

# Pesquisa de preços: um guia prático de sobrevivência



Franklin Brasil

# SUMÁRIO

<i>Apresentação</i>	<hr/> <b>3</b>
<i>1. Fundamentos</i>	<hr/> <b>7</b>
<i>2. Planejamento</i>	<hr/> <b>14</b>
<i>3. Coleta</i>	<hr/> <b>20</b>
3.1. Preços da Administração Pública	<hr/> 20
3.2. Preços históricos do próprio contratante	<hr/> 22
3.3. Mídia e Internet	<hr/> 22
3.4. Cotação de fornecedores	<hr/> 25
<i>4. Tratamento</i>	<hr/> <b>31</b>
<i>5. Formalização</i>	<hr/> <b>34</b>
<i>6. Resumo metodológico</i>	<hr/> <b>38</b>

# APRESENTAÇÃO

Toda compra em que se busca eficiência e bons resultados exige a prévia definição de um preço de referência. Nas contratações da Administração Pública, também, conforme exige a Lei 14133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações (NLL). Outras normas como a Lei das Estatais (Lei 13303/2016) e regras específicas de licitações para entidades do Sistema S igualmente obrigam a unidade contratante a definir preço referencial.

O desafio está em **como obter esse parâmetro**. A legislação, a jurisprudência e a doutrina citam diversas vezes “preço” (de mercado, estimado, aceitável, máximo, mínimo, inexequível, simbólico, irrisório, excessivo, menor, melhor, global, unitário), mas a metodologia ainda é pouco explorada, tanto em termos normativos quanto em materiais de apoio e capacitação.

O preço de referência tem diversas finalidades: suporte ao processo orçamentário da despesa; definir modalidade de licitação; fundamentar critérios de aceitabilidade de propostas; comprovar a economicidade da compra; operacionalizar o registro de preços; justificar prorrogação contratual.

Não é raro encontrarmos situações em que o mercado apresente expressivas variações de preços, mesmo quando o material é bastante similar entre si. Papel, pneu, gêneros alimentícios, computadores, canetas. Às vezes, o mesmo comprador pode pagar valores discrepantes em condições semelhantes. Você já deve ter reparado nisso em buscas na Internet. Sites diferentes ofertando produtos semelhantes por valores bem variados.

Um dos fatores que mais contribui para esse cenário é a assimetria informacional. Se não sabemos quanto é justo pagar, podemos aceitar ofertas fora da tendência de mercado. É algo como ‘se colar, colou’. Se há ofertas fora da curva, possivelmente há quem acabe comprando por aquele valor.

Por isso a pesquisa de preços é tão importante.

Um dos problemas é que fazer pesquisa consome tempo. E tempo é dinheiro. Estudos apontam que preparar estimativas pode representar até 45% do tempo dedicado ao processo de compra. É fácil perceber que é um procedimento bem sensível, não é mesmo?

E se a pesquisa falhar, pode representar prejuízo, já que a concorrência na licitação nem sempre é elemento suficiente para garantir preço justo e os fornecedores procuram meios de vender seus produtos com lucros maiores.

Infelizmente, criou-se uma cultura simplista, o mito de que “três orçamentos” sempre validam o preço de mercado.

Esse é um problema crítico, diagnosticado como risco frequente nos processos de logística do setor público.

Dante desse quadro preocupante, e considerando que essa é uma deficiência de controles internos, como um dos principais riscos que afeta as compras, este guia prático se propõe a orientar os procedimentos para definir preços referenciais.

Em síntese, abordaremos o tema em **cinco aspectos**: definir o **objeto, planejar** a pesquisa, **coletar** referências, **tratar** os dados obtidos e **formalizar** a documentação.

Assim, espero contribuir para aumentar a eficiência das compras públicas e melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, reduzindo a chance de erros e desperdício.

Este guia não trata de obras nem serviços, objetos que exigem metodologias, fontes e tratamento específicos.

Espero que você se convença de que fazer uma boa pesquisa de preços não é uma coisa chata, impossível ou inútil. Se na nossa vida privada, com o nosso dinheiro, a gente se preocupa em fazer bons negócios, evitando prejuízo, especialmente quando a compra envolve muito dinheiro, o mesmo – e até de modo mais sério – deve acontecer com os recursos públicos, de modo a se transformar em valor público para a sociedade.

Para comprar bem, precisamos saber quanto é justo pagar.

Por isso, vamos desconstruir o **mito dos 3 orçamentos**.

Antigamente não havia norma sobre como pesquisar, daí nasceu a cultura de fazer a “média de três orçamentos”.

Isso vem se modificando, especialmente por causa de julgados do TCU, reconhecendo que orçamentos de fornecedores não refletem, necessariamente, o preço de mercado.

*A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados...*

(Acórdão TCU 299/2011-Plenário)

Com esse cenário, o TCU vem recomendando reiteradamente não restringir a pesquisa de preços a cotações de potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros.

É preciso, quando disponível e proporcional aos riscos, ampliar as fontes de preços de referência, adotando o que o TCU vem chamando de “cesta de preços aceitáveis”.

A metodologia dos “preços aceitáveis” será abordada adiante, junto com alguns conceitos e entendimentos importantes.

# 1. FUNDAMENTOS

**Mercado:** potenciais fornecedores do objeto pretendido.

**Pesquisa de mercado:** verificação das condições específicas do mercado conforme o objeto pretendido: especificação, marcas, qualidade, desempenho, prazos, garantia, unidade de medida, assistência técnica, entre outros.

**Custo:** o que é utilizado para produzir ou comprar um bem ou serviço: matéria prima, energia, pessoal, serviços terceirizados.

**Despesa:** gasto com manutenção da atividade: escritório, administração, marketing, tributos.

**Preço:** custos + despesas + lucro.

**Pesquisa de preços:** procedimento que estabelece o preço de referência, incluindo especificação do objeto, priorização, coleta, validação, crítica e análise de fontes disponíveis, para permitir negociação justa e realista.

