

Do dever de anexar o orçamento estimado com quantitativos e custos unitários ao edital de pregão

Túlio César Pereira Machado Martins

Graduado em Direito pela UFMG.
Graduado em Gestão Pública pela Uemg.
Especialista em Direito Tributário pela PUC Minas. Especialista em Controle Externo e Avaliação da Gestão Pública pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo/PUC Minas. Assessor de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas do TCEMG.

Resumo: A Lei n. 8.666/93 estabelece, em seu art. 40, § 2º, II, que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários é parte integrante obrigatória do edital. Contudo, por não haver previsão expressa na Lei n. 10.520/02, a jurisprudência dos tribunais de contas brasileiros tem majoritariamente entendido por sua facultatividade nas licitações na modalidade pregão. Assim, o presente artigo objetiva expor os fundamentos desse entendimento e confrontá-los com os princípios regentes dos processos licitatórios, em especial os da publicidade e da isonomia, e com outros argumentos doutrinários. Além disso, analisar-se-á a compatibilidade do sigilo defendido nos julgados com as regras estabelecidas para o sigilo de informações previstos na Lei de Acesso à Informação. Por fim, discorrer-se-á sobre o impacto da divulgação da composição de preços no efetivo controle social e externo, sob o prisma da possibilidade de detectar grandes distorções e, com os sistemas informatizados de cruzamento de dados, de comparar com os preços de *sites*, tabelas de preços e orçamentos de outras licitações.

Palavras-chave: Pregão. Orçamento estimado. Divulgação. Transparência. Controle social. Lei de Acesso à Informação.

1 DAS VANTAGENS DA REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA MODALIDADE PREGÃO

A Constituição da República de 1988 insculpiu, em seu art. 37, XXI, o princípio da obrigatoriedade da licitação, cabendo à União disciplinar as normas gerais sobre o tema, tendo sido editada a Lei n. 8.666/93, Lei Geral de Licitações.

Contudo a Lei n. 8.666/93 não esgotou a competência legislativa da União, já que a competência para produzir normas gerais não significa o dever de concentrar todas elas em um único diploma legislativo.

Assim, editou-se a Lei n. 10.520/02, que introduziu o pregão como modalidade para toda a Administração Pública¹ contratar bens e serviços comuns.

A sistemática do pregão se mostra bastante simplificada em relação às modalidades anteriormente previstas, principalmente em relação a prazos e custos, já que o pregão destina-se exclusivamente à contratação de bens e serviços comuns², ou seja, objetos “padronizados” e que, portanto, não necessitam do mesmo tratamento minucioso dado às contratações mais complexas.

Segundo definição presente na Lei do Pregão, consideram-se bens e serviços comuns “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal n. 10.520/2002).

Contudo o conceito da referida expressão apresenta certa fluidez semântica, e o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2010, p. 62) tentou elucidar a expressão:

Bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto. O estabelecimento desses padrões permite ao agente público analisar, medir ou comparar os produtos entre si e decidir pelo melhor preço.

Essa definição é compartilhada por diversos doutrinadores e utilizada na prática sem grandes controvérsias³.

Como principais aspectos dessa modalidade destacam-se: o fato de limitar-se a compras e serviços comuns; a possibilidade de o licitante reduzir o valor da proposta durante a sessão; a inversão das fases de julgamento da habilitação e da proposta; a redução dos recursos a apenas um, que deve ser apresentado no final do certame (FERNANDES, 2013).

Essas características têm sido bastante benéficas ao sucesso das contratações e, por isso, algumas foram incorporadas no regime das parcerias público-privadas, nos projetos de lei que pretendem modificar a Lei n. 8.666/93. Verifica-se reflexo, inclusive, no modelo do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), instituído pela Lei n. 12.462/11, que, segundo Lunelli (2013), será, em breve, a “nova lei geral de licitações”, diante do aumento das hipóteses de cabimento do RDC e do consequente esvaziamento da Lei n. 8.666/93.

O sucesso do pregão se deve ao paradigma da desburocratização presente desde seu nascedouro. Ao analisar os fundamentos da criação da modalidade pregão, Marinela (2011, p. 351) esclarece que:

A nova modalidade foi instituída como escopo de aperfeiçoar o regime de licitações, permitindo o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, além de desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da sequência de etapas do procedimento, contribuindo para a redução de despesas e concedendo uma maior agilidade nas aquisições.

¹ O pregão foi introduzido no direito pátrio pela Lei n. 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações) e, devido às diversas vantagens apontadas pela Agência Nacional de Telecomunicações, foi editada a Medida Provisória n. 2.026/00, que estendeu a nova modalidade à União.

² Jacoby Fernandes (2013, p. 346) entende que a lei delimitou satisfatoriamente os objetos passíveis de contratação por pregão, apesar da inadequação linguística do art. 1º que diz que o pregão poderá ser adotado para “aquisição de bens e serviços comuns”, já que o mais adequado seria aquisição de bens e contratação de serviços.

³ Há discussão no direito pátrio quanto a possibilidade de utilizar pregão para obras e serviços de engenharia. No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), ficou consignada, em resposta à Consulta n. 732.557, a possibilidade de se contratar esses objetos mediante pregão, caso haja previsão no regulamento do ente político, nos seguintes termos: “A Lei n. 10.520/02 poderá ser regulamentada no âmbito dos municípios por meio de decreto, o qual estabelecerá procedimentos específicos e suplementará eventuais lacunas, mormente no que tange ao modo de operacionalização do pregão eletrônico, bem como adotará o rol de bens e serviços comuns existentes ou criará outro desde que condizentes com a aludida lei federal [...]. O decreto regulamentar do pregão, na órbita municipal, poderá prever a adoção da modalidade pregão para a contratação de obras e serviços de engenharia, desde que não necessitem de aferição técnica mais apurada, sejam considerados usuais e rotineiros e a Administração tenha como defini-los nos atos convocatórios das licitações de forma satisfatória.” (Minas Gerais. Tribunal de Contas. Pleno. Consulta n. 732.557. Relator: cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 11 jun. 2008).

