ Quase sempre
- ☐ Sempre

20. A Unidade já utilizou o contato do Portal de Serviços para reportar inconsistências ou erros da Ferramenta? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Sim, mas não obtive retorno
- ☐ Sim, e a demanda foi atendida
- ☐ Nunca tive necessidade
- ☐ Desconheço esse canal de comunicação

- ☐ Não sei avaliar

21. Com que frequência você considera que a IN nº 73/2020 orienta adequadamente a forma como as Unidades do SISG devem realizar a pesquisa de preços para embasar sua estimativa de custo da contratação? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Raramente
- ☐ Às vezes
- ☐ Com regularidade
- ☐ Quase sempre
- ☐ Sempre

22. Com que frequência você considera que o Painel de Preços atende os requisitos previstos na IN nº 73/2020? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Raramente
- ☐ Às vezes
- ☐ Com regularidade
- ☐ Quase sempre
- ☐ Sempre

23. Quais aspectos ou requisitos você julga necessários serem aprimorados no que se refere às orientações emitidas pelo Ministério da Economia sobre a pesquisa dos preços de referência da licitação?

24. Na sua Unidade existe norma interna que estabeleça metodologia para a formação do preço de referência? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Sim
- ☐ Não, mas há intenção de editar uma norma interna
- ☐ Não, e não há intenção de editar uma norma interna

25. Anexe aqui a norma interna da sua Unidade que estabelece metodologia para a formação do preço de referência: (só aparece esta pergunta, se a resposta da pergunta anterior for 'sim')

26. Com que frequência os servidores que trabalham com a atividade de pesquisa/formação de preços são capacitados nessa temática? *

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- ☐ Raramente
- ☐ Às vezes
- ☐ Com regularidade
- ☐ Quase sempre
- ☐ Sempre

27. Selecione as principais dificuldades e entraves encontrados na ferramenta Painel de Preços: *

Por favor, escolha as opções que se aplicam:

- ☐ Interface pouco amigável
- ☐ Problemas de desempenho e disponibilidade

- ☐ Filtros poucos funcionais
- ☐ Dados inconsistentes (valores/preços; descrição dos itens)
- ☐ Inconsistências nos dados cadastrais (CATMAT e CATSER)
- ☐ Dificuldade de encontrar o produto/serviço com as especificações desejadas ou aproximadas
- ☐ Os preços apresentados não são suficientes para obtenção do valor de referência
- ☐ Não há dificuldades a reportar
- ☐ Outros: _____

28. Quais funcionalidades ou requisitos você julga necessários para aprimorar o Painel de Preços no processo de pesquisa de preço? (Especificar na ordem de importância).

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____
- e) _____

O questionário está quase acabando, mas antes de finalizar, vamos pedir algumas informações para nos ajudar a mapear o perfil dos servidores que participaram da nossa pesquisa, especialmente quanto à experiência profissional, setor de trabalho, atividades desenvolvidas, experiência no uso da ferramenta e na atividade de pesquisa de preço.

Vamos lá?!

29. Qual o seu tempo de experiência na atividade de pesquisa de preço?

Escolha uma das seguintes respostas:

- ☐ Menor que 1 ano
- ☐ Entre 1 e 2 anos

- ☐ Entre 3 e 5 anos
- ☐ Acima de 5 anos
- ☐ Não possuo experiência diretamente nesta atividade

30. Com que frequência você utiliza a ferramenta Painel de Preços?

Escolha uma das seguintes respostas:

- ☐ Raramente
- ☐ Às vezes
- ☐ Com regularidade
- ☐ Quase sempre
- ☐ Sempre

31. Você já recebeu alguma capacitação na temática pesquisa de preços ou formação de preços?

Escolha uma das seguintes respostas:

- ☐ Sim, e recentemente (a menos de 2 anos)
- ☐ Sim, mas há algum tempo (acima de 2 anos)
- ☐ Não, e não julgo necessário, pois tenho experiência ou considero a atividade com baixa complexidade
- ☐ Não, mas tenho interesse

32. Qual cargo, função ou atividade você desempenha?*

33. A qual setor você está vinculado?*

34. E-mail de contato: *

35. Chegamos ao final do nosso questionário! A Unidade deseja registrar mais alguma informação relevante sobre a ferramenta Painel de Preços, o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços ou outro tópico relacionado ao tema que não foi abordado?

II – Análise das respostas do questionário.

O questionário foi estruturado para atender a dois grandes objetivos: 1) avaliar a ferramenta Painel de Preços; e 2) avaliar a norma infralegal que trata da metodologia para realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Para avaliar o Painel de Preços, um software de acesso livre disponível na Internet em <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>, recorreu-se às diretrizes gerais previstas na norma ISO/IEC 9126, a qual define um conjunto de parâmetros com o objetivo de padronizar a avaliação da qualidade de software.

Entretanto, por não se tratar de uma avaliação de software propriamente dita, apenas algumas características relacionadas à funcionalidade, usabilidade e eficiência foram mapeadas a partir das questões propostas no questionário, as quais estão detalhadas nas sessões seguintes.

Quanto à avaliação da norma infralegal, adotou-se como referência a Instrução Normativa nº 73, de 05 de agosto de 2020, cujos resultados podem ser analisados em sessão específica mais adiante.

2.1. Funcionalidade da ferramenta Painel de Preços

A norma ISO/IEC 9126 (NBR 13596) define a funcionalidade como uma de suas seis categorias de características de qualidade de software.

A funcionalidade de um software diz respeito à satisfação de necessidades que deram origem ao projeto. Assim, considerando que o Painel de Preços é uma ferramenta que visa atender, de forma confiável, a finalidade de subsidiar os gestores públicos na realização de pesquisas de preços, as perguntas desta sessão tiveram por objetivo mapear se o Painel consegue de fato auxiliar o gestor nesta atividade e em que medida os resultados são suficientes e confiáveis para o processo de estimativa de preço.

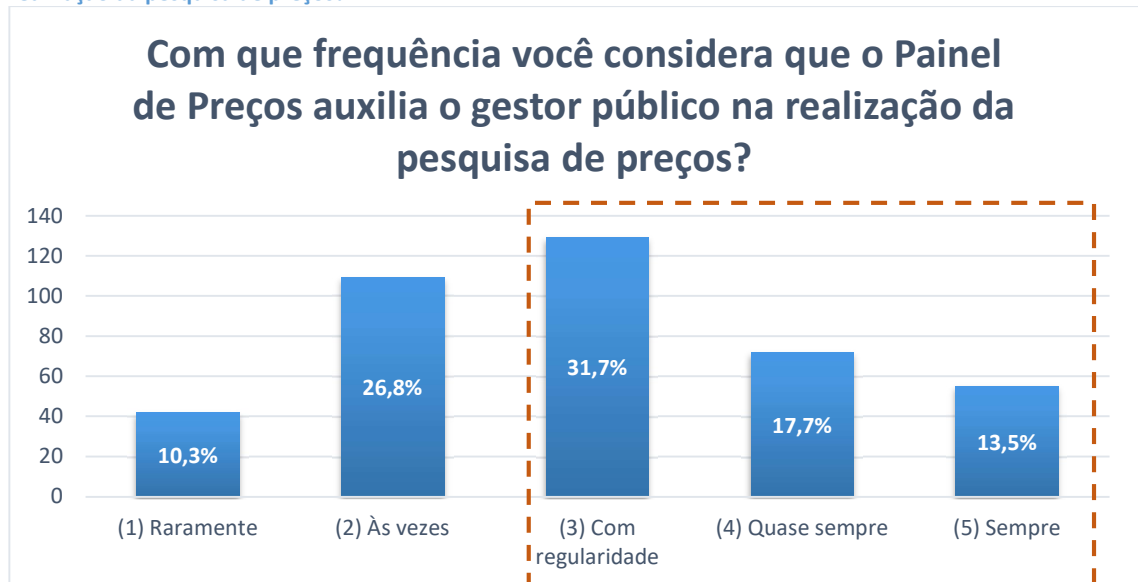
2.1.1. Com que frequência você considera que o Painel de Preços auxilia o gestor público na realização da pesquisa de preços?

A adequação de um software está relacionada a avaliar se a ferramenta atende ao que foi proposto. Ou seja, se ela consegue fazer aquilo que está previsto para executar.

Deste modo, esta primeira pergunta teve o objetivo de captar uma avaliação geral sobre o nível de contribuição da ferramenta.

Para este item foram registradas 407 respostas válidas¹⁵. O resultado geral mostrou que mais de 60% considera que o painel de preços auxilia o gestor.

Gráfico 2 - COD_10. Com que frequência você considera que o Painel de Preços auxilia o gestor público na realização da pesquisa de preços?



2.1.2. Com que frequência a unidade consegue encontrar o produto/serviço com as especificações desejadas ou aproximadas no Painel de Preços?

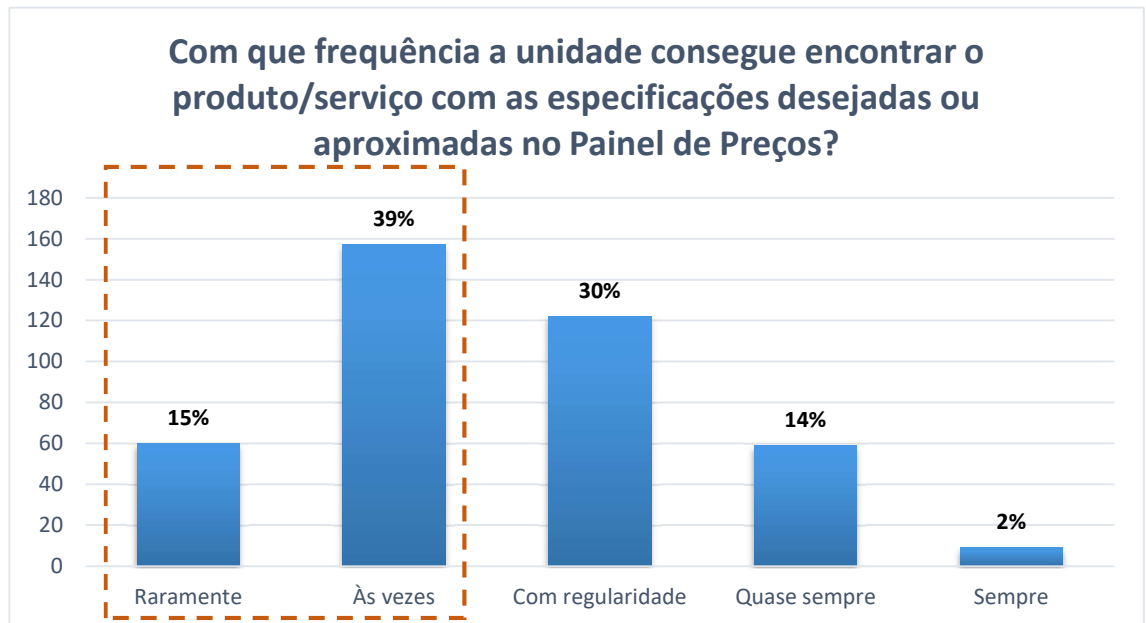
A acurácia de um software está relacionada a avaliar se a ferramenta gera resultados corretos ou conforme acordados.

Para tanto, pretendeu-se nesta pergunta avaliar em que medida o usuário do Painel de Preços consegue encontrar o bem ou serviço pesquisado.

Para este item foram registradas 407 respostas. Diferentemente do resultado da questão anterior que avaliou a contribuição da ferramenta como um todo, neste item com uma pergunta mais específica o resultado geral não foi positivo, com 54% das respostas em que o Painel “Raramente” ou “Às vezes” consegue encontrar o produto/serviço com as especificações desejadas ou aproximadas.

¹⁵ Considera-se resposta válida aquela obtida a partir de um questionário em que o respondente concluiu todo o questionário ou alcançou pelo menos 80% deste. Isso equivale a concluir todas as respostas fechadas do questionário, à exceção das perguntas referentes ao mapeamento do perfil do respondente e das perguntas abertas sobre a indicação das propostas de melhoria, as quais ficaram na parte final do questionário.

Gráfico 3 - COD_11. Com que frequência a unidade consegue encontrar o produto/serviço com as especificações desejadas ou aproximadas no Pannel de Preços?



2.1.3. Com que frequência o Pannel de Preços apresenta problemas de inconsistências nos dados de materiais (Catmat) e serviços (Catser)?

Desenvolvidos e mantidos pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, o Catmat é um catálogo para descrição e codificação de materiais e o Catser é um catálogo para descrição e codificação de serviços.

