



## **Preço estimado da licitação: há dever de divulgar, como anexo ao edital?**

*Por Julieta Mendes Lopes Vareschini*

*Sócia Fundadora do Grupo JML Consultoria & Eventos, empresa especializada em Direito Administrativo e que já capacitou mais de 30.000 profissionais na área de Licitações e Contratos. Mestre em Direito. Especialista em Direito Ambiental e Gestão Ambiental. Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba. Advogada e Consultora na área do Direito Administrativo, com ênfase em Licitações e Contratos Administrativos. Coordenadora técnica da JML Consultoria. Coordenadora e Professora do Curso de Especialização em Licitações e Contratos da UNIBRASIL. Professora do curso de Graduação em Direito da UNIBRASIL. Palestrante na área de Licitações e Contratos perante entidades da Administração Pública e Sistema S, com atuação em todo território nacional. Autora da obra Licitações e Contratos no Sistema S. 5. ed. Curitiba: JML, 2012 e da obra Discricionariedade Administrativa: uma releitura a partir da constitucionalização do direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. Organizadora da obra Repercussões da Lei Complementar 123/06 nas Licitações Públicas: de acordo com o Decreto 6.204/07. Curitiba: JML Editora, 2008. Autora de diversos artigos jurídicos, dentre os quais: Gestão Planejada do Sistema de Registro de Preços. In: Diálogos de Gestão: novos ângulos e várias perspectivas. Curitiba: JML Editora, 2013.*

O artigo 13 do Regulamento informa que, na fase interna da licitação, deve ser realizada estimativa do valor da contratação, a fim de se aferir a existência de recursos para atender à despesa, bem como a exequibilidade das ofertas apresentadas.

A correta estimativa de preços será obtida por meio de pesquisa de mercado. Portanto, para que se possa definir com precisão o valor da contratação; averiguar a existência de recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas; e para possuir um valor de balizamento para a análise das propostas dos licitantes é que se faz pertinente a pesquisa de mercado.

Os critérios a serem utilizados na pesquisa devem ser previamente estudados e estabelecidos, levando-se em conta as especificações do objeto, a fim de evitar a utilização de um preço que, na verdade, refere-se a objeto com especificações diversas.

Ademais, ao realizar a pesquisa de mercado, a entidade deve considerar também a variação que ocorre em razão da qualidade do produto, do local da prestação do serviço ou entrega do bem, e o volume a ser adquirido, uma vez que quanto maior a quantidade, em regra, menor é o preço.

Muito embora o Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema "S" não estabeleça o procedimento para a realização de pesquisa de preços, algumas entidades possuem normas internas e o próprio Tribunal de Contas da União tem exigido a consulta a, no mínimo, três empresas do ramo do objeto, anexando-se ao processo referidos orçamentos. Caso a entidade não consiga alcançar este número, diante do mercado, deve apresentar as devidas justificativas.<sup>1</sup>

Não se pode olvidar que, muitas empresas, quando são demandadas a apresentarem orçamentos, acabam superfaturando os valores, justamente por saberem que tal orçamento servirá de parâmetro para o preço estimado da licitação. Dessa feita, a fim de evitar falhas na estimativa do valor, é recomendável que a entidade busque também outros parâmetros em suas pesquisas (extratos de contratos publicados na imprensa oficial, atas de registro de preços, tabelas oficiais, dentre outros).

Nessa linha foi a recente orientação do Tribunal de Contas da União em Acórdão proferido para o SESCOOP:

<sup>1</sup> No caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos em processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. Caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada. (Acórdão nº 1266/2011-Plenário. Acórdão n.º 2531/2011-Plenário, TC-016.787/2011-0, rel. Min. José Jorge, 21.09.2011)



**“6. A deflagração de procedimentos licitatórios exige estimativa de preços que pode ser realizada a partir de consultas a fontes variadas, como fornecedores, licitações similares, atas de registros de preço, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, entre outras. No entanto, os valores obtidos por meio dessas consultas que sejam incapazes de refletir a realidade de mercado devem ser desprezados.**

Auditoria no Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo –avaliou processos licitatórios e os respectivos contratos de aquisição de bens e prestação de serviços. (...) Isso porque a estimativa de preços teve como base apenas contrato semelhante firmado com outra entidade do serviço social autônomo e o valor apresentado pela contratada.

Em face dessa ocorrência, a unidade técnica sugere dar ciência ao Sescop da irregularidade apontada, por afrontar o disposto no art. 13, *caput*, do Regulamento de Licitações e Contratos daquela entidade, que exige a estimativa de valor do objeto licitado. O relator, por sua vez, endossou a conclusão adotada no âmbito da unidade técnica, visto que se deixou de observar a mencionada norma regulamentar, assim como a jurisprudência do TCU. Acentuou que descuidos na fase de planejamento da licitação podem “*comprometer a seleção de proposta vantajosa para a entidade contratante*”. E mais: “*Para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado*”.