**Preço de mercado:** preço corrente em condições semelhantes ao paradigma pesquisado.

**Preço praticado:** preço que o contratante ou demais organizações submetidas a licitação pagam em suas compras, em condições semelhantes.

**Preço registrado:** preço constante do Sistema de Registro de Preços (Atas vigentes).

**Preço de referência:** parâmetro obrigatório para julgar compras, obtido com base em uma “cesta de preços aceitáveis” e tratamento crítico dos dados. Sinônimos: preço estimado, orçamento base, valor orçado, valor de referência, valor estimado, valor previamente estimado (art. 23 da NLL).

**Preço máximo:** limite que proíbe aceitar proposta superior.

**Sobrepreço:** quando o preço de referência é superior ao de mercado (Ac TCU 310/2006-P). Valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado (art. 6, LVI da NLL).

**Superfaturamento:** quando o preço pago é superior ao de mercado (Ac TCU 310/2006-P).

O “preço de referência” e o “preço máximo”, na NLL, são a mesma coisa, porque o inciso III do artigo 59 manda desclassificar proposta acima do orçamento estimado.

Para definir o preço de referência, busca-se uma cesta de preços aceitáveis. Esse conceito tem sido tratado pelo TCU como um conjunto de diversas fontes:

fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros

órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas. (Acórdãos 2.170/2007-P e 819/2009-P)

---

Além dessas referências, o TCU cita, ainda, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão, devidamente ajustados por índices aplicáveis (Acórdão 143/2019-P). **Contratações anteriores do próprio órgão são fonte válida**, na visão do TCU (Acórdão 718/2018-P), com a ressalva de tomar cuidado, já que o preço histórico não necessariamente reflete a situação atual (Acórdão 10.531/2018-1C).

O que se espera, portanto, é que a pesquisa de preços seja realizada com **amplitude suficiente** (Acórdãos TCU 868/2013-P, 2637/2015-P, 560/2016-P, 2600/2017-P), **proporcional ao risco da compra** (Art. 14, III da IN MP/CGU 01/2016 e Art. 14 do Decreto-Lei 200/1967, Art. 169, § 1º da NLL), privilegiando a diretriz do balizamento nos preços praticados em contratações anteriores ou semelhantes, sempre que possível.

Merece destaque adicional a questão da **pesquisa proporcional aos riscos**. Quando o valor envolvido for diminuto, pode-se realizar pesquisa simplificada. Mas quando a compra pretendida for muito relevante, não será prudente limitar a apenas três referências, sendo mais apropriado ampliar ao máximo as fontes pesquisadas.

Quanto à [prioridade das fontes](#), a jurisprudência do TCU tem apontado que somente quando não for possível obter dados nos sistemas oficiais é que a pesquisa pode se limitar a cotações de fornecedores (Acórdão TCU 2.531/2011-P).

Embora a NLL não determine prioridade entre as fontes, a norma federal, IN 65/2021, impõe que os preços praticados no setor público sejam priorizados. Outros regulamentos e orientações seguem a mesma linha, como o Manual de orientação de pesquisa de preços do STJ, as normas do Governo do Estado do Ceará (Decreto 35322/2023) e no Estado de Minas Gerais (Resolução Seplag 102/2022).

A respeito da [quantidade de referências na pesquisa](#), os regulamentos têm exigido pelo menos três, aceitando menos excepcionalmente, desde que justificado e aprovado pela autoridade competente. Normalmente, tal justificativa tende a se basear na limitação de mercado ou manifesto desinteresse de fornecedores, o que deve ficar bem comprovado. Sugere-se levar em conta também os riscos e custo do controle envolvidos.

A [limitação de mercado](#) pode ocorrer quando o objeto da aquisição, pelas suas características, torne antieconômica a sua aquisição fora de um determinado local ou por um conjunto restrito de fornecedores em potencial. É um caso que exige fundamentação específica e bem documentada.

Já o manifesto desinteresse dos fornecedores ocorreria, por exemplo, quando realizada a pesquisa junto ao universo de possíveis proponentes e apenas um ou dois respondessem.

Ambas situações devem ser comprovadas e justificadas no processo pelo agente responsável pela pesquisa. Para o TCU, não se comprova “manifesto desinteresse” se a pesquisa for realizada sem considerar todo o universo de possíveis proponentes (Acórdão 43/2002-1C).

Ou seja, se existem 5, 10, 100 fornecedores em potencial e só pedir orçamento a 3 deles, recebendo apenas 2 respostas, não é suficiente para justificar a baixa quantidade de referências.

Para o autor deste guia, a questão de **quantidade, diversidade e variedade de referências e fontes** depende do risco da compra, critério que deve balizar a decisão sobre amplitude e diversidade da pesquisa. Voltaremos ao tema logo em frente.

Vale ressaltar que **devem ser usados** como referência prioritária os **preços vencedores**, efetivamente contratados, homologados em licitação. **Não servem** os **preços estimados** em certames (Acórdão TCU 6.405/2017-1C), **nem preços de propostas desclassificadas** (Acórdão TCU 2.062/2016-1C).

Para o TCU, uma compra só pode ser considerada vantajosa, estando abaixo da estimativa, se ficar comprovado que a pesquisa de preços *“foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso”* (Acórdão 2637/2015-P’; na mesma linha o Acórdão n. 2829/2015-P).

Por isso a relevância de se **avaliar o risco da compra**. Esse aspecto deve fazer parte do planejamento da pesquisa de preços. Detalhes operacionais serão abordados na seção deste manual a respeito da priorização da demanda conforme a relevância econômica. E com o tratamento adequado dos dados, **para evitar referências distorcidas**.