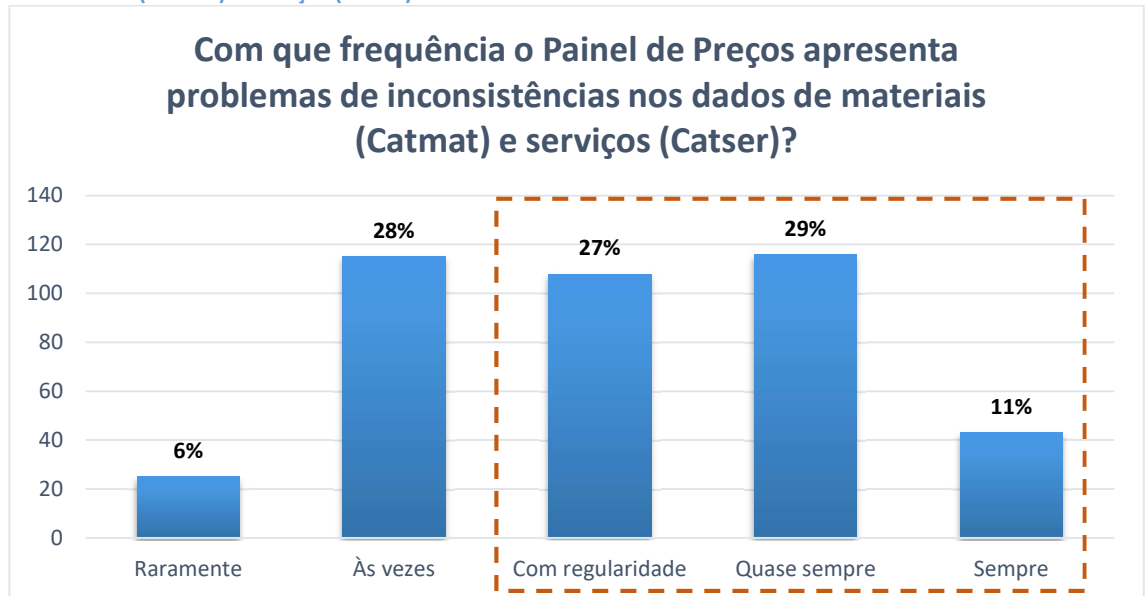
Os códigos catalogados no Catmat e no Catser são imprescindíveis para as aquisições das compras federais pelo Sistema de Compras Eletrônicas do governo federal (Comprasnet), pois eles identificam o material ou serviço em todas as partes do processo de aquisição.

Sendo assim, o seu uso é obrigatório para todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal e para todas as unidades das demais esferas que utilizam o Comprasnet.

Nesse contexto, ainda considerando os aspectos de acurácia da aplicação, a presente pergunta buscou avaliar se havia problemas de inconsistências nos catálogos, de modo que pudesse impactar no processo de busca pelo produto/serviço com as especificações desejadas ou aproximadas no Pannel de Preços.

Para este item foram registradas 407 respostas. Em consonância com o resultado da questão anterior que tratou da busca pelo produto/serviço com as especificações desejadas ou aproximadas no Pannel de Preços, este item apresentou resultado geral negativo, com 67% das respostas afirmando que o Pannel de Preços apresenta problemas de inconsistências nos dados de materiais (Catmat) e serviços (Catser).

Gráfico 4 - COD_12. Com que frequência o Paine de Preços apresenta problemas de inconsistências nos dados de materiais (Catmat) e serviços (Catser)?

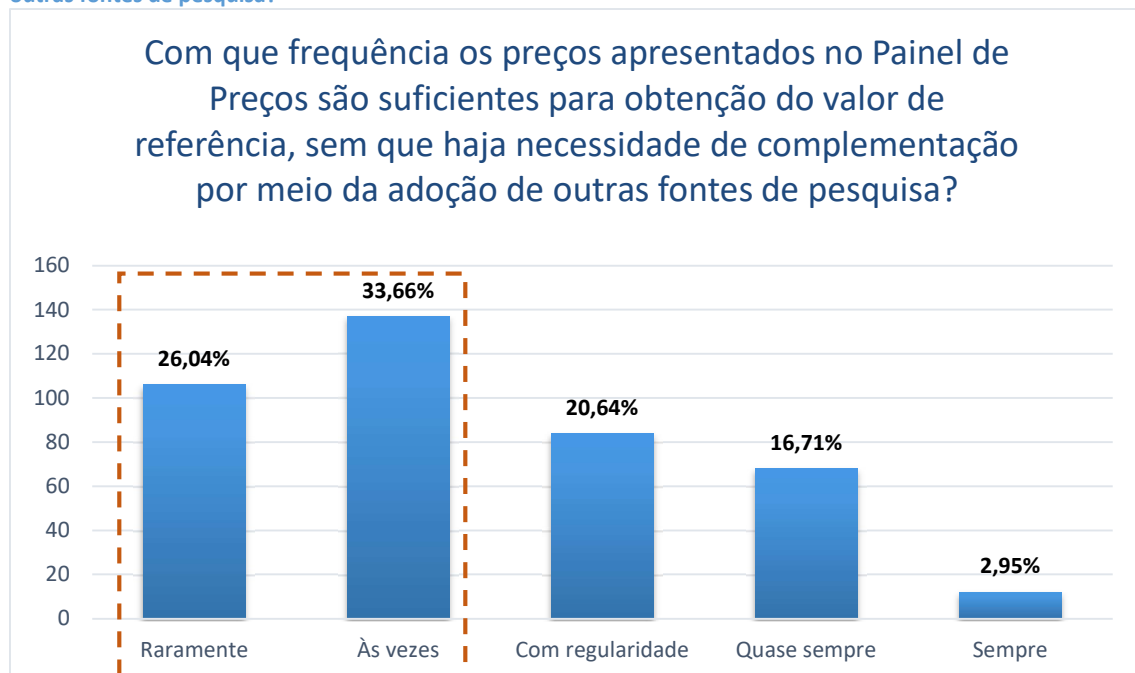


2.1.4. Com que frequência os preços apresentados no Paine de Preços são suficientes para obtenção do valor de referência, sem que haja necessidade de complementação por meio da adoção de outras fontes de pesquisa?

A presente pergunta teve a finalidade de avaliar a qualidade dos preços retornados nas pesquisas do Paine. Ou seja, se de fato os preços apresentados eram suficientes para a formação do preço de referência ou se o servidor precisa complementar a sua pesquisa.

Com 407 respostas válidas, o resultado indicou que 60% dos respondentes afirmam que os preços apresentados no Paine “Raramente” ou “Às vezes” são suficientes para obtenção do valor de referência. Ou seja, 60% afirmam que há necessidade de complementação da pesquisa de preço por meio da adoção de outras fontes de pesquisa, como, por exemplo, contratações similares, pesquisa em mídia especializada, pesquisa com os fornecedores, dentre outros.

Gráfico 5 - COD_13. Com que frequência os preços apresentados no Painel de Preços são suficientes para obtenção do valor de referência, sem que haja necessidade de complementação por meio da adoção de outras fontes de pesquisa?



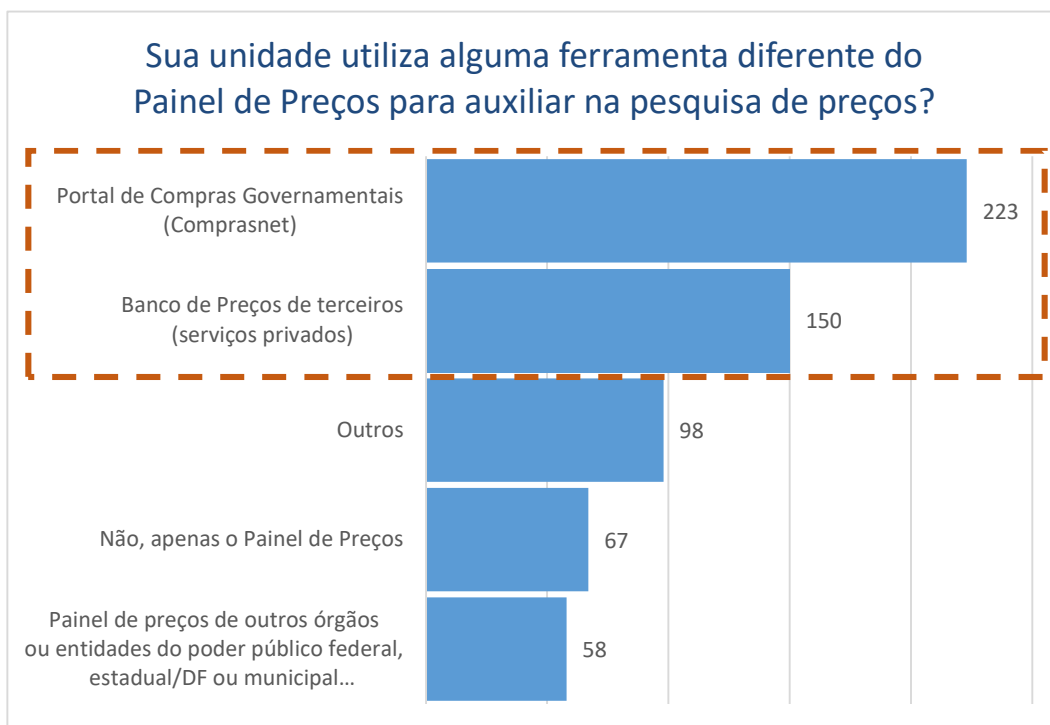
2.1.5. Sua unidade utiliza alguma ferramenta diferente do Painel de Preços para auxiliar na pesquisa de preços?

Considerando a possibilidade de complementação da pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral, conforme estabelecido no art. 5º da Instrução Normativa nº 73, de 05 de agosto de 2020, a presente pergunta teve por finalidade mapear as ferramentas mais comumente utilizadas pelo gestor de compras, em complementação ao Painel de Preços.

Por se tratar de uma pergunta com múltiplas escolhas, o resultado apresentado destaca as mais indicadas pelos respondentes. Em primeiro lugar, observa-se que está o Comprasnet, em que pese o Painel de Preços ser uma ferramenta de pesquisa da base de dados do Comprasnet. Em segundo lugar, está o “Banco de Preços de terceiros (serviços privados)”. E em último lugar, apenas 67 respondentes indicaram que utilizam apenas o Painel de Preços.

Destarte, verifica-se que a utilização do Comprasnet e a contratação de ferramentas privadas para auxiliar a pesquisa de preços pelos órgãos e entidades da administração pública federal evidencia que a pesquisa realizada no Painel não é suficiente, o que demanda do gestor a busca por soluções alternativas.

Gráfico 6 - COD_14-18. Sua unidade utiliza alguma ferramenta diferente do Painel de Preços para auxiliar na pesquisa de preços?



2.1.6. Quando o produto (Catmat) ou o serviço (Catser) com as especificações desejadas ou aproximadas não é encontrado, qual o procedimento adotado pela Unidade?

Considerando que os códigos catalogados no Catmat e no Catser são imprescindíveis para as aquisições das compras federais pelo Sistema de Compras Eletrônicas do governo federal (Comprasnet), a atual pergunta teve por objetivo mapear qual o procedimento adotado pela unidade gestora quando não encontrado o código do item.

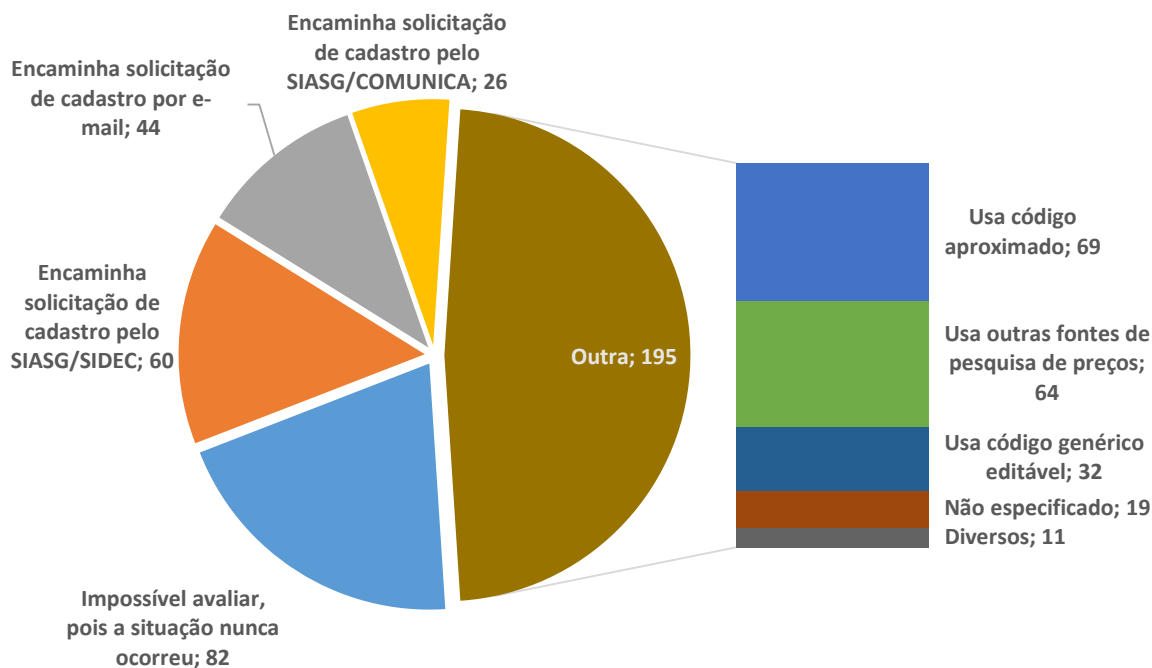
Com 407 respostas válidas, o resultado indicou que 32% dos respondentes solicitam o cadastro do item não encontrado, sendo que apenas 15% seguem o procedimento previsto no Manual Catmat e Catser 2020¹⁶.