Como reflexo dessas características, Justen Filho (2013, p. 20) aponta como principais vantagens em relação às modalidades tradicionais a possibilidade de melhor aproveitamento econômico pela Administração, a ampliação da competição, a simplificação e redução dos custos do procedimento licitatório e a maior rapidez na conclusão do certame.

Assim, ao mesmo tempo em que se respeitou a lógica da Lei Geral de Licitações de atribuir prazos e tratamento menos rígidos para as modalidades destinadas a contratações menos complexas, inseriu-se uma nova lógica de contratação que independe do valor a ser contratado o que é bastante razoável, já que não se aplica a presunção de que quanto maior o valor, mais complexo é o objeto, pois o pregão somente é cabível para a contratação de bens e serviços “padronizados”.

Na esfera federal, está previsto o uso obrigatório do pregão quando esse for cabível, preferencialmente na forma eletrônica.⁴ Em decorrência dessa obrigatoriedade, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem entendido que, no âmbito federal, “o uso do pregão é obrigatório na contratação de bens e serviços comuns. A decisão pela inviabilidade de utilização do pregão deve ser justificada pelo dirigente ou autoridade competente, de forma motivada e circunstanciada.” (BRASIL, 2010, p. 46).

Contudo, mesmo não havendo a referida exigência no regulamento de todos os entes políticos, esse raciocínio pode ser estendido aos demais entes federativos, tendo em vista a modalidade pregão ser mais econômica e célere. Assim, em respeito ao princípio da eficiência, é bastante razoável exigir que o gestor que opte por outra modalidade, fundamente essa escolha. Nesse sentido, Niebuhr (2006, p. 53):

Se o pregão for mais vantajoso — e normalmente é — não se pode, pura e simplesmente, renegá-lo. Ora, se a modalidade pregão é, em regra, reconhecidamente mais vantajosa do que as da Lei nº 8.666/93, ela somente poderá ser preterida diante de razão subsistente, cujo teor evidencie que o uso dela importaria alguma espécie de inconveniência para o interesse público.

Por óbvio, a relativa simplicidade procedimental não importa em desrespeito das formalidades inerentes a qualquer contratação pública, já que a rigidez formal dos mecanismos de competição visa garantir a própria igualdade entre os concorrentes.

2 DA IMPORTÂNCIA DA PESQUISA DE MERCADO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Sob a ótica da Administração Pública, o orçamento é indispensável ao planejamento orçamentário para que se evite futura inadimplência por ausência de recurso. O art. 14 da Lei Geral de Licitações é taxativo em dispor que “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.”

Por uma questão de lógica, a indicação dos recursos orçamentários que farão frente ao gasto, depende de conhecimento prévio do valor estimado da contratação. Ademais, é a partir da pesquisa que se obtêm as balizas para julgar se os valores ofertados são adequados, inexequíveis ou acima do valor de mercado.

Oliveira (2014) destaca, ainda, a importância dos sistemas de referências de preços:

O ‘orçamento detalhado em planilhas’ [...] é importante para saber se as propostas que serão apresentadas pelos interessados na licitação estão de acordo com o mercado. O Poder Público

⁴ Prevê o decreto que regulamenta o pregão na forma eletrônica em âmbito federal, Decreto n. 5.450/05, em seu art. 4º, que: “**Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.**” (grifo nosso)

tem criado sistemas de referência de preços que norteiam a elaboração do referido orçamento, por exemplo, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), mantido pela Caixa Econômica Federal.

Existe, contudo, divergência acerca da obrigatoriedade ou não de se divulgar a pesquisa, o que será trabalhado no tópico seguinte, mas desde já é importante ressaltar que a divulgação da pesquisa no edital não se confunde com a imprescindibilidade de que ela seja feita, pois, como ressaltava Ferreira (2012):

[...] a não divulgação do orçamento não se confunde com a desnecessidade de elaboração. Sabe-se que a definição do preço estimado da contratação é imprescindível para aferir a modalidade licitatória adequada e, inclusive, a possibilidade de eventual contratação direta; avaliar a disponibilidade orçamentária; e fixar critérios objetivos para o julgamento e aceitabilidade das ofertas, razão pela qual a Administração não está autorizada a dispensá-lo.

Portanto o orçamento prévio é de fundamental importância para a contratação pública, independentemente de qual modalidade licitatória seja escolhida.

3 DA DIVULGAÇÃO DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE PREÇOS ANEXA AO EDITAL DE PREGÃO

Segundo previsto na Lei n. 8.666/93, em seu art. 40, § 2º, II, com a redação dada pela Lei n. 8.883/94: “Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante: [...] II — orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários”.

Com relação às obras e serviços decorrentes, o legislador enfatizou que somente poderão ser licitados quando “existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários” (art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93).

A Lei n. 10.520/02, contudo, não trouxe previsão semelhante para o pregão, tratando apenas da obrigatoriedade de constar nos autos do procedimento constem “o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados” (art. 3º, III).