Para o TCU, o conceito de “preço aceitável” é mais bem representado por uma **faixa**:

*preço aceitável é aquele que não  
representa claro viés em relação ao  
contexto do mercado, ou seja, abaixo do  
limite inferior ou acima do maior valor  
constante da faixa identificada para o  
produto*

(Acórdão TCU 2.170/2007-P)

---

Diante de **discrepâncias nos preços referenciais da pesquisa**, recomenda-se, primeiro, uma **análise qualitativa**. Verificar se a variação ocorre por especificação dos produtos comparados. Condições comerciais, prazos e locais de entrega, instalação e montagem, formas de pagamento, fretes, garantias, marcas e modelos, todos são aspectos que podem explicar preços muito diferentes.

Se esse for o motivo da variação, sugere-se (re)definir o objeto, com todas as características que o produto demandado deve apresentar para a satisfação do interesse público e, a partir daí,

pesquisar o preço dos produtos compatíveis para, só então, definir o preço estimado.

O segundo passo é uma **análise quantitativa**.

Quando a variação de preços não decorre de diferenças significativas na especificação dos produtos comparados, deve-se desconsiderar os valores demasiadamente discrepantes, descartando referenciais inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados.

Essa **diretriz de tratamento dos dados** vem sendo determinada pelo TCU, que entende a pesquisa de preços como **análise crítica** da consistência dos valores obtidos, avaliando a tendência de variação, **desconsiderando as informações cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado**, com vistas à eliminação ou à suavização da influência de preços muito discrepantes, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, consequentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado.

A **média saneada**, uma metodologia estatística para evitar distorções será apresentada neste guia.

## 2. PLANEJAMENTO

A pesquisa de preços só pode ser realizada se houver adequado planejamento da compra. Isso pressupõe a [especificação precisa e suficiente do objeto](#) a ser adquirido e todas as condições da aquisição, conforme Súmula 177 do TCU.

Infelizmente, na prática administrativa à qual estamos acostumados, a especificação do objeto pode ser inconsistente, insuficiente ou confusa. Nessas condições, o orçamentista não sabe o que está cotando e os fornecedores eventualmente consultados também ficam perdidos.

Diante disso, ao especificar o objeto pretendido, espera-se [clara definição técnica do objeto](#), suficiente e precisa, compatível com a necessidade efetiva a ser atendida.

É importante deixar claro que esse nível de precisão é reservado ao [Termo de Referência](#). Nos Estudos Preliminares e mesmo antes, no Plano Anual de Compras, a pesquisa tende a ser um procedimento mais simples, pois os objetivos são diferentes.

A [especificação do objeto](#) é a representação de um conjunto de requisitos pretendidos de um produto, de modo a atender a necessidade.

Para a adequada coleta de preços é imprescindível a especificação adequada do objeto. Isso inclui a correta avaliação do mercado fornecedor, as opções disponíveis,

marcas e modelos representativos, condições comuns de fornecimento, aspectos acessórios como assistência técnica, instalação, frete, garantia, especialmente quando houver diversos fabricantes. Essa avaliação pode ser realizada por meio de pesquisas na Internet, histórico de compras, consultas às associações, sindicatos, empresas fornecedoras e fontes secundárias, como pesquisas acadêmicas, anuários, catálogos, etc.

É extremamente importante definir as especificações necessárias e suficientes para atendimento das necessidades, levando em conta, por exemplo:

1. Nome comercial e nome técnico
2. Marcas, modelos e fabricantes disponíveis
3. Dimensões
4. Matéria-prima
5. Finalidade
6. Unidade de comercialização
7. Forma de apresentação, embalagem
8. Quantidades estimadas (com memória de cálculo)
9. Prazos, locais e condições de entrega
10. Condições de pagamento
11. Garantia
12. Instalação e suporte
13. Treinamento ao usuário
14. Código do objeto no sistema de compras, se houver

O desempenho da pesquisa de preços é uma função direta da qualidade da especificação do objeto. Quanto pior a descrição do que se pretende comprar, pior a coerência dos preços de referência. Uma das medidas para reduzir os riscos na

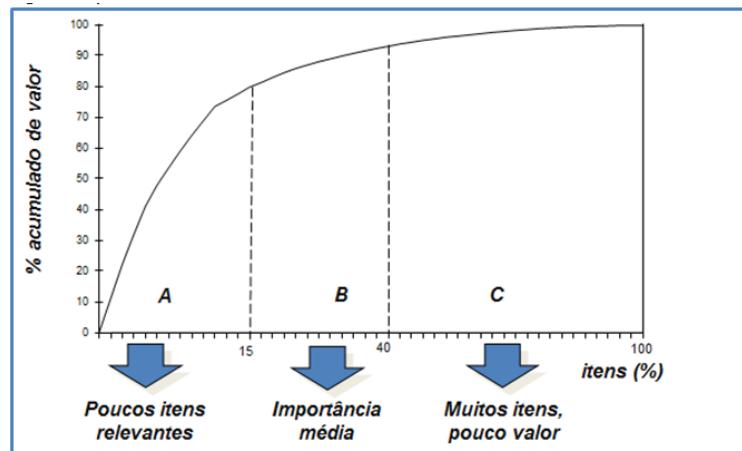
especificação é capacitar adequadamente o pessoal envolvido. Sugere-se evitar a rotatividade e investir em treinamento na área, assim como **envolver** o demandante na pesquisa.

Em muitos casos, as compras envolvem conjunto expressivo de itens, especialmente em medicamentos, alimentos, insumos. Não é raro pregões com 500 ou até mais itens.

Grande parte das compras se enquadra no conceito da “Curva de Pareto” ou “Curva ABC” ou “Regra 80/20”.

Uma típica Curva ABC tem três grupos: A: maior relevância (80%) e menor quantidade de itens (20%); B: relevância (10%) e quantidade intermediárias (30%); C: pouca relevância (10%) e maior quantidade (50%).