Além disso, observa-se que quase 50% das respostas indicam que, como alternativa ao cadastro de novo item, adotam-se outros procedimentos como uso de código aproximado com ajuste na descrição do item ou de código genérico também editável, onde é feita a especificação do item no seu detalhamento.

¹⁶ Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/manuais/manual-siasg/manual-siasg-catalogo/manual-catmat-e-catser-2020.pdf>. Último acesso em 01/07/2021

Gráfico 7 - COD_19 e 22. Quando o produto (Catmat) ou o serviço (Catser) com as especificações desejadas ou aproximadas não é encontrado, qual o procedimento adotado pela Unidade?

Quando o produto (Catmat) ou o serviço (Catser) com as especificações desejadas ou aproximadas não é encontrado, qual o procedimento adotado pela Unidade?

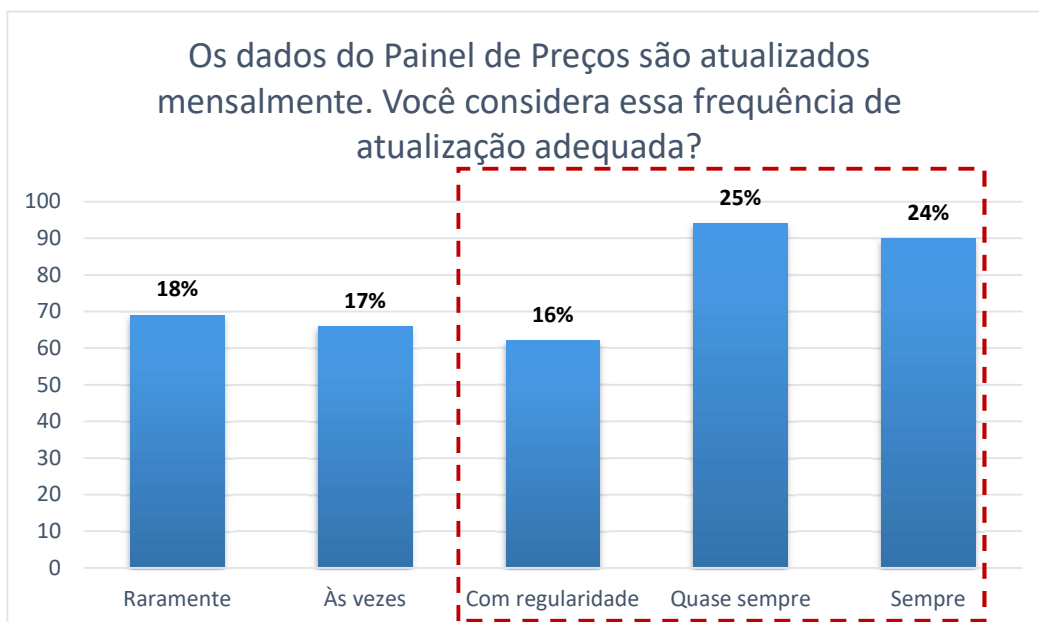


2.1.7. Os dados do Painel de Preços são atualizados mensalmente. Você considera essa frequência de atualização adequada?

Tendo o Painel de Preço uso obrigatório, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme estabelecido pela IN nº 73, de 2020, e considerando que o prazo de atualização da base de dados da ferramenta é a cada 30 dias, segundo informações da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, a presente pergunta teve por objetivo avaliar se este prazo de atualização é compatível com a finalidade da ferramenta.

Com 381 respostas válidas, 65% consideram adequada a frequência de atualização.

Gráfico 8 - COD_35. Os dados do Painel de Preços são atualizados mensalmente. Você considera essa frequência de atualização adequada?



2.2. Eficiência e Usabilidade da ferramenta Painel de Preços

Para a ISO/IEC 9126 (NBR 13596) eficiência avalia se o tempo de execução e os recursos envolvidos são compatíveis com o nível de desempenho do software.

Para esta sessão, foi proposto um conjunto de questões que abordasse aspectos de desempenho e disponibilidade de acesso, e de usabilidade da ferramenta, de modo a captar a percepção dos usuários quanto à performance e às facilidades disponíveis no Painel, assim como identificar os pontos prioritários de melhoria.

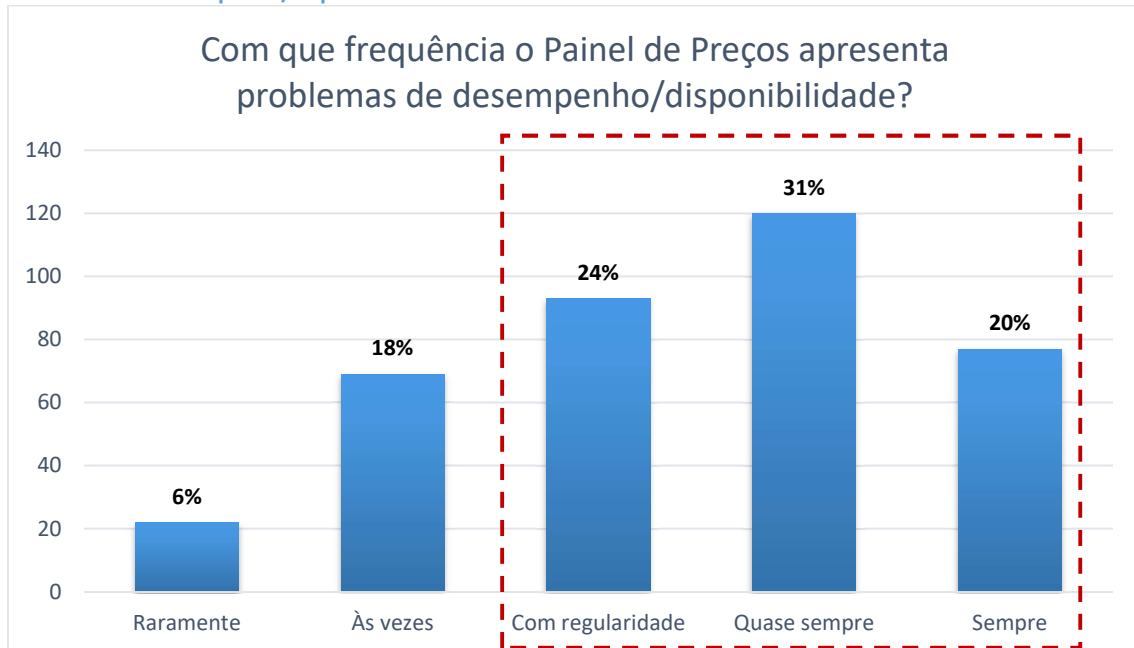
2.2.1. Com que frequência o Painel de Preços apresenta problemas de desempenho/disponibilidade?

Esta primeira pergunta teve o objetivo de captar a percepção do usuário quanto ao desempenho e disponibilidade da ferramenta, de modo a poder avaliá-la sob o aspecto do comportamento da aplicação em relação ao tempo.

Com 381 respostas válidas, mais de 75% dos respondentes indicaram que o Painel de Preços apresenta problemas de eficiência.

Tal insatisfação foi ratificada no item do questionário “Selecione as principais dificuldades e entraves encontrados na ferramenta Painel de Preços” em que o problema de desempenho/disponibilidade foi indicado como a principal dificuldade, assim como foi registrado como principal problema a ser resolvido – conforme [item 2.5](#).

Gráfico 9 - COD_30. Com que frequência o Painel de Preços apresenta problemas de desempenho/disponibilidade?



2.2.2. Considerando a interface da ferramenta, você considera que ela facilita a navegação e a obtenção das informações desejadas?

Para o atributo da usabilidade, que se refere basicamente ao quão é fácil usar o software, algumas perguntas foram selecionadas para captar a opinião do usuário do Painel quanto à operacionalidade¹⁷, à apreensibilidade¹⁸ e à inteligibilidade¹⁹.

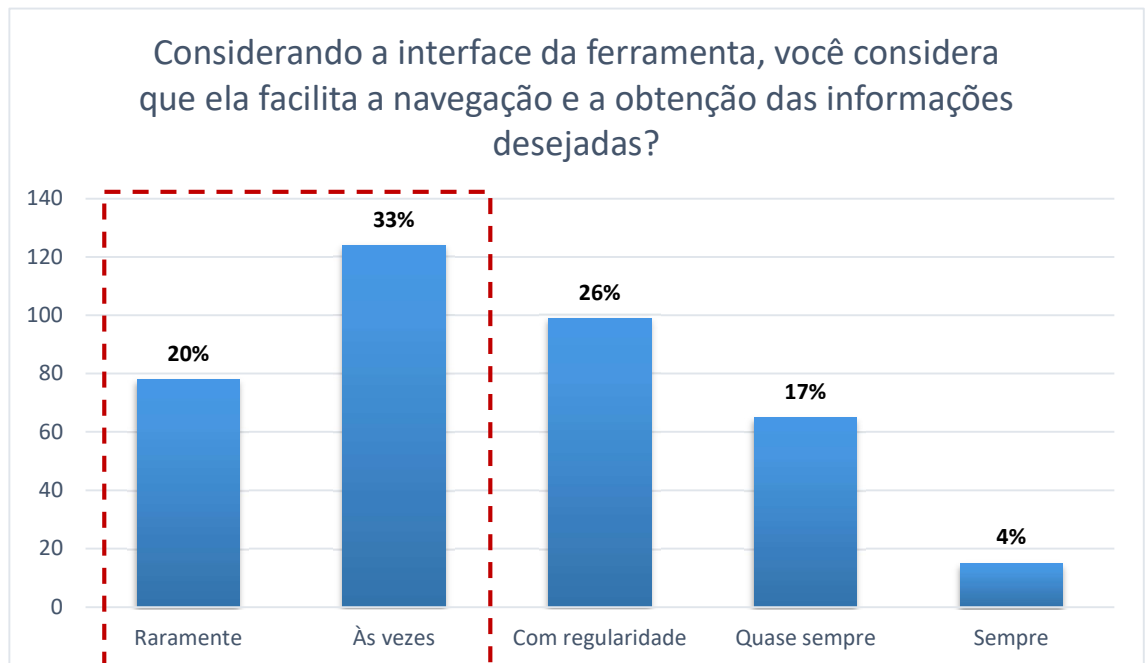
Para esta primeira pergunta, considerou-se o aspecto da interface do software para o usuário. Com 381 respostas válidas, mais de 50% dos respondentes consideraram que a interface da ferramenta Painel de Preços não facilita a navegação e nem a obtenção das informações desejadas.

¹⁷ Operacionalidade: É fácil operar e controlar a operação?

¹⁸ Apreensibilidade: É fácil aprender a usar?

¹⁹ Inteligibilidade: É fácil entender os conceitos utilizados?

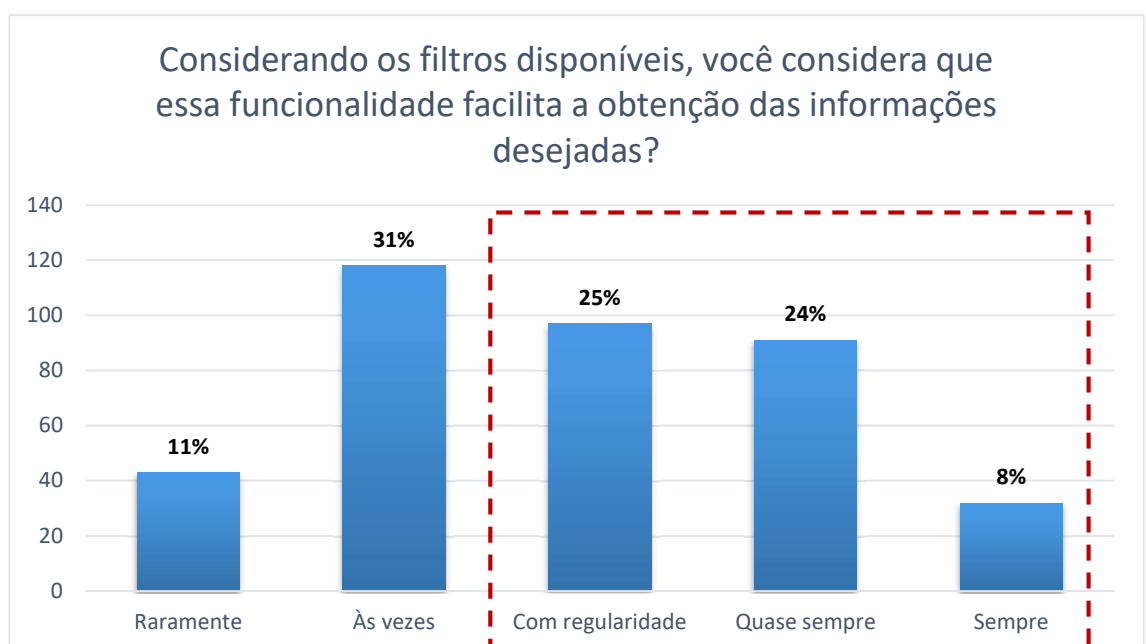
Gráfico 10 - COD_31. Considerando a interface da ferramenta, você considera que ela facilita a navegação e a obtenção das informações desejadas?



