

(X) Graduação () Pós-Graduação

A IMPORTÂNCIA DA ATUALIZAÇÃO DE PESQUISA DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PÓS-PANDEMIA

Vanessa Juliana Rosendo Correia da Silva
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS
vanessa.juliana@ufms.br

Márcia Maria dos Santos Bortolucci Espejo
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS
marcia.bortolucci@ufms.br

RESUMO

Esse artigo objetiva, por meio de um ensaio teórico de base bibliográfica e documental, evidenciar a importância dos procedimentos de atualização de pesquisa de preços para a contratação da Administração Pública no pós-pandemia. Especificamente, buscou-se evidenciar os impactos da pandemia nas contratações públicas; o papel da Contabilidade nas licitações - principalmente em vista da Lei nº 14.133/21 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei nº 101/2000; os procedimentos de pesquisa de preços nas licitações e a demanda por eficiência, economicidade e legalidade na gestão do Estado no pós-pandemia. A pandemia de covid-19 ocasionou crises que permearam a vida cotidiana, as instituições, a saúde coletiva e a burocracia pública - no qual se incluem as licitações. A flexibilização dos procedimentos licitatórios se deu respaldada pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, Lei nº 13.979/2020 e com a Medida Provisória nº 926/2020 em prol da concretização do direito social à saúde. Diante desse panorama, analisa-se o contexto de contratações públicas pós-pandemia e a pesquisa de preços como elemento fundamental na concretização da eficiência, transparência, probidade, legalidade direcionadas ao bem-estar e desenvolvimento da comunidade social.

Palavras-chave: Licitações. Contratação Pública. Contabilidade. Gestão Pública. Compras Públicas. Vendas Governamentais.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem o objetivo de analisar a importância dos procedimentos de atualização de pesquisa de preços para a contratação da Administração Pública no pós-pandemia. Para cumprir com esse objetivo geral são estruturados objetivos específicos, entre os quais está a análise dos impactos da pandemia nas contratações públicas; a verificação do papel da Contabilidade nas licitações; a observação dos procedimentos de pesquisa de preços nas licitações e a compreensão da sua relevância no pós-pandemia.

A pandemia de covid-19 consiste em um dos fenômenos lesivos mais importantes da atualidade devido a sua elevada abrangência e aos desdobramentos que provocou no campo da vida cotidiana, da economia, do trabalho, da educação e da saúde pública coletiva

(NATIVIDADE et al, 2020). A burocracia pública também foi afetada pela pandemia, principalmente as contratações. Foi necessário, como será demonstrado, flexibilizar determinados procedimentos licitatórios para atender com eficiência à concretização do direito social à saúde, impedir novas contaminações e evitar mais mortes.

No pós-pandemia é fundamental reforçar os mecanismos de eficiência, transparência, probidade, legalidade, de modo que a Contabilidade Pública cumpra uma função central nas dinâmicas da gestão do Estado. Aponta-se, neste ensaio teórico, como a Lei de Responsabilidade Fiscal posiciona a contabilidade pública na tarefa de controle orçamentário e financeiro no decurso das práticas gerenciais e no direcionamento ao bem estar da comunidade social.

1. OS IMPACTOS DA PANDEMIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988 apresenta a previsão de algumas situações de excepcionalidade em vista de calamidades públicas. Essas previsões se encontram na redação da Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, a Lei nº 14.133/21 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei nº 101/2000. De acordo com essas normas jurídicas é possível realizar uma flexibilização de procedimentos de contratação pública, principalmente de ajuda ao combate de crises, como tratam Ribeiro et al (2020).

No início de 2020, na cidade de Wuhan na China começou a se desenhar um cenário de crise sanitária com o surto de coronavírus. O coronavírus têm como efeito ocasionar uma síndrome respiratória aguda severa, que recebe o nome de Covid-19. Tal vírus expandiu-se de tal modo que, no segundo semestre de 2022, já havia provocado 722.285 mortes (RODRIGUES et al, 2020). É nesse panorama que é elaborado o Decreto Legislativo nº 6/2020 pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2020), para reconhecer o estado de calamidade pública em vista da COVID-19 no país.