Entretanto isso não seria empecilho à aplicação do disposto na Lei Geral de Licitações, pois, como ressaltava o conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o pregão é:

‘modalidade licitatória que possui regramento próprio, onde a Lei Federal de Licitações e Contratos atua subsidiariamente, naquilo em que a legislação específica for omissa e desde que não prejudique o procedimento, diferenciando-se justamente em função da simplicidade, eficiência e celeridade’. (SÃO PAULO (Estado) Tribunal de Contas. Pleno. Processo TC n. 009615/026/07. Relator cons. Cláudio Ferraz de Alvarenga. Acórdão em sessão de 11 abr. 2007. *DO*, São Paulo, n. 71, p. 50, 17 abr 2007).

Assim, é oportuno destacar que o art. 9º da Lei n. 10.520/02 garante expressamente a aplicação supletiva da Lei Geral de Licitações. Essa previsão deve ser analisada de forma bastante criteriosa para que as inovações no novo regime não se tornem inócuas diante de sua interpretação pela leitura segundo o regime geral. Nesse sentido, Niebuhr (2006, p. 27-28) afirma que:

Aplicar a modalidade pregão com olhos voltados ao velho, à Lei n. 8.666/93, faz dela, da modalidade pregão, algo velho, impedindo a Administração Pública de auferir todas as suas vantagens e potencial. A aplicação da Lei n. 8.666/93 subsidiariamente à Lei n. 10.520/2002 deve ser exceção, não regra. A regra é que o pregão seja regido pela Lei n. 10.520/2002. A Lei n. 8.666/93 deve ser aplicada subsidiariamente, excepcionalmente, nas situações em que a Lei n. 10.520/2002 realmente for omissa.

Sopesada a excepcionalidade da utilização subsidiária da Lei Geral de Licitações, verifica-se que não há incompatibilidade em exigir que o orçamento seja divulgado juntamente com o edital; pelo contrário, mostra-se mais adequado, tendo em vista as próprias características de amplo alcance do pregão, principalmente do pregão eletrônico.

Por outro lado, o TCU tem se pronunciado majoritariamente pela facultatividade de divulgação do orçamento no edital do pregão, cabendo aos gestores e pregoeiros avaliarem sua conveniência e oportunidade.

Transcreve-se abaixo excerto do paradigmático Acórdão n. 392/2011 do TCU, que, embora extenso, delinea as duas correntes existentes e pacifica o entendimento da facultatividade no âmbito daquela Corte de Contas:

25. Para a primeira corrente, ‘no caso específico dos pregões, [...] o orçamento estimado em planilhas e os preços máximos devem necessariamente fazer parte do Termo de Referência, na fase preparatória do certame, e a sua divulgação é decisão discricionária do órgão organizador. São exemplos desse entendimento os Acórdãos 644/2006, 1925/2006, 114/2007, 1789/2009, todos do Plenário do TCU’.

26. Para a segunda corrente, que ‘abarca as situações que não sejam de pregões, tem-se farta jurisprudência no sentido de que o disposto do art. 40, inc. X, da Lei 8.666 obriga, e não faculta, a divulgação do orçamento estimado em planilhas e de preços máximos no instrumento convocatório. São exemplos desse entendimento os Acórdãos 697/2006, 50/2007, 610/2008, 1046/2008, 2170/2008, 727/2009, 1557/2009, 2410/2009 (Plenário-TCU), e os Acórdãos 330/2010 e 415/2010 (Segunda Câmara-TCU)’.

27. A reforçar essa segunda corrente, a unidade técnica mencionou a Súmula TCU nº 259/2010, que assim dispõe: ‘Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.’

[...]

No caso do pregão, a jurisprudência do TCU acena no sentido de que a divulgação do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, caso este tenha sido fixado, é meramente facultativa.

35. Portanto, nas licitações na modalidade de pregão, os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários — e, se for o caso, os preços máximos unitários e global — não constituem elementos obrigatórios do edital, devendo, no entanto, estar inseridos nos autos do respectivo processo licitatório. Caberá aos gestores/pregoeiros, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos — e os próprios preços máximos, se a opção foi a sua fixação — no edital, informando nesse caso, no próprio ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados os meios para obtê-los.

35.1 É claro que, na hipótese de o preço de referência ser utilizado como critério de aceitabilidade de preços, a divulgação no edital é obrigatória. E não poderia ser de outra maneira. É que qualquer regra, critério ou hipótese de desclassificação de licitante deve estar, por óbvio, explicitada no edital, nos termos do art. 40, X, da Lei n. 8.666/1993. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Pleno. Acórdão n. 392/2011. Relator: min. José Jorge. Sessão de 16 fev. 2011. *DOU*, Brasília, 23 fev. 2011).

Esse posicionamento foi recentemente reafirmado na sessão plenária do TCU, do dia 20 de agosto de 2014, decidindo-se que,

na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, mas deve estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame. Todavia, sempre que o preço de referência ou o preço máximo⁵ fixado pela Administração for utilizado como critério de

⁵ Diante do teor do julgado, é necessário esclarecer que orçamento ou preço estimado e preço máximo não se confundem, ainda que possam corresponder ao mesmo valor. Enquanto o preço máximo é de estabelecimento facultativo por parte da Administração e opera desclassificação

aceitabilidade de preços, a sua divulgação em edital torna-se obrigatória. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 2.166/2014. Relator: min. substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 20 ago. 2014.)

