

ANÁLISE DOS PARÂMETROS DE PESQUISAS E DE CÁLCULOS DE PRECIFICAÇÕES ADOTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Anderson Mateus da Silva Costa^[1]

Anuska Macedo Santos de França Paiva Maia^[2]

anderson.mateus1994@gmail.com

Auditoria e Controladoria no Setor Público

Resumo

No cenário jurídico do Brasil, está prevista a vigência de duas leis que regem os atos licitatórios realizados pela Administração Pública, sendo elas a Lei 8.666/1993, que permanece em vigor até o dia 05/04/2023, e sua sucessora, a Lei 14.133/2021. Desse modo, comparando as normas jurídicas apresentadas, este estudo verificou os parâmetros de pesquisas de preços e os cálculos de precificações que são utilizados na fase inicial do ato licitatório, objetos de análise deste estudo. A metodologia utilizada neste trabalho foi a pesquisa bibliográfica e documental, com utilização da análise comparativa, para responder os objetivos específicos, voltados a analisar e identificar as divergências existentes nos parâmetros de pesquisas de preços e de cálculos de precificações trazidos pela Lei 14.133/2021 e pela Instrução Normativa 73/2020 (Ministério da Economia). Foram também utilizadas pesquisas documentais, envolvendo jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), e o Manual de Pesquisas de Preços, elaborado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Diante da problemática apresentada, o estudo concluiu que, enquanto houver a vigência da Lei 14.133/2021 e da Lei 8.666/1993, regulamentada pela Instrução Normativa 73/2020, a Administração Pública poderá escolher qual delas utilizar, desde que siga os parâmetros atrelados ao respectivo marco legal.

Palavras chaves: Leis de Licitações Brasileiras. Dualidade de Normas Vigentes. Parâmetros de Pesquisas e de Cálculos de Precificações.

Abstract

In the legal scenario in Brazil, two laws governing the bidding acts carried out by the Public Administration are expected to be enacted, namely Law 8.666/1993, which remains in force until 04/05/2023, and its successor, Law 14.133/2021. Thus, comparing the legal norms presented, this study verified the parameters for price research and pricing calculations that are used in the initial phase of the bidding process, which are the objects of analysis in this study. The methodology used in this work was bibliographic and documentary research, using comparative analysis, to meet the specific objectives, aimed at analyzing and identifying the divergences in the parameters of price research and pricing calculations brought by Law 14.133/2021 and by Normative Instruction 73/2020. Documentary research was also used, involving jurisprudence from the Federal Court of Accounts (TCU), and the Price Research Manual, prepared by the Superior Court of Justice (STJ). In view of the problems presented, the study concluded that, while Law 14.133/2021 and Law 8.666/1993,

regulated by Normative Instruction 73/2020, are in force, the Public Administration may choose which of them to use, provided that it follows the parameters linked to the respective legal framework.

Keywords: Public Procurement Law in Brazil. Duality of Standards. Search Parameters and Pricing Calculations.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente no Brasil está em vigor uma dualidade de diplomas normativos que regem os atos licitatórios na Administração Pública. Ainda no início da redemocratização constitucional, foi instituída a Lei 8.666/1993 que tem como principal finalidade estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos administrativos realizados para as aquisições de bens e serviços, alienações, concessões, obras e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. É válido destacar que este diploma normativo se encontra vigente até a data 05/04/2023, logo, ela ainda pode ser utilizada para fins licitatórios.

A segunda norma jurídica concomitante ao tema em discussão, é a Lei 14.133/2021, que entrou em vigor em 01/04/2021, com o objetivo de atualizar e de instaurar um novo marco licitatório no país, a qual substituirá definitivamente a Lei 8.666/1993 quando esta perder a sua vigência. Ou seja, entre 01/04/2021 e 05/04/2023 estará prevista no Brasil o dualismo de normas que regem os procedimentos licitatórios. Dessa maneira, essa novidade legislativa previu regulamentações e regramentos não trazidos pela Lei 8.666/1993, existindo, portanto, várias diferenças.

A modificação do marco regulatório das licitações gerou alterações profundas, que passam inclusive pela fase pré-licitatória que é de grande importância para o cotidiano dos administradores públicos. Nessas modificações, é possível citar a apresentação de parâmetros de pesquisas, bem como de cálculos de precificações a fim de regular todo o levantamento orçamentário necessário para que a Administração Pública execute a licitação.

Diante disso, é possível destacar que a Lei 8.666/93 não trazia em sua literalidade o estabelecimento de parâmetros obrigatórios a serem observados nas etapas de pesquisas de preços. Para tanto, como forma de estabelecê-los, foi instituída a Instrução Normativa 73/2020 (Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão), que passou a reger os critérios previstos nos parâmetros em seu artigo 5º, bem como no artigo 6º, que trata da metodologia dos cálculos de formações de preços da presente instrução.