2.2.3. Considerando os filtros disponíveis, você considera que essa funcionalidade facilita a obtenção das informações desejadas?

Ainda sobre o atributo da usabilidade, a presente pergunta tratou da utilidade dos filtros disponíveis na aplicação. Com 381 respostas válidas, quase 60% dos respondentes consideraram que os filtros disponíveis facilitam a obtenção das informações desejadas.

Gráfico 11 - COD_32. Considerando os filtros disponíveis, você considera que essa funcionalidade facilita a obtenção das informações desejadas?



2.2.4. Considerando a disponibilidade de download dos artefatos da contratação (Edital, Termo de Referência, etc.), você considera que essa funcionalidade facilita a obtenção das informações desejadas?

Ainda sobre o atributo da usabilidade, a presente pergunta tratou da utilidade dos artefatos da contratação disponíveis para download. Com 381 respostas válidas, quase 60% dos respondentes consideraram que os filtros disponíveis facilitam a obtenção das informações desejadas.

Gráfico 12 - COD_33. Considerando a disponibilidade de download dos artefatos da contratação, você considera que essa funcionalidade facilita a obtenção das informações desejadas?



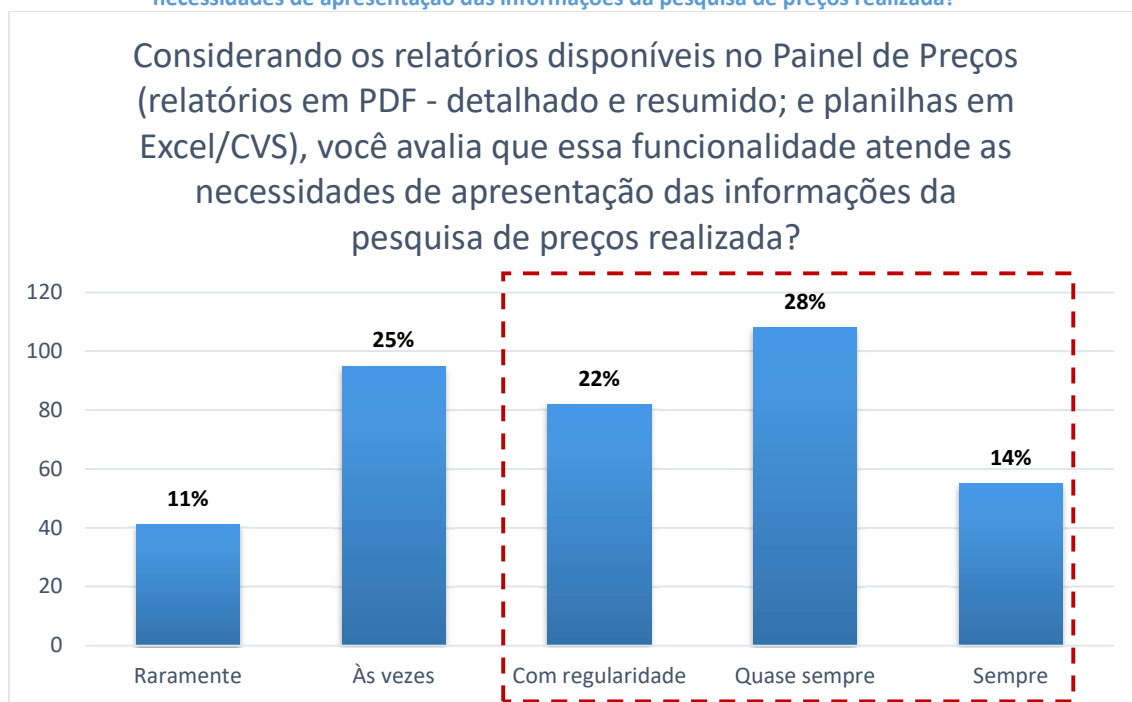
2.2.5. Considerando os relatórios disponíveis no Painel de Preços (relatórios em PDF - detalhado e resumido; e planilhas em Excel/CSV), você avalia que essa funcionalidade atende as necessidades de apresentação das informações da pesquisa de preços realizada?

Outra função avaliada se refere à utilidade dos relatórios e planilhas que são disponibilizadas no Painel de modo a auxiliar o gestor na estimativa de preços e na instrução processual.

A partir destes relatórios e dos arquivos disponíveis para download é possível o servidor buscar de modo off line o item desejado e avaliar os preços apresentados, assim como utilizar os arquivos para instrução do processo licitatório.

Com 381 respostas válidas, 64% dos respondentes consideraram que os relatórios disponíveis no Painei de Preços atendem as necessidades de apresentação das informações da pesquisa de preços realizada.

Gráfico 13 - COD_34. Considerando os relatórios disponíveis no Painei de Preços (relatórios em PDF - detalhado e resumido; e planilhas em Excel/CSV), você avalia que essa funcionalidade atende as necessidades de apresentação das informações da pesquisa de preços realizada?



2.2.6.A Unidade já utilizou o contato do Portal de Serviços para reportar inconsistências ou erros da Ferramenta?

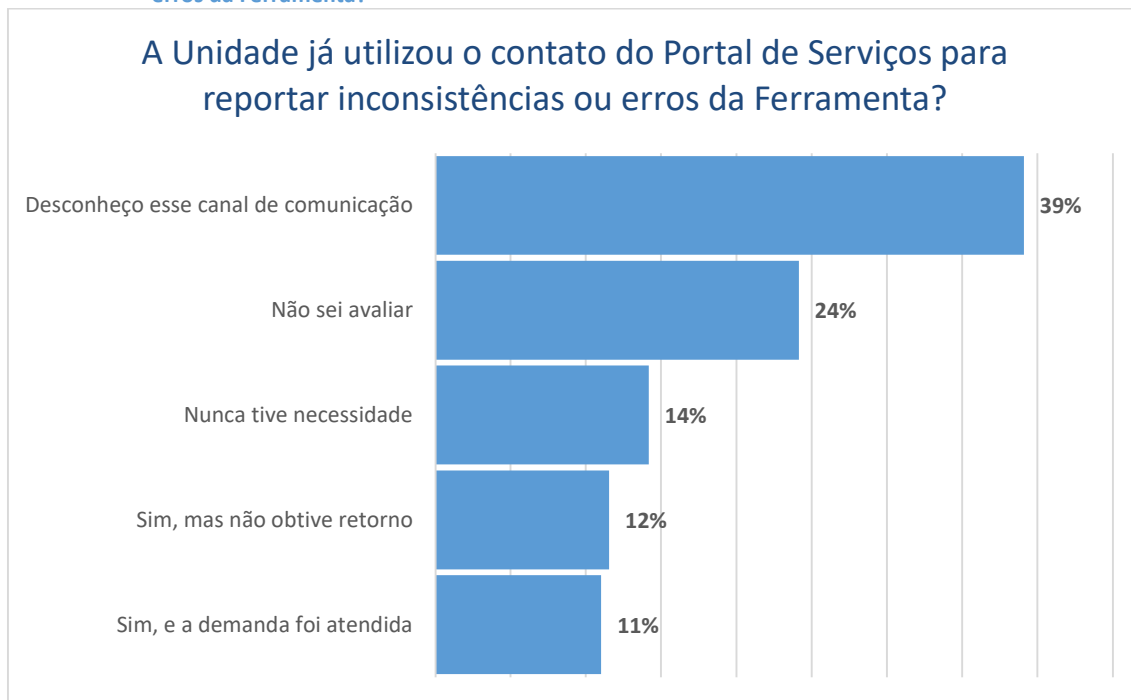
O Portal de Serviços, disponível em portaldeservicos.economia.gov.br²⁰, ou pelo telefone 0800 978 9001 são os canais existentes para o servidor reportar inconsistências, problemas de performance e de disponibilidade ou sugestões de melhoria para o Painei.

Nesse contexto, a atual pergunta teve o condão de verificar se o Portal de Serviços era conhecido e qual a avaliação desse serviço.

Com 381 respostas válidas, apenas 11% utilizaram o canal e tiveram sua demanda atendida e mais 14% nunca tiveram necessidade de utilizar o Portal. Por outro lado, 39% avaliam que desconhecem o canal; 24% não sabem avaliar; e 12% utilizaram o canal, mas não obtiveram resposta.

²⁰ Fonte: resposta da Secretaria de Gestão à Solicitação de Auditoria nº 02/852270, Anexo III – e-mail de resposta da CGSES.

Gráfico 14 - COD_36. A Unidade já utilizou o contato do Portal de Serviços para reportar inconsistências ou erros da Ferramenta?



Da análise do resultado da pesquisa, em que pese o servidor vivenciar diversos problemas de inconsistências nos resultados das consultas ou de desempenho/disponibilidade do Painel, nota-se pouca comunicação desses problemas à SEGES, sendo que quase 40% dos respondentes desconhecem o canal. Além disso, observa-se que dos 23% que utilizaram o canal mais de 50% não obtiveram retorno da sua demanda.

2.3. Eficácia da norma infralegal

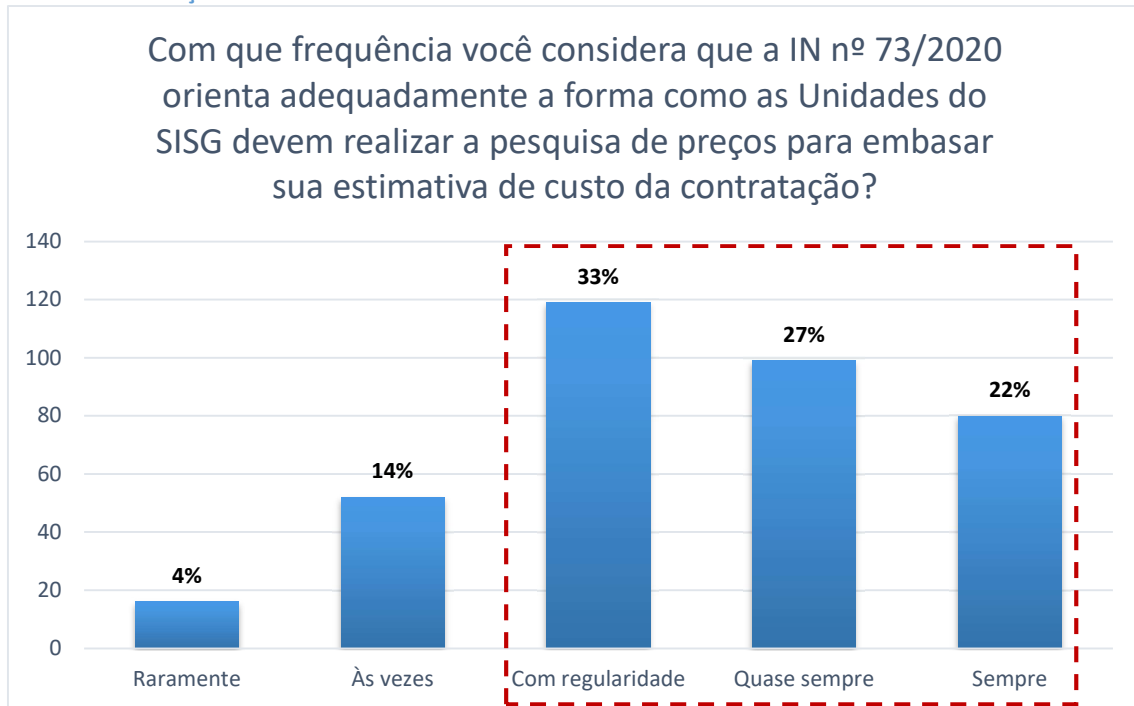
2.3.1. Com que frequência você considera que a IN nº 73/2020 orienta adequadamente a forma como as Unidades do SISG devem realizar a pesquisa de preços para embasar sua estimativa de custo da contratação?

A Instrução Normativa nº 73, de 05 de agosto de 2020, dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A presente pergunta teve o condão de captar a opinião dos respondentes quanto ao atingimento da finalidade da norma.

Com 366 respostas válidas, mais de 80% consideraram que a IN nº 73/2020 orienta adequadamente a forma como as Unidades do SISG devem realizar a pesquisa de preços para embasar sua estimativa de custo da contratação.

Gráfico 15 - COD_37. Com que frequência você considera que a IN nº 73/2020 orienta adequadamente a forma como as Unidades do SISG devem realizar a pesquisa de preços para embasar sua estimativa de custo da contratação?