### Típica Curva ABC



Os grupos (ou faixas, ou classes) não precisam obedecer ao padrão 80/20, mas algo em torno disso. O objetivo é classificar os objetos em relevância: A (atenção detalhada); B (atenção moderada); C (atenção simplificada).

Em muitas compras é possível evidenciar a regra 80/20: poucos itens de grande relevância, enquanto muitos itens são pouco relevantes.

Diante dessa situação, pode-se argumentar que existe enorme potencial para a gestão estratégica das compras, de modo a planejar as licitações com base na priorização dos objetos conforme a sua posição na Curva ABC.

Para o grupo A, com poucos itens, mas grande relevância econômica, pode-se licitar por item, com a pesquisa de preços mais completa possível, coletando o máximo de preços de referência e aplicando o tratamento matemático adequado para formular preços vantajosos e competitivos.

Para o grupo B, intermediário, pode-se promover agrupamento dos itens em lotes, conforme a homogeneidade dos objetos e a natureza do mercado fornecedor. A pesquisa de preços seria menos rigorosa.

Para o grupo C, com pouca relevância econômica, a pesquisa de preços seria simplificada, pois o impacto de um erro aqui é muito pequeno, insignificante e o custo-benefício da pesquisa de preço é baixo.

Para os itens do grupo C, é mais provável que uma empresa ofereça um desconto maior para fornecer o conjunto integral de itens de baixo valor do que para fornecer um ou outro desses itens isolados. A logística de entrega pode até inviabilizar a venda isolada.

Será que é racional adotar o mesmo rigor, a mesma sistemática, o mesmo procedimento para todo e qualquer item que se deseja adquirir? É racional realizar pesquisas de preço, processar em sistemas, licitar todos os itens individualmente, da mesma forma?

A licitação por item, sem atrativo comercial, pode resultar em licitações desertas, frustradas ou grandes dores de cabeça na gestão contratual. Fornecedores obrigados a entregar produtos com baixa materialidade, diante dos custos logísticos, sobretudo de transporte, podem desistir da entrega ou, no mínimo, impor resistência ao fornecimento. A experiência profissional na área de compras públicas é fértil em exemplos dessa natureza.

Itens menos atrativos geram menor interesse e disputa na licitação.

Quanto maior a quantidade comprada, maior a tendência de obter preço final vantajoso na licitação, fenômeno que é conhecido na Teoria Econômica como [ganho de escala](#). A NLL exige que as quantidades a serem contratadas sejam levadas em conta na definição da estimativa de preço.

Existe ainda o ganho de escopo, que se refere à oportunidade de reduzir custos pela agregação de itens na mesma venda, especialmente custos de logística, armazenamento, transporte.

Esses elementos levam à conclusão de que merece análise apropriada o planejamento das compras, de modo a definir a especificação e a [modelagem da contratação](#) mais apropriadas.

A jurisprudência do TCU pode ser usada como fundamento para adotar a Curva ABC como instrumento de gestão das compras, especialmente em relação à pesquisa de preços. O TCU emitiu o Acórdão 2.096/2013-Plenário recomendando a um órgão a pesquisa de preços com base na Curva ABC:

*análise mais aprofundada nas aquisições de medicamentos de maior valor total de aquisição (medicamentos classificados no grupo “A” da curva ABC) e a ser efetuada uma análise mais expedita nas aquisições de medicamentos de menor valor total (medicamentos classificados no grupo “C” da curva ABC);*

*(TCU. Acórdão 2.096/2013-Plenário)*

Comprar bem não é apenas cumprir a legislação, mas, sobretudo, processar a compra conforme a sua relevância material e estratégica na organização.

# 3. COLETA

Já sabemos que a coleta de preços deve levar em conta a “cesta de preços aceitáveis”, usando variadas fontes disponíveis. Falaremos das fontes de consulta mais conhecidas.

## 3.1. Preços da Administração Pública

Quando o Portal Nacional de Compras Públicas estiver funcionando a todo vapor, como especificado na NLL, teremos ali a maior e melhor fonte de busca de referências.

Mas, por enquanto, não há uma ferramenta incorporada ao PNCP. O que existe é o **Painel de Preços**, uma boa ferramenta, com muitas opções de filtros, interface amigável, intuitiva, resultados em gráficos, por local, cálculos de média, mediana, menor e maior valor, dispersão de preços, detalhamento e exportação dos resultados.

O problema tende a ser a disponibilidade de acesso ao Painel.

Em nosso curso, há uma vídeo-aula detalhando como usar a ferramenta, incluindo a exportação de resultados do Painel de Preços para o Excel.

Recomenda-se especial atenção, ao usar o Painel de Preços, para a adequada seleção de filtros. A busca por um produto específico tem maior chance de ser bem sucedida combinando os campos “nome do material”, “descrição do item” e/ou “descrição complementar”.

Além do Painel de Preços, existem diversos outros repositórios de preços praticados e registrados pela Administração Pública.

Pode-se encontrar atas de registro de preços usando o [Google](#). Um exemplo é a expressão de busca: <"ata de registro de preços" dipirona "500mg" 2023 "prefeitura municipal">. Sugere-se usar, também, o filtro <"site:gov.br"> nas buscas do Google, para limitar a sites de órgãos públicos e aumentar a chance de localizar documentos de interesse.

Além de fontes abertas, existem sistemas privados que permitem buscas em preços praticados e registrados do setor público. Os sites [bancodeprecos.com.br](http://bancodeprecos.com.br), [cotacaozenite.com.br](http://cotacaozenite.com.br) e [fontedeprecos.com.br](http://fontedeprecos.com.br) são os exemplos mais conhecidos. Esses sistemas permitem cadastro gratuito para teste e uso efetivo por meio de assinatura. Sugere-se avaliar a pertinência e oportunidade de adquirir um desses serviços como apoio às pesquisas de preços.