Destaca-se também a existência de parâmetros de pesquisas e os cálculos de precificações que estão previstos no art. 23, §1º, incisos I a V, da Lei 14.133/2021. Os

parâmetros e as formas de cálculos de precificações trazidos tanto pela Lei 14.133/2021 e pela Instrução Normativa 73/2020 serão analisados no decorrer deste trabalho.

Desta forma, é notada a coexistência de duas leis válidas a reger os procedimentos licitatórios, sendo que, enquanto uma necessita de uma instrução normativa para regulamentar os parâmetros a serem observados nos atos aquisitivos, a outra os prevê expressamente. As discussões apresentadas desse artigo justificam poucos estudos voltados à recente dualidade de diplomas normativos que regem os procedimentos licitatórios no país. Analisar os diferentes parâmetros de pesquisas e de cálculos de precificações presentes na Lei 14.133/2021, bem como na Instrução Normativa 73/2020 que regulamenta a Lei 8.666/93, é importante, pois a adoção de parâmetros distintos pode ocasionar preços-alvo de licitações diferenciados, como será fundamentada no decorrer deste estudo.

O presente tema contribui com a análise doutrinária acerca dos atos licitatórios desempenhados no cotidiano da Administração Pública. Dessa forma, o presente artigo também contribuirá para novos entendimentos que possam ser utilizados pelos administradores públicos em seus procedimentos administrativos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A licitação é um instrumento necessário para garantir a manutenção dos princípios constitucionais administrativos nas contratações públicas. Desta feita, esse mecanismo desempenhado pela Administração Pública se aplica às aquisições de bens e de serviços importantes para promover o funcionamento das atividades desenvolvidas cotidianamente, com vistas a atender as demandas sociais.

Em conformidade com o entendimento estabelecido por Celso Bandeira de Mello (2004, p. 483), a licitação é:

um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Neste âmbito, o autor evidencia que as licitações são procedimentos aquisitivos competitivos, pois nesta competição estão os interessados – fornecedores de bens ou de serviços que serão licitados – a participarem dos certames executados pela Administração Pública. Logo, conforme apresentado pelo jurista, a proposta mais vantajosa e que atender ao interesse público nas questões de predados e de aptidões ao atendimento da finalidade de prestação de serviços ou de bens especificados para Administração Pública será contratada.

Vale também destacar a importância de se licitar, tendo em vista que esse procedimento busca impedir interesses privados de agentes públicos nos atos licitatórios, o que prejudicaria a isonomia, princípio basilar da licitação pública. Dessa forma, os procedimentos que envolvem as licitações também contribuem para asseverar o cumprimento da finalidade de atendimento do bem comum nos atos aquisitivos. Portanto, a licitação busca também impedir escolhas impróprias e escusas que são desvirtuadas do interesse coletivo (CARVALHO FILHO, 2015).

Os responsáveis pelos atos licitatórios serão servidores públicos ou prestadores de serviços pertencentes aos quadros funcionais da Administração Pública, bem como profissionais contratados por meio de atos licitatórios para o desempenho de atividades de assessoramento técnico, jurídico e contábil. Dessa maneira, os profissionais que exercem as atividades de assessoria jurídica podem atuar nos procedimentos aquisitivos através de emissões de pareceres jurídicos ou relatórios contábeis ou orçamentários, conforme previsão do artigo 74, inciso III, c, da Lei 14.133/2021.

No tocante à seleção dos agentes públicos lotados nos quadros funcionais para participarem dos atos licitatórios, é válido destacar o artigo 7º, incisos do I ao III, da Lei 14.133/2021 o qual orienta que os responsáveis por desempenharem os atos licitatórios devem possuir vínculo efetivo ou emprego público de quadro permanente. Ressalta-se ainda que os agentes públicos devem ter atribuições relacionadas aos atos licitatórios ou alguma qualificação profissional emitida por escola do governo, criada e mantida pelo Poder Público. Outro requisito é o agente não possuir nenhum vínculo de parentesco ou afinidade com os licitantes, visto que essa previsão legal busca impedir a parcialidade e pessoalidade na execução dos procedimentos licitatórios desempenhados pela Administração Pública.

Ressalta-se, entretanto que tanto a Lei 8.666/93 quanto a Lei 14.133/2021 não apresentam em seus conteúdos os requisitos de qualificações dos profissionais que irão atuar nos processos licitatórios. Nesse viés, essa omissão jurídica prejudica a fixação dos níveis

mínimos de habilitações dos integrantes, tendo em vista a necessidade de os envolvidos possuírem conhecimentos necessários para o desempenho dos atos aquisitivos pela Administração Pública, visto o elevado nível de responsabilidade que a licitação exige dos profissionais.