Oliveira (2014) entende que esse posicionamento encontra-se em conformidade com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), contida na publicação “Diretrizes para Combater o Conluio entre Concorrentes em Contratações Públicas”:

Use um preço máximo somente quando ele for baseado em minuciosa pesquisa de mercado e os funcionários estejam convencidos de que ele é muito competitivo. Não publique o preço, mas o mantenha confidencial, em arquivo, ou o deposite junto a outra autoridade pública.⁶

É oportuno reconhecer que o simples conhecimento do mercado não é ilícito e não é ele que faz com que surjam cartéis, já que o conluio e ajustamento de preços entre licitantes independem da divulgação do orçamento (FEIJÓ, 2013).

Por outro lado, Justen Filho (2008, p. 512) avalia como um retrocesso pode admitir essa forma de restrição à informação e reverbera que:

Deve insistir acerca do descabimento de a Administração manter em segredo o valor de orçamento ou preço máximo. Lembre-se que um Estado Democrático de Direito envolve o princípio da transparência da atividade administrativa, somente se admitindo sigilo em situações que ponham em risco interesses relevantes, transcendentes. No caso, o próprio art. 44, § 1º, explicitamente proíbe que algum critério relevante para julgamento (inclusive classificação ou desclassificação de propostas) seja mantido em segredo. Depois e como já apontou anteriormente, **a manutenção do segredo acerca do orçamento ou preço máximo produz o enorme risco de reintrodução de práticas extremamente nocivas, adotadas antes da Lei n. 8.666/93. É que, se algum dos licitantes obtiver (ainda que indevidamente) informações acerca do referido valor, poderá manipular o certame, formulando proposta próxima ao mínimo admissível. O sigilo acerca de informação relevante, tal como o orçamento ou preço máximo, é um incentivo a práticas reprováveis. Esse simples risco bastaria para afastar qualquer justificativa para adotar essa praxe.** (grifo nosso).

Portanto, a ausência de integração do orçamento ao edital de licitação contraria o princípio da publicidade. Se o orçamento for disponibilizado para um licitante que o requeira, mais adequado e justo que seja para todos, em razão do princípio da publicidade (NIEBUHR, 2007).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já se manifestou pela obrigatoriedade de que a planilha de composição de preço conste como anexo do edital do pregão. Ilustrativamente seguem excertos de deliberações da Corte de Contas mineira nestes termos:

Compulsando os autos, constato que não consta, dentre os anexos do ato convocatório, a planilha de custos unitários, o que indica que ela, de fato, não compunha o edital, não tendo sido, portanto, objeto de publicação. Considero, assim, irregular a ausência de publicidade

de plano, o preço estimado é mera referência de planejamento de desembolso, prestando-se a orientar a formulação das propostas por parte dos licitantes, sem resultar nenhuma espécie de sanção. Nas palavras de Niebuhr (2013, p. 272): “[...] toda e qualquer licitação deve ser precedida da estimativa do preço por parte da Administração Pública. O preço estimado é sempre obrigatório. Entretanto, o preço máximo constitui mera faculdade, na forma do inciso X do art. 40 da Lei n. 8.666/93, isto é, a Administração estabelece preço máximo no instrumento convocatório se quiser. Nada impede que o preço estimado seja considerado também preço máximo, desde que o instrumento convocatório assim o prescreva. Nessa hipótese, o licitante que oferecer proposta acima do valor estimado, que é o preço máximo, deve ser desclassificado de plano.”

⁶ Tradução do autor da orientação contida na cartilha da OCDE “*Guidelines for fighting bid rigging in public procurement*”, disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/27/19/42851044.pdf>, p. 7. Acesso em: 17 set. 2011. “*Use a maximum reserve price only if it is based on thorough market research and officials are convinced it is very competitive. Do not publish the reserve price, but keep it confidential in the file or deposit it with another public authority*”.

do orçamento estimado em planilha de preços unitários, pois contrária ao disposto no inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/93, o qual exige que o ato convocatório indique “o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso. (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Primeira Câmara. Denúncia n. 838.897. Relator: cons. Cláudio Couto Terrão. Sessão de 19 fev. 2013)

Cumpra ressaltar que, conforme disposto no art. 9ª da Lei 10.520/2002, aplicam-se subsidiariamente ao pregão, as disposições da Lei 8.666/93. Esta, por conseguinte, dispõe em seu art. 40, X, a necessidade de constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação dos preços máximos e vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência.

Assim, o que o art. 40, X, da referida Lei exige é a previsão de uma referência de preços. Aliás, é esta uma das funções do Termo de Referência que deve conter o valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, bem como a avaliação do custo pela administração diante do orçamento detalhado.

Insta ressaltar que se trata de inobservância dos ditames legais a não indicação do valor estimado da contratação bem como a não anexação do orçamento estimado em planilha de custos unitários ao edital. Contudo, o Poder Público tenta mitigar este rigor deixando à disposição dos interessados que, se quiserem, possam obter cópia dele. Enfatiza-se que isso também é a *contrario legis*, porquanto o inc. II do § 2º do art. 40 da Lei n. 8.666/93 exige que o orçamento estimado seja verdadeiramente anexado ao edital: (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Segunda Câmara. Denúncia n. 875.848. Relator: cons. Presidente Eduardo Carone Costa. Sessão de 24 mai. 2012)

EMENTA: DENÚNCIA — PREFEITURA MUNICIPAL — PREGÃO PRESENCIAL — EXIGÊNCIA EDITALÍCIA RESTRITIVA À AMPLA PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS — IMPROCEDÊNCIA — APRESENTAÇÃO DO CERTIFICADO DE GARANTIA DO FABRICANTE EXIGIDA APENAS AO LICITANTE VENCEDOR — AUSÊNCIA NO EDITAL DE INDICAÇÃO DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO E DO ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS DE QUANTITATIVOS E PREÇOS UNITÁRIOS — IRREGULARIDADES — DESCUMPRIMENTO DAS LEIS 10.520/02 E 8.666/93 — DENÚNCIA PARCIALMENTE PROCEDENTE — MULTA AOS RESPONSÁVEIS.

