



Universidade de Brasília

Curso de Gestão de Políticas Públicas

AMANDA VANESSA DO NASCIMENTO

PESQUISA DE PREÇO NO PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS:
Um estudo de caso da ferramenta Painel de Preços

Brasília – DF

2018

AMANDA VANESSA DO NASCIMENTO

PESQUISA DE PREÇO NO PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS:
Um estudo de caso da ferramenta Painel de Preços

Relatório de pesquisa a ser apresentado
como trabalho de conclusão da disciplina
de “Residência em Políticas Públicas”.

Professor Orientador: Prof. Dr. Ricardo
C. Gomes

Brasília – DF

2018

*Dedico à Deus pelo dom da vida, a minha família e em especial
minha mãe que sempre esteve ao meu lado e ao meu
namorado pelo incondicional apoio nos meus estudos.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus que me deu fôlego de vida para enfrentar esta etapa da minha vida e que em todo momento através da minha fé me mostrou que sou capaz de superar cada desafio.

Meus agradecimentos a meus pais Andreia Regina e Luiz Marcos, os quais construíram meu caráter e me mostraram que a educação é o único caminho para alcançar o sucesso, além de demonstrarem serem exemplos a ser seguido e em especial minha mãe, a qual é minha melhor amiga.

Agradeço ao meu namorado Arnaldo Laurentino que mesmo à distância foi capaz de me incentivar e apoiar em meus estudos, me proporcionando através do seu amor e dedicação todo suporte necessário.

Gostaria de agradecer à minha instituição de ensino, Universidade de Brasília – UNB, por ser referência em ensino de qualidade e por fazer parte da formação da minha ideologia política.

Por fim, e não menos importante, agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Ricardo C. Gomes que confiou, incentivou e auxiliou na construção da minha pesquisa e ao coordenador da Secretaria de Gestão do Ministério de Desenvolvimento Orçamento e Gestão Daniel Miranda Pontes, por ter sido solícito e não ter medido esforços para contribuir.

Muito obrigada a todos por fazerem parte desta conquista.

“Gestores públicos não são neutros. Eles deveriam ser comprometidos, ao mesmo tempo, com boa gestão e valores de equidade social, coisas que devem ser sempre conquistadas. Nos cabe perguntar, portanto: para quem as decisões governamentais estão contribuindo em termo de eficiência e efetividade? Quem se beneficia dos resultados da atuação dos burocratas? A questão não é apenas para quem, mas também, por quem”.

(Fredericksen. The Spirit of Public Administration, 1997)

RESUMO

A administração Pública somente nos últimos dois anos, de acordo com a plataforma Painel de Preços (2018), gastou R\$ 59.843.716.394,89 em compras públicas homologadas de materiais. O presente trabalho buscou examinar, através de um estudo de caso, como a ferramenta Painel de Preços é desenvolvida, identificando quem são, qual papel e influências dos *stakeholders* envolvidos no processo da ferramenta, além de identificar as vantagens e/ou dificuldades percebidas por gestores usuários da plataforma. A pesquisa é de natureza empírica com delineamento descritivo, optando por uma abordagem qualitativa. Os instrumentos para coleta de dados são dois distintos roteiros de entrevistas, um aplicado aos usuários da ferramenta de diferentes órgãos e outro aplicado à servidores da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, além do instrumento de dados secundários (documentos) obtidos pela SEGES e sítios oficiais. Foi realizada a análise de conteúdo para procedimento de análise de dados. Dessa forma, os resultados da pesquisa mostraram que o desenvolvimento da ferramenta é decorrente da demanda dos outros órgãos que não possuíam ferramenta de pesquisa de preço e tinham dificuldade em realiza-la no Comprasnet, o que os levava a efetuar a pesquisa diretamente com o fornecedor, que por sua vez ditava o preço. Além disso foram identificados os *stakeholders*, os quais se classificaram em cinco diferentes modelos: regulador, definidor de agenda, colaborador, controlador e legitimador. Dos cinco modelos, os colaboradores foram os que se destacaram na classificação. Por fim, para responder um dos objetivos específicos, através da análise de conteúdo das entrevistas à gestores de diferentes órgãos e fazendo uso do software Iramuteq, foi percebido as vantagens da plataforma, como: gratuidade, acesso livre em diferentes computadores e celulares e menor tempo em realizar a pesquisa de preço. E identificadas dificuldades, como: deficiência no catálogo de materiais e serviços e instabilidade no site da plataforma.

Palavras chave: Painel de Preço. Pesquisa de Preço. Compras Públicas. Stakeholders.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1- Dendograma representativo das repartições em classes e palavras que se destacaram.....42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Categorização dos tipos de <i>Stakeholders</i>	40
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Enap- Escola Nacional de Administração Pública

MDH- Ministério dos Direitos Humanos

MP- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

SEGES- Secretaria de Gestão

SIORG- Sistema de Organização e Inovação do Governo Federal

SISG- Sistema de Serviços Gerais

SIASG- Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

ST- Seguimento de Texto

STJ- Superior Tribunal de Justiça

TIC- Tecnologia da Informação e Comunicação

TJDF- Tribunal de Justiça do Distrito Federal

SUMÁRIO

1	Introdução	12
1.1	Contextualização	12
1.2	Descrição da tecnologia de informação e comunicação.....	13
1.3	Definição da unidade de análise	17
1.4	Formulação do problema e objetivos	17
1.5	Objetivo geral e específicos	17
1.6	Estrutura do trabalho	18
2	Referencial Teórico	19
2.1	Compras Públicas.....	19
2.2	Pesquisa de Preço.....	22
2.3	Governo Eletrônico	25
2.4	Tecnologia da Informação e Comunicação TIC	26
2.5	Atores	28
3	Procedimentos Metodológicos	30
3.1	Os sujeitos da pesquisa	31
3.2	Técnica de coleta de evidências empíricas	31
3.3	Instrumento(s) de coleta de dados da pesquisa	32
3.4	Procedimento de análise de dados.....	33
4	Diagnóstico	34
4.1	Desenvolvimento da ferramenta Painel de Preços	34
4.2	Identificação dos stakeholders e suas influências	39
4.3	Vantagens e/ou dificuldades percebidos pelos Gestores	41
5	Considerações finais	47
	Referências	50
	APÊNDICES.....	54

ANEXOS 57

1 Introdução

A presente seção aborda as ideias aos quais a pesquisa é fundamentada, através de uma abordagem das questões mais relevantes que embasam este trabalho. Primeiro será apresentado uma contextualização do estudo, posteriormente será descrito o instrumento de pesquisa, a tecnologia de informação e comunicação Painel de Preços, seguindo com a definição da unidade de análise, posteriormente a formulação do problema, em sequência a exposição do objetivo geral e específicos da pesquisa, e por fim, a descrição da estrutura do trabalho.

1.1 Contextualização

Este estudo se propôs a analisar o instrumento de política pública Painel de Preços como uma Tecnologia de Informação e Comunicação - TIC, ao qual atua com o objetivo de ser uma plataforma gratuita para gestores realizarem pesquisas de preços no processo de compras públicas para aquisição de bens e contratação de serviços.

O Painel de Preços foi concebido na Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). O Ministério do Planejamento é o órgão da Administração federal e se responsabiliza pela organização e disseminação de iniciativas de inovação no âmbito da administração pública federal.

A Secretaria de Gestão instituída pelo Decreto nº 9.035 de 20 de abril de 2017 tem por competência formular políticas e diretrizes para a gestão pública, propondo, coordenando e apoiando a implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicas de inovação, modernização e aperfeiçoamento da gestão pública. Além de promover a gestão do conhecimento e a cooperação em gestão pública, ela coordena, gerencia e presta apoio técnico a projetos especiais de modernização relacionados a temas e áreas estratégicas de governo (MP, 2017).

A Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, que objetivando racionalizar o gasto público, reduzir tempo de contratação e disponibilizar dados confiáveis e transparentes em relação ao processo de compras públicas,

desenvolveu a ferramenta Painel de Preços; a partir de um sistema já existente o qual será o objeto de estudo da presente pesquisa.

Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017. Altera a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Art. 1º A Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias (INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 20 DE ABRIL DE 2017).

A plataforma Painel de Preços está inserida na área de planejamento, desenvolvimento e gestão econômica do governo federal, porém o presente estudo se restringirá focalizando o Distrito Federal, verificando como se deu a construção desta ferramenta desde sua origem ao seu desenvolvimento, identificando quais os atores envolvidos e suas influências, além de analisar a visão do gestor usuário da ferramenta.

A pesquisa desta Tecnologia de Informação e Comunicação foi realizada no intervalo de abril de 2017 a maio de 2018.

1.2 Descrição da tecnologia de informação e comunicação

Diante das profundas mudanças globais tecnológicas que veem para inovar, e que ocasionalmente tem relevância no Setor Público, surge a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) que se apresenta como um dos fatores geradores de desenvolvimento econômico e social.

A utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs na Administração Pública é notória, principalmente com o uso da Internet nas distintas esferas governamentais, iniciando-se com o e-mail e a pesquisa eletrônica e continua com a chamada “governança eletrônica” ou “e-governança”.

O uso das Tics na Gestão Pública objetiva o alcance e a melhoria contínua da qualidade, o aumento da eficácia e da eficiência, a transparência dos atos administrativos, a fiscalização das ações governamentais e a participação popular no exercício da cidadania, por meio da facilidade de acesso a serviços públicos ofertados na Internet (PEREIRA.; SILVA, 2010).

No processo de compras públicas, a ferramenta Painel de Preços é descrita como uma Tecnologia de Informação e Comunicação que foi concebida na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP) e tem como finalidade auxiliar gestores públicos na pesquisa de preço.

A legislação brasileira exige que seja feita uma ampla pesquisa de preço no processo de compras públicas:

Lei 8.666/93, art. 15, § 1º: O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

Lei 8.666/93, art. 43, IV: ...conformidade de cada proposta (...) com os preços correntes no mercado...

Lei 10.520/01, art. 3º, III: dos autos do procedimento constarão (...) o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados. (BRASIL, 2017)

O Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (2017) disponibiliza em seu sítio eletrônico um caderno de logística que destaca as finalidades da pesquisa de preço:

No âmbito das aquisições públicas a pesquisa de preço possui como principais finalidades estimar o custo do objeto para fins de análise quanto à existência de recursos orçamentários suficientes para o pagamento despesa com a contratação; e servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas quando da aceitação das propostas. (MP, 2017)

O Manual de pesquisa de preço do Superior Tribunal de Justiça- STJ (2017, p.7) aborda a importância de realizar uma estimativa prévia que permita verificar se os preços propostos são realizáveis, exequíveis ou compatíveis com os preços praticados pelo mercado. Além de delimitar as funções de uma pesquisa de preço, sendo estas:

- I. Informar o preço estimado que a Administração está disposta a contratar;
- II. Delimitar os recursos orçamentários necessários à licitação;
- III. Definir a modalidade licitatória;

- IV. Auxiliar a justificativa de preços na contratação direta;
- V. Identificar sobre preços em itens de planilhas de custos;
- VI. Identificar jogos de planilhas;
- VII. Conferir maior segurança na análise da exequibilidade da proposta ou de itens da proposta;
- VIII. Impedir a contratação acima do preço praticado no mercado;
- IX. Servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas;
- X. Garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- XI. Auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica;
- XII. Servir de parâmetro nas renovações contratuais;
- XIII. Subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital;
- XIV. Auxiliar à identificação de vantagem econômica na adesão à uma ata de registro de preços;
- XV. Auxiliar na definição dos critérios de recebimento do objeto a ser contratado;
- XVI. Identificar a obrigatoriedade de aplicação de margem de preferência de bens ou produtos, quando o valor influências a mesma;
- XVII. Prevenir aplicação de sanções aos agentes públicos por parte dos órgãos de controle.