Dessa forma, destaca-se a necessidade de realização de um processo seletivo interno para a escolha dos profissionais que atuarão nos atos licitatórios, privilegiando-se assim a imparcialidade, a melhor qualificação funcional do servidor, bem como impedir que requisitos políticos tenham interferências, dando ênfase à comprovação de legalidade. Para garantir que seus participantes tenham os conhecimentos técnicos necessários a licitação, recomenda-se que a comissão seja composta por um integrante com formação em Direito, um com formação em Contabilidade e mais um com graduação nas áreas de Administração, preferencialmente a do Setor Público. Caso existam empates na seleção, o critério de desempate poderia ser o maior grau de escolaridade.

Ainda, assim que os servidores públicos recém empossados entrem em exercício nos novos cargos, far-se-á necessário que a Administração Pública capacite esses profissionais em licitações, seja com a contratação de cursos oferecidos na modalidade presencial ou virtual, seja através de convênios com outros Órgãos Públicos para a troca de conhecimentos entre os integrantes. Ou seja, essas medidas apresentadas poderiam ser adotadas pela Administração Pública a fim de promover o aperfeiçoamento de seus funcionários, visando-se assim à busca pela efetividade, pela eficiência e pela eficácia nos atos licitatórios.

No tocante aos atos licitatórios desenvolvidos pela Administração Pública, é preciso destacar que tais procedimentos estão sujeitos a observância dos princípios administrativos, garantindo-se assim a correta obediência aos regramentos jurídicos. Conforme especificado no artigo 5º da Lei 14.133/2021, destacam-se:

os princípios de legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

O art. 5º da Lei 14.133/2021 inova, trazendo os princípios que não estavam expressos no art. 3º da Lei 8.666/1993. Destaca-se a inclusão dos princípios da eficiência, da vinculação ao edital, do interesse público, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade, da competitividade, da celeridade e da economicidade. Constatam-se também a inserção de novos princípios previstos nos art. 25, §6º, art. 40 e art. 135, §4º da Lei 14.133/2021, sendo eles o da cooperação, o da responsabilidade fiscal, o da padronização, o do parcelamento e o da anuidade dos reajustes.

Verifica-se que “aos princípios que regem as licitações e contratações, já existentes na Lei nº. 8.666/93, somam-se alguns novos princípios que já eram considerados em recursos, petições e decisões judiciais ou administrativo” (SANTANA; TELES, 2021, p. 3). Em conformidade com Stein (2021, p. 2) “está indicado um traço evidente de reunião de princípios que estavam esparsos pela antiga lei de licitações com os princípios constitucionais da administração pública e de outras disposições como da razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica”.

Logo, denota-se que tais princípios já eram utilizados pelos Órgãos de Controle para análise e julgamento dos atos licitatórios realizados pela Administração Pública. Nesta seara, a unificação e a inserção desses novos regramentos expressados no art. 5º da Lei 14.133/2021 ampliaram o campo de observação dos princípios que regem os procedimentos aquisitivos para o âmbito externo aos órgãos de controle com a finalidade de asseverar uma maior cautela dos gestores públicos.

Concernente aos entendimentos existentes na relação de princípios e de normas, é possível destacar que, conforme ressaltado por Geraldo Ataliba:

o sistema jurídico se estabelece mediante uma hierarquia segundo a qual algumas normas descansam em outras, as quais, por sua vez, repousam em princípios que, de seu lado, se assentam em outros princípios mais importantes. Dessa hierarquia decorre que os princípios maiores fixam as diretrizes gerais do sistema e subordinam os princípios menores. Estes subordinam certas normas que, à sua vez, submetem outras.

Seguindo esse entendimento, Barroso (1999, p. 147) destaca que os princípios "são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui."

Em conformidade com os princípios citados acima, é possível ressaltar o sobreprincípio da Isonomia, pois ele destaca a necessidade de os atos de aquisições de bens e de serviços realizados pela Administração Pública deverão asseverar um tratamento isonômico entre os participantes. Dessa maneira, a aplicabilidade desse regramento é essencial para garantir a harmonia dos procedimentos licitatórios, bem como para buscar a salvaguarda dos direitos dos licitantes, sem a existência de interesses diversos nos atos licitatórios.

Segundo Carvalho Filho (1994, p. 87), o princípio da Isonomia configura-se como “o tratamento de igualdade conferido pela Gestão Pública a todos os licitantes, ou para aqueles que queiram participar da licitação, sendo defeso qualquer tipo de discriminação”. Para tanto, é destacada a necessidade do supracitado princípio para promover o tratamento igualitário entre os administradores e os particulares, preservando-se assim a harmonia e a competitividade entre os licitantes.

Por outro lado, o art. 3º, §5, incisos I e II, da Lei 8.666/1993 estabelece preferência para os licitantes que produzam bens manufaturas e para aqueles que forneçam serviços nacionais que atendam as normas técnicas brasileiras. Também é observada essa preferência aos bens e aos serviços fornecidos por empresas que comprovem o cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoas com deficiência ou para o reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação.

A fase pré-licitatória consiste na etapa em que a Administração Pública se apronta para desenvolver o procedimento licitatório. Dessa forma, destaca-se a importância de o órgão/setor demandante promover um levantamento do que se deve contratar e o respectivo quantitativo dos bens ou dos serviços necessários para garantir o seu funcionamento.