1) A exigência de apresentação do certificado de garantia apenas pelo licitante vencedor não configura restrição à competitividade, sendo lícita tal exigência, a fim de se assegurar a boa execução do objeto licitado.

2) **O valor estimado da contratação deve constar do edital como condição indispensável para o julgamento das propostas sendo, também, imprescindível para que os interessados apresentem propostas mais adequadas ao interesse público.**

3) **A regularidade do instrumento convocatório depende da presença do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, seja como parte integrante do termo de referência, seja como anexo integrante do edital, não bastando a Administração realizar as cotações de preços no mercado.**

4) Julga-se procedente em parte a Denúncia e aplica-se multa aos responsáveis.

5) Determina-se o arquivamento dos autos após cumpridos os procedimentos regimentais (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Primeira Câmara. Denúncia n. 838.976. Relator: cons. Adriene Andrade. Sessão de 6 mai. 2012, grifo nosso).

O tema encontrava-se pacificado no âmbito do TCEMG, de tal sorte que, em março de 2012, foi editada a cartilha *Principais irregularidades encontradas em editais de licitação — Pneus* (MINAS GERAIS, 2012, p. 28), na qual se consignou que:

Cabe à Administração Pública, antes da realização do certame, a elaboração de uma planilha de estimativa de preços unitários, com base na pesquisa de mercado (ou cotação de preços) junto aos fornecedores que atuam no mercado, de forma a definir com precisão e clareza o objeto a ser licitado, assim como suas quantidades, sempre que possível, frente às suas necessidades, considerando o interesse público perseguido.

Tal planilha, que integra o processo administrativo e o ato convocatório, servirá como parâmetro para a elaboração das propostas pelos licitantes (os quais terão acesso através do edital da licitação) e para o julgamento das propostas pela Administração Pública, servindo de referência para a análise da exequibilidade das propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis.

Em seguida, enfatizou-se que:

A Administração Pública tem o dever de anexar ao edital o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitário e global, sendo imprescindível a sua divulgação aos interessados, evitando-se, assim, tratamento desigual aos licitantes interessados. (MINAS GERAIS, 2012, p. 30, grifo nosso)

E esse entendimento foi mantido nas deliberações recentes, exemplificadas a seguir:

‘foi realizada a cotação de preços de mercado, a qual fez parte da fase interna do certame no Termo de Referência, [...] sendo dispensável a obrigatoriedade de se publicar a planilha como anexo do edital’. O TCEMG julgou irregular a ausência de planilha de quantitativos e preço unitário anexo ao edital e se pronunciou no sentido de que o argumento apresentado é contrário ao entendimento do Tribunal, uma vez que é obrigatório promover a publicação da planilha de preços unitários, em atendimento ao princípio da transparência dos atos da Administração Pública e ao amplo acesso às informações. (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Denúncia n. 886.311. Relator cons. Cláudio Terrão. Decisão de 25 abr. 2013.)

No entanto, do acompanhamento das deliberações da Corte de Contas mineira, verificou-se forte influência das decisões do TCU, que ensejaram julgados em sentido oposto, ou seja, admitindo a facultatividade de o orçamento constar no edital do pregão.

Esse não parece ser o melhor entendimento, pois, a partir do momento em que o edital de licitações é publicado, o processo de licitações é público, sendo franqueado àqueles que desejarem acesso aos autos. Assim, caso não se divulguem os valores orçados no edital, essas informações estarão restritas somente aos interessados que tenham acesso ao processo físico.

Para que o critério de julgamento seja objetivo e a licitação seja realizada em condições de igualdade, torna-se indispensável informar a todos os interessados quais regras serão aplicadas na disputa. Desse modo, não há como garantir impessoalidade e isonomia se as regras aplicadas no certame não forem conhecidas por todos. Nem seria possível assegurar julgamento objetivo sem a prévia divulgação dos critérios a todos os interessados.

Como o pregão é modalidade de licitação e está submetido ao julgamento objetivo das propostas, é imprescindível que o orçamento estimado em planilha seja anexo do edital, a fim de que todos os interessados tenham acesso aos critérios definidos pela Administração.

Niebuhr (2013, p. 275) destaca que:

Muitas entidades da Administração, também em equívoco, não anexam o orçamento estimado ao edital, mas o deixam à disposição dos interessados que, se quiserem, podem obter cópia dele. Enfatiza-se que isso também é ilegal, porquanto o inciso II do § 2º do art. 40 da Lei n. 8.666/93 exige que o orçamento estimado seja verdadeiramente anexado ao edital.

Ademais, referido procedimento instauraria tratamento desigual, na medida em que alguns interessados, conhecedores dos meandros da licitação, requereriam e teriam acesso ao orçamento estimado, e outros, que não tenham se atentado a isso, não teriam tomado conhecimento dele. Insista-se que para a Lei o orçamento estimado é informação que deve constar do edital como anexo, tal qual exige o inciso II do § 2º do art. 40 da Lei n. 8.666/93. (NIEBUHR, 2013, p. 275).