O Painel de Preços surgiu devido às dificuldades enfrentadas ao se fazer uma pesquisa de mercado, onde os gestores eram guiados pela Instrução Normativa 5/2014 que descrevia a forma de executar a pesquisa de preço através da plataforma Comprasnet, contratações similares, mídia especializada e fornecedores, nesta seguinte ordem. Posteriormente, a Instrução normativa mencionada foi alterada e os gestores poderiam escolher por quais destas opções fazer a pesquisa.

Diante deste cenário, onde não havia uma norma que regulamentasse e definisse os procedimentos necessários para realizar a pesquisa de preço para todos os Órgãos Federais, alterou a antiga Instrução Normativa dando lugar a SEGES/MP n. 3/2017, que passou a dispor sobre os procedimentos básicos para a realização de pesquisa de preços, no âmbito do Poder Executivo, para aquisição de bens e contratação de serviços, realizando a pesquisa nos seguintes parâmetros:

- I. Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

- II. Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- III. Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou
- IV. Pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (Instrução Normativa SEGES/MP n. 3/2017).

Os incisos I e II mencionados a cima devem ser priorizados de acordo com o normativo, pois representam os preços praticados na Administração Pública por meio dos contratos firmados por outros órgãos ou dos atos homologados no portal de compras.

A plataforma Painel de Preços disponibiliza dados e informações de compras públicas homologadas no Sistema de Compras do governo Federal- COMPRASNET, tendo como objetivos:

- aumentar a rapidez na cotação de preços, reduzindo assim o tempo de contratação;
- facilitar o acesso aos dados das licitações disponibilizando dados confiáveis e transparentes das compras públicas homologadas pelo Sistema de Compras Do Governo Federal- Comprasnet;
- auxiliar gestores públicos nas tomadas de decisões de compras;
- dar transparência aos cidadãos sobre os preços praticados pelo Governo Federal, promovendo o controle social nas compras públicas. (PORTAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS, 2017)

O Painel de Preços é uma ferramenta gratuita, pode ser acessada tanto pela administração pública como pela sociedade civil, através de equipamentos como computadores, notebooks, tablets, smartphones e etc.

Quanto às pesquisas na ferramenta, podem ser feitas através de filtros como nome, código do item registrado, fornecedor e ano. Sua base de cálculo é passada de três formas: menor dos valores obtidos, média ou mediana; o gestor consegue observar na sua pesquisa gráficos com as informações que foram selecionadas; posteriormente, o usuário pode gerar um relatório em versão resumida ou detalhada.

O acesso da ferramenta é feito no sítio paineldeprecos.planejamento.gov.br. O gestor que queira aprender a usar a ferramenta Painel de Preços encontra no sítio vídeos institucionais ensinando passo a passo do manuseio da plataforma a fim de efetuar uma pesquisa de preço.

1.3 Definição da unidade de análise

A dimensão desta pesquisa aborda a área de Tecnologia, por compreender a ferramenta Painel de Preços como uma Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), que traz impactos no processo de Compras do Setor Público. A fim de responder o objeto de pesquisa a ferramenta será analisada desde seu surgimento, ou seja, fatores que levaram a sua elaboração, implementação e atualmente como está efetivada.

Outro aspecto incorporado articulando ao que foi anteriormente mencionado como dimensão de análise, é a atuação dos atores na aplicação da ferramenta Painel de Preços, respondendo quais tipos de *stakeholders* são e qual o papel destes no desenvolvimento da tecnologia.

1.4 Formulação do problema e objetivos

Nas últimas décadas o governo passou a questionar maneiras de melhorar a Administração Pública aumentando a eficiência e qualidade dos serviços prestados à sociedade através de soluções tecnológicas, tais como descobrir metodologias e/ou ferramentas as quais possam auxiliar nos processos a fim de uma boa gestão da administração pública. Assim, a pergunta norteadora do presente estudo busca responder: **Qual o papel dos stakeholders no desenvolvimento e na aplicação da ferramenta painel de preços?**

1.5 Objetivo geral e específicos

Objetivo Geral

Esta pesquisa tem como objetivo geral examinar como a ferramenta Painel de Preços é desenvolvida e identificar os atores envolvidos e o papel dos mesmos na articulação e desenvolvimento desta tecnologia.

Objetivos Específicos

Dado o objetivo geral, foram desdobrados os seguintes objetivos específicos, sendo estes:

- Identificar os *stakeholders* que participam da aplicação da ferramenta painel de preços;
- Analisar as influências dos *stakeholders* no desenvolvimento da ferramenta painel de preços;
- Identificar as vantagens e/ou dificuldades percebidas por gestores envolvidos no processo de pesquisa de mercado na utilização da ferramenta Painel de Preços.

1.6 Estrutura do trabalho

Além da primeira parte já apresentada, a Introdução, este estudo compreende-se de mais quatro divisões: referencial teórico, procedimentos metodológicos, resultados obtidos, conclusões e recomendações.

O Referencial Teórico traz um resumo teórico das indagações: Compras Públicas, Pesquisa de Preço, Governo Eletrônico, Tecnologia da Informação e Comunicação e Atores.

Na seção procedimentos metodológicos estão apresentados os métodos qualitativos utilizados para atingir os objetivos.

Nas duas últimas seções, a primeira traz a análise dos resultados obtidos com a pesquisa e a posterior traz as conclusões finais e recomendações.

2 Referencial Teórico

Nesta seção serão abordados à luz da literatura os conceitos de Compras Públicas, Pesquisa de Preço, Governo Eletrônico, Tecnologia da Informação e Comunicação a fim de dar suporte à coleta e a análise dos dados definindo conceitos à base da teoria. Para dar suporte ao objeto de pesquisa será trazido o conceito de Atores.

2.1 Compras Públicas

A gestão de suprimentos é fator essencial em empresas, Batista e Maldonato (2008 p.685) destacam a sua importância em qualquer instituição pública:

[...] é um dos locais em que se aplicam os recursos orçamentários existentes, por meio da efetivação dos processos de compras de materiais, bens e serviços necessários ao alcance dos objetivos da instituição. Entende-se como gestão de suprimentos: compra, aquisição e guarda dos materiais, bens e serviços necessários à manutenção e ao desenvolvimento das atividades realizadas na instituição.

A publicação da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 foi a inaugural regulamentação das compras públicas, na gestão gerencial, instituindo normas licitatórias e contratuais da Administração Pública, vigorando nos dias atuais, com alterações do texto original (SALES, 2014). A licitação se fundamenta na Constituição Federal Art. 37 inciso 21, a lei 8.666/93 traz os princípios, o regramento, as exceções ao procedimento, os tipos e modalidades de licitação. A lei 10.520/2002 regula o pregão um outro tipo de licitação.

Ao tratar de compras governamentais é imprescindível falar sobre o conceito de licitação. Seu significado não se diverge consultando os autores que o abordam. Meirelles (2003, p. 264) define licitação pública como:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator e eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

O Art. 3º da lei nº 8.666/93 elenca os objetivos da licitação:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993)

A fim de que ocorra a licitação, algumas condições prévias são imprescindíveis no processo licitatório, Mello (2007) aborda os pressupostos: pressuposto fático, existência de interessados em disputar a licitação; pressuposto lógico, existência de pluralidade de ofertantes; pressuposto jurídico, licitação é um meio para se atingir o interesse público.

Existem cinco modalidades de licitação que se referem aos procedimentos e formalidades que deverão ser observados pela administração pública em cada licitação. Estão previstas no art. 22, da Lei nº 8.666/93, são elas: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. (PIETRO, 2016)

A modalidade concorrência é dirigida a qualquer interessado que comprove a qualificação exigida no edital, é utilizada para obras de maiores valores, por obras e serviços de engenharia a cima de 1 milhão e 500 mil e compras e outros serviços a cima de 650 mil; tomada de preços é dirigida para os interessados previamente cadastrados ou se cadastrem em até três dias antes dos recebimentos das propostas, as obras e serviços de engenharia devem ser menor que 1 milhão e 500 mil e a cima de 150 mil, compras e outros serviços a baixo de 150 mil e a cima de 80 mil (PIETRO, 2016).

O convite é uma modalidade dirigida à interessados do ramo do objeto da licitação o qual o órgão que irá licitar encaminha pelo menos três convites, caso algum interessado que não recebeu o convite queira participar, deve se cadastrar e manifestar interesse em até 24 horas antes do recebimento das propostas, as obras e serviços de engenharia deve ser de até 150 mil e compras e serviços até 80 mil (PIETRO, 2016).

O concurso é uma modalidade à qualquer interessado para a escolha de um trabalho técnico, artístico ou científico, podendo atribuir ao vencedor uma remuneração ou prêmio e o leilão, utilizado pela venda de bens móveis inservíveis

para a administração pública, sejam os bens legalmente apreendidos ou penhorados, ou ainda para venda de bens imóveis da administração pública, o vencedor é aquele que oferece o maior lance, desde que seja igual ou maior que o original (PIETRO, 2016).

A definição de cada modalidade está prevista nos cinco primeiros parágrafos da lei 8.666/93; o § 8º, veda a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo. (BRASIL, 1993)

Há uma outra modalidade de licitação chamada pregão, prevista na lei 10.520/2002, seu objeto deve ser simples a fim de resolver o problema da morosidade em licitações. O decreto 5.450/2005 retrata que na aquisição de bens e serviços comuns é obrigatória a utilização do pregão (PIETRO, 2016).

Além das modalidades de licitação, existem os tipos de licitação que servem como critério de julgamento adotado pelo edital a fim de definir o vencedor. São eles: menor preço, menor valor como juízo de escolha; maior lance (no caso de leilão), maior valor como juízo da proposta; melhor técnica, neste tipo de licitação o valor por si só não é elemento para se fazer juízo da proposta, primeiro se classifica por técnica e assim a administração pública oferta ao vencedor da melhor técnica que abaixe seu preço para o melhor valor proposto pelos licitantes; melhor técnica e preço, é feita através de uma média ponderada, onde a pontuação da parte técnica é multiplicar por 0,6 e o preço por 0,3. É vedada utilização de outros critérios além destes (PIETRO, 2016).