Após isso, será avaliada a necessidade da contratação, bem como serão verificados os motivos de sua aquisição, a fim de promover o atendimento do Interesse Público. Em continuidade, será identificado em levantamento os itens e as quantidades solicitadas, que serão analisados em consonância à realidade do órgão contratante. Na análise, será observada também a presença de possíveis erros, como itens obsoletos à realização de serviços ou quantitativos excessivos. Eventuais problemas serão retificados pelo Setor de Compras, garantindo-se assim a legalidade do processo aquisitivo.

Com a aprovação das respectivas demandas, serão estabelecidas as dotações financeiras, ou seja, de onde serão advindas as receitas financeiras necessárias para a

contratação: se elas são recursos próprios, bem como se são recursos vindos de emendas parlamentares ou de transferências fundo-a-fundo. Desse modo, com o orçamento necessário para asseverar a contratação, a Administração Pública iniciará os procedimentos de estimativas de preços, com a finalidade de estabelecer um parâmetro de precificação condizente com os valores coletados nas pesquisas de preços.

Destarte, sobre os procedimentos desenvolvidos previamente à licitação, é preciso destacar a existência de realizações de pesquisas de preços, a fim de se levantar o orçamento necessário para se contratar determinados bens ou serviços pela Administração Pública. Nesta perspectiva, a pesquisa de preços tem como finalidade apresentar o valor estimado da contratação e os valores de referência dos bens ou dos serviços a serem adquiridos. Sua utilização também retratará a realidade de mercado, evitando-se assim a aquisição de itens com preços inexequíveis ou superfaturados.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho tem o seguinte problema: há necessidade de modificação dos parâmetros trazidos pela Instrução Normativa 73/2020 para que haja harmonia com a Lei 14.133/2021? Visando a responder a esta pergunta, foram traçados os seguintes objetivos:

O objetivo geral deste trabalho é identificar a necessidade de modificação da Instrução Normativa 73/2020 acerca dos métodos de pesquisas de preços e de cálculos de precificações, para a existência harmônica de princípios de precificação na licitação pública. Para que tal análise seja possível, esse trabalho fará uma pesquisa bibliográfica e documental, delimitada segundo estes objetivos específicos:

3.1 Estudar as formas de precificações previstas tanto na Lei 8.666/1993, regulamentada pela Instrução Normativa 73/2020, como na Lei 14.133/2021

Buscando atingir esse objetivo específico, será utilizada a análise documental da Lei 14.133/2021 e da Instrução Normativa 73/2020. Foram escolhidos esses dois documentos para análise, por se tratarem dos locais em que estão expressas definições sobre métodos de pesquisas de preços e de cálculos de precificações. Há também a pesquisa jurisprudencial no Tribunal de Contas da União (TCU) e no Supremo Tribunal de Justiça (STJ), utilizando as palavras-chaves: **pesquisas de preços e de cálculos de precificações; procedimentos de**

pesquisas de preços; cálculos de precificações. Os filtros de pesquisas levaram em consideração o período de janeiro de 2013 a julho de 2021. Os acórdãos mais relevantes do Tribunal de Contas da União foram o **nº 3.351/2015 Primeira Câmara e o nº 3.395/2013 Segunda Câmara**, bem como o Manual de Orientação de Pesquisa de Preços elaborado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).

3.2 Analisar os parâmetros de pesquisas e de cálculos de precificações da Lei 14.133/2021 e da Instrução Normativa 73/2020.

Visando a alcançar esse objetivo específico, será utilizada a análise comparativa da Lei 14.133/2021 e da Instrução Normativa 73/2020. Como dito, foram escolhidas essas duas normas jurídicas por se tratarem de referências expressas sobre os métodos de pesquisas de preços e de cálculos de precificações e que, na época atual, encontram-se em vigor concomitantemente.

3.3 Identificar as convergências e as divergências existentes na Lei 14.133/2021 e na Instrução Normativa 73/2020.

Para atingir esse objetivo, também será utilizada a análise comparativa, para identificar os pontos convergentes e divergentes apresentados tanto na Lei 14.133/2021, quanto da Instrução Normativa 73/2020. Dessa forma, a comparação permitirá verificar a necessidade ou não de alteração normativa sobre o tema, atingindo a resposta ao problema.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

O quadro a seguir foi criada com base nos parâmetros de pesquisas e de cálculos de precificações especificados no art. 21, §1º, incisos I ao V, da Lei 14.133/2021, como também àqueles apresentados nos arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 73/2020. Dessa forma, os parâmetros serão alinhados conforme as similaridades, sendo destacado em vermelho os pontos divergentes entre ambos os diplomas jurídicos.

QUADRO 01: ANÁLISE DOS PARÂMETROS DE PESQUISAS E DE CÁLCULOS DE PRECIFICAÇÕES.

