



ZÊNITE FÁCIL IA

Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)

 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

COMPETIÇÃO COM COMPROMISSO: O TCU E A GARANTIA DE PROPOSTA PRÉVIA À FASE COMPETITIVA

Data	Maio de 2026
Autores	Vinicius Benevides

COMPETIÇÃO COM COMPROMISSO: O TCU E A GARANTIA DE PROPOSTA PRÉVIA À FASE COMPETITIVA

O Acórdão 1128/2026 do TCU e a consolidação da garantia de proposta como instrumento de gestão de riscos, seriedade concorrencial e eficiência nas licitações eletrônicas

VINICIUS BENEVIDES

Engenheiro Civil. MBA em Gestão de Negócios pela FGV/RJ. Possui cursos de extensão em Incorporação Imobiliária, Engenharia Legal, ESG e em Pavimentos Flexíveis, além de ser profissional certificado internacionalmente CP3P em PPPs e Concessões. Diretor Operacional da Dimensional Engenharia, Vice-Presidente do Sinduscon-RJ, Vice-Presidente da Associação de Dirigentes do Mercado Imobiliário do Rio (ADEMI-RJ) e Vice-Presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Recebeu o Prêmio Líderes do Rio 2022 na Categoria Inovação e 2024 na Categoria ESG. Foi destaque na capa da Revista O Empreiteiro como Protagonista da Engenharia Nacional da Década 2010-2020 e laureado com a Medalha de Mérito Pedro Ernesto (Maior honraria da Câmara Municipal de Vereadores do Rio).

A evolução do regime jurídico das contratações públicas promovida pela Lei nº 14.133/2021 representa uma mudança paradigmática na forma como a Administração Pública brasileira passou a estruturar a gestão de riscos nas licitações e contratos administrativos.

Nesse contexto, o recente Acórdão nº 1128/2026 do Plenário do Tribunal de Contas da União representa um dos mais importantes precedentes já produzidos acerca da finalidade, da natureza jurídica e da operacionalização da garantia de proposta prevista no art. 58 da Nova Lei de Licitações, especialmente ao reconhecer, de forma extremamente madura, consequencialista e refinada, que a efetividade desse instituto depende necessariamente de sua apresentação prévia à fase competitiva de lances.

O precedente analisado pelo TCU surgiu a partir de controvérsia instaurada em concorrência eletrônica promovida pelo Município de Aratuípe/BA, na qual o edital exigia a apresentação da garantia de proposta como requisito de pré-habilitação, vinculando-a ao próprio cadastramento da proposta no sistema eletrônico.

A importância do precedente vai muito além da discussão meramente procedimental sobre o momento de apresentação da garantia. O que o Tribunal efetivamente enfrentou foi uma das maiores distorções produzidas pelo atual modelo de licitações eletrônicas submetidas ao modo de disputa aberto e pela habilitação posterior à fase competitiva. A sistemática contemporânea – marcada pela extrema facilidade de participação, pela dinâmica de lances sucessivos e pela habilitação apenas posterior à disputa – ampliou significativamente a competitividade formal dos certames, mas também passou a favorecer o ingresso massivo de empresas sem efetiva capacidade técnica, operacional ou econômico-financeira compatível com o objeto licitado, além de participantes que apresentam propostas sem qualquer comprometimento real com sua manutenção ou com futura contratação.

O acórdão do TCU demonstra compreensão prática das consequências desse modelo sobre a eficiência administrativa. Tornaram-se recorrentes situações em que o licitante provisoriamente vencedor não consegue comprovar habilitação, abandona o certame, recusa-se a assinar o contrato ou simplesmente apresenta proposta inexecutável que não honra, sem qualquer consequência material relevante. O resultado é conhecido pela Administração Pública: reabertura de fases procedimentais, convocação sucessiva de remanescentes, aumento de litigiosidade, prolongamento das sessões públicas, elevação dos custos de transação e atraso na satisfação do interesse público. Foi exatamente diante desse cenário que o Tribunal reconheceu a garantia de proposta como importante mecanismo contemporâneo de mitigação de riscos e racionalização procedimental.

O TCU reconhece que a Nova Lei de Licitações não tratou a garantia de proposta como simples documento acessório ou formalidade burocrática, mas como instrumento estruturante da política legislativa de gestão de riscos nas contratações públicas. O próprio acórdão ressalta que a Lei nº 14.133/2021 instituiu um verdadeiro sistema de garantias distribuído ao longo de todo o ciclo contratual, contemplando garantias de proposta, garantias adicionais de exequibilidade, garantias de execução, garantias para pagamentos antecipados e garantias patrimoniais específicas, todas com funções próprias e integradas à lógica contemporânea de proteção do interesse público.

