

## **Pesquisa de Preços em Compras Públicas**

### **Por que continuamos falhando tanto?**

**Por Franklin Brasil**

**Sérgio Neiva**

#### **1. Introdução: Novas leis, velhos problemas**

Imagine que você fosse comprar água mineral em garrafas de 500ml. É um produto comum, simples, fácil de encontrar. Agora imagine ofertas para essa aquisição de R\$ 6, R\$ 180 e R\$ 257. Você faria uma média desses números e diria que R\$ 148 seria um bom preço a pagar?

Mudando de ramo, continue o exercício mental, agora para obtenção de medicamentos. Existe uma tabela que define preços máximos de venda ao governo. Mas os valores médios no mercado podem ser extremamente menores do que os tabelados. Estamos falando de 800% de diferença ou até mais. Será que você estimaria a compra baseada apenas nessa tabela, sabendo que há farta jurisprudência apontando isso como falha grave na orçamentação?

E um objeto mais específico, digamos, trator agrícola, variando de R\$ 93 mil até R\$ 300 mil, você estimaria comprar por R\$ 190 mil, sabendo que seriam adquiridos mais de 300 tratores e que já se estava pagando R\$ 150 mil pelo mesmo equipamento, no mesmo órgão comprador, no mesmo período, assim como havia outros compradores públicos pagando ainda menos na mesma época, em quantidades menores?

Essas situações podem parecer absurdas, desarrazoadas, até bizarras. Mas são verdadeiras e aconteceram recentemente em pregões governamentais.

Se fossem casos isolados, esporádicos, muito fora da curva, ainda assim seriam preocupantes. Mas a coisa é recorrente. Uma busca rápida nos portais de pesquisa de relatórios da CGU ou julgados do TCU retorna milhares de resultados, incluindo muitas ocorrências dos últimos dois ou três anos, coincidentes com a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações, a 14.133/2021.

São situações que cobrem diversos ramos de comércio, de alimentos a maquinário pesado, em variados tipos e portes de entes compradores, revelando fragilidades sistemáticas e persistentes nas pesquisas de preços, apontando que, mesmo após alterações legislativas nas regras gerais de licitações e nos procedimentos específicos de orçamentação, continuamos falhando nas estimativas, comprometendo a eficiência das compras públicas, com impactos diretos nos cofres públicos e na prestação de serviços à população.

Essas falhas não são novidade, mas o que impressiona é a sua incômoda repetição, mesmo após avanços em legislação e tecnologia, com novas diretrizes para as contratações do governo, assim como crescente digitalização dos processos, incluindo a implantação de sistemas como o Painel de Preços e o Portal Nacional de Compras Públicas, cenário em que seria de se esperar elevação nos padrões de governança e redução dos riscos mais óbvios. No entanto, casos recentes analisados por auditorias mostram que erros básicos ainda são cometidos, resultando em riscos de sobrepreço e desperdício de recursos.

Reforçando: não estamos falando de pequenas diferenças ou erros pontuais. Cálculos simplistas, variações esdrúxulas e exclusões injustificadas de referências de preços em licitações de grande impacto evidenciam a fragilidade sistêmica que permite a perpetuação dessas práticas.

O que está em jogo não é apenas a saúde financeira do setor público, mas também a credibilidade de um sistema que deveria ser exemplo de eficiência e probidade. Como corrigir o rumo? Como transformar as compras públicas em um instrumento de mudança, capaz de garantir economicidade sem comprometer a qualidade? Este artigo propõe uma reflexão urgente para profissionais de compras públicas, gestores e a sociedade como um todo. Afinal, as compras públicas não são apenas um ato administrativo: elas são um compromisso com o cidadão e o futuro do país.

## **2. O impacto das fragilidades no sistema de compras públicas**

As falhas recorrentes nos processos licitatórios têm um custo que vai muito além dos números. Sobrepreços podem se transformar em prejuízos, assim como a fragilidade sistemática na pesquisa de preços pode abalar a confiança no sistema, afastando potenciais fornecedores, reduzindo a competitividade e minando a credibilidade das compras do governo.