A interpretação da Lei do Pregão de que não é necessário anexar o orçamento ao edital decorre de uma leitura superficial do texto legal a qual Feijó (2013) classifica como uma interpretação literal incompleta e esdrúxula, tendo em vista desconsiderar a previsão, nessa mesma Lei do Pregão, de aplicação supletiva da Lei Geral de Licitações. A autora demonstra o equívoco dessa interpretação exemplificando a utilização do mesmo raciocínio para a dispensa de assessoria jurídica tanto para as minutas quanto para o procedimento do pregão diante da ausência de previsão, na Lei n. 10.520/02, de dispositivo semelhante ao art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93. “Por essas razões, considera-se que a mera interpretação literal (e, frise-se, incompleta) não é o modo mais adequado para se compreender a Lei 10.520, no que se refere à necessidade de divulgação do orçamento.” (FEIJÓ, 2013)

A ausência de publicação dos preços unitários e globais no edital viola o princípio da publicidade, não permitindo a harmonização entre o universo público e o privado.

Nesse contexto, a ampla publicidade é essencial à efetivação da ampla competitividade, da isonomia, da confiança, da segurança jurídica, da legitimidade do procedimento e do controle social, frutos indelévels do estado democrático de direito.

Pelo exposto, nota-se a importância do orçamento em qualquer modalidade de licitação, especialmente no pregão, que tem sido uma das modalidades mais utilizadas em razão de sua simplicidade, para um planejamento das ações, conforme as necessidades da Administração em relação ao orçamento disponível.

Não se deve confundir a situação em debate com a permissão para o sigilo do orçamento previsto na Lei do RDC, em seu art. 6º, *caput* e § 3º:

Art. 6º Observado o disposto no § 3º, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

[...]

§ 3º Se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no *caput* deste artigo possuirá caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

Destaca-se que esse sigilo busca sanar a assimetria de informações existente nas contratações públicas, já que a empresa licitante tem conhecimento de quanto a Administração Pública está disposta a pagar, o que dificulta a negociação⁷.

Sobre essa inovação do sigilo no RDC, Oliveira (2014) a analisa como vantajosa e afirma que:

Em relação ao orçamento sigiloso, trata-se de regra distinta daquela consagrada no art. 40, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, que exige a apresentação, no anexo do edital de licitação, do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

⁷ Na sessão de 11/06/2014, em análise de edital de RDC, cujo objeto era a contratação de obra de dragagem Porto de Santos/SP, o TCU exarou o Acórdão n. 1541/2014-Plenário, da relatoria do ministro Benjamin Zymler, em que se entendeu pela não obrigatoriedade do sigilo do orçamento, diante da ausência de referências oficiais de preços (Sinapi/Sicro) para a execução de obras complexas no RDC, tais como obras portuárias e aeroportuárias.

A necessidade de modificação da regra tradicional de licitação, com a previsão do orçamento sigiloso, sempre foi defendida por parcela da doutrina, especialmente para evitar que a divulgação do orçamento influenciasse a elevação dos valores constantes das propostas e a formação de cartel entre os licitantes, dado que, sem a ciência do preço estimado pela Administração, fica mais difícil de fazer combinações entre concorrentes.

Contudo, repita-se, para o RDC há previsão legal expressa que faculta à Administração optar por manter sigilo do orçamento estimado até o encerramento da licitação, o que não é o caso do pregão. Di Pietro (2014, p. 458) afirma entender que a medida é constitucional e vai além, propondo como salutar a extensão do sigilo a todas as modalidades licitatórias.

Daniel Ferreira e José Anacleto Abduch Santos entendem que o sigilo previsto na Lei do RDC é inconstitucional, por contrariar o princípio da publicidade, previsto nos artigos 5º, XXXIII, e 37, *caput*, da Constituição (2011, p. 52-53). Não vejo essa inconstitucionalidade, uma vez que o sigilo é preservado apenas na medida necessária para preservar o interesse público, deixando de existir após o término do procedimento da licitação, oportunidade em que os interessados poderão ter acesso ao orçamento estimado, inclusive com possibilidade de oferecer impugnação. Além disso, o art. 5º, LX, da Constituição permite que seja restringida a publicidade em benefício do interesse social.

Ressalta-se, ainda, que o sigilo se destina apenas aos concorrentes e não pode impedir os órgãos de controle interno e externo de realizarem suas atividades.⁸

A par dessa comparação, Ferreira (2012) afirma que:

Em se tratando de procedimento licitatório processado pela modalidade pregão, muito embora nem a Lei n. 10.520/02 e nem os Decretos regulamentadores da modalidade prevejam expressamente a obrigatoriedade de divulgação do orçamento estimado, com fundamento nos princípios norteadores das licitações públicas é possível inferir a necessidade de informá-lo no edital da licitação.

No que tange ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas, a disciplina dada à questão pela Lei n. 12.462/11, que institui o RDC, é nitidamente distinta do regime jurídico das contratações públicas vigente até então, já que prevê expressamente a possibilidade de não divulgação do orçamento previamente estimado pela Administração até o encerramento da licitação.

Ademais, tendo em vista o disposto na Lei Federal n. 12.527/11, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), entende-se por informação sigilosa “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado” (art. 4º, III), devendo-se observar as diretrizes do art. 3º da referida lei⁹, já que o sigilo deve ser tratado como exceção e que as informações de interesse público devem ser divulgadas independentemente de solicitação.