Qualquer que seja o meio de pesquisa adotado, o uso de preços registrados ou praticados no setor público deve ser formalizado por meio da descrição dos documentos de referência utilizados, a fim de que seja possível recuperar a mesma informação para conferência, caso seja necessário.

A possibilidade de [atualização monetária de preços praticados ou registrados](#) é prevista na NLL. Sugere-se que sua adoção seja baseada nos riscos envolvidos, do comportamento de preços do objeto e da eventual escassez de referências atuais.

### **3.2. Preços históricos do próprio contratante**

Esta é uma fonte de referência válida, especialmente considerando os objetos demandados de modo frequente. Para realizar a busca aos registros de transações anteriores da própria entidade contratante, sugere-se tomar cuidado de avaliar aspectos como:

- compatibilidade de especificações e quantidades
- prioridade para histórico recente
- comportamento de preços volátil ou sazonal
- atualização de valores defasados
- frete, condições de fornecimento, garantia
- variação cambial
- obsolescência tecnológica
- riscos e materialidade envolvida

### **3.3. Mídia e Internet**

A NLL permite que sejam utilizados preços disponíveis em **mídia especializada**, entendida como aquela que expressa os preços médios de produtos no mercado nacional, servindo como um parâmetro para negociações ou avaliações no ramo de atuação ao qual pertence.

Um exemplo é a **Tabela Fipe**, que deriva de estudos realizados em todo o país, havendo um notório e amplo reconhecimento no âmbito que atua. O TCU, inclusive, já a reconheceu como a fonte de referência a ser utilizada para compra de veículos, conforme Acórdão 7.502/2015-2C.

Outro exemplo importante é a **Pesquisa ANP** de preços de combustíveis. A Agência Nacional do Petróleo (ANP) realiza levantamento regulares de preços em muitas cidades. Recomenda-se que seja adotada essa referência para licitar fornecimento de combustíveis por maior desconto. Isso evita os problemas mais comuns nesse tipo de compra: a variação frequente dos preços nas bombas. Mesmo que o seu município não seja pesquisado pela ANP, você pode adotar um parâmetro médio em relação a um município mais próximo, com base numa pesquisa nos postos locais. Para encontrar editais de licitação com essa modelagem, procure na busca textual do Comprasnet ou no Google.

Outras mídias especializadas:

FONTE	ENDEREÇO
Procon MG: consumidor	<a href="http://www.almg.gov.br/procon/pesquisa_preco">http://www.almg.gov.br/procon/pesquisa_preco</a>
ANP: combustíveis	<a href="http://www.anp.gov.br/preco">http://www.anp.gov.br/preco</a>
TCE-RJ: diversos produtos	<a href="https://www14.fgv.br/tcerj/cc01w100.asp">https://www14.fgv.br/tcerj/cc01w100.asp</a>
Curitiba: supermercado	<a href="http://disqueeconomia.curitiba.pr.gov.br">http://disqueeconomia.curitiba.pr.gov.br</a>
SP: alimentos no varejo	<a href="http://ciagri.iea.sp.gov.br/nia1/precos_medios.asp?cod_sis=4">http://ciagri.iea.sp.gov.br/nia1/precos_medios.asp?cod_sis=4</a>
Conab: produtos agropecuários	<a href="https://www.conab.gov.br/info-agro/precos">https://www.conab.gov.br/info-agro/precos</a>
Conab: hortigranjeiros	<a href="http://www3.ceasa.gov.br/prohortweb/">http://www3.ceasa.gov.br/prohortweb/</a>
Ceagesp: alimentos no atacado	<a href="http://ceagesp.gov.br/entrepuestos/servicos/cotacoes">ceagesp.gov.br/entrepuestos/servicos/cotacoes</a>

Outro tipo de fonte é o **site especializado**, página de Internet que expressa os preços médios de produtos no mercado

nacional, vinculado a um portal online com a utilização de ferramentas de busca de preços ou tabela com listas de preços, atuando de forma exclusiva ou preponderante, na análise de preços de mercado ou na comercialização de produtos de um setor de mercado, desde que haja um notório e amplo reconhecimento no âmbito de sua atuação. Exemplos:

1. Veículos: [www.webmotors.com.br](http://www.webmotors.com.br) e  
<https://www.carrosnaweb.com.br/>
2. Imóveis: [www.zap.com.br](http://www.zap.com.br), [www.wimoveis.com.br](http://www.wimoveis.com.br)  
[www.imovelweb.com.br](http://www.imovelweb.com.br)
3. Informática: [www.kabum.com.br](http://www.kabum.com.br),  
[www.megamamute.com.br](http://www.megamamute.com.br),  
[www.balaoinformatica.com.br](http://www.balaoinformatica.com.br)

Finalmente, **sites de domínio amplo** são portais de comércio eletrônico ou de fabricante do produto detentor de boa credibilidade no ramo de atuação. Desde que seja uma empresa legalmente estabelecida e cadastrada no CNPJ. Exemplos: [www.americanas.com.br](http://www.americanas.com.br), [www.amazon.com](http://www.amazon.com) e [www.submarino.com.br](http://www.submarino.com.br)

Na formalização da pesquisa deve-se descrever nos autos o meio de pesquisa adotado e os parâmetros introduzidos (ex: as palavras-chave, período, especificação etc.) com a impressão (em papel ou em arquivo PDF, opção que sugere-se regulamentar em norma interna) da página, fazendo constar: quem fez, onde, qual meio de consulta, identificação do consultado, período, data da pesquisa e endereço do site.

