



Número 517

Sessões: 21, 22, 28 e 29 de outubro de 2025

Este Informativo contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCU, relativas à área de Licitações e Contratos, que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos. As informações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos acordos mais importantes do TCU. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

SUMÁRIO

Plenário

1. Nas licitações regidas pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) cujo orçamento estimado da contratação tenha caráter sigiloso, é irregular a manutenção do sigilo após a fase de lances, por afrontar os princípios da eficiência, da transparência, da publicidade, da razoabilidade e do interesse público. O sigilo do orçamento tem como objetivo principal estimular a máxima competitividade na fase de apresentação de propostas e lances, evitando que a disputa de preços se prenda ao valor de referência definido pela Administração; todavia, após esse momento, a manutenção da confidencialidade pode se tornar obstáculo a uma negociação eficiente e informada, aumentando o risco de contratações menos vantajosas.
 2. No estudo técnico preliminar de licitação para locação de veículos, deve ser realizada análise do custo-benefício da opção de locação em comparação com a de aquisição, bem como exame do custo do ciclo de vida do objeto e avaliação das alternativas tecnológicas possíveis (como estudo comparativo entre veículos a combustão e híbridos), em cumprimento ao disposto no art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021.
-

PLENÁRIO

- 1. Nas licitações regidas pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) cujo orçamento estimado da contratação tenha caráter sigiloso, é irregular a manutenção do sigilo após a fase de lances, por afrontar os princípios da eficiência, da transparência, da publicidade, da razoabilidade e do interesse público. O sigilo do orçamento tem como objetivo principal estimular a máxima competitividade na fase de apresentação de propostas e lances, evitando que a disputa de preços se prenda ao valor de referência definido pela Administração; todavia, após esse momento, a manutenção da confidencialidade pode se tornar obstáculo a uma negociação eficiente e informada, aumentando o risco de contratações menos vantajosas.**

Representação formulada ao TCU apontou possíveis irregularidades nas Licitações Eletrônicas (LE) 2025/00083 e 2025/00244, promovidas pelo Banco do Brasil S.A. com vistas, respectivamente, ao registro de preços para “fornecimento, entrega e instalação de switches de 24 e 48 portas, transceivers e solução de gerenciamento, para atendimento ao Conglomerado Banco do Brasil em todo o território nacional” e ao registro de preços para “aquisição de ativos de rede (hardware e software), com garantia técnica de 60 meses, destinados à implantação de solução Wi-Fi nos prédios de alta disponibilidade, edifícios de órgãos regionais, escritórios digitais e agências do Banco do Brasil”. Quanto às irregularidades suscitadas na Licitação Eletrônica 2025/00244, mereceu destaque a “manutenção do sigilo do orçamento estimado após o encerramento da fase de lances, em desconformidade com os arts. 56, IV, e 57 da Lei 13.303/2016, e o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do BB”. Instada a se manifestar, a unidade jurisdicionada alegou que o regime jurídico aplicável (arts. 56, inciso IV, e 57, ambos da Lei 13.303/2016) exigiria a desclassificação de propostas acima do orçamento estimado, imporia a negociação com a primeira colocada – e, se necessário, com as demais – e determinaria a revogação do certame se, após as negociações, não se obtivesse valor igual ou inferior ao estimado. O Banco afirmou que o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do BB (RLBB) orientaria a seleção da proposta mais vantajosa, a prevenção de sobrepreço e/ou superfaturamento e a observância aos princípios da Administração, enfatizando que a