Fonte: Art. 23, da Lei 14.133/2021 e arts. 5º e 6º da Instrução Normativa 73/2020 (Elaboração Própria)

É válido mencionar que a Lei 14.133/2021 apresenta cinco parâmetros de pesquisas e de cálculos de precificações, já a Instrução Normativa 73/2020 possui apenas quatro deles. Nos três em que há similaridade especificada na tabela, observa-se que: o art. 23, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021 possui semelhança com o art. 6º da Instrução Normativa 73/2020; já o art. 23, § 1º, inciso III da Lei 14.133/2021 possui similaridade com art.5º, inciso III da Instrução Normativa 73/2020; e também o art. 23, § 1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021 possui similaridades com o art.5º, inciso IV, da Instrução Normativa 73/2020.

No que se refere às distinções, verifica-se que o art. 23, § 1º, inciso II da Lei 14.133/2021 possui divergência com o art.5º, inciso II, da Instrução Normativa 73/2020. Também se percebe que na Lei 14.133/2021 foi acrescentada mais uma forma de pesquisa, prevista no art. 23, § 1º, inciso V da Lei 14.133/2021. Dessa forma, as convergências e as diferenciações serão destacadas nos tópicos a seguir, visando-se assim um melhor entendimento sobre o tema em questão.

4.1 Convergência dos Parâmetros

Ambos os diplomas normativos permitem que os parâmetros sejam adotados de forma associada ou não. Também ambas as normas admitem que as pesquisas sejam feitas com um filtro de até um ano antecedente ao período da data da realização da pesquisa. Ou seja, uma pesquisa desempenhada pela Administração Pública na data 12/05/2021 poderá filtrar todas as pesquisas de um determinado bem ou serviço até o dia 13/05/2020.

Portanto, mais de uma convergência é encontrada em ambas as normas jurídicas, pois há a possibilidade de utilização de sites de domínio amplo, sendo este tipo de fonte encontrada nos mercados eletrônicos com empresas e com fornecedores legalmente cadastrados. A exemplo, temos pesquisas de materiais de expedientes em sites como o Magazine Luíza, as Americanas e o Submarino. Tais pesquisas podem também ser desempenhadas em sites especializados, visto que este tipo de fonte abrange determinados bens ou serviços específicos de cada área. Como exemplo, para materiais e medicamentos hospitalares, há os sites Ultrafarma, Magazine Médica, Drogasil, entre outros.

Dessa forma, é possível denotar que tais fontes de pesquisas contribuem para a formação de valores necessários para o levantamento do preço estimado da contratação do bem ou do serviço a ser adquirido pela Administração Pública. Portanto, os parâmetros de pesquisas permitem as buscas em sites tanto de domínio amplo quanto de mídia

especializada, como uma forma de promover a composição do orçamento da contratação de um determinado bem ou serviço, como também de compor a cesta de preços aceitáveis, retratando a realidade de mercado.

Uma das ferramentas que pode ser utilizada para a composição de todos os preços, bem como para uma ampla análise de todos os valores coletados especificados nas pesquisas, é a planilha eletrônica. Para tanto, em cada fonte se faz necessário a inserção do CNPJ e da Razão Social da empresa em cujo site foi realizado a pesquisa, a fim de dar referência aos dados coletados.

Outro ponto convergente está na possibilidade de solicitações de cotações a, no mínimo, três fornecedores, que trabalham com a venda de um determinado bem, ou com a realização de determinados serviços – conforme especificado no art. 5º, inciso IV da Instrução Normativa 73/2020. Logo, tal parâmetro de pesquisa permite que elas sejam utilizadas com um prazo de até seis meses da data desempenhada das buscas de orçamentos. Dessa forma, uma pesquisa de preço realizada em 20/07/2021 poderá filtrar todas as pesquisas de um determinado bem ou serviço até o dia 21/01/2021.

A existência dessa forma de pesquisa permite à Administração Pública solicitar, através de seus meios oficiais, orçamentos individuais junto aos fornecedores presentes no seu banco de dados. Com isso, há a possibilidade de solicitações diretas de cotações feitas aos fornecedores que trabalham com determinado bem ou serviço específico, que não podem ser pesquisados em plataformas de precificações, tendo em vista a complexidade do objeto a ser licitado. Como exemplo, temos: a aquisição de cilindros de oxigênio com recarga realizada pelo contratado, ou a contratação de empresa técnica para fornecer materiais gráficos de serviços de saúde dos órgãos de um determinado município. O levantamento dessas convergências permitiu identificar que, nestes pontos, a Lei 14.133/2021 e a Instrução Normativa 73/2020 são compatíveis.

4.2 Divergência entre os parâmetros

A análise dos parâmetros de pesquisas de preços e de cálculos de precificações existentes tanto na Lei 14.133/2021 quanto na Instrução Normativa 73/2020 verificou que nelas são encontradas diferenciações. É válido ressaltar que, na utilização da Lei 8.666/1993, os parâmetros de pesquisas e de cálculos de precificações seguirão as previsões existentes na

Instrução Normativa 73/2020, entretanto, caso haja o uso da Lei 14.133/2021, os procedimentos aquisitivos observarão os seus próprios parâmetros.

