

JUSTIFICATIVA – ORÇAMENTO SIGILOSO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 007/2026

PREGÃO Nº 99902/2026 – PE SRP

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL E FUTURA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS, A FIM DE SUPRIR AS NECESSIDADES DE ALIMENTAÇÃO DOS SERVIDORES, VEREADORES DO PRÉDIO DA CÂMARA, SEUS ANEXOS (ESCOLA PROFISSIONALIZANTE E NÚCLEO DE ASSISTÊNCIA AO CIDADÃO).

A Câmara Municipal de Barcarena, o Sr. **José Maria Rodrigues Júnior**, em atendimento à legislação vigente, e, considerando o “**orçamento sigiloso**” no edital de licitação acima descrito, justifica que:

De plano, devemos observar que o “**orçamento sigiloso**” não é uma novidade no nosso mundo jurídico, vez que já previsto nas Leis Federais nº 12.462/11 (RDC) e 13.303/16 (Lei das Estatais).

Não podemos perder de vista que a regra é a publicidade, conforme estabelecido no artigo 13 desta Lei, assim, qualquer decisão que suprima ou limite a publicidade ou a divulgação deve ser justificada e, é nesse caminho que segue o caput do presente artigo 24.

Contudo, a própria cabeça do artigo resguardou a divulgação dos elementos e demais informações necessárias à formulação das propostas. O orçamento sigiloso se mostra uma ferramenta eficaz **principalmente em certames de reduzida concorrência**, vez que habitualmente as estimativas de preço de reserva efetuadas pelo governo, por conservadorismo e/ou conhecimento parcial dos mercados, são geralmente mais elevadas, especialmente aquelas feitas mediante pesquisa de preços com fornecedores.

Neste cenário, quanto maior for o preço de reserva (*ou preço de referência*) em uma concorrência, mais favorável será o uso do “**orçamento sigiloso**”, vez que este proporcionará menor custo esperado de aquisição do que a opção pelo preço de reserva divulgado.

O inciso I traz a obviedade ao estabelecer que o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo, contudo, o disposto no § 2º do artigo 169 se incumbiu de aclarar que o órgão de controle com o qual for compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

Ademais, não se trata de um sigilo absoluto e sim de uma “**publicidade diferida**” tal como o conteúdo da proposta dos licitantes que somente é sigiloso até a fase de lances, tornando-se pública a partir daí.

Todavia, o veto Presidencial ao inciso II que previa que o orçamento seria tornado público apenas e imediatamente após a fase de julgamento de propostas, sob a assertiva de que a ***“medida contraria o interesse público, tendo em vista que estabelece de maneira rígida que o orçamento deve ser tornado público após o julgamento das propostas e resulta na impossibilidade, por exemplo, que ele seja utilizado na fase de negociação, fase essa posterior a de julgamento e estratégica para a definição da contratação”*** trouxe uma lacuna sobre em qual momento será possível a divulgação do orçamento sigiloso.

É certo que, no mínimo ao final do certame licitatório, deverá ocorrer a divulgação deste ***“orçamento sigiloso”***, especialmente face ao contido no inciso VI, do §1º, do artigo 18 da Nova Lei de Licitações, senão vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...)

*VI - Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, **que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;** (negritamos)*

(...)

Diversos são os julgados da Corte de Contas federal – TCU, cujo sentido é o de dispensar a publicação do orçamento estimado da contratação no edital, com a possibilidade de os interessados terem acesso ao documento mediante requerimento.

Vejamos alguns enunciados da jurisprudência selecionada do Tribunal de Conta das União - TCU:

... o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo administrativo relativo ao certame¹.

.... o orçamento estimado não constitui elemento obrigatório do edital, contudo, deve estar inserido no processo relativo ao certame, bem como ser informado no ato convocatório os meios para obtenção desse orçamento².

Não é obrigatório que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários seja parte integrante do edital, mas o ato convocatório deve conter informações para obter tal orçamento³.