Pietro (2016) destaca as duas fases da licitação: a primeira é a fase interna, onde se começa com os estudos internos da administração a fim de verificar a necessidade de contratar determinado serviço, estimativa de valor, autorização, elaboração da minuta e a elaboração do projeto executivo e básico, ou seja, o planejamento da licitação. O Art. 38, da Lei n.º 8.666/93 trata do tema:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa [...] (BRASIL, 1993)

A segunda fase é a fase externa que se inicia com a publicação do edital. Edital é um documento que estabelece as condições da licitação, por meio do qual o órgão indica em detalhes as características do objeto a ser licitado, podendo ser um

bem ou um serviço. Posteriormente há o oferecimento das propostas dos interessados na licitação e assim irá verificar a habilitação dos interessados, se os mesmos têm condições de entregar o objeto licitado, através da verificação de suas condições econômicas, técnicas e se estão em dia com as obrigações fiscais e trabalhistas. Por fim, após esses procedimentos a autoridade licitante homologa o resultado e entrega o objeto ao vencedor (PIETRO, 2016).

Em regra, existe o dever da licitação, mas não é um dever absoluto. Existem justificativas para que haja a contratação sem intermédio do processo licitatório, em contrato direto. Pinto (2002) aborda que pode haver dispensa de licitação, em um valor limite (R\$ 8 mil e R\$ 15 mil, respectivamente, para bens e serviços ou obras e serviços de engenharia), podendo ocorrer em determinadas situações, tais como de emergência, calamidade, guerra e quando o processo licitatório conduzir a resultados antieconômicos, os valores limites de dispensa foram dobrados no caso de empresas estatais e das novas agências executivas planejadas no curso da reforma administrativa.

Ainda segundo Pinto (2002) há outras hipóteses de dispensas de licitação previstas em lei, casos de produtos ou serviços com particularidades; além da licitação dispensável há licitação dispensada e inexigível.

É fundamental entender todo o processo licitatório a fim de compreender o envolvimento e importância de fazer uma pesquisa de preço, o qual além de indispensável no processo de compras públicas, influência no procedimento da licitação.

2.2 Pesquisa de Preço

Em conformidade com a Lei nº 8.666/93 (Arts. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) toda compra pública exige-se uma prévia definição de um preço referencial de contratação, realizado através da pesquisa de preço no mercado, efetuada pelo gestor público.

A administração pública quando se tratando de licitações, aborda o preço de referência como significado de preço médio praticado no mercado ou valor estimado para contratação, que de acordo com a legislação prever que seja um valor baseado na pesquisa de preço (Schuch, 2010).

De acordo com o manual de orientação pesquisa de preço elaborado pela Secretaria de Auditoria Interna do Superior Tribunal de Justiça (2017), a pesquisa de preço é aferida como um procedimento indispensável, servindo de base estimativa para confrontar e examinar as propostas em licitações, indicando o valor que a Administração Pública está disposta a contratar, seja dos bens ou serviços.

Santos (2017) traz a definição de pesquisa de preço como um procedimento que estabelece o preço de referência, incluindo priorização, coleta, validação, crítica e análise de preços disponíveis, para permitir negociação justa e realista.

Costa (2016) aborda que a pesquisa de preço vai além de verificar se há recursos suficientes que cubram as despesas decorrente da contratação pública. O órgão licitante deve possuir uma estimativa prévia de preço que servirá de base à um valor estimado oferecido no edital, verificável aos preços propostos pelos licitantes. Além dessas importantes funções, a pesquisa de preço tem demais funções como:

- Informar o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar;
- verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública;
- definir a modalidade licitatória;
- auxiliar a justificativa de preços na contratação direta;
- identificar sobre-preço em itens de planilhas de custos;
- identificar jogos de planilhas;
- identificar proposta inexequível;
- impedir a contratação acima do preço de mercado;
- garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica;
- servir de parâmetro para eventuais alterações contratuais; e
- subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital (COSTA, 2016 p.1).

Costa (2016) também destaca a importância de uma pesquisa de preços eficiente, pois sua inexistência impossibilita à Administração Pública de atingir o objetivo da proposta mais vantajosa.

O Acórdão nº 3.026/2010 - Plenário, consignou em voto:

A jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos (ACÓRDÃO Nº 4.013/2008-TCU-PLENÁRIO, ACÓRDÃO Nº 1.547/2007-TCU-PLENÁRIO)

A administração pública se habituou a estimar o preço da licitação com base em pelo menos três orçamentos e devido à dificuldade em se fazer pesquisa de mercado era preciso recorrer diretamente aos fornecedores (COSTA, 2016).

Com o advento da internet e os avanços da tecnologia da informação e comunicação ampliaram-se as possibilidades de fontes de pesquisas de mercado, e segundo Batista e Maldonato (2008) o serviço público precisa fazer parte desses processos de mudanças, desenvolvendo estratégias tecnológicas necessárias para superar qualquer dificuldade na instituição.

Pinto (2002) expressa a mudança no setor de compras com a informatização que se avançou com a implementação do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais- Siasg, instituído pelo Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994, o qual fazem parte os órgãos e entidades da administração federal.

O Siasg é o sistema onde são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do Sisg. O Sistema inclui:

- Divulgação e a realização das licitações;
- emissão de notas de empenho;
- registro dos contratos administrativos;
- catalogação de materiais e serviços;
- cadastro de fornecedores (PORTAL DE COMPRAS, 2018).

Em 27 de junho de 2014 vigorou a Instrução Normativa nº 5 que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Parágrafo único. Subordinam-se ao

disposto nesta Instrução Normativa os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, 2017)

Com a Instrução Normativa nº 5 a pesquisa de mercado passa a ser obrigatória através da ferramenta Painel de Preço, objeto desta pesquisa, para os órgãos que fazem parte do SISG. A ferramenta surge como um novo instrumento de tecnologia, atuando como uma plataforma de pesquisa de preço na área de compras a fim de auxiliar gestores e acompanhar as mudanças com um governo eletrônico.

2.3 Governo Eletrônico

Com a globalização, avanço das tecnologias e principalmente com a Internet, a mídia mais interativa disponível na atualidade, o governo eletrônico surge sendo umas das maiores inovações que a Administração Pública concebeu, proporcionando mais eficiência da gestão pública com a finalidade de promover melhores serviços e transparência à sociedade, além de otimizar os gastos públicos.

A princípio, Almeida (2013) aponta que o uso do processamento de dados e tecnologia da informação em organizações públicas estava voltado para automatizar os procedimentos a fim de atender as demandas, sem se preocupar com os resultados postos ao cidadão.

No Brasil, o surgimento do governo eletrônico é dado no ano de 1996, com a implantação pela Secretaria da Receita Federal (SRF), do projeto piloto ReceitaNet, objetivando facilitar a vida do contribuinte e incentivando o cumprimento voluntário das obrigações com o Fisco; com destaque também em 2000 pelo voto eletrônico nacionalmente, outra conquista inovadora. (Almeida, 2013)

Agune e Carlos (2005, p.1), conceituam governo eletrônico da seguinte forma:

Governo Eletrônico, ao contrário do que o nome pode a princípio sugerir, significa muito mais do que a intensificação do uso da tecnologia da informação pelo Poder Público. Em verdade, ele deve ser encarado como a transição entre uma forma de governar fortemente segmentada hierarquizada e burocrática, que ainda caracteriza o dia-a-dia da imensa maioria das organizações públicas e privadas, para um Estado mais horizontal, colaborativo, flexível e inovador, seguindo um figurino mais coerente com a chegada da sociedade do conhecimento, fenômeno que começou a ganhar contornos mais visíveis no último quarto do século passado.

A governança eletrônica é também denominada como e-governança ou governança digital, ademais, fundamenta-se em aperfeiçoar a capacidade do Estado em seus processos administrativos, formulando políticas públicas e prestação de serviços ao cidadão através do uso da Internet, definindo-se como:

A utilização pelo setor público de tecnologias de informação e comunicação inovadoras, como a Internet, para oferecer aos cidadãos serviços de qualidade, informação confiável e mais conhecimento, visando facilitar-lhes o acesso aos processos de governo e incentivar sua participação. É um comprometimento inequívoco dos que tomam decisões [governamentais] com o estabelecimento de parcerias mais estreitas entre o cidadão comum e o setor público (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p.54).

O setor de compras moderno na Administração Pública é resposta de um governo eletrônico. Pinto (2002) reforça a ideia de que com a implantação de sistemas informatizados na área de compras públicas, refletirá em maior transparência, ampliação de oportunidades de participação e de competição e disseminação de mecanismos de controle gerenciais.

O governo eletrônico é uma resposta das demandas mundiais, que propõem à gestão pública melhorias em seus processos de tarefas administrativas e com o auxílio das Tecnologias da Informação e Comunicação-TICs executam de maneira mais diligente as atividades públicas.

2.4 Tecnologia da Informação e Comunicação TIC

A nova era permite que a sociedade acompanhe as mudanças com mais rapidez devido às novas tecnologias da informação e comunicação (TIC), fazendo com que haja mais pressão sobre os governos e exigindo maior efetividade nas ações governamentais, com o uso dos recursos públicos de forma eficiente e

transparente e proporcionando serviços de qualidade que sejam acessíveis a todos.

Nesse cenário o governo eletrônico se insere, visando democratizar o acesso a informação à sociedade e possibilitar os serviços por meio de canais eletrônicos que proporcionam maior eficiência e transparência (VIEIRA.; SANTOS, 2010).

Ferreira e Araujo (2000, p.1) destacam a importância de um governo que utilize das tecnologias mundiais:

Acredita-se que a utilização da Internet e de Web Sites governamentais para prestação de serviços públicos on-line e para disponibilização das mais variadas informações acerca das atividades públicas representa um caminho para melhorar a eficácia e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos bem como do processo democrático. Por meio desses expedientes, julga-se ser possível atender demandas mais específicas da população e que a mesma possa ter uma participação mais efetiva na gestão pública, tanto definindo prioridades quanto fiscalizando e controlando as ações do governo.

Devido ao governo eletrônico, há uma busca de mecanismos que gere maior eficiência governamental, como as TICs, que se tornaram indispensáveis para as operações e para as estratégias organizacionais, o que vem a reforçar a preocupação com práticas capazes de reduzir os riscos operacionais garantindo a continuidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade, além da prestação de contas, o chamado *accountability*, reforçando a ideia do controle social pela população brasileira (VIEIRA.; SANTOS, 2010).

Vieira e Santos (2010) destacam que com as TICs as informações são transmitidas de maneira mais ágil e atingindo todos usuários, que por sua vez podem estar participando ativamente no acompanhamento e controle de ações governamentais, isso gera uma melhor gestão dos recursos públicos.

Leal e Rocha (2006, p. 2) destacam: “a utilização da tecnologia da informação nos procedimentos de compras e contratações da administração federal no Brasil representa importante experiência de aplicação de sistemas de compra eletrônica ao ambiente dos governos”.

Batista e Maldonato (2008) reforçam que o serviço público tende a adaptar-se aos avanços constantemente, através das tecnologias e meios de comunicação a fim de assegurar o avanço e disseminação do conhecimento e da troca de informações generalizadas, capazes de potencializar a capacidade dos funcionários em compreender os processos da globalização.