Como exposto no terceiro item da tabela 1, verifica-se a divergência na utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP). A sua utilização é explicitada no art. 23, §1º, inciso II da Lei 14.133/2021, entretanto, tal fonte não se encontra mencionada na Instrução Normativa em discussão. Dessa forma, esse sistema tem a sua parcela de importância para a Administração Pública, visto que ele busca dar celeridade e uma maior eficiência aos seus atos aquisitivos, pois conforme o entendimento de Aguiar (2014, p. 1) o SRP é:

um forte aliado dos princípios da eficiência e da economicidade, por ser um procedimento que resulta em vantagens à Administração, como a desburocratização das aquisições, redução do volume de estoque, redução da quantidade de licitações, propicia e facilita um maior número de ofertantes, inclusive a participação das pequenas e médias empresas, enxuga os gastos do erário, entre outras vantagens apresentadas ao longo deste estudo.

Há a estipulação de prazos de validade das fontes de pesquisas em sites de domínio amplo e de mídia especializada na Instrução Normativa 73/2020. Entretanto, a Lei 14.133/2021 não apresenta nenhum prazo fixado. Desse modo, enquanto aquela estipulou uma validade de até seis meses da data do instrumento convocatório, esta somente fixou a necessidade de comprovação da hora e da data em que foi pesquisa no meio de busca em sites de domínio amplo e de mídia especializada. Nesse ínterim, a previsão trazida pela presente instrução normativa buscou promover a expansão dos prazos das fontes para se realizar as pesquisas de preços desempenhadas pela Administração Pública a fim de retratar a realidade de mercado e ampliará a quantidade de itens com os seus respectivos valores encontrados no período levado em consideração no momento da pesquisa.

Dessa forma, é possível destacar que a pesquisa realizada em prazos maiores aos especificados na instrução normativa em discussão não irá refletir a realidade de mercado, tendo em vista possíveis variações que podem instabilizar os preços. Como exemplo, destaca-se a pandemia atual, quando ocorreu uma alta em produtos médico hospitalares devido a uma grande demanda em detrimento de pouca oferta, acarretando assim o aumento dos valores.

Referente aos indicadores de cálculos das precificações, é destacado que a sua utilização permite a Administração Pública mensurar todo o orçamento a ser levantado, com

base nas buscas de preços realizadas em observância aos parâmetros de pesquisas. Tendo como ideia a Lei 14.133/2021, a sua metodologia de estimativa de precificação está assentada na mediana de todos os valores coletados e que estão presentes no elenco do orçamento. Tal cálculo é importante, pois a pesquisa de preços tem como finalidade apresentar o valor estimado da contratação e os valores de referência dos bens ou dos serviços a serem adquiridos, como também a sua utilização também retratará a realidade de mercado, evitando-se assim a aquisição de itens com preços inexequíveis ou superfaturados.

Os valores que estiverem no intervalo de inferioridade ou de igualdade desse cálculo serão tidos como parâmetros de levantamentos dos valores a serem utilizados para a aquisição de um automóvel modelo PICAPE 2022 pela Prefeitura X, conforme apresentado nos quadros a seguir:

QUADRO 02: ANÁLISE DOS CÁLCULOS DE PRECIFICAÇÕES

Fonte: Pesquisa Direta 2021 (Elaboração Própria)

Para os valores de R\$ 212.000,00, de R\$ 220.000,00, de R\$ 208.000,00, de R\$ 221.000,00 e de R\$ 225.000,00, coletados a partir de cinco fontes distintas. O cálculo da mediana estabelecido na Lei 14.133/2021 terá como base o preço central dos valores presentes no elenco, logo o preço estimado será de R\$ 220.000,00, entretanto, com a utilização da média aritmética, esse valor será de R\$ 217.000,00.

Entretanto, o art. 6º da Instrução Normativa 73/2020 prevê como forma de cálculo de precificações a utilização da média aritmética, a média saneada e a mediana, ou seja, há uma maior diversidade de formação de preços. Desse modo, é possível denotar que há a possibilidade de a Administração Pública selecionar o cálculo que for mais indicado a sua realidade, desde que obedecida a Legalidade, para a formação dos valores estimados na realização de seus procedimentos licitatórios.

Dessa forma, a decisão da Gestão Pública sobre qual norma utilizar, ocorrerá uma distinção do cálculo de precificação. No exemplo acima, a mediana será de R\$ 220.000,00; entretanto ao utilizar média aritmética, como possível, o valor será de R\$ 217.000,00. Infere-se, portanto, uma diferença importante que poderia ocasionar preços diferenciados em licitações distintas sobre o mesmo produto, conforme destacado anteriormente neste estudo.