¹ Acórdão nº 394/2009 – Plenário – TCU

² Acórdão nº 1513/2013 – Plenário – TCU

³ Acórdão nº 2816/2009 – Plenário – TCU

Nas licitações, é obrigatória a inclusão do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários no processo administrativo que fundamenta a licitação, facultando-se ao gestor, caso julgue conveniente, incluir referido orçamento como anexo ao edital⁴.

O fato é que, a depender do mercado, a publicação do orçamento estimado da contratação ocasiona o chamado efeito âncora, elevando os preços das propostas ao mais próximo possível do valor de referência da Administração.

Nessas situações, a consagração de princípios próprios da Administração Pública (interesse público e eficiência, sobretudo) recomendam que o preço orçado pela Administração seja mantido sob sigilo até o fim da disputa pelo contrato.

E esta é a posição de muitos doutrinadores, onde destacamos Benjamin Zymler e Laureano Canabarro Dios⁵:

“A não divulgação do orçamento tem por objetivo evitar que as propostas/lances gravitem em torno do orçamento fixado pela administração. Essa medida deve se mostrar particularmente eficaz quando houver a ocorrência de lances fechados, pois, sem as balizas dos outros licitantes e do orçamento da administração, o competidor deve, já nessa etapa, oferecer um preço realmente competitivo e dentro do limite de sua capacidade de executar a avença com uma lucratividade adequada. Caso assim não proceda, esse competidor corre o risco de ser desclassificado sem a possibilidade de apresentar outra proposta mais competitiva, de acordo com os critérios que regem a apresentação de lances fechados. Amplia-se assim, a competitividade do certame e propicia-se melhores propostas para administração. Não se ouvida que determinados agentes do mercado participam de licitações e elaboram suas propostas sem analisar sua capacidade de honrá-la. Esses agentes, seja por não disporem de meios para tanto, seja por não estarem dispostos a arcar com as despesas daí decorrentes, simplesmente se baseiam no orçamento efetuado pela administração. Esse procedimento, contudo, é temerário porque as propostas podem não refletir a realidade econômica do licitante, redundando em dificuldades posteriores na execução contratual. Desta feita, a não divulgação do orçamento obriga os licitantes a efetivamente analisarem sua estrutura de custos para daí elaborarem suas propostas. Espera-se, pois, a apresentação de propostas mais realistas economicamente”.

(...)

“Em relação a eventual violação do princípio da publicidade, explicitado no caput do art. 37 da Constituição Federal, deve-se lembrar o entendimento de que nenhum princípio constitucional é absoluto de forma que se deve buscar harmonizá-los na hipótese de eventual antagonismo entre dois princípios — no caso o da publicidade em contraposição aos da eficiência e da economicidade. Nesse contexto de ponderação de princípios, entende-se estar justificada a ausência temporária da divulgação do orçamento, pois amparada no princípio da busca da melhor proposta pela administração. Logo as principais razões do princípio da publicidade estarão atendidas, pois será garantida a transparência do procedimento licitatório com a divulgação do orçamento ao final do certame”.

Ainda, o portal Zenite, assim se posicionou:

⁴ Acórdão nº 5263/2009 – Segunda Câmara – TCU

⁵ Zymler e Dios (2014, p. 117)



Essa orientação encontra amparo no inciso XI do art. 18 da nova Lei, o qual prevê que a fase preparatória do processo licitatório deverá compreender, dentre outras informações, “a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei”. Optando por manter em sigilo o valor orçado da contratação, conforme dispõe o inciso I do art. 24 em comento, “o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo”.

No mesmo sentido, o portal Solicita ([sollicita.com.br](https://portal.sollicita.com.br))⁶:

De fato, a depender do mercado, caso o orçamento estimado da contratação seja publicado, podemos ter o chamado efeito âncora, onde os licitantes elevam seus preços propostos para se aproximar do valor de referência da Administração, ainda que seu produto valha bem menos, tendo uma margem maior para a etapa de lances, reduzindo assim o poder de barganha da Administração.