Invocou, então, o voto condutor do Acórdão 2.170/2007 - Plenário, citado pela equipe de auditoria, que aponta fontes que podem ser adotadas: “... *pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusos aqueles constantes no Comprasnet –, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública –, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado*”. E também que não se identificou dano à entidade no caso examinado, nem repetição de falha desse gênero em outros processos analisados. **Acórdão 868/2013-Plenário, TC 002.989/2013-1, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, 10.4.2013**.

Infere-se que, além de exigir a consulta a fontes variadas, determinou a Corte de Contas que os orçamentos muito discrepantes, que possam comprometer a média (conduzindo à inexecuibilidade ou ao superfaturamento, conforme o caso) devem ser desconsiderados.

Estabelecida esta premissa, cumpre analisar se há obrigatoriedade de inclusão, como anexo ao edital, do orçamento estimado da licitação. Com efeito, no âmbito da Administração Pública, importa frisar que o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, é enfático ao estabelecer, como anexo obrigatório ao instrumento convocatório, orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. O Regulamento do Sistema “S”, por sua vez, é omissivo acerca do tema, não estabelecendo referida obrigatoriedade.

Em face da omissão do Regulamento, muitas entidades acabam não divulgando no edital o preço estimado da licitação, sob a alegação de que tal informação pode contribuir para o superfaturamento das propostas.

Realmente, é preciso reconhecer que o tema é controverso e que, de fato, não há previsão expressa na legislação específica do Sistema “S” exigindo a inclusão do preço estimado no edital.

É preciso reconhecer, porém, que nos termos do *caput* do art. 13 do Regulamento, é indispensável a indicação no processo administrativo da estimativa do custo da licitação, o que será obtido, consoante já destacado, por meio de pesquisa de mercado perante empresas do ramo do objeto, conforme reconheceu a Controladoria Geral da União:

“31. As entidades do Sistema “S” devem instruir suas aquisições de bens e serviços com pesquisa de preços? Sim. Os procedimentos de aquisições, precedidos ou não por certame licitatório, devem ser instruídos por pesquisa de preços, devidamente juntada ao processo de aquisição, que dê subsídio à estimativa do custo do objeto a ser



contratado, à definição dos recursos necessários para a cobertura das despesas contratuais e à análise de adequabilidade das propostas ofertadas”.<sup>2</sup>

Sendo assim, por ser tratar de documento obrigatório de instrução do processo e, considerando que o art. 3º do Regulamento prescreve que “a licitação não será sigilosa, **sendo acessíveis ao público os atos de seu procedimento**, salvo quanto ao conteúdo das propostas até a respectiva abertura”, qualquer interessado poderá pedir esclarecimentos à entidade, questionando acerca do valor estimado da licitação. E, por força do referido art. 3º e, ainda, por estar atrelada ao princípio da publicidade, não poderá a entidade negar-se a prestar esta informação, tendo em vista que o processo licitatório é público e todos os seus atos – inclusive aqueles pertinentes à etapa interna – são acessíveis ao público após a publicação do aviso do edital nos termos da previsão do art. 5º, § 1º, do Regulamento.

Nessa esteira, considerando o dever de divulgar o preço estimado, caso os interessados questionem, a melhor forma de evitar eventual superfaturamento das propostas, é por meio de correta pesquisa de preços que tenha o condão de refletir, de fato, a realidade mercadológica.

Por derradeiro, é preciso reconhecer que o Tribunal de Contas da União, em diversos Acórdãos, tem se posicionado pela obrigatoriedade de inclusão do preço estimado da licitação em anexo ao edital, conforme se infere dos seguintes julgados:

“Acórdão 356/2011 – Plenário: (...) 9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Serviço Social da Indústria – Departamento Regional/PR – SESI/PR que, **doravante, em obediência aos princípios da igualdade e da legalidade, estampados no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do SESI, faça contas: 9.2.1. como anexo aos editais de licitações, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;**

(...)

Acórdão 2605/2012 – Plenário: (...) 9.2.2. **a estimativa dos valores das contratações, prevista pelo art. 13, caput, dos seus Regulamentos de Licitações e Contratos, seja amparada em pesquisa, devidamente documentada, junto a fornecedores e adjudicações realizadas por órgãos públicas ou entidades que compõem os serviços sociais autônomos;**

1.9. **cientificar o Serviço Social da Indústria – Conselho Nacional da obrigatoriedade da inclusão do valor estimado da contratação no instrumento convocatório nos termos do art. 3º do RLC do SESI”.**<sup>3</sup>

Em face do exposto, em que pese a ausência de previsão no Regulamento, entende a Corte de Contas pela necessidade de divulgação no edital do preço estimado da licitação, como corolários dos princípios da isonomia e transparência.

<sup>2</sup> Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema “S”, 2013, p. 21.

<sup>3</sup> GRAÇA, Wagner Freire de Castro. *Jurisprudência do Tribunal de Contas da União e as Licitações e Contratos no Sistema “S”*. 2. ed. Curitiba: JML, 2014, p. 399-428.