4.3 NECESSIDADE DE MODIFICAÇÃO DA IN 73/2020

Dessa forma, com a vigência de duas leis gerais que regem os atos licitatórios a Administração Pública poderá utilizar a Lei 8.666/1993 nesses dois primeiros anos de vigência do novo diploma normativo, conforme dito no art. 189 da Lei 14.133/2021. Entretanto, com o término de sua vigência, ela não poderá ser mais utilizada.

Apesar da existência de pontos divergentes entre a Lei 14.133/2021 e a Instrução Normativa 73/2020 sobre os parâmetros de pesquisas e das formas de cálculos de precificações, é possível perceber uma distinção de aplicabilidade desses parâmetros. Destarte, no momento em que a Administração Pública escolher a Lei 8.666/1993 regulamentada pela Instrução Normativa 73/2020, não poderá escolher ao mesmo tempo a Lei 14.133/2021. Dessa forma, enquanto houver a dualidade de normas que regem os procedimentos licitatórios no Brasil, estes deverão ser regidos ou pela Lei 8.666/1993 ou pela Lei 14.133/2021, mas não por ambas.

Salienta-se também que, consoante previsão da Instrução Normativa 65/2021, criada para regulamentar os parâmetros de pesquisas e de cálculos de precificações da Lei 14.133/2021. Portanto, enquanto houver essa dualidade de normas, os atos regidos sob a égide da Lei 8.666/1993 permanecem orientados pela Instrução Normativa 73/2020 até a revogação de ambas as normas, que ocorrerá em 05/04/2023, já que são incompatíveis com a Lei 14.133/2021. Dessa forma, a Lei 14/133/2021 utilizará exclusivamente os parâmetros identificados dentro dela, regulamentadas pela Instrução Normativa 65/2021 do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa realizada verificou a vigência de duas normas jurídicas, sendo a Lei 8.666/93 que é regulamentada pela Instrução Normativa 73/2020 referente aos parâmetros de pesquisas e de formação de cálculos de precificações, bem como a Lei 14.133/2021 que já possui tais regulações em seu texto. Portanto, é possível perceber que, na existência de uma dualidade normativa regulamentadora de parâmetros especificados por ambos os diplomas jurídicos, a Administração Pública vai escolher se adotará em seus procedimentos licitatórios

a Lei 8.666/1993 junto com a Instrução Normativa 73/2020, ou então a Lei 14.133/2021, entretanto, não podendo utilizar ambas as leis em conjunto.

É válido destacar o fato de esse tema ser recente, ocasionando assim poucas discussões entre os doutrinadores do Direito, bem como rasas documentações, estudos e pesquisas sobre tal objeto estudado. A falta de fontes foi tida como principais dificuldades na promoção de entendimentos amplos e dinâmicos sobre o presente assunto.

Este trabalho conseguiu obter respostas para a problemática apresentada, pois é verificada a não necessidade de reformulação da Instrução Normativa 73/2020, por ser aplicável exclusivamente à Lei 8.666/1993. Com o término de sua vigência, ambas as normas serão revogadas, ficando apenas a Lei 14.133/2021 para a regulamentação dos procedimentos licitatórios desempenhados pela Gestão Pública ao gerar valores de referência mais elevados que os obtidos através dos parâmetros da Instrução Normativa 73/2020. No entanto, o trabalho evidenciou que a forma de cálculo pode gerar valores diferentes para as licitações, mas a sua ocorrência poderá ser revista posteriormente por uma nova alteração na Lei 14.133/2021.

6 REFERÊNCIAS

ACÓRDÃO nº 3.395/2013. SEGUNDA CÂMARA. **Relator: Aroldo Cedraz**; Data de Julgamento: 18/06/2013.

ACÓRDÃO nº 3.351/2015. PRIMEIRA CÂMARA. **Relator: André Luís de Carvalho**; Data de Julgamento: 09/12/2015.

AGUIAR, Cibele. **Sistema de Registro de Preços**. Disponível em:
<<https://jus.com.br/artigos/34180/o-sistema-de-registro-de-preco-e-o-principio-da-eficiencia>>
Acesso em: 26 de Setembro de 2021.

ALTALIBA, Geraldo. **Direito Administrativo**. 22ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004. P. 359.

BAROSSO, Adriana. **Conceitos Básicos da Licitação Pública**. Disponível em:
<<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/4434/Conceitos-basicos-da-licitacao-publica>>
Acesso em: 18 de Maio de 2021.

BARROSO, José Filho. **O Princípio da Legalidade Tributária**. Disponível em:
<https://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_outubro2001/corpodocente/legalidade.htm> Acesso em: 09 de Maio de 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 3. ed. - São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. **Lei 14.133/2021**. DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2021. Disponível em:<
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>> Acesso em: 12 de Abril de 2021.