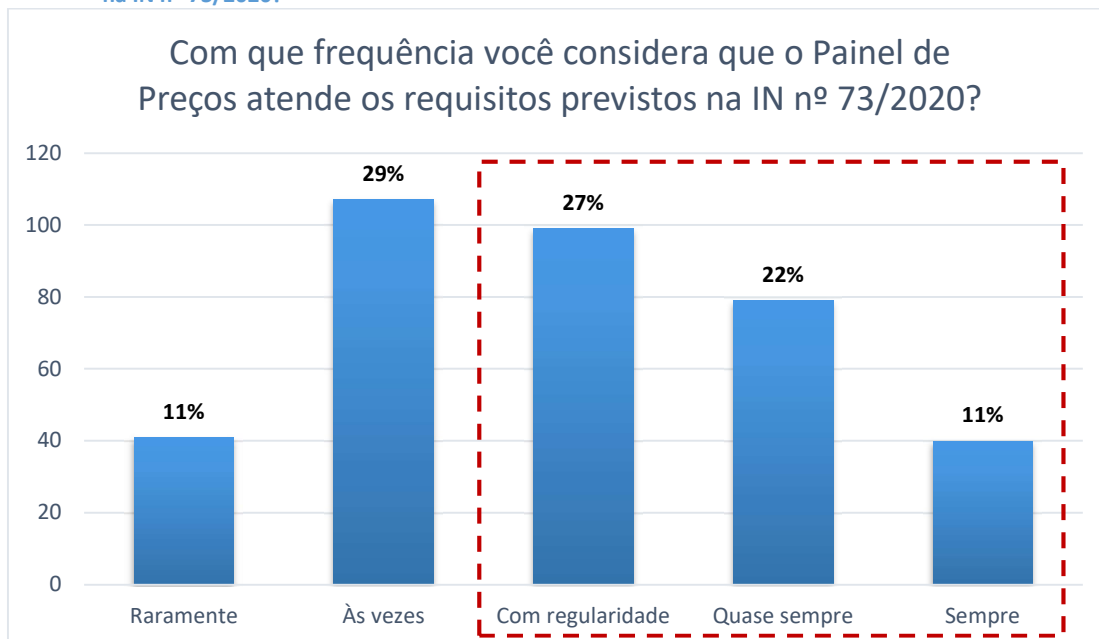
2.3.2. Com que frequência você considera que o Painel de Preços atende os requisitos previstos na IN nº 73/2020?

A IN nº 73/2020 estabeleceu em seu art. 5º o Painel de Preço como parâmetro prioritário para realização da pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral.

Assim, considerando a relevância da ferramenta, a presente pergunta teve por finalidade avaliar se o Painel está de acordo com os requisitos previstos na citada norma.

Com 366 respostas, 60% indicaram que o Painel atende com regularidade, quase sempre e sempre os requisitos previstos na IN nº 73/2020.

Gráfico 16 - COD_38. Com que frequência você considera que o Painei de Preços atende os requisitos previstos na IN nº 73/2020?

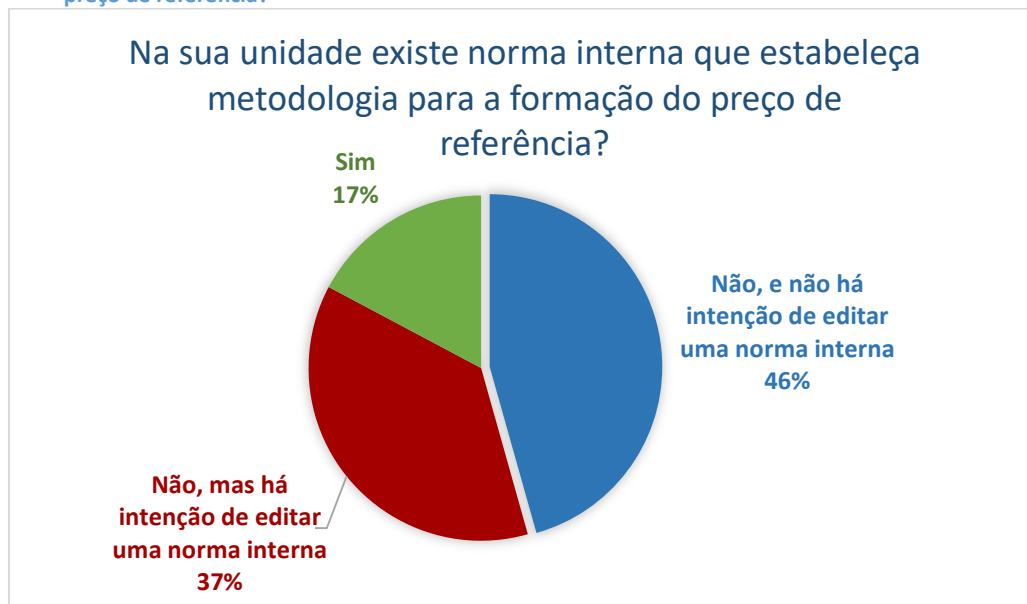


2.3.3. Na sua Unidade existe norma interna que estabeleça metodologia para a formação do preço de referência?

A presente pergunta teve por objetivo mapear se as unidades gestoras haviam implementado alguma outra norma interna em complemento à IN nº 73/2020. Em caso afirmativo, entendeu-se pertinente avaliar se essas normas trazem maior detalhamento da metodologia prevista na referida IN ou se restringem essencialmente a institucionalizar o processo interno da unidade da atividade pesquisa de preço e formação do preço de referência.

Com 366 respostas, 54% das unidades gestoras possuem norma interna ou têm a intenção em editar norma interna. Por outro lado, 46% não possuem norma interna e não têm a intenção em editá-la.

Gráfico 17 - COD_40. Na sua unidade existe norma interna que estabeleça metodologia para a formação do preço de referência?



Em atendimento ao questionário, 21 normativos e manuais foram enviados pelos respondentes. A análise dos normativos e manuais internos dá conta de que esses instrumentos, quando existentes, orientam com razoabilidade a forma como as pesquisas de preços devem ser realizadas para a obtenção das estimativas de custos de contratação. Em geral, os normativos e manuais são elaborados com observância das referências legais vigentes à época da confecção, notadamente a Lei Nº 8.666/93, a IN Nº 5/2014 e a IN Nº 73/2020. Importante notar que os normativos e manuais internos levam também em consideração as particularidades de cada órgão ou entidade que os elaboram. Assim, há especificidades nos documentos dos Correios, do SERPRO e BNDES, por exemplo. Não foram verificadas divergências entre o conteúdo dos normativos e manuais internos em face das referências legais.

Ademais, é importante destacar o quesito cesta de preços, dada a importância conferida pelo TCU ao tema. A cesta de preços trata de valores oriundos de consulta ao painel de preços; outros obtidos de contratações similares de órgãos públicos; preços históricos de contratações anteriores etc. Quanto a esses parâmetros, os normativos e manuais analisados atendem com razoabilidade ao que determina o TCU, porém, não são, em sua maioria, explícitos no destaque à análise crítica dos valores obtidos para a cesta de preços.

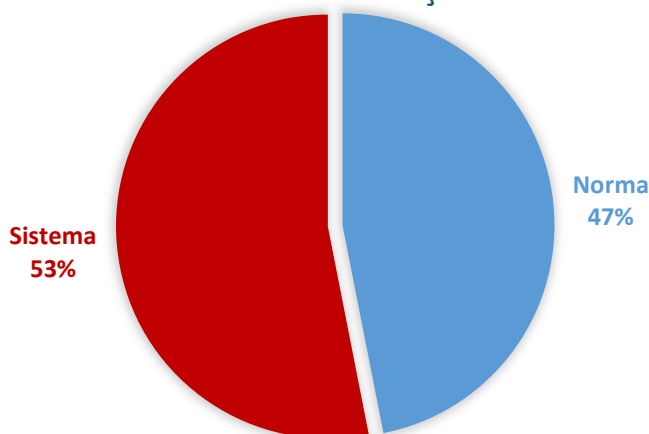
2.3.4. Quais aspectos ou requisitos você julga necessários serem aprimorados no que se refere às orientações emitidas pelo Ministério da Economia sobre a pesquisa dos preços de referência da licitação?

Além do mapeamento da percepção dos respondentes a respeito das funcionalidades da ferramenta Painel de Preços, pretendeu-se no questionário levantar sugestões para possíveis ajustes nas normas expedidas pelo Ministério da Economia.

Por se tratar de uma pergunta aberta e não obrigatória, apenas 194 responderam o item. No entanto, somente 47% (91 respostas) trataram de contribuições referentes a normas. Os outros 53% relataram problemas no sistema, como indisponibilidade, inconsistências nos catálogos de materiais e serviços, filtros inconsistentes, preços incompatíveis, dentre outros.

Gráfico 18 - COD_39. Quais aspectos ou requisitos você julga necessários serem aprimorados no que se refere às orientações emitidas pelo ministério da economia sobre a pesquisa dos preços de referência da licitação?

Quais aspectos ou requisitos você julga necessários serem aprimorados no que se refere às orientações emitidas pelo ministério da economia sobre a pesquisa dos preços de referência da licitação?



As propostas de ajustes e de melhoria das normas concentraram em sugestões para: a) dispor de maior detalhamento de conceitos citados na norma, mas não esclarecidos, como preços inexequíveis ou excessivamente elevados; b) ofertar treinamentos, tutoriais e materiais de consulta sobre o uso do Painel e suas opções de consultas detalhadas; c) orientar sobre as etapas da pesquisa de preço, a exemplo de quando ou não escolher qual dos métodos estatísticos (média, moda ou mediana), ou quando e como usar outros parâmetros de pesquisa, como a pesquisa a fornecedores ou mídia especializada; d) orientar em como fazer

uma análise crítica dos preços completa e adequada; e) adequar a data de validade das pesquisas de preços, adotando parâmetro diferente da publicação do edital; f) regulamentar o uso da cesta de preços e retirar a prioridade do Painel de Preços; e g) estabelecer critérios para atualizar os preços pesquisados no Painel, de acordo com o mercado, incluindo as variações decorrentes da inflação ou do dólar. A síntese das contribuições está relacionada na tabela a seguir:

Tabela 1 - COD_39. Consolidação das propostas em “Quais aspectos ou requisitos você julga necessários serem aprimorados no que se refere às orientações emitidas pelo ministério da economia sobre a pesquisa dos preços de referência da licitação?”

Consolidação das propostas de melhoria das normas
Definir a área requisitante/demandante como responsável pela pesquisa
Definir o que são preços inexequíveis ou excessivamente elevados
Detalhar a contratação por dispensa
Detalhar como realizar a pesquisa de preços
Detalhar o uso do Painel de Preços
Detalhar os casos de dispensa e inexigibilidade
Detalhar quando escolher cada critério para preço de referência
Detalhar quando usar os métodos estatísticos
Detalhar sobre o prazo de validade da pesquisa de preço
Disponibilizar orientações e vídeos tutoriais com maior frequência
IN completa
Orientar como realizar a análise crítica dos preços
Orientar como utilizar os parâmetros da IN
Orientar o uso da cesta de preços
Orientar quanto ao uso de preço de outras localidades
Orientar sobre pesquisas junto ao fornecedor
Priorizar fornecedores
Publicar novos catálogos
Retirar a prioridade do Painel de Preços
Simplificar o processo da pesquisa de preços
Unificar as normas de pesquisa de preços (aquisição de bens, contratação de serviços em geral, contratação de obras e serviços de engenharia)
Definir critérios para atualizar os preços do Painel com os preços de mercado

2.4. Perfil dos participantes da pesquisa:

A participação da pesquisa não se restringiu aos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Para participar bastava acessar o questionário a partir do link divulgado nos fóruns e grupos temáticos na área de compras governamentais ou mesmo na divulgação interna de alguns órgãos.

Tendo em vista esta particularidade, entendeu-se a necessidade de mapear o perfil desses respondentes quanto ao nível de conhecimento na temática, de experiência na ferramenta, área de atuação, e tipo de organização.

Para tanto, foi solicitado no início do questionário que fosse identificada a Unidade Gestora do servidor de modo a mapear os aspectos relacionados à origem da resposta.

Com 407 respondentes, a pesquisa contou com 251 Unidades Gestoras participantes de 25 estados da federação. Sendo mais de 80% das respostas representadas por unidades gestoras da administração pública federal direta e autarquias.

Gráfico 19 - COD_9. Selecione a UF a que sua UASG está vinculada?