vantajosidade é o elemento central no desfecho da licitação. Afirmou, ainda, que, encerrada a fase de lances, iniciar-se-iam as negociações com a primeira colocada, inexistindo dispositivo legal que exija a divulgação do orçamento estimado nessa etapa, medida que, em seu entendimento, tornaria a negociação ineficaz. A entidade registrou que, no caso concreto, observara os arts. 56 e 57 da Lei 13.303/2016 e o art. 2º do RLBB, razão pela qual não haveria motivo para tornar público o valor estimado após a fase de lances. Concluiu afirmando que a divulgação do orçamento estimado, “*nesse momento procedural*”, produziria resultado oposto ao propósito de obter a proposta mais vantajosa, pois diminuiria o incentivo da licitante em negociar caso soubesse que seu preço já estaria dentro do valor estimado pela contratante. Em sua instrução, a unidade técnica destacou que a manutenção do sigilo após a fase de lances compromete a eficiência das licitações, uma vez que impede a negociação informada entre as partes e favorece desclassificações com base em fundamentos não revelados “— como o fato de a proposta estar ‘acima do orçamento’ —”, sem permitir aos licitantes a oportunidade de ajustar seus preços de forma adequada. Essa situação, de acordo com ela, “gera insegurança jurídica, retrabalho, custos adicionais”, podendo levar ao fracasso do certame, em prejuízo da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Pontuou que a orientação recente do TCU é no sentido de que são contrárias ao interesse público cláusulas que vedam dar publicidade ao custo estimado até a definição do resultado do julgamento, e que a divulgação após o término da etapa de lances torna a negociação mais efetiva. A corroborar tal assertiva, a unidade instrutiva julgou oportuno transcrever o seguinte excerto do voto condutor do [Acórdão 2190/2024-Plenário](#): “Por conseguinte, acolho a sugestão da AudContratações para dar ciência à UJ de que a inclusão, no instrumento convocatório, de disposição no sentido de que o custo estimado da contratação, quando possuir caráter sigiloso, não será tornado público antes de definido o resultado do julgamento das propostas é contrário ao interesse público, devendo ser permitida a divulgação após o término da etapa de lances, de maneira a tornar mais efetiva a etapa de negociação”. Outrossim, ressaltou que, embora aquela deliberação tenha se baseado em processo regido pela Lei 14.133/2021, seu fundamento “repousa sobre princípios gerais da Administração Pública”, como os da eficiência, da transparência, da publicidade, da razoabilidade e do interesse público, o que, para ela, justificaria a “aplicação analógica do entendimento” também às licitações promovidas por empresas estatais, regidas pela Lei 13.303/2016. Isso porque, ainda que os regimes licitatórios sejam distintos em sua formatação normativa, ambos compartilham os mesmos objetivos finalísticos quanto à obtenção da proposta mais vantajosa por meio de certames eficientes e imparciais. A reforçar essa posição, invocou o entendimento do jurista Marçal Justen Filho de que a manutenção do sigilo após a fase de lances é contraproducente e prejudicial ao alcance dos objetivos da negociação. Segundo Marçal, nas palavras da unidade técnica, “no instante em que não couber mais qualquer atividade dos particulares para reduzir o valor das próprias ofertas e se declarar o encerramento da disputa, torna-se desnecessária a manutenção do sigilo (Justen Filho, 2021, p. 405). Marçal sustenta que a negociação realizada sem a revelação do orçamento estimado gerar mal-entendidos, desperdício de esforços e risco de desclassificação injustificada, colocando o licitante em condição de incerteza quanto aos limites de sua proposta”. E o referido jurista conclui que a solução mais adequada é a revelação do orçamento estimado ao final da fase competitiva, momento em que já não há impacto sobre a formação das propostas iniciais e em que tal informação passa a ter papel instrumental na condução racional da negociação, conclusão que vai ao encontro do entendimento do TCU. Além disso, registrou a unidade técnica, “a ausência de divulgação do valor estimado da contratação pode ensejar a ocorrência de favorecimento a determinado licitante, ainda que essa hipótese dependa de conluio com agentes públicos, o que, no entanto, não pode ter sua ocorrência descartada”. Voltando a atenção para o caso concreto, a unidade instrutiva enfatizou que a estatal não trouxera estudos que comprovassem que a manutenção do sigilo do orçamento em todas as fases da licitação seria mais vantajosa para a entidade. Nesse cenário, arrematou que a prática atualmente utilizada pelo Banco do Brasil não se coaduna com os princípios da Administração Pública, com a jurisprudência do TCU e com a doutrina especializada, motivo pelo qual propôs que fosse dada ciência ao banco acerca da irregularidade. Em seu voto, o relator sustentou, quanto à indigitada irregularidade, que a manutenção do sigilo do orçamento após a fase de lances constitui prática que pode inibir a negociação e, portanto, atenta contra o interesse público, na esteira do supramencionado Acórdão 2190/2024-Plenário, e que a visão do Banco do Brasil de que a divulgação do valor de referência inibiria a obtenção de descontos adicionais “não merece prosperar”, pois o sigilo do orçamento tem por objetivo precípicio fomentar a máxima competitividade na fase de apresentação de propostas e lances, evitando o ancoramento da disputa de preços ao valor de referência da Administração. Esgotado esse momento, a confidencialidade “pode se converter em entrave a uma negociação eficiente e informada”, elevando o risco de desclassificações evitáveis



e, em última análise, de contratação de propostas menos vantajosas. Ao final, acolhendo a proposição do relator, o Plenário decidiu cientificar o Banco do Brasil, relativamente à Licitação Eletrônica 2025/00244, sobre as impropriedades nela identificadas, entre as quais ganhou relevo a “*manutenção do sigilo do orçamento estimado após a fase de lances, em afronta aos princípios da Administração Pública, como a eficiência, a transparência, a publicidade, a razoabilidade e o interesse público, em afronta ao entendimento da doutrina especializada, bem como ao entendimento expresso no Acórdão 2190/2024-TCU-Plenário*”.