BRASIL. **Lei de Licitações: Lei 8.666/1993**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 15 de Abril de 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa 73/2020**. Disponível em:<
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-73-de-5-de-agosto-de-2020-270711836>> Acesso em: 18 de Abril de 2021.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em:
18 de Abril de 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa 65/2021**. Disponível em:<
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-/me-n-65-de-7-de-julho-de-2021-330673635>>. Acesso em: 26 de Setembro de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22.ed. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 2015. p. 229.

CAVALCANTE, Florisvaldo de Almeida. **O Princípio da Hierarquia Normativa no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Disponível em:
<[http://siga.faculdadedeilheus.com.br/DireitoEmRevista/Artigo/Download/1#:~:text=Esta%20hierarquia%20foi%20celebrada%20por%20Hans%20Kelsen%20\(2011%3A215\),validade%20desta%20encontra%2Dse%20naquela.](http://siga.faculdadedeilheus.com.br/DireitoEmRevista/Artigo/Download/1#:~:text=Esta%20hierarquia%20foi%20celebrada%20por%20Hans%20Kelsen%20(2011%3A215),validade%20desta%20encontra%2Dse%20naquela.)> Acesso em: 06 de Maio de 2021.

DIAS, Roberto. **Pesquisa de Preços de acordo com a orientação do TCU**. Disponível em:
<<https://www.zenite.blog.br/pesquisa-de-precos-de-acordo-com-a-orientacao-do-tcu/>>
Acesso em: 28 de Abril de 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed São Paulo: Atlas, 2011.

FORTES JR. **Breve História da Licitação no Brasil**. Disponível em:
<<http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>> Acesso em: 19 de Abril de 2021.

GABRIELA, Paula Ribeiro. **Processo de Licitação**. Disponível em:
<<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/processo-de-licitacao/>>
Acesso em: 25 de Maio de 2021.

KIMURA, Alexandre Issa. **Hermenêutica e Interpretação Constitucional**. Disponível:
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/499_arquivo.pdf> Acesso em: 18 de Julho de 2021.

LIMA, George Marmelstein. **A Hierarquia entre os Princípios e a Coalisão entre as Normas Constitucionais**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2625/a-hierarquia-entre-principios-e-a-colisao-de-normas-constitucionais>> Acesso em: 16 de Julho de 2021.

MASCENA, Daniel. **Licitação Conceito e Finalidade**. Disponível em: <<https://dremanuelmascena.jusbrasil.com.br/artigos/437367557/licitacao-conceito-e-finalidade>> Acesso em: 15 de Maio de 2021.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 492.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Painel de Preços: perguntas frequentes**. Disponível em: <<https://paineldepregos.planejamento.gov.br/perguntas-frequentes#collapse7>> Acesso em: 14 de Maio de 2021.

SANTANA e TELES. **Nova Lei de Licitações Públicas**. Disponível em: <https://www.sst.adv.br/wp-content/uploads/sites/403/2021/05/nova-lei-de-licitacoes_ebook_sst.pdf> Acesso em: 15 de Setembro de 2021.

SANTOS, Tainá Angeiras. **Da Força Legal das Instruções Normativas do Tribunal Superior do Trabalho: uma análise acerca da inconstitucionalidade da IN 39/2016**. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-151/da-forca-legal-das-instrucoes-normativas-do-tribunal-superior-do-trabalho-uma-analise-acerca-da-inconstitucionalidade-da-in-39-2016-entre-erros-e-acertos/>> Acesso em: 02 de Maio de 2021.

STEIN, Daniel. **Os princípios na Nova Lei de Licitações**. Disponível em: <<http://giamundoneto.com.br/artigo-os-principios-na-nova-lei-de-licitacoes/>> Acesso em: 15 de Setembro de 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Manual de Orientação de Pesquisa de Preços**. Ed. 2017. Disponível em: <<https://transparencia.stj.jus.br/wp->

[content/uploads/manual_orientacao_pesquisa_preco_2017.pdf](#)> Acesso em: 25 de Abril de 2021.

[1] Estudante do Curso de Bacharelado em Administração Pública. EAD/IFPB – Campus João Pessoa. Polo: Alagoa Grande. e-mail: anderson.mateus1994@gmail.com

[2] Professor Pesquisador. IFPB – Campus João Pessoa. Unidade Acadêmica de Gestão e Negócios. e-mail: annuska.paiva@ifpb.edu.br Link para o lattes <http://lattes.cnpq.br/3361834576541716>

Documento Digitalizado Restrito

Entrega de TCC

Assunto: Entrega de TCC
Assinado por: Anderson Mateus
Tipo do Documento: Requerimento
Situação: Finalizado
Nível de Acesso: Restrito
Hipótese Legal: Informação Pessoal (Art. 31 da Lei no 12.527/2011)
Tipo do Conferência: Cópia Simples

Documento assinado eletronicamente por:

- **Ânderson Mateus da Silva Costa, ALUNO (20171660151) DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PNPAP - JOÃO PESSOA,** em 14/01/2022 13:31:50.

Este documento foi armazenado no SUAP em 14/01/2022. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifpb.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 418209

Código de Autenticação: ec27a76115