Essa preocupação, de formalizar a pesquisa de modo adequado, será tratada em detalhes mais adiante. Aqui, importante saber que a comprovação da informação conforme foi capturada tem a ver, especialmente, com a natureza volátil da Internet. Imprimir (ou gravar em PDF) ajuda a dar rastreabilidade à informação e, com isso, melhorar os controles internos.

É extremamente relevante lembrar que as condições de comércio oferecidas pelo varejo ao consumidor final podem ser diferentes das condições comerciais nas vendas a entidades submetidas a regras de licitação. Formas de pagamento, frete, economia de escala, custos administrativos de formalização da venda podem interferir nos preços referenciais quando comparamos o mercado privado e o setor público.

### 3.4. Cotação de fornecedores

Essa tem sido, historicamente, a fonte prioritária e muitas vezes a única nas pesquisas de preço. Já nos dedicamos longamente a desmistificar a relevância desse tipo de referência.

Entretanto, sabe-se que em muitos casos será necessário e até imprescindível que se busquem orçamentos no mercado fornecedor, sobretudo quando não existir preços históricos, valores registrados ou praticados na Administração Pública ou dados na Internet.

Dessa forma, espera-se que os orçamentos de fornecedores sejam **atuais, suficientemente detalhados para especificar**

claramente o objeto, oriundos de pessoas jurídicas distintas, desvinculadas, devidamente identificadas e pertencentes ao ramo do objeto licitado.

É importante definir e justificar nos autos a **abrangência geográfica da pesquisa**. Pode ser uma área geográfica previamente delimitada, como, por exemplo, uma cidade, uma unidade da federação, uma região, ou até mesmo abrangência nacional.

A respeito do **método de coleta**, a NLL exige solicitação formal, o que pode ser detalhado por meio de regulamentos específicos, provavelmente envolvendo e-mail ou outra forma de contato formal. O importante é que exista, para cada método empregado, adequada formalização, de forma a tornar rastreável a informação obtida.

É muito importante que, ao fornecedor consultado, sejam apresentados todos os detalhes relevantes do objeto que se pretende adquirir e as condições de fornecimento que possam influenciar nos custos e, portanto, nos preços. Recomenda-se encaminhar o detalhamento das especificações e condições definidas para o objeto, suporte ou garantia, forma de entrega, embalagem, validade e outros aspectos.

Recomenda-se de 3 a 5 dias úteis como prazo de resposta ao pedido de cotação, a contar da data de recebimento do pedido. Isso depende do regulamento próprio do órgão contratante. No governo federal, a IN 65/2021 descreve a diretriz de estabelecer prazo “compatível com a complexidade do objeto”.

Para seleção dos fornecedores a serem consultados, sugere-se ampliar ao máximo o envio de pedidos, caso exista algum mecanismo automatizado. Do contrário, começar com os fornecedores com quais se mantém relação comercial atual. Depois, os cadastrados e que tenham fornecido no passado objeto similar ou atuem no ramo. O próximo passo é consultar fornecedores que venceram ou participaram de licitações de objetos similares em outros órgãos públicos, valendo-se das mesmas fontes citadas na seção 3.1. Um método alternativo é consultar lista de empresas do ramo por meio da Internet.

Certificar-se de que a empresa consultada realmente fornece o produto pesquisado.

Os fornecedores locais poderão ser consultados diretamente em seus estabelecimentos.

Recomenda-se que o método adotado para seleção dos fornecedores consultados deve ficar registrado e justificado nos autos do processo de pesquisa de preços.

Na escolha dos fornecedores a serem consultados e quando da obtenção dos orçamentos, tomar especial cuidado com a verificação do quadro societário, representantes, endereço, telefone, e-mail, página na Internet, evitando empresas com sócios e representantes em comum, relações de parentesco, endereços e telefones idênticos, sites iguais. Cotações originadas de fornecedores vinculados entre si podem macular a lisura do procedimento, ferindo os princípios da licitação previstos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, caput, da Constituição Federal (Acórdão TCU 3.195/2017-2C).

Atentar, ainda, para o risco de cotação com fornecedores “fantasmas”, que não atuam efetivamente no mercado ou não demonstram capacidade operacional, técnica ou econômica para fornecer o produto nas condições pretendidas. Essas cotações não são válidas.

Veja que, se a aquisição pretendida é de grande volume, faz mais sentido tentar buscar orçamentos diretamente dos grandes fabricantes, para aumentar a chance de obter um preço de referência minimamente confiável (Acórdão TCU 2.569/2018-P).

Recomenda-se especial atenção com a oferta de “facilidades” por certos fornecedores, como a coleta de preços com “parceiros” comerciais. Isso pode ser considerado crime, uma fraude à licitação. Os preços coletados durante a fase interna do processo de compras devem ser obtidos pelos agentes públicos, de modo independente e autônomo em relação aos fornecedores, com procedimentos idôneos e que verdadeiramente busquem definir estimativas coerentes com os preços de mercado, aptos a salvaguardar os interesses do comprador e servir de referência eficiente e adequada para o julgamento da transação pretendida.

É relevante atentar para o fato de que existem diversos [tipos de preços](#) encontrados no mercado. A qualidade da pesquisa depende da homogeneidade das referências em relação ao tipo de preço. Exemplos de tipos de preços: à vista; a prazo; de contrato; de tabela; negociado; de varejo; de atacado.

Quanto à [temporalidade](#) dos orçamentos e outras referências coletadas, sugere-se análise preliminar do comportamento do mercado específico do objeto pretendido, com justificativa nos

autos do processo em caso de volatilidade, instabilidade ou sazonalidade. Os gêneros alimentícios, por exemplo, podem ter intervalo de coleta reduzido, em função da volatilidade dos preços ou efeitos sazonais de safra. Produtos dependentes do dólar também podem sofrer variação significativa em curto espaço de tempo.