O que não se pode negar é que, nas relações privadas, não há uma divulgação clara e transparente, de quanto se deseja pagar por um determinado produto, obra ou serviço, e isso acontece porque é público e notório que se, um determinado prestador de serviço, por exemplo, sabe quanto o seu cliente estaria disposto a pagar pelo seu serviço, mesmo que o valor fosse abaixo do esperado, o prestador aumentaria seu valor e cobraria o valor ao qual o cliente estaria disposto a pagar. Que crime há nisso? Nenhum, trata-se de uma relação negocial, onde em determinado momento o lucro pode ser maior, ou não.

Assim sendo, busca-se através do orçamento sigiloso a majoração da assertividade pela Administração, na escolha da contratada que sabendo dos riscos e complexidade da obra, apresente proposta dentro da sua realidade para que tenha capacidade de honrar os compromissos assumidos na fase licitatória.

O orçamento sigiloso é tido como uma medida excepcional que, para alguns, visa proteger informações estratégicas e sensíveis do órgão público, trazendo uma redução da assimetria de informações, como exposto em diversos momentos nas obras de Ronny Charles Torres⁷ e Bradson Camelo et al.⁸ e assim, possibilitando ainda uma redução de conluio e corrupção. Para outros autores o sigilo fere o princípio da publicidade dos atos públicos, transparência e restringe a competitividade.

Bradson Camelo et al. aborda tal situação de forma muito precisa esclarecendo que:

“a utilização do orçamento sigiloso deve ser compreendida a partir de uma análise econômica. A postergação da publicidade da estimativa de custos não é proposta com o intuito de fuga ao princípio da publicidade, mas decorre de um raciocínio natural às relações de negociação, em que uma parte esconde da outra o preço máximo ou mínimo aceitável”.

⁶ <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20776/o-orcamento-sigiloso->

⁷ TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Lei de Licitações Públicas Comentadas* – 14 ed., ver., atual. E ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. 1040 p. ISBN 978-85-442-4180-6. Veja mais em https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20776/o-or%C3%A7amento-sigiloso-#_ftn1 - Copyright © 2024, Solicita. Todos os direitos reservados.

⁸ CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. *Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 242p. ISBN 978-65-5518-334-4. Veja mais em https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20776/o-or%C3%A7amento-sigiloso-#_ftn1 - Copyright © 2024, Solicita. Todos os direitos reservados.



Por fim, de um modo geral, é possível dizer que há julgados no TCU sobre a divulgação do orçamento estimado da contratação no edital que apontam para o seguinte entendimento: a Administração não está obrigada a divulgar no edital ou em seus anexos o orçamento de referência da contratação.

Em regra, os editais de licitação que não divulgarem o orçamento da Administração devem indicar o modo pelo qual os interessados terão acesso a esse documento a qualquer tempo e nos casos em que a divulgação do orçamento de referência da contratação puder ocasionar prejuízo na busca pela proposta mais vantajosa, a Administração deverá disponibilizar tal documento apenas ao fim da etapa de lances do processo.

Desta forma e por todo justificado anteriormente, esta Pregoeira informa aos Licitantes que o orçamento estimado é público, mas ele se mantém acessível apenas para os serviços administrativos (internamente), sendo disponibilizado para os cidadãos que o requeiram (externamente).

Nessa linha, o orçamento estimado da contratação não consta do edital, mas está no processo do certame e deve ser disponibilizado para os interessados que o solicitem, tornando público apenas divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas no Termo de Referência.

Sendo o que tinha que ser justificado sobre a divulgação do orçamento aos licitantes na presente contratação, junta-se está aos autos da presente Concorrência.

É a justificativa, SMJ.

Barcarena/PA, 04 de maio de 2026.

CÂMARA MUNICIPAL DE BARCARENA

José Maria Rodrigues Júnior
Vereador Presidente

Carolina do Socorro Cravo da Costa
C.I.