As TICs acompanham a sociedade da informação, que por sua vez introduzem-se inevitavelmente na Administração Pública. Atualmente, essa faceta se faz presente no processo de compras públicas, o qual se atualiza. Para que esse cenário ocorra, atores de diversos setores estão envolvidos na construção de ações públicas e tecnologias de comunicação como a ferramenta painel de preços, portanto é fundamental entender quem são e como atuam.

2.5 Atores

O bem-estar da sociedade está relacionado às ações promovidas pelo Governo, que por sua vez possui diferentes tipos de pessoas atuantes. Políticas públicas, ações governamentais e ferramentas são formadas a partir da dinâmica de relações e se concretizam através das práticas de diferentes atores.

Osborne (2006, p. 387) traz seu entendimento sobre a importância dos atores: “a formulação de políticas públicas necessita da participação de vários atores interdependentes que podem contribuir efetivamente para a definição de políticas mais adequadas e oportunas”

A “gestão compartilhada e interinstitucional” é um conceito que envolve o setor público, o setor produtivo e o terceiro setor, destacando que nenhum ator sozinho possui todo conhecimento e recursos fundamentais a fim de suportar suas ações, ou até mesmo, não possui competência para resolver todos problemas individualmente. (FREY, 2007, apud MATIASPEREIRA, 2008).

A importância de diferentes atores na formação de ideias que contribuem para a solução de problemas é essencial, o qual Secchi (2009) aborda a ênfase na coordenação entre atores públicos e privados, afirmando existir uma capacidade de coordenação horizontal na busca de soluções para problemas coletivos.

Para identificar quem são esses atores envolvidos no processo de desenvolvimento da ferramenta Painel de Preços, serão analisados os atores como *stakeholders*. O termo *stakeholder* foi popularizado pelos trabalhos de Freeman (1984), termo que o autor retrata como todo indivíduo ou grupo que influencia ou é influenciado pelo alcance dos objetivos da organização.

A classificação dos atores será dada a partir do estudo de Gomes, Liddle e Gomes (2010) que classificam cinco modelos de identificação dos *stakeholders*: reguladores, colaboradores, definidores da agenda, controladores e legitimadores.

Os reguladores são os atores que controlam o orçamento da organização; os colaboradores são atores que vão se apoiar contribuindo para a implementação e prestação do serviços público, podendo ser atores externos ou internos; os definidores de agenda são atores que pertencem à administração pública federal e elegem objetos à serem pautados; no grupo dos controladores estão os atores que exercem tanto os mecanismos de controles formais quanto os informais, por fim, os legitimadores são os cidadãos, atores os quais influenciam através do sistema eleitoral. (GOMES, LIDDLE e GOMES, 2010).

A presente pesquisa não buscará apenas identificar os stakeholders de acordo com Gomes, Liddle e Gomes (2010) mas entender qual o papel destes atores no desenvolvimento e na aplicação da ferramenta painel de preços.

3 Procedimentos Metodológicos

Para alcançar os objetivos, a pesquisa foi elaborada a partir de um delineamento de tipo descritivo, ou seja, com o objetivo de referir os tópicos: compras públicas, pesquisa de preço, governo eletrônico, tecnologia da informação e comunicação e atores, através de uma pesquisa bibliográfica.

Para analisar a ferramenta de Tecnologia da Informação e Comunicação Painel de Preços, foi realizada uma Imersão na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, compreendendo todo o processo de desenvolvimento da ferramenta e seus atores envolvidos.

A primeira parte da imersão teve como meio de investigação a coleta de documentos, feita a partir de dados secundários fornecidos pela Secretaria de Gestão do MP, os quais foram analisados com a finalidade de entender todo o processo da ferramenta. A imersão foi praticada através de observações não participante, por meio de visitas à organização pública através de um estudo observatório da dinâmica da organização.

O processo de imersão persistiu em três meses de visitas à organização, de forma sistemática e contínua todas as atividades desenvolvidas na imersão foram registradas em um diário de campo que auxiliou no diagnóstico da pesquisa.

Com o intuito de averiguar os objetos de pesquisa, foram aplicadas entrevistas, segundo Alves-Mazotti & Gewandsnajder (2000) elas permitem discorrer de temas complexos que dificilmente poderiam ser investigados adequadamente através de questionários, explorando-os em profundidade. Foram entrevistas semiestruturadas e aplicadas aos atores que trabalham com a ferramenta Painel de Preços e com objetivo distinto foram aplicadas entrevistas aos usuários da ferramenta dos seguintes órgãos: Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, Superior Tribunal de Justiça, Ministério dos Direitos Humanos, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Escola Nacional de Administração Pública.

Cada vez mais usada por pesquisadores sociais, o método qualitativo (pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas) foi o escolhido para alcançar os objetivos propostos.

3.1 Os sujeitos da pesquisa

De acordo com os objetivos de pesquisa citados no capítulo 1, a essência dessa pesquisa é dada pela percepção de como se dá o desenvolvimento da ferramenta Painel de Preços e a articulação dos atores nesta ferramenta.

Dessa forma, a fim de responder ao objetivo geral da pesquisa, entrevistas foram aplicadas aos atores da SEGES, que estejam desde o desenvolvimento da ferramenta até a data da presente pesquisa, março 2018. Essa condição é essencial para que se possa verificar a percepção do ator frente a esta plataforma.

Diferente da entrevista com os atores participantes do desenvolvimento da ferramenta Painel de Preços, foram feitas entrevistas com gestores usuários da plataforma, a fim de responder os objetivos específicos. Foram selecionados gestores de diferentes órgãos de Brasília que utilizam a plataforma.

3.2 Técnica de coleta de evidências empíricas

Primordialmente, os dados secundários foram coletados por meio de duas fontes. A primeira é o site do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, onde é possível encontrar diversos documentos acerca dos trabalhos realizados, projetos e documentação de cunho público. A segunda fonte foram os sujeitos da pesquisa, ou seja, servidores da SEGES, que puderam, porventura, disponibilizar documentos mais restritos. Todos esses documentos foram organizados em uma planilha com 4 colunas e n linhas, sendo n o enésimo documento coletado por meio das duas fontes. Na primeira coluna os documentos foram identificados com números; a segunda é reservada para o nome do documento; a terceira é para identificar a finalidade de tal documento e a quarta e última coluna contém um pequeno comentário sobre as contribuições do documento para a pesquisa. Tal tabela pode ser visualizada no apêndice A.

As entrevistas foram agendadas via telefone e posteriormente foi enviado um e-mail um dia antes para confirmação de disponibilidade de horário. As entrevistas ocorreram presencialmente e regidas com base em roteiros

semiestruturados, um modelo de roteiro foi aplicado aos atores do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, no local de trabalhos destes, ou seja, na Secretaria de Gestão. O segundo modelo de roteiro foi aplicado aos usuários da ferramenta Painel de Preços em diferentes órgãos. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas, colhendo assim os dados primários da pesquisa.

3.3 Instrumento(s) de coleta de dados da pesquisa

Como instrumento de pesquisa, foi utilizada uma tabela de compilação de dados, onde os dados secundários serão agrupados de forma a organizá-los para a análise. Tal tabela é formada por 4 colunas, que consistem respectivamente em: Nº de identificação do documento, onde cada documento receberá um nº de identificação; nome do documento, onde haverá o real nome do documento; finalidade, que consiste na finalidade de tal documento para o MP, o que ele significa e por fim as contribuições de tal documento para o presente estudo, onde haverá um comentário com a visão de como tal documento pode agregar dados a este estudo. Tal tabela pode ser visualizada no apêndice A.

Outro instrumento de pesquisa que foi usado para a realização do presente trabalho são dois roteiros de entrevistas semiestruturados: um individual que foi aplicado aos gestores usuários da ferramenta Painel de Preços e outro roteiro que foi aplicado aos atores da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. De acordo com Manzini (1990) o roteiro tem várias funções, sendo uma das principais, auxiliar o entrevistador a buscar informações sobre o objetivo da pesquisa, na sua forma de condução.

A entrevista pode permitir uma maior interação do pesquisador com o entrevistado, buscando responder perguntas que documentos não registram. Através das entrevistas, buscou-se as percepções dos atores e gestores entrevistados.

Os roteiros de entrevista são os Apêndices B e C no final do presente trabalho, o primeiro corresponde a aplicação aos gestores usuários da ferramenta e o segundo roteiro corresponde ao aplicado aos atores desenvolvedores desta ferramenta.

3.4 Procedimento de análise de dados

O presente estudo, a fim de um desvendar crítico, utilizou como procedimento de análise dos dados a análise de conteúdo, procurando conhecer aquilo que está por trás do significado das palavras. Por obter documentos seja do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão e sites, seja das entrevistas, foi realizada a análise por meio da hermenêutica. Também, será adotado a função heurística, objetivando a análise do conteúdo e enriquecendo a tentativa exploratória. (BARDIN, 1977)

A análise do conteúdo foi dividida em três partes. A primeira parte chamada de pré-análise, na qual foi feita uma leitura de todo material coletado a fim de organizá-lo, estruturando os aspectos importantes e obtendo as primeiras impressões.

A segunda fase foi a exploração do material, ou seja, recorte do texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática e de modalidades de codificação para registro dos dados.

Por fim, a fase final foi o tratamento dos resultados, apenas das entrevistas aos usuários da ferramenta Painel de preços, que compreendeu na codificação e a inferência às informações obtidas. Esta foi a fase que respondeu à um dos objetos do presente estudo, analisando e fazendo uso do software IRAMUTEQ, a fim de tratar os resultados como prova estatística através da categorização das palavras em classes.

4 Diagnóstico

Neste capítulo serão apresentadas as análises correspondentes aos objetivos desta pesquisa. Primeiro será posto a análise de conteúdo das entrevistas com os atores que desenvolveram a ferramenta painel de preços juntamente com a análise dos documentos obtidos pela Secretaria de Gestão e de sítios oficiais, a fim de explicar como foi desenvolvida a ferramenta; posteriormente serão identificados os atores envolvidos com a ferramenta e suas influências e classifica-los em tipos de *stakeholders*; por fim, através de uma análise de conteúdo das entrevistas feitas com os gestores usuários da ferramenta, utilizando o software Iramuteq, será posto as vantagens e dificuldades percebidas por eles ao fazer uma pesquisa de mercado utilizando a ferramenta painel de preços.

4.1 Desenvolvimento da ferramenta Painel de Preços

Para entender como se deu a criação da ferramenta Painel de Preços em seu aspecto de desenvolvimento, foi feita uma análise de conteúdo dos documentos do sítio oficial da plataforma Painel de Preços e duas entrevistas realizadas com os técnicos, que proporcionaram informações exclusivas. Essa análise proporcionou sete categorizações, sendo elas: descrição da ferramenta, por que da ferramenta, como foi desenvolvida, divulgação da ferramenta, vantagens, desvantagens e cidadão-ferramenta.

A ferramenta Painel de Preço é descrita através do Caderno de Logística Pesquisa de Preço como “Sistema informatizado do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que disponibiliza dados e informações de compras públicas homologadas no Comprasnet”; disponibilizado no sítio da plataforma.