Moreira Neto (2014) ao tratar dos princípios que regem a licitação, classifica sigilo como princípio setorial redutor, que, em oposição ao princípio geral de publicidade, somente poderá ser aplicado excepcionalmente e quando expressamente previsto. Nesse contexto, o autor vislumbra as seguintes aplicações para o princípio do sigilo:

⁸ Nesse sentido, o art. 9º, § 1º, do Decreto Federal n. 7.581/11: “Art. 9º O orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após a adjudicação do objeto, sem prejuízo da divulgação no instrumento convocatório do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas. §1º **O orçamento previamente estimado estará disponível permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.**” (grifo nosso)

⁹ Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I — observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II — divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III — utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV — fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V — desenvolvimento do controle social da administração pública.

informa instrumentalmente certas fases do processo licitatório, de modo a garantir sua impessoalidade e, assim, em última análise, resguarda a igualdade das partes licitantes; é fundamental na modalidade concorrencial, uma vez que o julgamento da habilitação dos licitantes deve ser feito sem o conhecimento das propostas; determina a vedação de acesso ao conteúdo das peças licitatórias apresentadas pelos concorrentes (documentação de habilitação e proposta) antes das aberturas públicas previstas no ato convocatório e poderá, ocasionalmente, ser invocado como motivo para o afastamento da licitação, quando sua divulgação puder comprometer a segurança do País.

Em cumprimento ao disposto na LAI, é necessário provar que o sigilo do orçamento de composição de preços para determinada contratação pública é imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado¹⁰, ou seja, situação bastante específica e difícil de ser exemplificada.

Diante disso, o orçamento, como elemento obrigatório de composição do processo, deve estar disponível para acesso dos licitantes e da sociedade em geral, pois o processo é considerado público em toda a sua fase externa, inaugurada pela publicação do edital, conforme inteligência do art. 4º da Lei n. 10.520/02 “A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados”¹¹.

O TCU já se manifestou, no Acórdão n. 2080/2012, pela possibilidade de sigilo completo das planilhas, podendo estas serem desentranhadas dos autos caso haja pedido de vista: “Em sede de licitação, na modalidade pregão, não se configura violação ao princípio da publicidade o resguardo do sigilo do orçamento estimado elaborado pela Administração até a fase de lances, sendo público o seu conteúdo após esse momento.”

Esse entendimento claramente inova o ordenamento jurídico e não possui nenhum respaldo legal. Ao analisar o julgado supracitado, Feijó (2013) destaca que “Não é a primeira vez que esse ponto de vista prevaleceu no Plenário do TCU, apesar de estar longe de constituir sua jurisprudência pacífica”.

Segundo a autora, os julgados do TCU têm, em sua maioria, recomendado aos gestores e pregoeiros que informem os meios pelos quais os interessados terão acesso ao orçamento, caso optem por não divulgá-lo no edital.

Fato é que a análise da legalidade tem se mostrado insuficiente para garantir a efetividade das políticas públicas. Assim, aqueles que se filiam ao entendimento pela possibilidade de não divulgação do orçamento no edital de pregão em virtude da ausência de regra expressa que imponha a divulgação da composição de preços para a modalidade pregão acabam ignorando a imperiosa leitura sistêmica do direito, bem como a normatividade dos princípios da publicidade e da eficiência.

Portanto, a opção por não divulgar no edital restringe a informação àqueles que têm acesso ao processo físico, afasta uma das principais características do pregão, que é ampliar a concorrência, e acaba encarecendo o preço final, já que o custo para ter acesso ao processo é repassado à própria Administração Pública.

Segundo Carvalho Filho (2011, p. 48), o princípio da publicidade

Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

¹⁰ Di Pietro (2014) entende que poderia haver sigilo do orçamento nas situações em que “o interesse social o exigirem” (art. 5º, LX, da CR/88).

¹¹ Na Lei n. 8.666/93 a matéria é tratada no art. 3º, § 3º, *verbis*: “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.”

Assim, a divulgação dos orçamentos no edital, disponibilizados em meio eletrônico, facilita o acesso aos dados da licitação pelos órgãos de controle, que, cada vez mais, têm utilizado informações eletrônicas para cruzamento de dados e, até mesmo, para o controle social dos cidadãos.¹²

Por conta da simplicidade procedimental, essa modalidade tem sido amplamente utilizada pela Administração Pública, o que demanda atenção dos órgãos de controle, seja pelo número expressivo de transações, seja pela quantidade de recursos envolvidos.¹³

Considera-se que a opção de se divulgar os preços apenas após a fase de lances não é adequada, porquanto postergaria o controle, de modo a ensejar impugnações e suspensões do procedimento licitatório, que poderá até mesmo ser anulado, nessa fase tão avançada. Do mesmo modo, poderia haver anulação do contrato decorrente daquele pregão. Isso não seria favorável a nenhuma das partes, muito menos ao interesse público. Lembre-se que essa opção de postergar a divulgação do orçamento para após a fase de lances não está prevista na lei do pregão, então feriria o princípio da legalidade, que impõe que o administrador apenas pode agir de acordo com o permitido em lei. Recordar-se que os atos administrativos devem ser compatíveis 'com as normas e princípios vigentes, para a perfeita satisfação dos interesses públicos' (FEIJÓ, 2013).

Portanto, considerando a importância do controle preventivo para mitigar o dano, melhor será que a sociedade e os órgãos de controle tenham, quanto antes, acesso ao orçamento realizado.

4 CONCLUSÃO

Partindo de uma interpretação lógico-sistemática da legislação pátria, não há razão para reconhecer que o orçamento estimado não seja anexado ao edital nos certames realizados pela modalidade pregão.

O art. 37, XXI, da CR/88 assegura a todos os licitantes igualdade de condições na contratação de obras, serviços, compras e alienação. Portanto, conclui-se que a divulgação da planilha de quantitativos de preços unitários no edital é essencial para que todos os interessados tenham acesso à estimativa de preço, independentemente do local em que se encontrem.

As peculiaridades do pregão em relação às demais modalidades licitatórias não o isentam do cumprimento dos princípios do julgamento objetivo, da publicidade e da isonomia, conforme art. 37, XXI, da CR/88 e das normas gerais estabelecidas na Lei n. 8.666/93.