Acórdão 2468/2025 Plenário, Representação, Relator Ministro Bruno Dantas.

2. No estudo técnico preliminar de licitação para locação de veículos, deve ser realizada análise do custo-benefício da opção de locação em comparação com a de aquisição, bem como exame do custo do ciclo de vida do objeto e avaliação das alternativas tecnológicas possíveis (como estudo comparativo entre veículos a combustão e híbridos), em cumprimento ao disposto no art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021.

Representação formulada ao TCU apontou possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 91900/2025, realizado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) com vistas à contratação de “*serviços contínuos de locação de veículos, sem combustível, sem condutor, com quilometragem livre, pelo Sistema de Registro de Preços (SRP)*”. Entre as irregularidades suscitadas, mereceu destaque a “*ausência de análise do custo do ciclo de vida do objeto e da avaliação de alternativas de solução (locar versus adquirir) e tecnológicas (híbrido versus combustão), o que impediria demonstrar a vantajosidade no longo prazo*”. Em sua instrução, a unidade técnica destacou que, conforme o art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021, o planejamento da contratação deve contemplar a avaliação das soluções possíveis e a demonstração da vantajosidade, com premissas explícitas, memórias de cálculo e documentos de suporte. Para ela, no caso concreto, o estudo técnico preliminar (ETP) limitara-se a afirmar, de modo genérico, que a locação reduziria custos e facilitaria a gestão, sem estudo comparativo estruturado que evidenciasse quais custos seriam reduzidos, por quais mecanismos e com que magnitude, tampouco exame objetivo das alternativas tecnológicas. A corroborar tal assertiva, transcreveu o seguinte excerto do ETP: “*Com a finalidade de reduzir custos da Administração com aquisição de automóveis, facilitar o gerenciamento de manutenções de veículos e seguros, bem como otimizar o desempenho das atividades e tarefas institucionais, a contratação de serviços de locação de veículos constitui a solução mais adequada e apropriada para as demandas do IFSP*”. Segundo a unidade instrutiva, a insuficiência de motivação estaria a comprometer “*a transparência e a rastreabilidade*” do planejamento, razão pela qual propôs que fosse expedida ciência à unidade jurisdicionada acerca dessa impropriedade, a fim de que, nas próximas contratações, “*elabore avaliação do ciclo de vida do objeto e de alternativas com premissas e memórias de cálculo claramente documentadas, contemplando depreciação, manutenção, seguros, disponibilidade, consumo e demais custos relevantes*”. Em seu voto, ao anuir às conclusões da unidade técnica, o relator enfatizou a ausência, no ETP, de análise do custo do ciclo de vida do objeto, “*não havendo estudo comparativo entre veículos a combustão e híbridos*”, o que, a seu ver, impediria a demonstração da vantajosidade da contratação a longo prazo. Repisou que o ETP se restringira a assinalar, genericamente, que a locação reduziria custos, sem apresentar estudo comparativo estruturado nem avaliação do custo do ciclo de vida ou das alternativas tecnológicas. Tal omissão, arrematou o relator, “*fere o art. 11, I, da Lei 14.133/2021*”, o qual preconiza que a licitação tem por objetivo “*assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto*” (grifo do relator). Ao final, considerando que as impropriedades identificadas no Pregão Eletrônico 91900/2025, entre as quais a acima discorrida, não seriam suficientes para macular a sua validade, o relator propôs, e o Plenário decidiu, cientificar o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo sobre as falhas constatadas no certame, entre as quais ganhou relevo a “*ausência de análise do custo do ciclo de vida do objeto e de avaliação das alternativas tecnológicas (locação versus aquisição; híbrido versus combustão), em descumprimento ao art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021, comprometendo a demonstração da vantajosidade e a adequada instrução do planejamento da contratação*”.

Acórdão 2450/2025 Plenário, Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira.



Informativo Licitações e Contratos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO 

Contato: jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br