O Manual do Painel de Preços e o Caderno de Logística Pesquisa de Preço trazem como objetivo da ferramenta o auxílio para gestores públicos na tomada de decisões acerca dos processos de compra ao fazer uma pesquisa de mercado, fornecendo transparência aos preços praticados pela Administração Pública e estimulando o controle social.

Os documentos disponibilizados em sítios do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão destacam que a base de informações da ferramenta

Painel de Preços são dados de compras públicas homologadas no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e Comprasnet.

O porquê de criar uma ferramenta de pesquisa de preços foi compreendida com as entrevistas aos técnicos participantes de seu desenvolvimento. Ao questionar o motivo do surgimento desta ferramenta o entrevistado destaca: “há um bom tempo que o Ministério do Planejamento procura criar uma ferramenta que auxiliasse os gestores no processo de pesquisa de preço. Sempre foi um pedido das áreas que trabalham com licitação, das áreas demandantes, que houvesse uma ferramenta de pesquisa de preço” (entrevistado nº 1, técnico da ferramenta). O coordenador da ferramenta destacou: “essa demanda é bem antiga já acordada no gabinete do ministro e já presente no planejamento estratégico do órgão (construir um banco de preço) antes mesmo de eu estar como coordenador” (entrevistado nº2, coordenador da ferramenta).

O técnico da ferramenta destaca: “A primeira ideia que tínhamos era higienizar o catálogo de materiais, onde estão registrados todos os itens de serviços e materiais para depois criar a ferramenta, pois não se queria uma ferramenta com dados ruins, duplicados e não padronizados. Essa tarefa é demorada, porque são mais de 200 mil itens. Aí mudou a estratégia, propôs lançar primeiro a ferramenta painel de preços e posteriormente ir melhorando o catálogo aos poucos, no dia a dia” (entrevistado nº 1, técnico da ferramenta).

As entrevistas trouxeram a informação de que essas demandas surgiram devido a outro fator não menos importante, a dificuldade encontrada pelos gestores ao fazer uma pesquisa de mercado acessando o COMPRASNET, um site web, instituído pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, que traz informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, não só a dificuldade de pesquisar por cada licitação, mas também, pelo tempo despendido nesta tarefa; “... os preços ficam no Comprasnet, porém não é tão fácil de pesquisar por ter que ir de licitação em licitação” (entrevistado nº 1, técnico da ferramenta).

No ano de 2015 foi elaborado pela Secretaria de Gestão o Painel de Compras, uma ferramenta com foco mais gerencial que disponibiliza os principais números das contratações públicas, com a finalidade de oferecer um exame dos gastos públicos e do comportamento licitatório no âmbito da Administração Pública Federal: “...lá você ver o comportamento das compras, se aumentou ou diminuiu

pela modalidade. Ele foi elaborado já pensando em desenvolver no futuro algo mais focado na pesquisa de preço" (entrevistas nº1, técnico da ferramenta).

O entendimento de como foi desenvolvida a ferramenta foi trazido pelos entrevistados. O Primeiro passo para criar a ferramenta de pesquisa de preço, tinha como ideia higienizar o catálogo de materiais e serviços: "a primeira ideia que tínhamos era higienizar o catálogo de materiais, onde estão registrados todos os itens de serviços e materiais para depois criar a ferramenta, pois não se queria uma ferramenta com dados ruins, duplicados e não padronizados. Essa tarefa é demorada, pois são mais de 200 mil itens. Assim, mudou-se a estratégia, propôs lançar primeiro a ferramenta painel de preços e posteriormente ir melhorando o catálogo aos poucos, no dia a dia" (entrevistas nº1, técnico da ferramenta).

O catálogo de materiais e serviços, o qual os entrevistados comentam, é um sistema informatizado que tem por objetivo organizar e reter um sistema uniforme de identificação, codificação e catalogação para todos os materiais e serviços homologados no processo de compras governamentais.

No ano de 2016 o secretário da SEGES Gleisson Cardoso Rubin colocou em pauta a demanda da ferramenta, assim, o debate de sua criação saiu do papel. Para a criação da ferramenta na parte técnica participaram três servidores, já na parte técnica de programação foi utilizado uma ferramenta chamada "click sense": "usamos uma ferramenta por trás chamada click sense, o qual tinha um consultor que trabalhava na parte técnica de programação. Ele é de uma empresa já contratada por licitação do ministério do planejamento. Este consultor tinha as horas de consultoria para elaborar o projeto, com os gráficos e etc" (entrevistas nº1, técnico da ferramenta).

O esboço da ferramenta levou a média de um mês para ser formado, após foram convidados e apresentado aos órgãos o protótipo da ferramenta painel de preços. Esse procedimento tinha a finalidade de escutar a opinião dos órgãos que futuramente seriam os usuários da ferramenta, ou seja, feedbacks que poderiam aperfeiçoar a ferramenta. Salienta o entrevistado: "o primeiro modelo do painel de preços foi apresentado ao ministro, ele não esperava algo tão rápido, ele ficou entusiasmado com o projeto e foi deixado informado sobre a questão do catálogo e nos apoiou" (entrevistado nº2, coordenador da ferramenta).

Após um esboço da ferramenta e aprovação do ministro, o entrevistado conclui que: "depois que as ideias foram expostas passou para a parte de

comunicação do ministério do planejamento que fez a logomarca e as demais partes visuais da plataforma" (entrevistado nº1, técnico da ferramenta).

Mediante o andamento da construção da ferramenta foi necessário alterar a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral e passa a vigorar a Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017 que dispõem:

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 15, inciso X, do Anexo I do Decreto nº 8.818, de 21 de junho de 2016, resolve:

Art. 1º A Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (PAINEL DE PREÇOS, 2017)

Após vigorar a IN nº3, em 24 de abril de 2017 é inaugurada a plataforma Painel de Preços, acessível em: paineldeprecos.planejamento.gov.br. Ao acessar a ferramenta na página inicial é disponibilizado o Manual do Usuário que explica passo a passo de como fazer uma pesquisa; ainda nesta página há vídeos e tutoriais com o intuito de auxiliar os usuários; poderá ser encontrado documentos de apoio como as Instruções Normativas, caderno de logística Pesquisa de Preço, dentre outros. Todos os arquivos acessados podem ser baixados em PDF.

Para divulgar a ferramenta Painel de Preços a Secretaria de Gestão o entrevistado conta: "procuramos divulgar para vários órgãos por e-mail, também divulgamos no portal de compras. Porém, existem casos em que ainda não conhecem a ferramenta, pois são cinco mil municípios. Recebemos muitos e-mails de pessoas que acham que é pago a ferramenta e etc" (entrevistado nº2, coordenador da ferramenta).

Ao tratar das vantagens que a ferramenta trouxe à administração pública documentos da Secretaria de Gestão apontam:

- Pode ser acessado remotamente por diversos tipos de equipamentos, como computadores, notebooks, tablets e smartphones;
- Em três passos o usuário conclui a pesquisa (cerca de 10 a 15 minutos, em média);
- Subsidia a negociação de preços e decisões estratégicas sobre contratações ou aquisições;
- Proporciona maior agilidade ao processo de pesquisa de preços;
- Realiza pesquisas por: nome, descrição ou código de item registrado; identificação do fornecedor ou órgão contratante; ano ou períodos específicos;
- Oferece três bases de cálculo: menor dos valores obtidos, média ou mediana;
- Fornece gráficos dinâmicos com as informações selecionadas;
- Cria relatórios em versão resumida ou detalhada;
- Verifica o volume dos processos de compras de materiais, serviços e gastos totais;
- Lista ranking dos itens mais comprados pelo governo;
- Pode ser usado gratuitamente por órgãos públicos, privados ou cidadãos (Ministério do Planejamento, em 24.04.2017).

De acordo com as entrevistas as vantagens postas são: "...primeiro que é gratuita, segundo que é uma base de dados do governo, a ferramenta é extremamente intuitiva, simples de utilizar e funcional em qualquer tipo de computador" (entrevistado nº2, coordenador). "Acesso livre, informações de compras homologadas, uma ferramenta simples e de fácil acesso com poucos clicks (entrevistado nº1, técnico da ferramenta).

As desvantagens da ferramenta trazidas pelos entrevistados foram: "sempre tentamos melhorá-la, o acesso mais rápido estamos melhorando e ouvimos o que nos demandam para aprimorar, como por exemplo os filtros, incluímos filtros pertinentes que surgem com as demandas dos usuários. Mas atualmente o catálogo de materiais é a parte que mais precisa ser melhorada, existe muitas compras com o mesmo tipo de produto, mas escrita de forma diferente. A ideia é unificar essas unidades de fornecimento que é a mesma coisa, mas está escrita de forma distinta" (entrevistado nº1, técnico).

Ao tratar sobre a relação do cidadão com a ferramenta os entrevistados destacaram: “é uma ferramenta pública e pode ser acessada de qualquer aparelho e local, uma das premissas era ser de acesso livre para que qualquer pessoa pudesse acompanhar os preços das compras públicas” (entrevistado nº1, técnico). “A relação do cidadão com a ferramenta está vinculada com a questão da transparência e controle social” (entrevistado nº2, coordenador).

4.2 Identificação dos stakeholders e suas influências

Para desenvolver a ferramenta Painel de Preços, diversos atores se envolveram no processo e tiveram algum papel na articulação desta tecnologia. Com as entrevistas aos técnicos que elaboraram a ferramenta, foram identificados esses atores e para a análise desta pesquisa, serão classificados como *stakeholders*, destacado por Freeman (1984) como todo indivíduo ou grupo que influencia ou é influenciado pelo alcance dos objetivos da organização.

Como já destacado no referencial teórico, a classificação dos atores será dada a partir do estudo de Gomes, Liddle e Gomes (2010) que classificam cinco modelos de identificação dos *stakeholders*: reguladores, colaboradores, definidores da agenda, controladores e legitimadores.

Foram identificados os seguintes Atores postos na Tabela 1.

Atores	Modelos de identificação dos Stakeholders
Secretário da Ferramenta Painel de Preço	Regulador e Definidor de Agenda
Técnicos da Ferramenta Painel de Preço	Colaboradores e Controladores
Área de Comunicação - Ministério do Planejamento	Colaboradores
Empresas Privadas	Colaboradores
Órgãos Públicos	Colaboradores

Cidadãos	Legitimadores
----------	---------------

Tabela 1- Categorização dos tipos de *Stakeholders*. Fonte: Elaboração própria

A fim de entender os modelos de classificação dos *Stakeholders* Gomes, Liddle e Gomes (2010) definem da seguinte forma: os reguladores são os atores que controlam o orçamento da organização; os colaboradores são atores que vão se apoiar contribuindo para a implementação e prestação do serviços público, podendo ser atores externos ou internos; os definidores de agenda são atores que pertencem à administração pública federal e elegem objetos à serem pautados; no grupo dos controladores estão os atores que exercem tanto os mecanismos de controles formais quanto os informais, por fim, os legitimadores são os cidadãos, atores os quais influenciam através do sistema eleitoral. (GOMES, LIDDLE e GOMES, 2010).

