



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 acórdãos 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 procedimental*”, 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 formação 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 precípuo 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 **TCU**

Contato: jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br