Natividade et al (2020) apontam que a expansão do vírus SARS-Cov-2 alterou a tomada de decisão dos estados e municípios. Os procedimentos da burocracia brasileira foram impactados com o distanciamento social obrigatório, a proibição de realização de eventos públicos, a interrupção de aulas presenciais, o fechamento de empresas e o isolamento dos indivíduos em seus domicílios para conter a transmissão do vírus e as taxas de mortalidade.

Nesse panorama, a Lei de Licitações estabelece algumas normas para que o gestor público atue com eficiência na realização de contratações direta de bens e serviços sem que

fosse preciso realizar a licitação. Essas normas seguem a demanda por combate do coronavírus, e se efetivam no contexto de promulgação da Lei nº 13.979/2020 que trata da imposição de medidas flexíveis para a promoção da saúde pública no contexto da pandemia (RIBEIRO et al, 2020).

Aqui importa ressaltar que o procedimento da licitação se dá mediante uma etapa interna, no qual segue a sequência de requisição da unidade interessada; de elaboração de uma estimativa do valor com a pesquisa de preços; de autorização do gasto; criação do instrumento convocatório e seus anexos; investigação da minuta do ato convocatório à cargo da assessoria jurídica; e de publicação do aviso de licitação e, com a adequada divulgação do edital (AMORIM, 2017).

Ferreira, Vieira e Perciani (2021) ressaltam que o Estado cumpre com algumas funções importantes que demandam o uso de materiais e serviços. As contratações públicas são um instrumento para a realização dessas funções, a sua normatização se dá com a Constituição Federal de 1988, em um capítulo sobre os trâmites da Administração Pública, com principal atenção para o artigo 37, inciso XXI, que trata das licitações. Destaca-se que as contratações empreendidas pela Administração Pública têm regras próprias que se distinguem das contratações da iniciativa privada.

Assim, com a Medida Provisória nº 926/2020, estruturam-se procedimentos sobre a aquisição de bens, serviços e insumos para o enfrentamento da emergência sanitária. A saúde pública consiste em um bem fundamental que sofre violações com o coronavírus e que demanda a elaboração de regras administrativas acerca da gestão financeira e patrimonial do território nacional (RIBEIRO et al, 2020).

Diante da construção desse panorama sobre as contratações públicas no panorama da pandemia de COVID-19, a próxima seção analisa o papel da contabilidade nas licitações, para assim esclarecer a fundamental importância de atualização de pesquisa de preços nas licitações pós-pandemia.

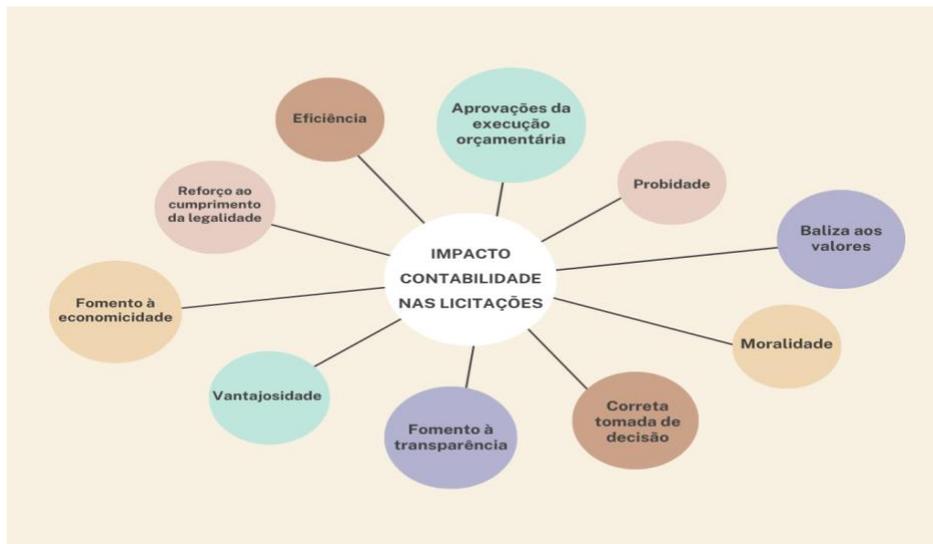
2. O PAPEL DA CONTABILIDADE NAS LICITAÇÕES

A Contabilidade Aplicada à Administração Pública abrange os níveis do Poder Público Federal, Estadual, Municipal e no Distrito Federal, o seu marco se encontra na Lei 4.320, de 17 de março de 1964 com a integração das normas gerais de direito financeiro. A Contabilidade Pública funciona como um instrumento da administração para a correta tomada de decisões.