Cada *stakeholder* teve uma influência no desenvolvimento da ferramenta. O secretário da ferramenta Painel de Preços foi identificado como *stakeholder* do tipo regulador e definidor de agenda, pois, foi constatado através das informações em entrevistas que ele, por sua vez, trouxe a demanda à secretaria de gestão colocando na agenda como prioridade e trazendo o orçamento para pôr em prática a construção da ferramenta.

Os *stakeholders* de tipo colaboradores, foram aqueles que contribuíram de certa forma para o desenvolvimento da ferramenta. Os técnicos são destacados como colaboradores pois estiveram na criação da ferramenta, trabalhando desde o projeto, desenvolvimento e aplicação.

A área de comunicação do MP também do tipo colaboradores, foram os *stakeholders* que participaram colaborando com o *layout* da ferramenta, como as entrevistas destacam esta área “embelezou” a plataforma em sua parte visual.

As empresas já contratadas por licitação e que fornecem serviços ao Ministério do Planejamento são *stakeholders* de tipo colaboradores, pois, forneceram serviços de consultoria na parte técnica de programação que utilizavam para tanto a ferramenta “click sense” que traz a vantagem de ser atualmente atualizada pelos próprios servidores da secretaria.

Por fim, como colaboradores, os órgãos públicos que demandavam a criação de uma ferramenta de pesquisa de mercado ao MP e que contribuíram com propostas de melhoria para a ferramenta ao serem convidados pelos técnicos.

Os *stakeholder* legitimadores são os cidadãos, que influenciaram no desenvolvimento da ferramenta ao tratar da transparência, pensada ao produzir a plataforma de forma gratuita, acesso livre e por qualquer aparelho de acesso à internet, destacado pelos técnicos da ferramenta que o cidadão tem o direito de ter acesso aos gastos públicos e isso pode ser feito acessando a plataforma painel de preços.

Os técnicos da ferramenta são destacados no grupo dos controladores, como mencionado são os atores que exercem tanto os mecanismos de controles formais quanto os informais referente à ferramenta, pois são os atores que participam mais ativamente do desenvolvimento.

4.3 Vantagens e/ou dificuldades percebidos pelos Gestores

Os resultados para identificar as vantagens e/ou dificuldades percebidas por gestores envolvidos no processo de pesquisa de mercado na utilização da ferramenta painel de preços, através da análise de conteúdo, foi dividido em três partes: a primeira a pré-análise o qual foi feita uma leitura de todas entrevistas coletadas, organizando-as e obtendo as primeiras impressões, a segunda fase foi o recorte do texto em unidades comparáveis preparando o material para a terceira fase, que por sua vez fez o tratamento analisando o conteúdo das entrevistas através do software Iramutq.

A análise de conteúdo foi proveniente de cinco entrevistas com os usuários da ferramenta Painel de Preços dos órgãos: Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, Superior Tribunal de Justiça, Ministério dos Direitos Humanos, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Escola Nacional de Administração Pública.

O *corpus* geral foi constituído por cinco textos (entrevistas), separados em 93 segmentos de texto (ST), com aproveitamento de 93 segmentos (100%). Emergiram 3.351 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos), sendo 920 palavras distintas e 561 com uma única ocorrência. O conteúdo analisado após a classificação hierárquica descendente CHD foram categorizadas seis classes de palavras: Classe 1, com 13 ST (13.98%); Classe 2, com 13 ST (13.98%), Classe 3,

com 14 ST (15.05%); Classe 4, com 14 ST (15.05%); Classe 5, com 16 ST (17.2%); Classe 6, com 23 ST (24.73%).

As classes lexicais foram constituídas das palavras com o maior grau de significância em relação à classe. Na Figura 1, pode-se visualizar o dendograma que demonstra as classes advindas das partições do conteúdo, a porcentagem de representação no *corpus*, o tema e as 5 palavras mais representativas segundo a análise.

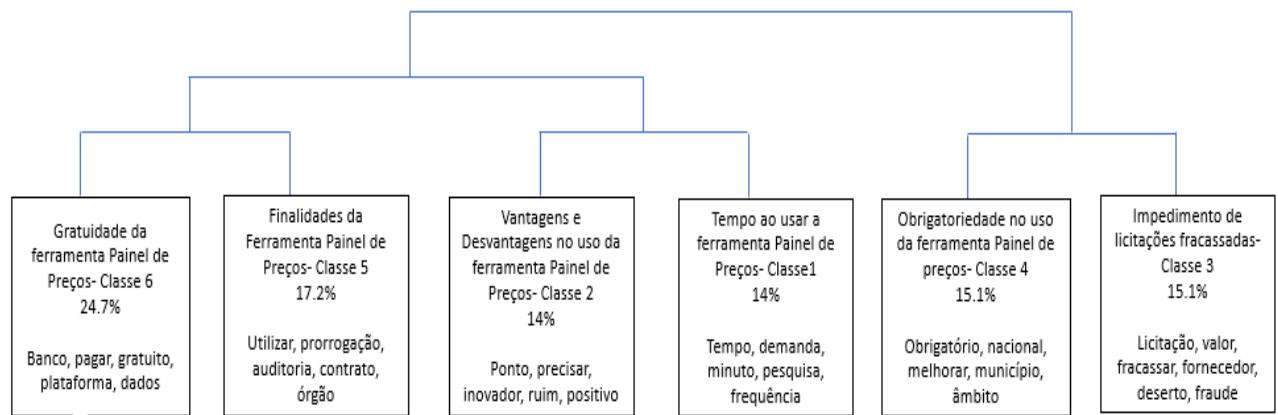


Figura 1.Dendograma representativo das repartições em classes e palavras que se destacaram. Fonte: Dados da pesquisa.

A entrevistas com os gestores usuários da ferramenta Painel de Preço, de diferentes órgãos, foram produtivas para entender qual a visão que os mesmos têm sobre a ferramenta, elucidando os pontos positivos e negativos.

Em relação ao tempo de uso que os gestores entrevistados utilizam a ferramenta, os mesmos destacaram que a utilizam desde a sua instituição pela Instrução Normativa nº 3. “Assim que lançou começamos a utilizar, pois a IN foi publicada em março e passou a vigorar em setembro, mas ainda assim no início da apresentação já começamos a usar” (entrevistado do Ministério dos Direitos Humanos). “Desde quando lançou. Nós anteriormente usávamos uma ferramenta paga contratada pelo órgão, chamada banco de preços” (entrevistados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal).

Ao se perguntar sobre como era feita a pesquisa de mercado antes de utilizarem a ferramenta, os entrevistados relataram que faziam consultando outros

órgãos ou diretamente com o fornecedor, não possuíam ferramenta de pesquisa de preço.

Em entrevista com a ENAP o entrevistado destaca: “usávamos a forma de pesquisa de preços através das empresas. Enviávamos aos nossos fornecedores (empresas parceiras) em momentos de prorrogações, o que acredito ser muito frágil, pois as empresas mandavam rapidamente um valor x apenas para contribuir pois elas sabem que é uma prorrogação, ou seja, elas não eram interessadas, apenas ajudavam. O quadro comparativo ficava muito frágil. Também solicitávamos para outros órgãos os contratos com objetos similares para parâmetro de valores, o que ocorria era que muitas vezes o objeto era muito específico e isso dificultava que outros órgãos tivessem” (entrevistado da Escola Nacional de Administração Pública).

Apenas o TJDF relatou o uso em uma outra ferramenta contratada: “tínhamos a ferramenta banco de preços que você paga para uso anual, ao longo do tempo surgiram outras opções também pagas e não. Há um tempo também descobrimos a plataforma *Zennit* que é gratuita e usa como base o comprasnet” (entrevistados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal).

Os gestores no geral afirmam que o tempo para fazer pesquisa de preços utilizando a ferramenta é rápido, a média vai depender da complexidade do que se está demandando: “Em média aquisição levo 15 a 20 minutos, mas já fiz em 5 minutos. Já serviço leva um tempo a mais de 20 minutos a 30, mas também depende do serviço porque é algo mais abrangente” (entrevistado da Escola Nacional de Administração Pública). “Eu não demoro 10 minutos para fazer uma pesquisa” (entrevistado do Superior Tribunal de Justiça).

A frequência em utilizar a ferramenta nos órgãos vai variar de acordo com a demanda: “não são todos os dias, uso quando há demanda para pesquisa. Entre três a quatro vezes por semana” (entrevistado do Ministério dos Direitos Humanos). “É pouca, porque se recebe da área demandante. Nós temos um lapso de tempo de um ano, e dentro dele são 150 contratos. Cada mês são x contratos, então essa demanda vem de acordo com a renovação dos contratos” (entrevistado do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão).

Tratando das vantagens em usar a ferramenta, os entrevistados trouxeram suas perspectivas, o que todos destacam é a gratuidade da ferramenta. Outras vantagens singulares foram trazidas, como pelo entrevistado da ENAP: “Eu acho que segurança jurídica é um ponto positivo também, porque você fazendo sua

pesquisa pelo painel onde os dados são governamentais e tem uma IN que regula e no final você tem que assinar sua pesquisa, isso te traz essa segurança jurídica porque você fez dentro de um regramento" (entrevistado da Escola Nacional de Administração Pública).

Os entrevistados do TJDF abordam: "Pontos positivos é que contratações diretas só encontramos no painel de preços diferente das outras plataformas" (entrevistados do Superior Tribunal de Justiça). O MP e MDH se assemelham ao destacar a vantagem de conseguirem fazer em poucos minutos sua pesquisa de preço.

Foi possível através das entrevistas concluir as desvantagens da ferramenta. Todos os entrevistados destacam a questão do catálogo de materiais e serviços não estar padronizado, dificultando o objetivo de cada pesquisa: "Não existe uma regularidade nas especificações, nas descrições...o catálogo. Que no caso não é um problema em si da ferramenta. A ferramenta em si não cria a sistemática do comprasnet, ela consolida, simplifica e filtra. A ferramenta acaba sendo prejudicada por causa do catálogo que não está feito de uma forma regulada, ou seja, o mesmo item tem várias especificações, nisso você perde tempo em entender se aquele item é o mesmo que você está procurando" (entrevistado do Ministério dos Direitos Humanos). Apesar de abordarem esse ponto, os entrevistados reconhecem que foram informados sobre essa condição.

Outro ponto trazido por dois órgãos é a instabilidade no sítio da plataforma: "o principal problema do painel de preços é a instabilidade, primeiro porque você passa cinco minutos sem mexer você perde toda sua pesquisa. Para nós que estamos fazendo várias coisas ao mesmo tempo é ruim essa instabilidade" (Tribunal de Justiça do Distrito Federal).

Ao perguntar se acreditam que a ferramenta deve ser obrigatória para âmbito nacional três dos cinco órgãos entrevistados apoiam a obrigatoriedade: "eu sou a favor da padronização, meu conceito é que isso simplifica os processos, todos entendem e falam a mesma língua. Isso pode disciplinar o mercado" (entrevistado do Ministério dos Direitos humanos). "Eu acho que ela deve ser obrigada em um momento adequado. No momento em que ela atenda todas necessidades, onde as bases de dados estejam padronizadas" (entrevistado do Superior Tribunal de Justiça).