A não divulgação somente faria sentido se fosse possível manter sigilo de todos os fornecedores, tal qual previsto expressamente na Lei do RDC para esta modalidade.

Tendo em vista o princípio constitucional da publicidade, previsto no art. 37, *caput*, da CR/88, o sigilo somente deve ser utilizado quando expressamente previsto na legislação.

A despeito de todo esse embate, é recomendável que se divulgue o orçamento juntamente com o edital, pois não pode a Administração Pública criar óbices ao fornecimento dessas informações caso sejam solicitadas. Assim, a publicação do orçamento como anexo do edital é uma forma de ampliar a participação de concorrentes e evitar recursos e medidas judiciais, com a responsabilização do gestor por favorecimento de determinado licitante.

¹² Domakoski *et al* (2011, p. 13-14), ao analisarem a importância do pregão eletrônico para o controle social, afirmaram que: "O uso da tecnologia da informação para as contratações públicas oferece aos cidadãos a possibilidade de poder participar do processo, seja como organização interessada, oferecendo produtos ou serviços, seja como pessoa física, acompanhando a transparência do referido processo, que é uma sessão pública aberta."

¹³ Segundo Fernandes (2013, p. 344), o Executivo Federal contratou pela modalidade pregão, no exercício de 2010, R\$26,2 bilhões, o que representa 46% das compras governamentais daquele ano.

A proposta mais vantajosa não pode ser consequência de sigilo não previsto em lei, pelo contrário, afronta os princípios constitucionais da legalidade e da publicidade.

A ausência opcional desses documentos, a despeito do debate quanto à sua conformidade com as disposições legais, acarreta a impossibilidade de o concorrente ter noção da dimensão do serviço a ser licitado para aquilatar se poderá ou não participar do certame e, portanto, vai de encontro aos princípios regentes dos processos licitatórios.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910 p. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em: 2 out. 2014.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 1.157 p.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 1008 p.
- DOMAKOSKI, Amauri; REZENDE, Denis Alcides; CATAPAN, Anderson; LOHMANN, Luci Michelon; CRUZ, June Alisson Westarb; MARTINS, Roberta da Rocha Rosa; BARROS, Cláudio Marcelo Edwards. Pregão eletrônico: instrumento de gestão das administrações públicas. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 11-35, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/195-revista-controle-volume-ix-n-2-jul-dez-2011/874-artigo-1-pregao-eletronico-instrumento-de-gestao-das-administracoes-publicas?Itemid=592>>. Acesso em: 2 out. 2014.
- FEIJÓ, Gabriela Moreira. Apontamentos sobre a necessidade de divulgação da pesquisa de preços no edital do pregão, apesar da jurisprudência do Tribunal de Contas da União em contrário. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 18, n. 3.513, 12 fev. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23710>>. Acesso em: 2 out. 2014.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 602 p.
- FERREIRA, Camila Cotovicz. *A divulgação do orçamento estimado no RDC*. Em 3 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.zenite.blog.br/a-divulgacao-do-orcamento-estimado-no-rdc/#.VFausPnF-JE>>. Acesso em: 2 out. 2014.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12 ed. São Paulo: Dialética, 2008. 943 p.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 6. ed. rev. e atual., de acordo com a Lei Federal n. 10.520/2002 e os Decretos Federais n. 3.555/00 e 5.450/05. São Paulo: Dialética, 2013. 446 p.
- LUNELLI, Rômulo Gabriel M. Lei do RDC: a nova lei de licitações. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 18, n. 3.510, 9 fev. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23697>>. Acesso em: 2 out. 2014.
- MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 5. ed. rev., ampl., reform. e atual. até 01/01/2011. Niterói: Impetus, 2011. 1.106 p.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. *Principais irregularidades encontradas em editais de licitação — Pneus*. Belo Horizonte: TCEMG, maio de 2012. 27 p. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Comissao%20de%20Publicacoes/Cartilha%20Licita%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pneus%20para%20intranet_v2.pdf>. Acesso em: 2 out. 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. 784 p. (formato *e-book*)

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 1.062 p. (Coleção Fórum Menezes Niebuhr)

NIEBUHR, Joel de Menezes. Orçamento estimado. *Revista Zênite: ILC Informativo de Licitações e Contratos*, Curitiba, v. 14, n. 165, p. 1.065-1.069, nov. 2007.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão presencial e eletrônico*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Zênite, 2006. 525 p. (Coleção Fórum Menezes Niebuhr)

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. (formato *e-book*)

Abstract: The general law on public bidding (Law 8666/93), as prescribed by Article 40, § 2, II, requires that cost estimates in quantities and unit prices be disclosed in the invitation to bid, regardless of the bidding method. Since there is no express provision in the Law 10520/ 02, the Brazilian Audit Courts have mostly adopted the opinion that the disclosure of cost estimates are optional in reverse auction public biddings. Therefore, this article aims to explain the rationale behind this understanding and confront it governing principles of public bidding, especially transparency and equality, as well with other doctrinal arguments. Also, it will analyze the compatibility of cost estimates secrecy defended in the Courts' opinions with the rules on information secrecy prescribed by the Law of Information Access. Finally, it will discuss the impact of the price composition disclosure on effective social and external oversight, under the perspective of the possibility to detect large distortions and, through cross-data information systems, compare prices disclosed in websites, price lists and other public biddings' cost estimates.

Keywords: Reverse Auction. Estimated budget. Disclosure. Transparency. Social control. Law on Access to Information.