Mas como essas falhas impactam diretamente as compras públicas? Para compreender, é importante olhar para o papel do Painel de Preços, uma ferramenta que deveria ser um aliado estratégico, mas que, muitas vezes, é subutilizada ou mal utilizada.

---

### **O Painel de Preços em destaque**

**O que é?** Plataforma digital de preços praticados em compras de diferentes órgãos. Seu objetivo é promover transparência e subsidiar pesquisas de preços.

**Como funciona?** Permite consultas sobre preços pagos em contratos similares, ajudando gestores a comparar e validar estimativas para novas aquisições.

#### **Benefícios esperados:**

Redução de sobrepreços.

Ampliação da transparência.

Estímulo à competitividade.

Referências mais robustas.

### **Desafios na aplicação**

Estabilidade de acesso à ferramenta.

Falta de padronização nas pesquisas.

Subutilização ou falha no uso.

---

É comum encontrar auditorias que apontam itens mais baratos disponíveis no Painel de Preços, ignorados sem justificativas adequadas, comprometendo a precisão das estimativas. Essa prática não apenas reduz a confiabilidade do processo licitatório, mas também abre margem para questionamentos sobre transparência e lisura.

Além disso, a falta de consideração para economias de escala nas aquisições é outra falha sistêmica que compromete a eficiência das compras públicas. Pregões que poderiam se beneficiar de preços mais competitivos em compras de grande volume podem acabar perdendo essa oportunidade. Como resultado, o impacto financeiro se torna exponencial em contratos de maior porte.

Superar essas fragilidades parece exigir não apenas um aprimoramento técnico das ferramentas e processos, mas também um compromisso de gestores e profissionais da área, especialmente com a capacitação e profissionalização apropriada da área.

### **3. Como mudar o cenário? Propostas para fortalecer o sistema**

Diante das fragilidades apontadas, a pergunta inevitável é: o que pode ser feito para melhorar? Resolver os problemas nas pesquisas de preços e processos licitatórios não é apenas uma questão técnica, mas também um desafio de governança, capacitação e comprometimento ético. Algumas medidas já estão disponíveis, mas precisam ser implementadas com rigor e consistência.

- Padronização das pesquisas de preços

É essencial adotar metodologias padronizadas para a pesquisa de preços, reduzindo a margem de erros e arbitrariedades. Isso inclui o uso sistemático do Painel de Preços e a incorporação de parâmetros que levem em conta a economia de escala e a homogeneidade dos itens pesquisados.

- Capacitação contínua dos profissionais de compras públicas

A qualificação técnica das equipes responsáveis pelas compras é um pilar para mitigar erros e inconsistências. Investir em treinamentos regulares sobre ferramentas

como o Painel de Preços, análise de mercado e elaboração de estudos técnicos preliminares é indispensável para fortalecer a eficiência do processo.

- Transparência e fiscalização proativa

A transparência nos processos licitatórios deve ser ampliada. Publicar justificativas detalhadas para escolhas feitas nas pesquisas de preços e incentivar investimento em melhoria das ferramentas disponíveis são estratégias que podem minimizar sobrepreços e irregularidades.

- Uso de tecnologia e inteligência artificial

A tecnologia já é uma aliada em diversos setores e deve ser mais explorada no campo das compras públicas. Ferramentas de inteligência artificial podem ser utilizadas para identificar padrões anômalos em preços, avaliar riscos de sobrepreço e até sugerir ajustes em tempo real durante a elaboração de estimativas.

---

### **Inspirações internacionais**

Outros países têm avançado com práticas que podem servir de modelo para o Brasil. Na Itália, por exemplo, o uso de preços de referência estabelecidos pela Autoridade Anticorrupção mostrou-se eficaz para conter gastos e prevenir irregularidades. Essas referências são baseadas em percentis de preços coletados, garantindo uma base sólida para decisões de compra.