Esse campo empreende o controle e as avaliações de desempenho das organizações em consideração as práticas no campo econômico e financeiro (TORMEM; METZNER; BRAUM, 2006).

Destaca-se, na Figura 1, os impactos da Contabilidade para o campo das licitações.

Figura 1. Os impactos da Contabilidade nas Licitações



Fonte: Elaboração própria a partir de STJ (2014)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei n.º 101/2000, determina que a contabilidade pública possui as funções de controle orçamentário e financeiro, ademais uma responsabilidade gerencial. A LRF esclarece a importância das informações contábeis para a Administração Pública e para a comunidade social. Assim, pontua-se:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Mauss et al (2006) esclarecem que a contabilidade tem o objetivo de elaborar o substrato teórico de modelos de gestão, com vista ao objetivo de evolução do patrimônio. A contabilidade se localiza como parte do próprio desenvolvimento do ser humano e da comunidade social. A origem desse campo de conhecimento se relaciona com a demanda por registrar operações de comércio conforme se dava a expansão de bens e valores dos sujeitos.

A Contabilidade Pública realiza essa tarefa de registrar as previsões da receita e a determinar o campo das despesas, de acordo com o disposto no Orçamento Público e conforme

as aprovações da execução orçamentária (TORMEM; METZNER; BRAUM, 2006). No panorama da pandemia e da pós-pandemia, essa tarefa se torna fundamental para que, ainda que exista uma flexibilização de procedimentos para a efetivação da saúde coletiva, estabeleçam-se formas de controle que beneficiem a comunidade social e não ocasionem prejuízo às contas públicas.

Entre essas práticas de atenção da Contabilidade em prol da condução das licitações, encontram-se os procedimentos de pesquisa de preços. A pesquisa de preços é um procedimento prévio e essencial para analisar se existem recursos o bastante para alcançar as despesas advindas de contratação pública (STJ, 2014). Diante disso, a próxima seção objetiva discutir a importância nos procedimentos de atualização de pesquisa de preços nas licitações pós-pandemia.

3. A IMPORTÂNCIA NOS PROCEDIMENTOS DE ATUALIZAÇÃO DE PESQUISA DE PREÇOS NAS LICITAÇÕES PÓS-PANDEMIA

É importante pontuar que a pandemia impôs a flexibilização das práticas da administração pública, de tal modo que as formas de fiscalização, acompanhamento e avaliação das ações institucionais perderam alcance principalmente com a imposição da virtualidade - como expõe a análise do Senado (2021). No pós-pandemia ressalta-se a necessidade de reforçar os princípios da Administração Pública principalmente no âmbito das licitações, o que amplia a importância dos procedimentos de atualização da pesquisa de preços.

A pesquisa de preços é o instituto que fundamenta o julgamento da licitação, visto que estabelece o preço de referência nas contratações públicas. Nesse sentido, o preço se dirige a proporcionar apoio ao processo orçamentário de uma demanda financeira; realizar a definição da modalidade de licitação, de acordo com a norma jurídica (BRASIL, 2012).

Além disso, permite atuar como fundamento para a aceitabilidade de propostas; respaldar a economicidade da compra ou contratação, e ainda, da prorrogação contratual; realizar a justificativa de uma compra no sistema de registro de preços (BRASIL, 2012). É importante destacar que a pesquisa de preço cumpre com um prazo de validade, de acordo com a Instrução Normativa N° 3, de 20 de Abril de 2017, ao qual segue o prazo de validade de 180 dias.

Os procedimentos de atualização de pesquisa de preços nas licitações, ao qual deve se considerar o panorama pós-pandemia e as demandas por transparência, efetividade e economicidade, auxiliam na construção de uma base de confronto e exame de propostas de contratação pública. A análise do preço justo abarca o que a Gestão Pública se compromete a pagar na contratação, com respeito ao edital e a aceitabilidade dos preços unitário e global (STJ, 2014).

Mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual (STJ, 2014).

A Lei Federal nº 14.133/2021 realizou a unificação das regras de licitações e contratos no país. De acordo com essa norma, o procedimento de pesquisa de preços se estabelece de acordo com o objeto do contrato. A nova norma estima que o valor no processo licitatório direcionado a aquisição de bens e serviços é estabelecido conforme o melhor preço (FORTINI; BRAGANBOLI, 2021).

Assim, a pesquisa de preço no transcurso dos pós pandemia possui uma fundamental importância expressa nas seguintes funções, como destacado em STJ (2014):

- informa o preço justo de referência no qual a Administração possui a intenção de contratar;
- permite verificar a presença de recursos que cubram as despesas da contratação pública;
- ajudam a definir a modalidade licitatória;
- justificam preços na contratação direta;
- permitem identificar sobre preços;
- servem para identificar jogos de planilhas;
- auxiliam na identificação de proposta inexequível;
- permitem impedir contratação acima do preço exercido no mercado;
- garantem a seleção da proposta mais vantajosa;
- ajudam o gestor a compreender as demandas de negociação com os fornecedores;
- atuam como parâmetro para modificações contratuais;

- subsidiam a tomada de decisão do pregoeiro na desclassificação de propostas que não sigam o edital.

Brasil (2012) destaca que a pesquisa de preços pode impactar em até 45% do tempo de realização de um processo licitatório. Se as licitações ocorrem de forma prejudicial, geram inúmeros outros efeitos negativos para a condução da ética pública e da governança. Destaca-se que a concorrência não é o único elemento que permite estabelecer um preço justo, visto que cada vez mais os fornecedores estão se empenhando na busca por maiores lucros (BRASIL, 2012), e é aqui que se reforçam as ações no campo da Contabilidade Pública.

O processo licitatório objetiva responder às demandas do Poder Público no campo federal, estadual, distrital e municipal, como já pontuado, além de abarcar as administrações atinentes ao Legislativo, Executivo, Judiciário, Tribunais de Contas e Ministério Público. A definição de preços nas contratações públicas contribui com as estratégias de combate à corrupção, ao nepotismo e aos favorecimentos pessoais (ALVES, 2020).

Destaca-se que o procedimento de atualização de pesquisa de preços nas licitações pós-pandemia se baseia no Princípio da Economicidade, e está assim expresso no caput do artigo 70 de nossa Constituição, que aponta:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Além disso, pontua o Tribunal de Contas da União:

A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (GUID 3910/38). Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço (ISSAI 300/11). Refere-se à capacidade de uma organização gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição. (TCU, 2020, p. 16)

De acordo com o Tribunal de Contas da União no Acórdão 769/2013 – Plenário, a falta da pesquisa de preço pode levar a contratação de serviço com um preço muito maior do que o realizado pelo mercado. A ausência da pesquisa de preço acarreta em violação do princípio da economicidade, do viés competitivo do certame, ocasiona prejuízos à transparência e impede a elaboração das propostas pelos licitantes (STJ, 2014).

Nesse sentido, tem-se o caso do Governo do Distrito Federal (GDF) em 2013, no qual

pretendia-se a compra de R\$85 milhões em medicamentos direcionados ao tratamento de câncer. Todavia, com a atuação dos auditores do Tribunal de Contas foi observado que os preços estimados eram suspeitos, com uma diferença em 10.000% em relação aos preços praticados por outros órgãos do Poder Público. Um gasto de R\$ 85 milhões foi para R\$ 12 milhões (BRASIL, 2012).

As pesquisas de preço, trata Alves (2020), resultam em uma técnica no qual está expresso os princípios da legalidade, impessoalidade e igualdade, moralidade e probidade administrativa, publicidade, sigilo das propostas, vinculação ao ato convocatório, julgamento objetivo, competitividade e eficiência - ademais, a economicidade, vantajosidade e formalismo moderado, como pontua Alves (2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esse artigo foi possível analisar o papel da Contabilidade no processo licitatório em observância com os procedimentos de pesquisa de preços. Demonstrou-se que a pesquisa de preço empreendida no escopo da Contabilidade Pública possibilita apresentar o preço justo de referência com o qual a Administração pretende realizar uma contratação. Ademais, permite a identificação de sobre preços, fundamenta a aceitação de uma proposta, a economicidade da contratação, entre outros pontos.