Em geral, considerando a estabilidade média da economia, referências de preço dos últimos 12 meses podem ser aceitas com segurança. Mas o caso deve ser avaliado conforme o cenário econômico vigente. A defasagem da pesquisa em momentos de crise e instabilidade do mercado pode comprometer a coerência da estimativa (Acórdão TCU nº 1.462/2010-P).

A NLL define 6 meses da publicação do edital como prazo máximo para usar orçamentos na pesquisa de preços. Isso exige cuidado adicional, pois o prazo interno de tramitação do processo pode dificultar ou até inviabilizar a pesquisa com esse tipo de fonte.

Por fim, recomenda-se cuidado especial com a [homogeneidade das condições](#) nas diversas referências de preço obtidas, considerando os seguintes aspectos:

- 1) [Especificação](#) – o objeto referenciado deve corresponder ao pretendido
- 2) [Referenciais contemporâneos](#) – as referências devem ser da mesma época
- 3) [Quantidade](#) – as quantidades referenciais, sempre que possível, devem ser similares àquela pretendida

pela Administração, para evitar distorções pela economia de escala

4) **Unidade** – a unidade de fornecimento deve ser compatibilizada para um mesmo padrão, fazendo-se a conversão se necessário (quilo x rolo; unidade x metro).

O preço unitário comparado deve refletir sempre a mesma base-padrão

5) **Logística** – considerar diferenças relativas ao frete ou condições especiais de transporte, entrega e armazenamento

Esse aspectos, sempre que o risco for compatível, devem estar contemplados por meio de justificativas técnicas na memória de cálculo da pesquisa de preços. Não se espera que todos esses elementos sejam considerados para todos os produtos a serem comprados, mas apenas para aqueles prioritários em função da sua materialidade ou criticidade, devidamente justificadas no planejamento da pesquisa de preços.

## 4. TRATAMENTO

Em minha experiência de pesquisador e auditor, a metodologia mais indicada para tratar os dados coletados é a “**Média Saneada**” (MS), consistente, primeiro, em apurar o Desvio-Padrão (DP), somar à Média (M) para obter o Limite Superior (LS) e subtraído à média, encontrando o Limite Inferior (LI). Valores fora dos limites são expurgados, resultando em conjunto mais homogêneo e média mais acurada. Pode-se repetir o procedimento, caso ainda existam preços na amostra fora da nova faixa de limites.

A “média saneada” vem sendo adotada por algumas entidades governamentais e até mesmo o TCU já usou em suas auditorias (Acórdão nº 355/2019-P). O **Coeficiente de Variação (CV)** é usado como elemento homogeneizador de amostras. O CV é calculado pela divisão do Desvio Padrão (DP) pela Média (M): **CV = (DP/M) x 100**. Quanto menor o CV, mais homogêneo o conjunto de dados. Gealmente, um CV menor ou igual a 25% indica uma amostra aceitável e a média, nesse caso, passa a valer como valor estimado para a contratação, sempre levando em conta conjunto de três ou mais elementos.

Essa é a metodologia que se sugere como tratamento estatístico robusto dos dados coletados. Para os casos mais simples, quando o risco da compra não é significativo, pode-se adotar a média, mediana ou menor valor como método de definição da referência.

A **Média** é um dos métodos mais comuns para definir preços de referência. Por exemplo, se a amostra tem cinco itens, somam-se os preços unitários e divide-se o total por cinco.

Porém, a média é fortemente influenciada por valores extremos. Por isso, em amostras sem homogeneidade, pode não representar adequadamente a tendência central dos preços. **Recomenda-se** não utilizar a média sem tratamento dos dados.

Já a **Mediana** é definida por estar na posição central das referências coletadas. Por exemplo, considerem-se os valores (1,50; 2,20; **3,50**; 4,00; 10,00) como os preços coletados. Se for utilizado o método da mediana, o preço de referência será 3,50, pois é o valor que está na posição central da amostra, conforme destacado em negrito. Se fosse a média simples, seria 4,24.

O TCU, no Acórdão n.º 3068/2010-Plenário, afirmou que “o preço de mercado é mais bem representado pela média ou mediana uma vez que constituem medidas de tendência central e, dessa forma, representam de uma forma mais robusta os preços praticados no mercado”.

Mas o próprio TCU também já expressou os riscos de usar a média, porque é **bastante sensível** aos valores extremos do conjunto. A média não é uma medida dita robusta (Acórdão nº 6324/2012-2C).

Diante disso, **sugere-se** usar a Mediana, nos casos que não exigem tratamento mais rigoroso, pelos riscos envolvidos.

mediana (...) pode ser uma medida de tendência central mais representativa que o valor médio, sobretudo nos casos de amostras com valores destoantes.

#### TCU. Acórdão nº 631/2014-Plenário

---

No Acórdão nº 3033/2013-Plenário o TCU reforçou os argumentos em favor da Mediana em vez da Média, afirmando que por ser medida de centro da distribuição dos dados, a Mediana “*se torna mais robusta do que a média, pois não é tão sensível às observações que são maiores ou muito menores do que as restantes (outliers), reduzindo assim o efeito da volatilidade das observações*”.

Existe, ainda, a possibilidade de adotar o menor dos valores disponíveis na pesquisa, o mínimo do conjunto. Essa opção, entretanto, merece muita cautela. Há o risco de desestimular fornecedores e promover insucesso na licitação.

A adoção do menor valor, com base na jurisprudência do TCU, se aplicaria em casos de mercado restrito, com poucos fornecedores ([Acórdão 8514/2017-2C](#)).

Média, Mediana e Mínimo são métodos simples, aplicáveis a processos de baixo risco. A técnica mais indicada, quando se deseja um tratamento robusto dos dados é a Média Saneada.

## 5. FORMALIZAÇÃO

Como todo procedimento administrativo, a pesquisa de preços exige formalização apropriada.