---

## **4. O preço de ignorar o problema**

As compras públicas não são apenas transações administrativas; elas são a espinha dorsal de políticas públicas que afetam diretamente a vida da população. Cada aquisição mal planejada ou conduzida com falhas é uma oportunidade perdida de melhorar escolas, hospitais, estradas e serviços essenciais. Resultados de auditorias recentes são um alerta poderoso: há problemas estruturais no sistema licitatório que continuam a comprometer a eficiência governamental.

Estimativas equivocadas de preços evidenciam que, mesmo com ferramentas como o Painel de Preços e avanços na legislação, ainda estamos longe de um modelo ideal de planejamento nas compras públicas. E o custo não é apenas financeiro: ele corrói a confiança do cidadão nas instituições públicas e pode desestimular fornecedores idôneos a participar do mercado.

Podemos melhorar. Padronizar metodologias, capacitar equipes, adotar tecnologias avançadas não são tarefas fáceis, mas são necessárias e viáveis. Experiências internacionais mostram que, com uma gestão transparente e rigorosa, é possível equilibrar economicidade, eficiência e qualidade nos processos licitatórios.

Olhando para frente, o setor público brasileiro precisa assumir um compromisso mais sólido com a melhoria contínua. Isso envolve não apenas corrigir erros pontuais,

mas também criar uma cultura de prevenção e transparência institucional, de compartilhamento de boas práticas e investimento ativo em mecanismos centralizados de automação e uso de inteligência artificial no apoio ao planejamento das compras governamentais.

O preço de ignorar essas fragilidades é alto demais – não apenas para os cofres públicos, mas para a credibilidade das instituições e o desenvolvimento do país. A boa notícia é que o caminho para a transformação está traçado, e cabe a todos os atores do sistema – gestores, auditores e sociedade civil – fazer a sua parte para trilhar esse percurso. Afinal, cada melhoria no sistema de compras públicas é um investimento no futuro do Brasil.

## **5. Contrafactuais: a Cultura da Ineficiência.**

Ao longo da década dos anos 2000, a partir da introdução do Pregão como modalidade licitatória, era rotineiro ser festejada a grande economia proporcionada na realização de pregões[1]. Naquela época a conta era simples. Fazia-se a subtração entre o preço estimado do Pregão e o valor homologado ao final do certame. Eureka: o valor da diferença era a evidência da grande economia gerada ao Erário. Será?

A lógica era aparentemente simples e convincente: quanto maior a diferença, maior a economia proporcionada ao Erário. No entanto, essa conta ignorava um aspecto crucial – a qualidade e fidedignidade da própria pesquisa de preços que embasava os valores estimados. Assim, surge a indagação: os preços estimados eram de fato representativos da realidade do mercado? Quão fidedigno e assertivo eram os preços estimados dos pregões da década dos anos 2000?

A falta de metodologias padronizadas e o uso impreciso de referências para a formação do orçamento base deram margem a práticas questionáveis. Muitos órgãos se apoiavam em preços referenciais inflacionados, o que permitia gerar uma ilusão de economia no momento da homologação do Pregão. Em outras palavras, a suposta grande economia não era, necessariamente, fruto de um planejamento eficiente, mas sim da comparação com estimativas distorcidas, que já previam valores muito acima do mercado real.

Além disso, não havia, na formação dos preços estimados, a devida caracterização das fontes consultadas, tampouco uma série histórica dos preços coletados ou um método estatístico adequado para definir o valor estimado. As justificativas para a metodologia utilizada eram inexistentes ou frágeis, especialmente no que se refere à exclusão de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados. Da mesma forma, a memória de cálculo do valor estimado e os documentos que deveriam dar suporte à sua definição muitas vezes estavam ausentes, deixando o processo sem transparência e sem rastreabilidade.