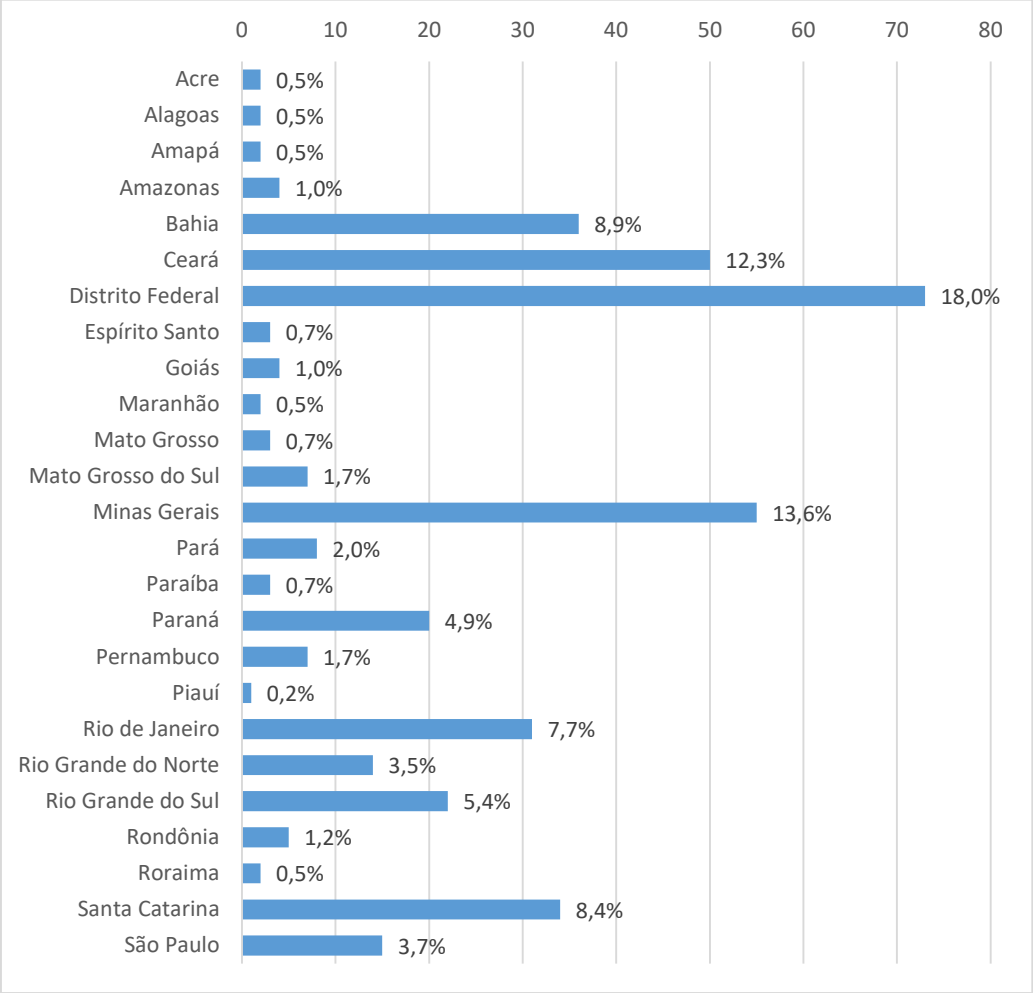
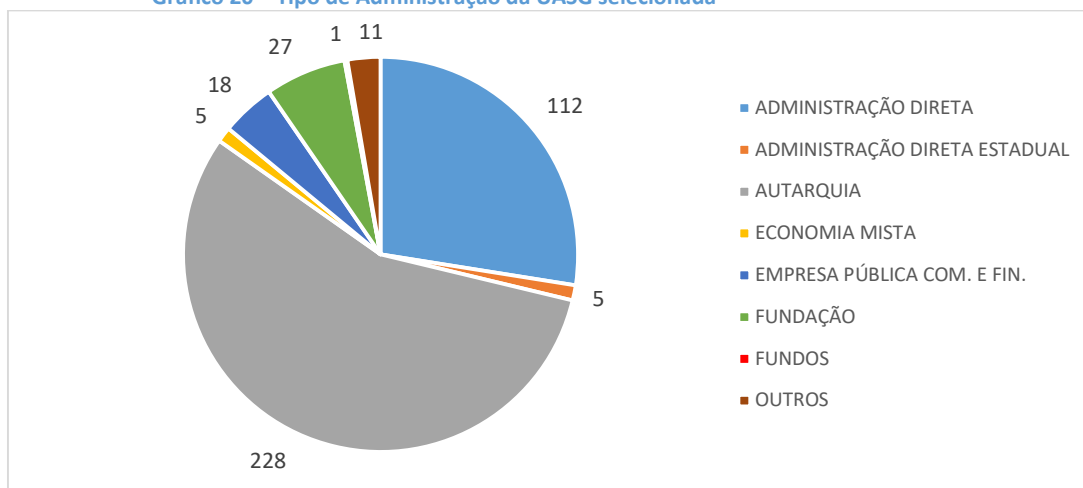


Gráfico 20 – Tipo de Administração da UASG selecionada



Mais adiante, ao final do questionário foram requeridas as informações mais específicas sobre o respondente. Por se tratar de informações mais pessoais, relacionadas ao perfil profissional do servidor, nem todos preencheram esta etapa.

Com 307 respostas válidas, notou-se uma importante representatividade de servidores experientes na temática, sendo 92% com experiência mais de 1 ano na atividade de pesquisa de preço, e pelo menos 75% com mais de 3 anos de atuação. E em se tratando mais apropriadamente da utilização do Painel Preços, pelo menos 70% utilizam regularmente, quase sempre ou sempre a ferramenta.

Gráfico 21 - COD_56. Qual o seu tempo de experiência na atividade de pesquisa de preço?

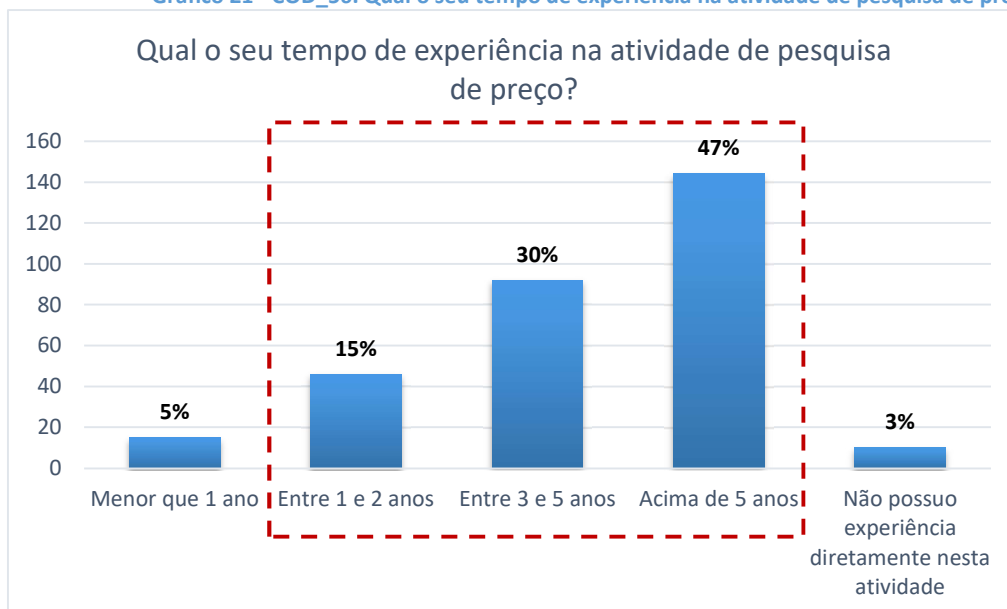
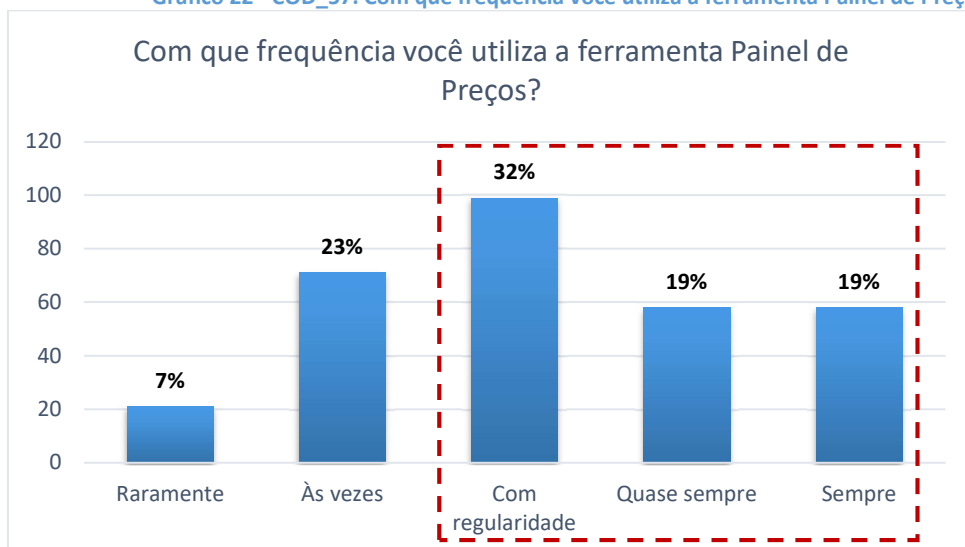


Gráfico 22 - COD_57. Com que frequência você utiliza a ferramenta Painel de Preços?



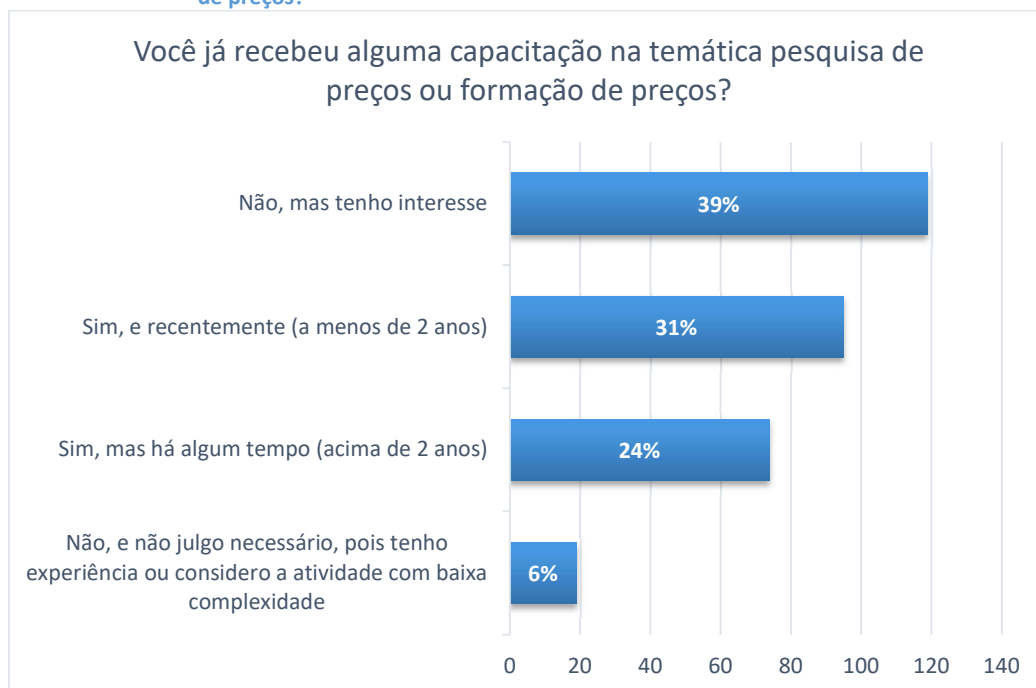
Outra informação requerida tratou de identificar qual a área de atuação do servidor. Com 307 respostas, 66% atuam diretamente na área de compras, licitações ou contratos e 23% em áreas afins como logística e administração. Os outros 11% referiram-se a áreas diversas como engenharia, produção, tecnologia da informação etc., mas que o servidor atua no processo de aquisição da sua unidade e utiliza o painel de preços.

Gráfico 23 - COD_56 e 60. Área de atuação do servidor respondente



Por fim, pretendeu-se levantar aspectos relacionados à capacitação na temática. Das 307 respostas, pelo menos 39% nunca recebeu uma capacitação, mas tem interesse, e 24% já recebeu, contudo há mais de 2 anos. Ademais, apenas 6% não julgam necessária uma ação de capacitação sobre a atividade pesquisa de preços ou formação de preços.

Gráfico 24 - COD_58. Você já recebeu alguma capacitação na temática pesquisa de preços ou formação de preços?



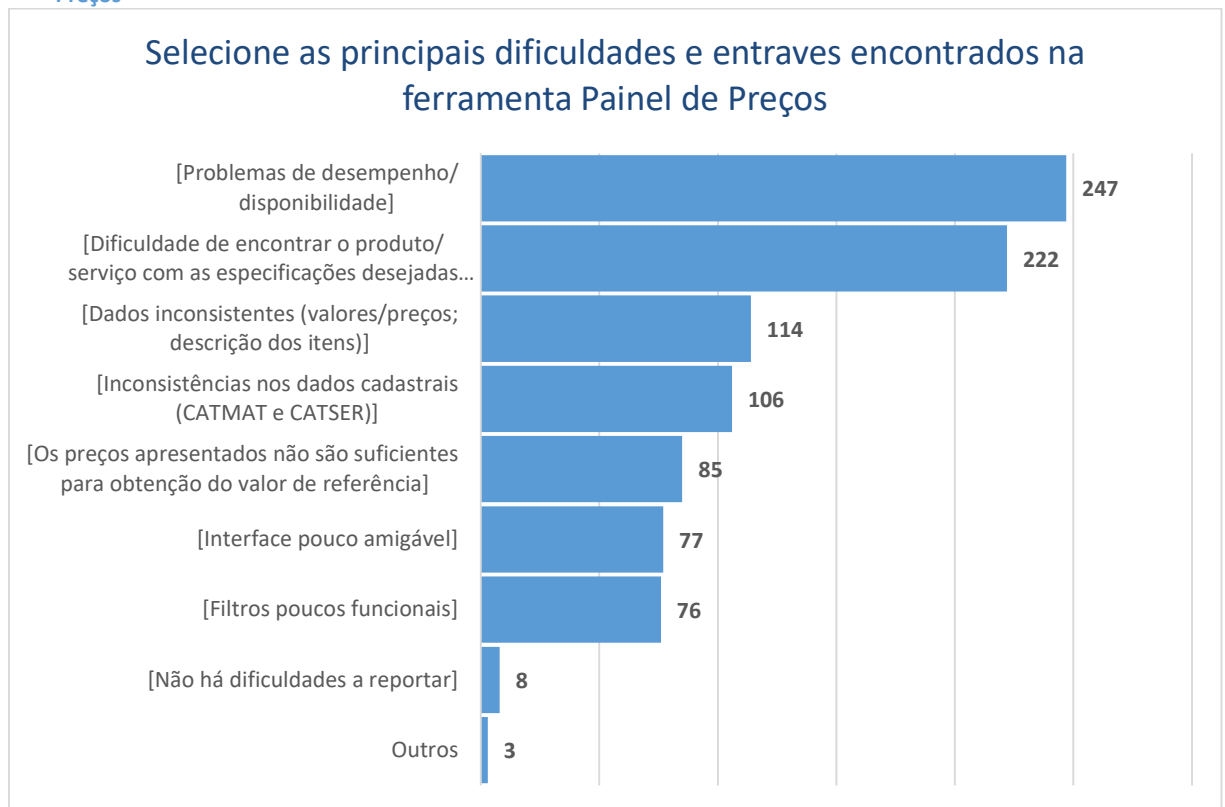
2.5. Avaliação geral dos respondentes

O presente tópico tem o condão de apresentar a síntese das opiniões dos respondentes para as questões relacionadas à visão geral da ferramenta e da metodologia, especialmente aquelas de contribuição livre – respostas abertas.