A jurisprudência orienta no sentido de que a pesquisa seja realizada com base em **padronização do processo de estimativa**, de forma a conferir confiabilidade e representatividade para aferição dos preços correntes de mercado, permitindo a formação de juízo acerca da adequação das propostas pela comissão de licitação (Acórdão TCU 1.878/2015-2C).

No Acórdão 1.988/2013-P, o TCU determinou o desenvolvimento de métodos eficientes para pesquisa de preços, com o estabelecimento de procedimento padronizado.

Já no Acórdão 4.695/2012-P, o TCU determinou o estabelecimento de **procedimento formal de elaboração das estimativas de preços**, de modo que se documente a elaboração das estimativas no processo de contratação.

É fundamental, portanto, criar norma interna que discipline a pesquisa de preços na unidade compradora. Pode-se adotar a norma federal como referência, mas é preciso deixar claro quem é responsável pelas atividades, o fluxo do procedimento e como ele deve ser formalizado e inserido no processo de compra.

É importante ressaltar a necessidade de identificação da fonte de informação e identificação do agente responsável pela elaboração da pesquisa, conforme Acórdão TCU nº 2.451/2013–Plenário.

Nessa mesma linha, deve-se **atentar para os seguintes aspectos:**

- A) identificação do agente responsável pela cotação (Ac TCU 909/2007-1C e 2.451/2013)
- B) empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente (Ac TCU 1.782/2010-P)
- C) empresas pesquisadas não podem ser vinculadas entre si (Ac TCU 4.561/2010-1C)
- D) caracterização completa das fontes consultadas (Ac 3.889/2009-1C)
- E) indicação fundamentada e detalhada das referências utilizadas (Ac TCU 1.330/2008-P)
- F) metodologia utilizada e conclusões obtidas (Nota Técnica AGU/PGF/UFSC 376/2013)
- G) data e local de expedição (Ac TCU 3.889/2009-1C)

Exemplo de dados que caracterizam as fontes consultadas: nome do informante, meio de consulta, data da consulta, URL do site, CNPJ do fornecedor, quantidade, valor e especificação do objeto, condições de pagamento e entrega (Acórdão TCU 1.426/2017-Plenário).

Todas essas informações devem constar do processo da pesquisa. Em especial, as memórias de cálculo e fontes de consulta pesquisadas (Acórdão TCU 1.091/2007-P e 3.545/2018-1C).

A documentação da pesquisa deve conter, como se nota, informação suficiente para que qualquer interessado seja capaz de entender como foi realizada, quem fez, quais métodos e fontes foram utilizados, razões de escolha, resultados obtidos, análise e tratamento. Entre os potenciais interessados estão: os concorrentes da licitação, outras empresas, cidadãos, agentes de controle.

Por isso, a documentação deve conter o planejamento e todos os parâmetros utilizados na pesquisa, seu responsável, as fontes consultadas, referências encontradas e o produto final, a faixa de preços aceitáveis resultante.

E tão importante quando documentar os resultados positivos é registrar as buscas frustradas. Pode ser inviável encontrar referências suficientes, principalmente quando o objeto é incomum ou de área especializada como, por exemplo, materiais e equipamentos do setor científico ou laboratorial.

Esse procedimento de documentar a pesquisa de preços nos autos do processo serve para viabilizar o exercício dos controles interno, externo e social, que pode ocorrer em todo ato de entidades submetidas a licitação.

O mais relevante na formalização da pesquisa é indicar de onde os dados foram obtidos e como podem ser rastreados.

No caso do Painel de Preços e outras ferramentas similares, isso é feito por meio dos dados que descrevem a referência de cada licitação nos dados exportados para o Excel. Qualquer pessoa pode conferir os dados no respectivo repositório, simplesmente pesquisando pelo órgão responsável pela licitação, a modalidade, o número do processo e a descrição ou número do item.

Não faz sentido imprimir uma informação que está disponível na Internet. Bastaria informar os dados para que ela possa ser recuperada, se for necessário. No máximo, digitalizar os comprovantes em PDF.

Concluídos todos esses conteúdos, que tal concluirmos, relembrando os elementos mais relevantes e resumindo o que aprendemos?

## 6. RESUMO METODOLÓGICO

Como Guia de Sobreviência, a pesquisa de preços exige:

- 1) **OBJETO**: Especificação clara, suficiente e adequada. Verificar descrição, quantidade, condições de entrega e encargos, condizentes com o mercado disponível.
- 2) **PLANEJAMENTO**: Preparar estratégia de orçamentação, conforme o risco do objeto – com a ajuda, se for o caso, da Curva ABC.
- 3) **COLETA**: buscar as referências disponíveis, conforme a estratégica planejada.
- 4) **TRATAMENTO**: usar mecanismos estatísticos, conforme o planejamento, levando em conta o risco.
- 5) **FORMALIZAÇÃO**: elaborar documentação da pesquisa.

Se seguir esses passos, a pesquisa de preços tem boas chances de expressar, com segurança razoável, a faixa de preços aceitáveis de acordo com a lógica de mercado, compatível com as condições de compra pretendidas e as características relevantes do comprador.

Não esqueça que a pesquisa de preços é um controle interno, destinado a reduzir os riscos na busca de uma compra vantajosa. E, como todo controle, não é infalível, nem deve ser mais caro que o risco para o qual foi aplicado.

A pesquisa de preços também é uma prática que exige a competência apropriada, que se traduz em conhecimento, habilidade e atitude. O conhecimento você obteve com a leitura deste material. A habilidade, espero que possa obter com a leitura atenta deste manual, aprimorando com a experiência.

A atitude, só depende de você. Torço, sinceramente, para que se sinta estimulado a desenvolvê-la da melhor forma possível, em resposta ao enorme desafio de cumprir a nobre missão de entregar valor público para a sociedade.

Um grande abraço, cheio de fé, esperança e amor, os melhores controles para os grandes riscos da vida.