Uma das deficiências mais graves na pesquisa de preços residia na negligência em relação às fontes consultadas. A ausência de um critério rigoroso que combinasse fontes oficiais, como os bancos de dados governamentais, com referências de contratações similares e cotações diretas com fornecedores comprometia a confiabilidade dos valores estimados. Em muitos casos, a pesquisa restringia-se a consultas superficiais em mídias especializadas ou a cotações de fornecedores selecionados sem justificativa adequada, ignorando séries históricas e a necessidade

de atualização dos valores dentro de um período. Esse descuido abria margem para distorções significativas na precificação e, conseqüentemente, para ineficiências e sobrepreços nas aquisições públicas.

Esse cenário do desperdício – travestida de eficiência – gerou incentivos errôneos para a gestão pública. Em vez de fomentar uma pesquisa de preços precisa e embasada em boas práticas, consolidou-se um comportamento que reforçava o uso de estimativas artificiais e distantes da realidade. Como consequência, o planejamento orçamentário dos órgãos públicos tornou-se frágil, alimentando ciclos viciosos de ineficiência e baixa governança.

Ainda que o contexto regulatório tenha evoluído desde a Instrução Normativa SLTI nº 5, de 27 de junho de 2014[2] a introdução da Lei nº 14.133/2021, que enfatiza a necessidade de metodologia e justificativas detalhadas na formação de preços, persistem fragilidades no processo. O uso inadequado de bases de dados como o Painel de Preços e a falta de um controle rigoroso sobre os parâmetros de pesquisa continuam a permitir distorções na estimativa de valores, resultando em licitações que parecem gerar economia, mas que, na verdade, perpetuam a ineficiência.

Um contrafactual é uma análise hipotética que busca imaginar o que teria acontecido se determinado evento tivesse ocorrido de forma diferente. Em outras palavras, trata-se de uma suposição sobre um cenário alternativo ao que realmente ocorreu, geralmente para avaliar impactos, testar hipóteses ou compreender melhor relações de causa e efeito.

Nesse contexto, o termo contrafactual está empregado para ilustrar a ideia equivocada de que as compras públicas geravam grande economia simplesmente porque o preço homologado era inferior ao preço estimado. O argumento implícito é que, se a pesquisa de preços tivesse sido conduzida corretamente desde o início, a diferença entre preço estimado e preço homologado poderia ter sido muito menor, ou seja, a economia celebrada era ilusória.

## **6. Não existe caminho fácil, existe o caminho certo!**

Quem tem CPF, tem medo. As normas vigentes[3] sobre pesquisa de preço passaram a exigir que o agente responsável por a elaborar assine-a, conferindo responsabilidade ao agente público.

Essa mudança de paradigma traz impactos diretos para a gestão pública. Ao responsabilizar formalmente os agentes encarregados da pesquisa de preços, os normativos visam mitigar falhas e distorções que antes passavam despercebidas. A atribuição de responsabilidades individuais incentiva uma maior diligência na coleta e análise dos dados, reduzindo a incidência de erros, sejam eles intencionais ou não.

No entanto, essa exigência não deve ser vista como mera burocracia adicional, mas como um mecanismo essencial para o aprimoramento da governança pública. A correta identificação dos responsáveis pela pesquisa de preços fortalece a rastreabilidade das informações e permite que decisões sejam tomadas com base em dados mais confiáveis. Além disso, a formalização da pesquisa contribui para a consolidação de um processo licitatório mais robusto e menos suscetível a questionamentos jurídicos.

É imprescindível que os agentes envolvidos compreendam que não há atalhos para um processo de compras públicas eficiente. A adoção de boas práticas na pesquisa de preços, aliada à observância rigorosa das normas vigentes, não apenas garante maior segurança jurídica, mas também promove um ambiente de contratação mais justo e eficiente. O caminho certo pode exigir mais esforço e comprometimento, mas é o único que assegura a transparência e a integridade nas aquisições públicas.