Os entrevistados do TJDF não concordam: “não acreditamos que a ferramenta deva ser obrigatória para uso nacional, mas sim a obrigatoriedade de usar preços públicos na pesquisa, pois pode ocorrer de surgir um processo urgente e quando entramos na ferramenta ela está caindo, ou seja, não pode ficar parado o processo devido a essa razão” (entrevistados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal).

No final de cada entrevista, foi mencionado a questão de fraudes nos processos licitatórios e perguntado se o uso da ferramenta, na visão dos gestores, poderia contribuir na diminuição de fraudes, as respostas foram distintas: “Eu tive três licitações fracassadas, porém oriundas do mercado e não do painel. Não houve em si fraude, mas negociações internas para nichos de mercado... Existe em si um corporativismo” (entrevistado do Ministério dos Direitos Humanos). “Acredito que o painel pode diminuir essa distância de preços e resguardar as pessoas responsáveis envolvidos. Além de evitar a dependência do valor inicial ser da empresa e por sua vez ser alto” (entrevistado da Escola Nacional de Administração Pública).

Os demais órgãos acreditam que fazer uma pesquisa de mercado com a ferramenta diminui fraudes, pois lança-se o preço que a administração pública está disposta a pagar e já pagou.

Para finalizar, ao discorrer sobre como os entrevistados descreveriam a ferramenta Painel de Preço, cada qual trouxe seu ponto de vista. “Eu acredito que ela veio como uma ferramenta para auxiliar na gestão de pesquisa de mercado; que veio para inovar (entrevistado do Ministério dos Direitos humanos).

“Essa ferramenta vem com uma proposição nova para proteger o técnico, porque na administração há uma relação muito difícil de proteção. Então acredito que é uma forma de nos proteger e gerando transparência (entrevistado do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão).

“Acreditamos que a ferramenta painel de preços não é inovadora para nós, pois já usávamos ferramentas pagas que nos facilitavam na busca de preços, mas para pessoas que usavam como base de dados o comprasnet acredito que possa ser. E inovador também no sentido de trazer uma ferramenta onde o cidadão tem acesso e isso é um dos pontos bem positivos onde a pessoa consegue ver quem está destoando os preços” (entrevistados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal).

“Acredito que é uma ferramenta inovadora; uma ferramenta que é vanguarda na sua força em resguardar os servidores públicos. Mais uma inovação vinda de

uma tecnologia que cada vez está mais forte na administração pública e vejo a questão de uma função social, pois traz a transparência" (entrevistado da Escola Nacional de Administração Pública). "Uma ferramenta bacana, uma iniciativa excelente, já deveria ter acontecido há muito tempo pois é uma necessidade de todos os órgãos públicos" (entrevistado do Superior Tribunal de Justiça).

5 Considerações finais

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou analisar a ferramenta Painel de Preço, uma tecnologia de informação e comunicação da Administração Pública. Compreendendo todo o percurso de seu desenvolvimento, foi possível identificar os *stakeholders* envolvidos e suas influências para com a ferramenta e averiguar as vantagens e dificuldades percebidas pelos gestores usuários desta plataforma.

De um modo geral, os resultados obtidos através de uma análise de conteúdo, apresentaram um panorama exclusivo de como a ferramenta foi construída. Esta informação não é disponibilizada em sítios, somente com as entrevistas dos servidores os quais estiveram desde o princípio do desenvolvimento da ferramenta foi possível entender toda a trajetória.

Foi verificado que a ferramenta apesar de ser nova é uma demanda antiga do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, desenvolvida a fim de auxiliar os gestores no processo de pesquisa de mercado que despendiam muito tempo ao realizar este processo, o qual é exigido para licitação.

A declaração de melhorias na ferramenta foi registrada pelos entrevistados, que se mostraram otimistas a fim de expandir a ferramenta no setor público, pois atualmente ela é de uso obrigatório apenas aos órgãos federais que fazem parte do Sistema de Serviços Gerais.

Foram identificados os atores, caracterizados como *stakeholders* e classificados. secretário da ferramenta Painel de Preço categorizado como regulador e definidor de agenda; técnicos da ferramenta Painel de Preços classificados como colaboradores e controladores; área de comunicação do Ministério do Planejamento, empresas privadas e órgãos públicos foram categorizados como colaboradores, e por fim, a sociedade civil foi categorizada como legitimadores. Se conclui que a maior parte de Stakeholders são do tipo colaboradores, ou seja, são atores que vão se apoiar contribuindo para a implementação e prestação do serviço público, podendo ser atores externos ou internos.

O diagnóstico das vantagens e ou dificuldades no uso da ferramenta foi realizado através de uma análise de conteúdo das entrevistas aplicadas em

diferentes órgãos, com gestores usuários da plataforma. Esta análise de conteúdo fez uso do software Iramuteq.

Com a categorização das palavras através do software e análise aprofundada das entrevistas, foram postos os pontos positivos como: menor tempo para fazer uma pesquisa, gratuidade em seu uso, transparência à sociedade civil e demais fatores foram trazidos pelos gestores a respeito da plataforma Painel de Preços.

Houve de forma unânime um descontentamento ao catálogo de materiais e serviços. Os entrevistados relataram a falta de padronização que dificulta a pesquisa, porém, todos destacaram o consentimento desta desvantagem na ferramenta antes de sua criação.

Através de entrevistas com gestores de diferentes órgãos, usuários da plataforma, averiguou-se as vantagens e/ou dificuldades que existem ao fazer uma pesquisa de mercado utilizando a ferramenta Painel de Preços.

O problema da pesquisa levantado que buscava identificar qual o papel dos stakeholders no desenvolvimento e na aplicação da ferramenta Painel de Preços foi respondido, de forma que esses diferentes tipos de atores desde os que demandavam a criação de uma ferramenta de pesquisa de preço aos que a desenvolveram, foram influências fundamentais no processo de construção da plataforma.

É de extrema importância, diante da sociedade tecnológica atual, que o Setor Público busque alternativas inovadoras e que ao mesmo tempo otimizem os resultados. A análise do presente estudo tem essa visão, compreender uma ferramenta gratuita, que utiliza de dados públicos e que busca eficiência no tempo de pesquisa de mercado.

Diante dos resultados alcançados com a pesquisa, cabe à Administração Pública aperfeiçoar as vantagens da plataforma e corrigir os pontos negativos que dificultam a qualidade na pesquisa de preço dos gestores usuários.

Sugere-se uma reformulação do catálogo de materiais e serviços, maior problema registrado pelos usuários da ferramenta em entrevistas, o qual possa haver uma padronização dos dados, o que facilitaria a pesquisa.

Vale ressaltar a necessidade de estudos mais aprofundados na área de pesquisa de preço no processo de compras públicas, pois tal tema ainda é limitado.

Sugere-se a continuidade do estudo da ferramenta Painel de Preços, por ser

uma ferramenta recém-criada. Recomenda-se que após mais um ano de sua vigência, averigue se os problemas relatados nesta pesquisa foram corregidos e se questione por que órgãos públicos pagam por ferramentas de pesquisa de mercado se existe uma que realiza esta tarefa gratuitamente.

Por fim, cabe ressaltar a necessidade de compreender o comportamento de diferentes tipos de *stakeholders* identificados no setor público, revelando quem são e como influenciam no processo de desenvolvimento de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Acórdão nº 3.026/2010 – Disponível em:
[<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2011_7.pdf>](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2011_7.pdf). Acesso em: 13 janeiro 2018.

BRASIL. Lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 3º, inciso III, da Constituição Federal, orçamento prévio na licitação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 jul. 1992. Disponível em:
[<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 15 outubro 2017.

BRASIL. Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 15 § 1º e art. 43 inciso IV, da Constituição Federal, institui normas para pesquisa de preço em licitações. **Diário Oficial da Presidência da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22, jun. 1993. Disponível em:
[<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm). Acesso em: 15 outubro 2017.

BRASIL. Lei Nº LEI Nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Diário Oficial da Presidência da República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 agos. 2011. Disponível em:
[<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm). Acesso em: 24 abril 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Painel de preço. Disponível em: <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 24 setembro 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Caderno de logística Pesquisa e Preço. Disponível em:
[<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/2.Caderno-de-Logistica_Pesquisa-de-Precos-2017.pdf>](https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/2.Caderno-de-Logistica_Pesquisa-de-Precos-2017.pdf). Acesso em 15 outubro 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Portal de compras. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/comprasnet-siasg>. Acesso em 27 abril 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Manual de orientação Pesquisa de Preço. Disponível para download em:
[<http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Institucional/Controle%20interno/manual_orientacao_pesquisa_preco_2017.pdf>](http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Institucional/Controle%20interno/manual_orientacao_pesquisa_preco_2017.pdf). Acesso em 10 outubro 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 3**, de 20 de abril de 2017. Disponível em:

<<http://paineledeprecos.planejamento.gov.br/documentos/4.InstNorm32017.pdf>>. Acesso em: 25 setembro 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5**, de 27 de junho de 2014. Disponível em: <<http://paineledeprecos.planejamento.gov.br/documentos/3.InstNom52017.pdf>>. Acesso em: 25 setembro 2017.

AGUNE, R. M.; CARLOS, J. A. **Governo Eletrônico e Novos Processos de Trabalho**. In: Ed. LEVY, E.; DRAGO, P. (Orgs.). Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Fundap, 2005.

ALMEIDA, J. T. S de. Análise histórica do programa de governo eletrônico no Brasil. In: V **Congresso da Compolítica**. Curitiba/PR, entre os dias 8 e 10 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2013/05/GT04-Internet-e-politica-JarbasThaunahySantosDeAlmeida.pdf>>. Acesso em: 10 janeiro 2018.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. Ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1977.

BATISTA, M.A.C.; MALDONATO, J.M.S.V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, ago. 2008.

COSTA, V. **Pesquisa de preço**: 10 coisas que você deveria saber sobre ela. Web Licitações, 2016. Disponível em: <<http://www.weblicitacoes.com.br/pesquisa-de-preco-licitacao/>> Acesso em: 13 fevereiro 2018.

DOMAKOSKI, A. **Como o governo compra**: análises e procedimentos adotados. São Paulo: Atlas, 2013.

FERREIRA, S. G.; ARAUJO, E. A. **Modernização da gestão**: E-governo o que ensina a experiência internacional. 2000. Informe SF (Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES), n. 17, Rio de Janeiro, 2000.

FERREIRA, V. R. S. et al. Inovação no Setor Público Federal no Brasil na Perspectiva da Inovação em Serviços. **RAI – Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 12, n 4, p. 99-118, out. /dez. 2015.

FERRER, F. Os desafios do setor público para construir um novo modelo de compras. In: **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/975/1/C6_TP_OS%20DESAFIOS%20DO%20SETOR%20P%C3%A9ABLICO.pdf>. Acesso em: 23 outubro 2017.

GOMES, Ricardo C.; LIDDLE, Joyce e GOMES, Luciana. A Five-sided model of stakeholder influence. **Public Management Review**, v. 12, n. 5, p. 701-724, 2010. Disponível em:<<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719031003633979>>. Acesso em: 15 março 2018.

GUIMARÃES, T. de A.; MEDEIROS, P H R. **A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro**. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512005000400004>. Acesso em 26 outubro 2017.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22a., São Paulo: Malheiros, 2007.