O questionário tratou de vários aspectos do Painel de forma singular em cada quesito. Assim, para mapear as principais dificuldades e entraves encontrados na ferramenta, pediu-se para o respondente identificar, no limite de até 3 opções, aquelas mais críticas.

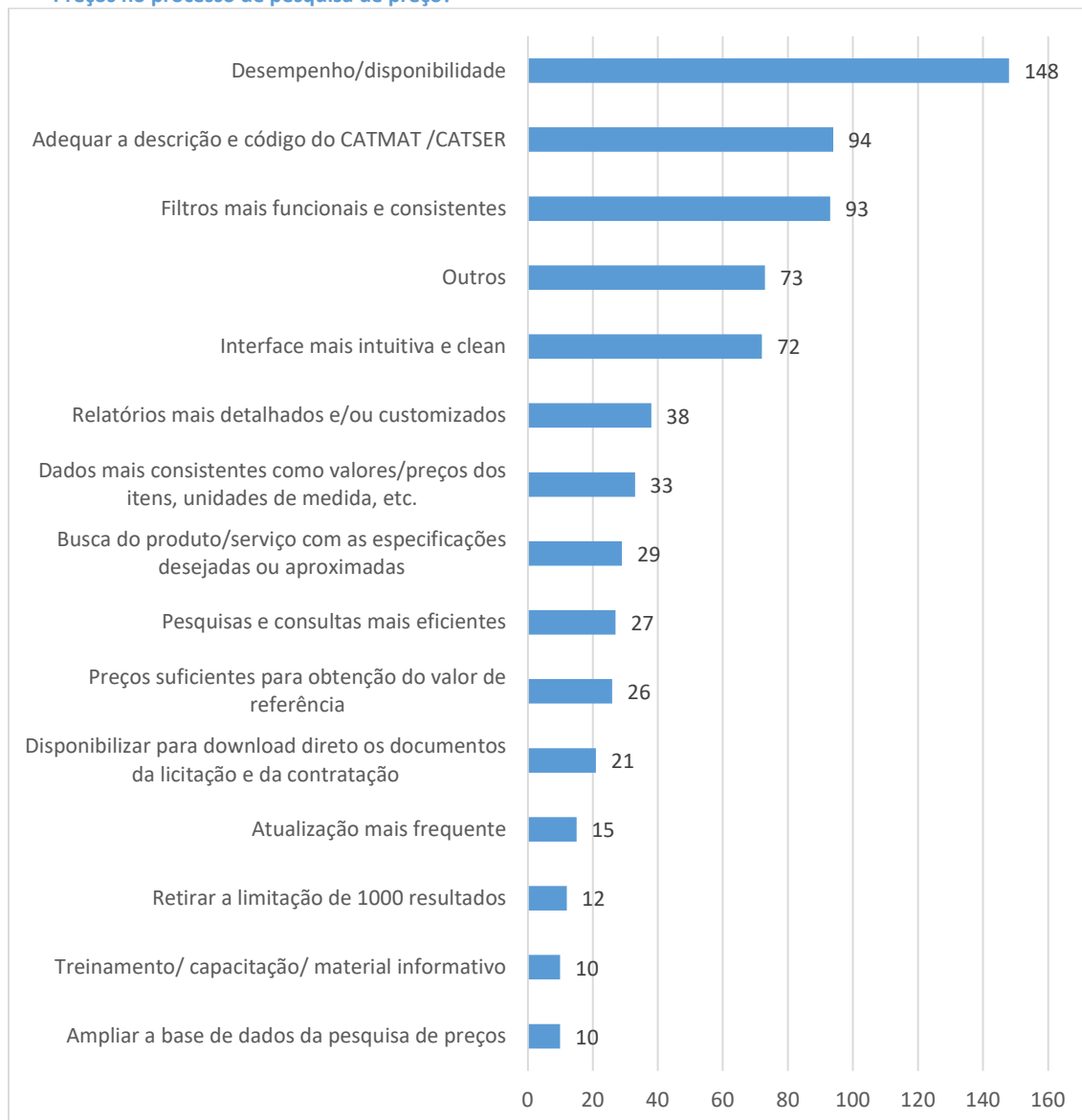
Do resultado consolidado, observa-se que o problema de desempenho/disponibilidade figura-se em primeiro lugar, fato este corroborado com a pergunta específica do [item 2.2.1](#) que apresentou o maior nível de desaprovação pelos respondentes. Em segundo lugar está a dificuldade em encontrar o produto/serviço com as especificações desejadas, o que compromete sobremaneira a funcionalidade da ferramenta. E em terceiro e quarto lugar, muito próximos, estão aspectos relacionados aos dados inconsistentes como preços e dados dos itens cadastrados, o que compromete a acurácia da aplicação, podendo impactar na qualidade da pesquisa de preços, gerar preços de referência inconsistentes, como sobrepreço ou inexequíveis, dentre outras consequências.

Gráfico 25 - COD_42 a 50. Selecione as principais dificuldades e entraves encontrados na ferramenta Painel de Preços



Nesta mesma toada, perguntou-se quais funcionalidades ou requisitos seriam necessários para aprimorar o Painel de Preços. Das 701 contribuições, mais uma vez o desempenho e disponibilidade do sistema foram as funcionalidades mais apontadas pelos respondentes como indispensáveis para melhorar. Em segundo e terceiro lugar indicaram a criação de “filtros mais funcionais e consistentes” e a “adequação dos códigos e descrição dos itens do Catmat e Catser”. Outro aspecto que chamou a atenção foi a necessidade de ajustar a interface da aplicação para ser mais intuitiva e *clean*.

Gráfico 26 - COD_51 a 55. Quais funcionalidades ou requisitos você julga necessários para aprimorar o Painel de Preços no processo de pesquisa de preço?



Dentro da categoria “Outros” foram incluídas contribuições que não atingiram o limite de 10 indicações. Dentre as sugestões de melhoria destacam-se:

- ✓ Aumentar o tempo da sessão das consultas
- ✓ Salvar pesquisas feitas para uso posterior
- ✓ Apresentar relatórios e consultas com a média, mediana e menor preço
- ✓ Permitir atualizar os preços a partir de índices, a exemplo o da inflação
- ✓ Simplificar a forma de cadastrar novos itens no catálogo de produtos e serviços.

2.6. Conclusão:

O objetivo desta pesquisa foi realizar um diagnóstico acerca da percepção e opinião dos usuários da ferramenta Painel de Preços, especialmente servidores da administração pública federal direta e autárquica integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, sobre o uso da ferramenta e da norma infralegal que trata da metodologia para realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

A importância dessa temática se deve ao fato de que o Painel tem como finalidade subsidiar os gestores públicos na realização de pesquisas de preços para formação de preço de referência para as contratações públicas. Somente no exercício de 2020²¹, foram mais de 90 mil processos de aquisição de bens, com mais de R\$ 290 bilhões de compras homologadas, e mais de 60 mil processos de contratação de serviços, sendo contratados mais de R\$ 37 bilhões.

A pesquisa contou com 251 Unidades Gestoras participantes de 25 estados da federação. Sendo mais de 80% das respostas representadas por unidades gestoras da administração pública federal direta e autarquias.

Dos 307 respondentes que preencheram as perguntas relacionadas ao perfil profissional do servidor, notou-se uma importante representatividade de servidores experientes na temática, sendo 92% com experiência mais de 1 ano na atividade de pesquisa de preço, e pelo menos 75% com mais de 3 anos de atuação. E em se tratando mais apropriadamente da utilização do Painel Preços, pelo menos 70% utilizam regularmente, quase sempre ou sempre a ferramenta e 66% atuam diretamente na área de compras, licitações ou contratos e 23% em áreas afins como logística e administração.

A partir da consolidação das respostas das mais de 250 Unidades Gestoras participantes, foram feitas análises quanto às características relacionadas à funcionalidade, usabilidade e eficiência do Painel de Preços e, ainda, quanto à eficácia da Instrução Normativa nº 73, de 05 de agosto de 2020.

No tocante à funcionalidade da ferramenta, que está relacionada a verificar se a aplicação atende ao que foi proposto e se gera resultados corretos ou conforme acordados, 60% das respostas indicaram que o Painel auxilia o gestor, em que pese 54% afirmarem que o Painel “Raramente” ou “Às vezes” consegue encontrar o produto/serviço com as especificações desejadas ou aproximadas e 67% indicarem problemas de inconsistências nos dados de materiais (Catmat) e serviços (Catser). O que foi ratificado quando da indicação da “Dificuldade de encontrar o produto/serviço com as especificações desejadas ou aproximadas” e dos “Dados inconsistentes (valores/preços; descrição dos itens)” como duas das três principais dificuldades e entraves encontrados no Painel de Preços.

Além disso, quando perguntado se a unidade “utiliza alguma ferramenta diferente do Painel de Preços para auxiliar na pesquisa de preços”, a segunda ferramenta mais indicada foi o “Banco de Preços de terceiros (serviços privados)”, o que denota a contratação de ferramentas privadas para auxiliar a pesquisa de preços pelos órgãos e entidades da administração pública federal.

Em relação à usabilidade e eficiência do Painel de Preços, que se referem a aspectos de performance e das facilidades disponíveis no Painel, nota-se quanto ao desempenho e disponibilidade da ferramenta o maior índice de reprovação pelos usuários do sistema - com 75%, entre todos os demais parâmetros. Assim como, a indicação dos “Problemas de

desempenho/disponibilidade” como a principal dificuldade e entrave encontrado no Painel de Preços.

Quanto aos aspectos de funcionalidade, a exemplo da interface da aplicação e dos filtros disponíveis, mais de 50% dos respondentes consideraram que a interface não facilita a navegação e nem a obtenção das informações desejadas, e quase 60% considerou que os filtros disponíveis facilitam a obtenção das informações desejadas. Ademais, a criação de “filtros mais funcionais e consistentes” e a “Interface mais intuitiva e clean” foram duas das três funcionalidades mais apontadas pelos respondentes como indispensáveis para melhoria da plataforma Painel de Preços.

Por todo exposto, evidencia-se que a ferramenta Painel de Preços não subsidia de forma satisfatória os gestores públicos na realização de pesquisas de preços, apresentando problemas significativos de consistência e acurácia, o que demanda a utilização de outras ferramentas auxiliares para a formação de preço.

Para que possa ser considerada uma ferramenta eficiente e usual para os servidores e gestores usuários da aplicação, há a necessidade de melhoria e adequação de diversas funcionalidades do Painel de Preço, especialmente quanto 1) à melhoria do desempenho e disponibilidade do sistema; 2) aos filtros mais consistentes e funcionais; 3) à integridade da base de dados, como valores, unidades de medidas, descrição dos itens; 4) à adequação e ajustes nos dados cadastrais do Catmat e Catser; e 5) à adequação da interface da aplicação para ser mais intuitiva e *clean*.

III – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria

O Relatório de Avaliação Preliminar, contendo os achados de auditoria e as recomendações, foi encaminhado ao órgão gestor pela CGU em 14.04.2022. A unidade auditada se manifestou por meio da Nota Técnica SEI nº 23104/2022/ME, elaborada de forma conjunta pela Coordenação-Geral de Sistemas de Compras Governamentais (CGSCG/Delog/Seges) e Coordenação-Geral de Normas (CGNOR/Delog/Seges), unidades técnicas do Departamento de Normas e Sistemas de Logística, bem como pela Coordenação-Geral de Serviços aos Sistemas Estruturantes (CGSES/Seges), unidade técnica que compõe a estrutura do Gabinete da Secretaria de Gestão, observadas suas competências regimentais, conforme definido no Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.