O desafio, portanto, está na consolidação de uma cultura institucional voltada para a responsabilidade e a precisão na pesquisa de preços. A efetividade das compras públicas depende de uma mudança de mentalidade, onde cada agente envolvido compreenda a importância de seu papel e atue com diligência e comprometimento. O caminho certo exige rigor técnico, responsabilidade e, sobretudo, compromisso com a eficiência na gestão dos recursos públicos. Não há mais espaço para pesquisa de preços açodadas, concebidas com a média aritmética simples de 3 preços coletados junto a fornecedores.

## **7. Tecnologias para moldar uma nova cultura.**

A complexidade da pesquisa de preços em compras públicas é um desafio recorrente para os agentes responsáveis pelo planejamento e execução das aquisições governamentais. Diferentes variáveis influenciam diretamente a estimativa de preços, tornando o processo sujeito a incertezas que podem comprometer a eficiência da contratação. Entre os fatores críticos que adicionam complexidade à pesquisa de preços estão a escalabilidade do objeto, o local de entrega, a quantidade e volumetria, o prazo de entrega, a semelhança da especificação técnica, as condições do contrato (nível de serviço) e a necessidade de adotar fontes alternativas além da tradicional solicitação de propostas aos fornecedores.

Diante desse cenário, a Inteligência Artificial (IA) surge como uma ferramenta promissora para apoiar os agentes públicos na elaboração da pesquisa de preços, agregando precisão, eficiência e inovação ao processo. Algumas das principais formas de aplicação da IA nesse contexto incluem:

- **Análise Preditiva:** A IA pode utilizar bases de dados históricas e tendências de mercado para prever variações de preços com base na demanda, sazonalidade e fatores econômicos. Isso reduz a dependência de estimativas arbitrárias e melhora a assertividade na definição do preço estimado.
- **Otimização da Escalabilidade do Objeto:** Algoritmos de IA podem identificar padrões em compras anteriores, ajustando automaticamente as estimativas de preço conforme o volume de itens adquiridos. Isso possibilita uma visão mais precisa dos impactos da escala na formação dos preços.
- **Geolocalização e Análise de Custos Logísticos:** A IA pode mapear fornecedores com base no local de entrega e calcular automaticamente custos de transporte e logística, permitindo ajustes mais realistas na composição dos preços.
- **Padronização e Comparação de Especificações Técnicas:** Ferramentas de processamento de linguagem natural (NLP) podem comparar automaticamente especificações técnicas entre diferentes fornecedores, garantindo que os

preços sejam comparáveis e estejam alinhados ao que realmente se pretende adquirir.

- Automação na Coleta de Dados: Em vez de depender exclusivamente de solicitações diretas aos fornecedores, sistemas de IA podem coletar preços de diversas fontes, como marketplaces, bases governamentais, contratos anteriores e publicações de referência, reduzindo o viés de seleção e trazendo maior diversidade e confiabilidade às estimativas.
- Análise Contratual Inteligente: Modelos de IA podem avaliar automaticamente condições contratuais e cláusulas de nível de serviço (SLA), estimando os impactos que requisitos específicos podem ter sobre os preços.

Ao integrar essas soluções ao processo de pesquisa de preços, os agentes públicos podem reduzir significativamente a margem de erro, aumentar a transparência e otimizar o uso dos recursos públicos. A adoção de Inteligência Artificial não substitui o papel do gestor público, mas potencializa sua capacidade de tomar decisões fundamentadas, promovendo maior eficiência e inovação nas compras governamentais.

## Referências Bibliográficas

[1]

- a) [http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id\\_noticia=208](http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=208)
- b) <https://tiinside.com.br/30/01/2008/governo-economiza-mais-de-r-3-bi-em-2007-com-pregao-eletronico/>
- c) [http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id\\_noticia=215](http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=215);
- d) <https://teletime.com.br/29/07/2015/governo-economiza-mais-de-50-na-compra-compartilhada-de-ativos-de-rede/>;

[2]

<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014-revogada-pela-in-no-73-de-2020>

[3]

Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, art. 3º, II