Diante de um cenário de incertezas e flexibilização demarcado pela pós-pandemia, esse artigo destacou a relevância dos procedimentos de atualização de pesquisa de preços nas licitações com vistas a reforçar a legalidade, a economicidade e a condução das práticas públicas ao bem-estar e desenvolvimento da comunidade social.

Especialmente, a pesquisa verificou como a ausência da pesquisa de preço impacta no campo da accountability, já que impede a concretização de contratações em preços mais justos. É fundamental que a contratação pública transcorra de acordo com os preços exercidos pelo mercado, e que se cumpra o princípio da economicidade nas licitações.

Em futuras investigações seria necessário aprofundar a investigação sobre a Lei nº 14.133/21 e o fomento à participação popular na Administração Pública. Considera-se que durante a pandemia, o distanciamento social também se refletiu na aproximação do cidadão para com a máquina pública, principalmente em vista da concretização de formas de gestão social do Estado. Nesse sentido, com relação ao campo das contratações públicas, é importante pesquisar quais as formas de efetivar a participação da população mediante audiências e

consultas públicas acerca das licitações.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ana Paula Gross. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. *Regen, Revista de Gestão, Economia e Negócios*, 2020.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

BRASIL, Franklin. Preço de referência em compra pública (ênfase em medicamentos). Projeto de Melhoria dos Controles Internos municipais, 2012.

BRASIL. Decreto Legislativo n. 06 de 2020. DOU de 20.3.2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 18 set. 2022.

FERREIRA, José Tiago; VIEIRA, Fabiano Soeiro; PERCIANI, Marcelo Vituzzo. As contratações públicas em tempos de pandemia - uma abordagem sobre estratégia, desafios e dificuldades. *RHM - Vol 21 n° 02 – Jul/Dez 2021*.

FORTINI, Cristina; BRAGAGNOLI, Renila. O acórdão 1875/21 do TCU e os parâmetros para pesquisas de preços na Lei 14.133/21. *Conjur*, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-30/interesse-publico-acordao-187521-tcu-pesquisas-precos-lei-1413321>. Acesso em: 18 set. 2022.

MAUSS et al, Cesar Volnei. A evolução da contabilidade e seus objetivos. *AEDB*, 2006. Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/1401_Artigo%20Seget.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

NATIVIDADE et al, Marcio dos Santos et al. Distanciamento social e condições de vida na pandemia COVID-19 em Salvador-Bahia, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva [online]*. 2020, v. 25, n. 9. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/kjGcdPenc3XdB7vzGJjZVzP/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 18 set. 2022.

RIBEIRO et al, Flávia de Oliveira. Ações dos Tribunais de Contas no enfrentamento dos efeitos do coronavírus. *Fórum Perspectivas Práticas: Seção Especial COVID-19 Rev. Adm. Pública* 54 (5) Sep-Oct 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/R9mdgQzsr4NVRQvH88w4yPn/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2022.

RODRIGUES et al, Bráulio Brandão. Aprendendo com o Imprevisível: Saúde Mental dos Universitários e Educação Médica na Pandemia de Covid-19. *Rev. bras. educ. med.* 44, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbem/a/kN9b4V5MJQtvvygzTNBWsSZS/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2022.

SENADO. Governo volta a flexibilizar regras para licitações na pandemia. Agência Senado,

2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/04/governo-volta-a-flexibilizar-regras-para-licitacoes-na-pandemia>. Acesso em: 18 set. 2022.

STJ, Superior Tribunal de Justiça. Manual de orientação - pesquisa de preços. Secretaria de Controle Interno. Coordenadoria de Orientação e Acompanhamento da Gestão Administrativa, 2014. Disponível em: https://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%BAblicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual_de_orientacao_de_pesquisa_de_precos.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

TCU, Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. -- 4.ed. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

TORMEN, Dirceu Silvio; METZNER, Cláudio Marcos; BRAUM, Loreni Maria Dos Santos. SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Licitações e Transparência na Contabilidade Pública. Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/680_Licitacoes%20e%20Transparencia%20na%20Contabilidade%20Publica.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.