MOREIRA, M. F.; VARGAS, E. R. Compras para a inovação: casos de inovações induzidas por clientes públicos. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 13, n. 5, p. 232-257, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/1954/195424784009/>>. Acesso em: 25 outubro 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Benchmarking e-government: a global perspective**. New York: United Nations - Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2002.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PINTO, S.L. A aplicação da tecnologia da informação às compras governamentais na administração federal. **Revista Informática Pública**, v. 3, n. 4, p. 56-89, 2002.

SALES P. C. B. **Compras Públicas Compartilhadas: Benefícios e Obstáculos na Percepção de Agentes Públicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda**. 2014. 65f. Monografia - Universidade de Brasília, Brasilia, 2014.

SANDER, Tatiane. **Das modalidades de licitação**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 3, no 134. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/707/das-modalidades-licitacao>> Acesso em: 24 abr. 2018.

SANTOS, F. B. Preços de referência em compras Públicas (ênfase em medicamentos). Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicas-enfase-em-medicamentos.htm>>. Acesso em 27 setembro 2017.

VIEIRA, F. M.; SANTOS, V. V. B. dos. Governo eletrônico: a busca por um governo mais transparente e democrático. In: Congresso CONSAD de gestão pública, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_I_II_congresso_consad/painel_5/governo_eletronico_a_busca_por_um_governo_mais_transparente_e_democratico.pdf>. Acesso em: 16 de outubro de 2017.

APÊNDICES

- Apêndice A

Nº de Identificação do documento	Nome	Finalidade	Contribuições para o estudo
01	Caderno de Logística Pesquisa de Preços	Guia no entendimento da instrução normativa que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização da pesquisa de preço.	Esclarecer os procedimentos administrativos básicos na realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral disciplinados pela Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014.
02	Apostila de referência em compras públicas	Entender um pouco melhor o como funciona as compras públicas para abordar a sua fase inicial que é a pesquisa de mercado	Uma pesquisa feita por um auditor da CGU que contribuiu para o referencial teórico e entendimento de compras públicas e sua finalidade.
03	Manual de orientação Pesquisa de Preço, 2017	Aprofundar nos estudos referentes a pesquisa de preço	Auxiliou no entendimento da pesquisa de preço, como funciona, seus erros e seus fundamentos. Contribuiu no referencial teórico e em como abordar qualificando a ferramenta.
04	Painel eletrônico aperfeiçoamento pesquisas de mercado nas compras públicas	É um texto do ministério do Planejamento que tem a finalidade de apresentar o painel eletrônico.	Contém informações importantes e de forma sucinta sobre o Painel de Preços.

- Apêndice B

Roteiro de entrevista para Gestores usuários da ferramenta Painel de Preços

Data: ___ / ___ / ___

Nome do Gestor: _____

Órgão atuante: _____

- 1- Como você descreve a ferramenta Painel de Preço?
- 2- Você descreveria esta ferramenta como uma tecnologia da informação e comunicação- TIC inovadora?
- 3- Há quanto tempo você é usuário da Ferramenta Painel de Preços e anteriormente como você fazia sua pesquisa de preço?
- 4- Como você descreveria a ferramenta painel de preços?
- 5- Você acredita que ela te auxilia na pesquisa de mercado no processo de compras públicas? Como?
- 6- Fale um pouco sobre quais as vantagens que você identificou ao utilizar esta ferramenta?
- 7- Fale um pouco sobre quais as desvantagens no uso desta ferramenta?
- 8- Em quanto tempo em média você realiza uma pesquisa de preço utilizando a ferramenta?
- 9- Você acredita que a ferramenta painel de preços deveria ser obrigatória no âmbito nacional? Por que?
- 10-Na sua percepção, uma pesquisa de mercado feita utilizando esta ferramenta diminui fraudes como sobre preços no processo licitatório?

- Apêndice C

Roteiro de entrevista para os atores participantes do desenvolvimento da ferramenta Painel de Preços na Secretaria de Gestão do MP

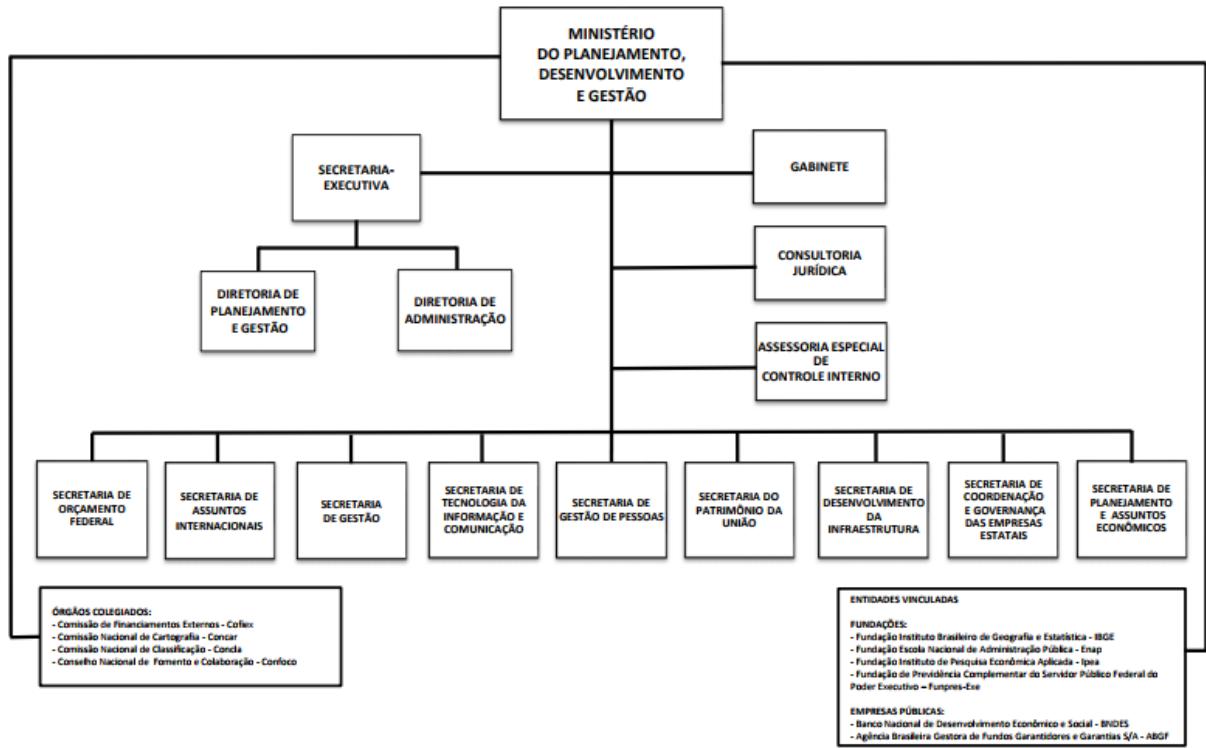
- 1- Como surgiu a ferramenta Painel de Preços?
- 2- Por que foi desenvolvida esta ferramenta?
- 3- Quais são os atores participantes da criação da ferramenta Painel de preços e como eles atuaram para seu incremento?
- 4- Quais são os atores participantes do desenvolvimento desta ferramenta?
Como ela é mantida?
- 5- Como é repassado o uso da ferramenta aos gestores dos órgãos que são obrigados a utilizar?
- 6- Fale um pouco sobre as vantagens de se utilizar a ferramenta?
- 7- Fale um pouco sobre o que pode ser melhorado na ferramenta?
- 8- Qual a relação que o cidadão tem com esta ferramenta? Explique como foi pensada?

ANEXOS

- Anexo A

Organograma do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG)

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

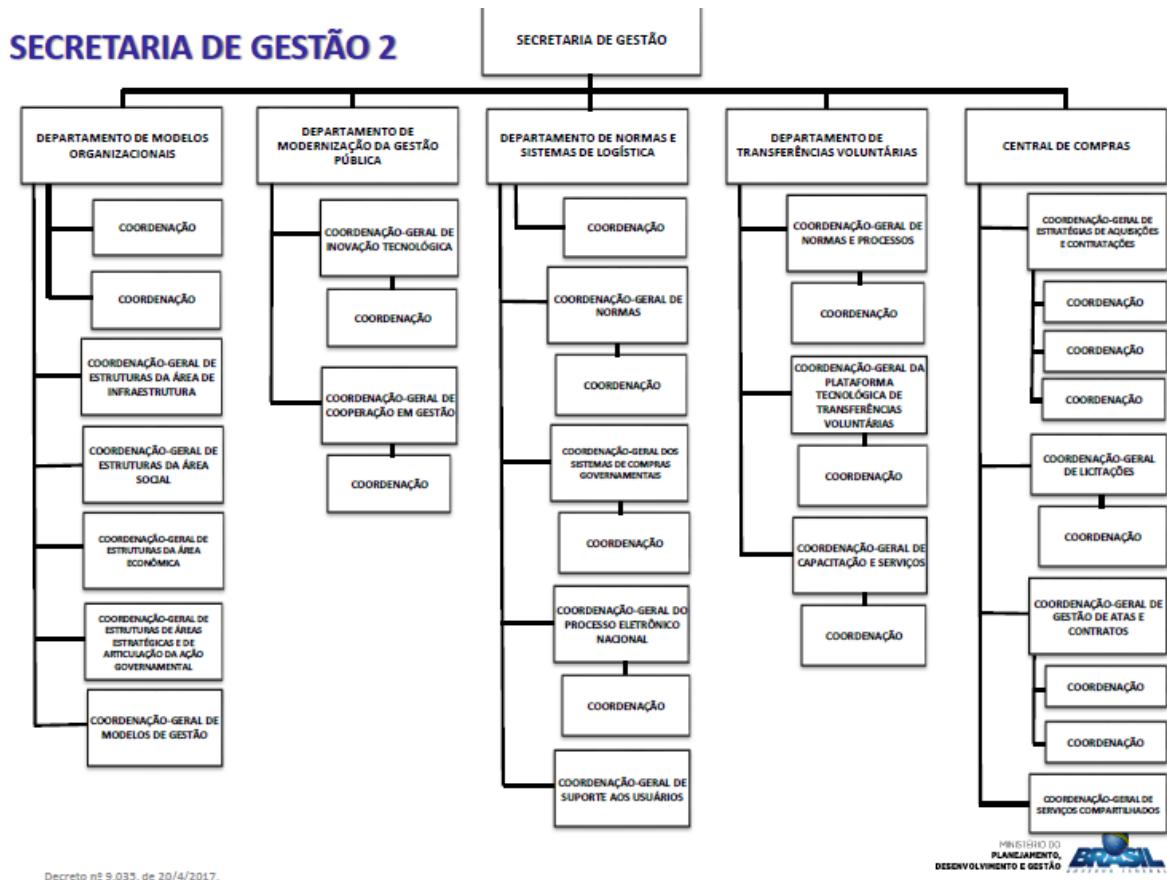


Decreto nº 9.035, de 20/4/2017.

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017.

- Anexo B

Organograma da Secretaria de Gestão (SEGES)



Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017.