A primeira parte da Nota Técnica SEI nº 23104/2022/ME apresenta uma contextualização sobre o trabalho, após a Seges apresenta, conforme tabela abaixo, as devidas manifestações técnicas acerca de cada uma das recomendações da CGU.

Manifestação da unidade examinada

Recomendação	Achados	Considerações técnicas
"1- Promover manutenções evolutivas no Painel de Preços visando à ampliação das fontes dos dados (e-licitações, Bec, notas fiscais eletrônicas). (Achado nº 1) Prazo: 01/04/2023 Responsável: SEGES"	"1. Necessidade de Aperfeiçoamento das funcionalidades e da usabilidade do Painel de Preços visando ao atendimento das demandas dos usuários".	Essa recomendação será atendida com a nova ferramenta de pesquisa de preços, a ser desenvolvida no âmbito de adequações e lançamentos, em atendimento à Lei nº 14.133, de 2021, com previsão de atendimento até 1º de abril de 2023. Responsável: Delog.
"2- Aprimorar as funcionalidades e usabilidade do Painel de Preços (melhoria dos filtros, salvamento das consultas, disponibilização de dados dos fornecedores, atualização dos preços por índices, melhoria de interface, relatórios personalizáveis, dentre outras) de modo que a ferramenta seja mais atraente aos usuários. (Achado nº 1) Prazo: 01/04/2023 Responsável: SEGES"		
"3 – Realizar as manutenções corretivas necessárias para divulgação de preços íntegros (exclusão de compras anuladas e revogadas e correção da	"3. Falhas na validação dos preços ou da descrição dos itens de compra prejudicam a confiabilidade dos dados do Painel".	Será necessário acionamento por meio de fábrica de <i>software</i> para realização de auditoria no processo de carga dos dados, a fim de confirmar os achados de auditoria e promover o reparo na estrutura de ETL do painel de preços. Os encaminhamentos necessários para a realização dessa atividade serão realizados em etapas, conforme abaixo: 1. Acionamento da contratada por intermédio da Diretoria de Tecnologia

<p>inexatidão dos preços divulgados quando o critério de julgamento é maior desconto). (Achado nº 3)</p> <p>Prazo: a confirmar na manifestação final Responsável: SEGES"</p>		<p>da Informação -DTI do Ministério da Economia (5 dias);</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Estimativa de custo e esforço técnico (20 dias); 3. Providenciar recursos orçamentários para abertura de OS (10 dias); e 4. Implementação das correções (90 dias). <p>Para realizar essas atividades, estima-se que serão necessários 125 dias corridos, contados de 1º de junho de 2022. Assim, a data estimada para atendimento dessa recomendação é 4 de outubro de 2022. Responsável: Delog.</p>
<p>"4 - Otimizar o uso da ferramenta a partir da inclusão da descrição complementar dos itens de compra nos relatórios e ampliação do número de itens por página na exportação de consultas. (Achados nº 1 e 2)</p> <p>Prazo: 01/04/2023 Responsável: SEGES"</p>	<p>"1. Necessidade de Aperfeiçoamento das funcionalidades e da usabilidade do Pannel de Preços visando ao atendimento das demandas dos usuários";</p> <p>"2. O Pannel de Preços carece de manutenções e de avaliações de desempenho e efetividade visando assegurar as necessidades dos usuários."</p>	<p>Conforme apresentado e acordado em reunião realizada em 13 de maio de 2022 (Ata, SEI 24820103), essa recomendação será atendida com nova ferramenta de pesquisa de preços, a ser desenvolvida no âmbito de adequações e lançamentos, em atendimento à Lei nº 14.133, de 2021, com previsão de atendimento até 1º de abril de 2023.</p> <p>Responsável: Delog.</p>
<p>"5 - Fomentar a divulgação e o uso de canais de comunicação junto aos usuários do Pannel de Preços, bem como instituir rotinas eficientes para o atendimento e respostas das demandas. (Achado nº 1)</p> <p>Prazo: 90 dias Responsável: SEGES"</p>	<p>"1. Necessidade de Aperfeiçoamento das funcionalidades e da usabilidade do Pannel de Preços visando ao atendimento das demandas dos usuários".</p>	<p>Recomendação atendida.</p> <p>Constantemente, são publicadas notícias e orientações nas páginas iniciais do Portal de Compras (gov.br/compras), do Pannel de Preços (gov.br/paineldeprescos) e do Compras.gov.br (http://www.comprasnet.gov.br/seguro/loginPortal.asp), com a finalidade de estabelecer canais de comunicação e atendimento aos usuários.</p> <p>Ademais, no Portal de Compras e no Pannel de Preços são divulgados os <i>webinars</i>, os quais têm a finalidade de auxiliar os usuários no dia a dia, sobre temas relevantes para os agentes de contratação, podendo ser acessados no endereço eletrônico https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/cursos-e-capacitacoes.</p> <p>Não obstante, são promovidas capacitações com a equipe da Central de Atendimento, promovidas pela Coordenação-Geral de Serviços aos Sistemas Estruturantes. Além disso, estão em andamento ajustes e melhorias na condução do contrato da Central de Atendimento.</p> <p>Responsáveis: Delog e CGSES.</p>
<p>"6 – Instituir mecanismos de governança visando ao acompanhamento da disponibilidade e desempenho do Pannel de Preços com o uso, por exemplo, de indicadores de esforço e resultado, assim como avaliações acerca da efetividade da ferramenta, na redução do tempo despendido pelos gestores na etapa de pesquisa de preços e na racionalização do gasto público. (Achados nº 2 e 4)</p> <p>Prazo: 01/04/2023 Responsável: SEGES"</p>	<p>"2. O Pannel de Preços carece de manutenções e de avaliações de desempenho e efetividade visando assegurar as necessidades dos usuários";</p> <p>"4. A disponibilização do Pannel de Preços não desonerou a Administração Pública de gastos com contratações de serviços privados para pesquisa de preços".</p>	<p>Essa recomendação será atendida com nova ferramenta de pesquisa de preços, a ser desenvolvida no âmbito de adequações e lançamentos, em atendimento à Lei nº 14.133, de 2021, com previsão de atendimento até 1º de abril de 2023.</p> <p>Responsável: Delog.</p>
<p>"7 - Promover ajustes nos Catálogos de Material (Catmat) e Serviço (Catser), ou substituir os atuais, visando ao saneamento dos itens (edas unidades de fornecimento), especialmente os de</p>	<p>"3. Falhas na validação dos preços ou da descrição dos itens de compra prejudicam a confiabilidade dos dados do Pannel".</p>	<p>Está em desenvolvimento o novo catálogo de materiais e serviços, com aproximadamente 80% das funcionalidades de catalogação migradas do sistema antigo (grande porte) para um novo sistema <i>web</i>, com o desenvolvimento de um novo banco de dados relacional.</p> <p>Dentre as ações realizadas no âmbito de reformulação do catálogo, destacam-se:</p> <ol style="list-style-type: none"> (i) Inativação/suspensão de diversos códigos genéricos; (ii) Inativação/suspensão de mais de 5.000 códigos que não foram adquiridos

<p>descrição genérica, mediante avaliação de critérios para padronização dos itens de forma a garantir qualidade dos dados publicados no Painel de Preços, bem como a eficiência e eficácia da etapa de pesquisa de preços. (Achado nº 3)</p> <p>Prazo: 90 dias Responsável: SEGES"</p>		<p>nos últimos 3 anos;</p> <p>(iii) Novo sistema de busca, já disponível no endereço eletrônico: https://catalogo.compras.gov.br;</p> <p>(iv) Novo módulo de catalogação web, que permite a gestão mais dinâmica do catálogo; e</p> <p>(v) Novo módulo de solicitação de catalogação (<i>previsto para o segundo semestre</i>).</p> <p>Foram realizados dois <i>webinars</i>, um para apresentar o novo catálogo e outro, em parceria com o Ministério da Saúde, no qual se discorreu sobre a importância da correta descrição e padronização do detalhamento dos bens e serviços pelos catalogadores.</p> <p>Os vídeos de ambos eventos podem ser encontrados na página do Portal de Compras destinada às capacitações (https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/cursos-e-capacitacoes).</p> <p>Responsáveis: Delog e CGSES.</p>
<p>"8 – Implementar medidas educativas que orientem e sensibilizem os gestores quanto a importância do cadastramento correto dos dados das contratações públicas, uma vez que tais informações subsidiam a realização de pesquisas de preços por toda a administração pública. (Achado nº 3)</p> <p>Prazo: 90 dias Responsável: SEGES"</p>	<p>3. Falhas na validação dos preços ou da descrição dos itens de compra prejudicam a confiabilidade dos dados do Painel".</p>	<p>Esclarece-se que a inserção dos itens para a divulgação de compras, feita com integração com o novo catálogo, já realiza a busca e obriga a inserção de dados exclusivamente previstos no próprio catálogo, como a descrição do item e unidade de fornecimento.</p> <p>Dessa forma, a verificação da correspondência entre o item incluído no edital e seus anexos (documentos criados e incluídos no processo administrativo) e o que é informado no sistema é ação que foge ao controle desse órgão central.</p> <p>Entretanto, esta unidade técnica irá providenciar orientação aos usuários sobre as implicações do lançamento divergente no sistema e o seu impacto na pesquisa de preços.</p> <p>Responsáveis: Delog.</p>
<p>"9 – Disponibilizar as informações do Painel de Preços em formato de dados abertos, visando fomentar o controle social sobre os preços praticados nas contratações públicas. (Achado nº 5)</p> <p>Prazo: 01/04/2023 Responsável: SEGES"</p>	<p>"5. Ausência de disponibilização dos dados do Painel de Preços em formato aberto prejudica o controle social e a transparência de informações sobre compras públicas".</p>	<p>Essa recomendação será atendida com novo processo de disponibilização de dados em formato de dados abertos, no âmbito de adequações e lançamentos, em atendimento à Lei nº 14.133, de 2021, com previsão de atendimento até 1º de abril de 2023.</p> <p>Responsável: Delog.</p>
<p>"10 – Promover a revisão/atualização do Caderno de Logística – Pesquisa de Preços, edição de 2017, de modo a detalhar as orientações, conferindo maior segurança jurídica aos executores da pesquisa de preços. (Achados nº 6)</p> <p>Prazo: 90 dias Responsável: SEGES"</p>	<p>"6. Apesar de os normativos infralegais orientarem a pesquisa de preços, o caderno de logística carece de melhoria e revisão".</p>	<p>Informa-se que o Caderno de Logística de Pesquisa de Preços está em processo de revisão pela equipe técnica da Coordenação-Geral de Normas (CGNOR/Delog/Seges), para adequações à luz da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133, de 2021.</p> <p>Como já esclarecido em expedientes anteriores, a Seges tem organizado as entregas balizando-se no impacto/relevância de cada norma/sistema frente ao macroprocesso de contratações públicas - planejamento, seleção do fornecedor, gestão contratual e gestão patrimonial.</p> <p>Desse modo, dentro do cronograma de entregas da CGNOR, o supracitado Caderno de Logística está programado para ser publicado no Portal de Compras do Governo Federal, na seção 'Cadernos de Logística', em sua versão atualizada, até o final do terceiro trimestre deste ano de 2022.</p> <p>Responsável: Delog.</p>

Análise da equipe de auditoria

As considerações técnicas do órgão indicam concordância com a maioria das recomendações, à exceção da recomendação nº 5.

As medidas para atendimento das recomendações, em sua grande maioria, se darão com a implementação da nova ferramenta de pesquisa de preços a ser desenvolvida no âmbito de adequações e lançamentos relacionados à Lei nº 14.133/2021, com previsão de atendimento até 01 de abril de 2023.

No que tange à recomendação nº 5, em que pese as medidas adotadas pela Seges, entende-se que os resultados alcançados não são satisfatórios.

Conforme evidenciado neste relatório, o questionário enviado aos gestores acerca do Painel de Preços abordou a utilização pelos usuários dos canais de comunicação para reporte de inconsistências ou erros no Painel de Preços.

O resultado obtido apontou que 39% dos gestores públicos avaliaram que desconhecem o Portal de Serviços e 24% não souberam avaliar. Ademais, dos 23% que utilizaram o canal, mais de 50% não obtiveram retorno da sua demanda (pág. 21).

Tal cenário demonstra a necessidade de fomento do uso do canal, bem como do atendimento eficiente das demandas com *feedback* aos usuários. Cabe pontuar ainda que a revisão e a instituição de rotinas eficientes para o atendimento e resposta às demandas dos usuários do Painel de Preços requer a formalização do fluxo de informações entre a Central de Atendimento e a área responsável pela gestão da ferramenta, com a análise e o acompanhamento das respostas aos principais questionamentos e demandas dos usuários. Assim, a recomendação será mantida.

Em relação à recomendação nº 7, considerando que o novo catálogo de materiais e serviços foi lançado recentemente (há menos de um ano) e que ainda está em desenvolvimento, a recomendação será mantida para acompanhamento das próximas ações e verificação dos impactos da medida para a pesquisa de preços em contratações públicas.