O ponto central do precedente reside na interpretação conferida pelo TCU ao art. 58 da Lei nº 14.133/2021. O Tribunal corretamente identificou que a norma estabelece dois comandos fundamentais: a garantia pode ser exigida “no momento da apresentação da proposta” e possui natureza de “requisito de pré-habilitação”. A conjugação desses comandos levou o TCU à conclusão – jurídica e conceitualmente irretocável – de que a garantia deve existir desde o ingresso do licitante na disputa, funcionando como condição prévia para participação válida na fase competitiva.

Sob perspectiva funcional, a conclusão do Tribunal é absolutamente coerente. Caso se admitisse que a garantia fosse apresentada apenas após a fase de lances, o instituto perderia praticamente toda sua utilidade prática. O licitante poderia participar livremente da disputa, influenciar artificialmente a dinâmica concorrencial, ofertar descontos inexecutáveis ou adotar comportamentos estratégicos e, ao final, simplesmente optar por não apresentar

a garantia, sofrendo apenas desclassificação sem qualquer repercussão econômica. O TCU percebeu com extrema precisão que, nesse cenário, a garantia deixaria de possuir caráter dissuasório e assecuratório, como pretendeu o legislador, para se transformar em mera formalidade posterior sem efetividade concreta.

A grande virtude do acórdão está justamente em compreender que a garantia de proposta não foi concebida pela Nova Lei de Licitações como documento burocrático acessório, mas sim como verdadeiro filtro qualitativo da competição. O Tribunal reconhece expressamente que a exigência prévia da garantia impõe ao participante um grau mínimo de comprometimento econômico com sua oferta, desestimulando agentes aventureiros, empresas descompromissadas e comportamentos oportunistas que frequentemente contaminam as licitações eletrônicas em modo aberto.

Outro aspecto extremamente relevante do precedente foi o afastamento da equivocada premissa segundo a qual a garantia de proposta somente se justificaria em objetos de elevada complexidade técnica. O TCU rejeitou expressamente essa interpretação restritiva e reconheceu, com inteira razão, que objetos mais simples e padronizados frequentemente atraem maior quantidade de participantes sem efetiva capacidade ou real comprometimento, potencializando riscos de propostas aventureiras e comportamentos oportunistas.

O acórdão também merece destaque pela forma equilibrada com que enfrentou a tensão entre a efetividade da garantia e o sigilo das propostas nas licitações eletrônicas. O Tribunal compreendeu que eventuais limitações tecnológicas atualmente existentes nas plataformas públicas não podem servir como fundamento para esvaziar instituto expressamente previsto em lei. Ao recomendar a adaptação do Compras.gov.br para permitir a apresentação prévia da garantia sem quebra da anonimização dos participantes, o TCU reafirmou importante premissa: os sistemas eletrônicos devem se adaptar à lei, e não a lei ser limitada pelas deficiências operacionais dos sistemas.

Foi justamente nesse ponto que o Tribunal dialogou com importante debate doutrinário já existente sobre o tema, inclusive com reflexões anteriormente desenvolvidas pelos juristas Augusto Nogueira e Murilo Q. M. Jacoby Fernandes acerca da necessidade de compatibilizar a eficácia da garantia de proposta com a preservação do sigilo das disputas eletrônicas. Contudo, o grande mérito do Acórdão nº 1128/2026 foi transformar essa discussão doutrinária em orientação institucional concreta e operacionalmente aplicável à Administração Pública brasileira.

Particularmente relevante também é o reconhecimento, pelo Corpo Instrutivo e pelo Plenário do TCU, da validade da cláusula editalícia que determinava que a garantia deveria estar emitida até a data e horário de abertura da sessão pública, ainda que sua juntada operacional pudesse ocorrer posteriormente em razão de limitações sistêmicas ou da necessidade de preservação do anonimato das licitantes. O Tribunal reconheceu que essa solução preserva a essência jurídica do instituto: o comprometimento econômico do licitante já deve existir no momento do ingresso na disputa.

O TCU compreendeu que competição sem comprometimento não produz eficiência administrativa; frequentemente produz exatamente o oposto: insegurança jurídica, custos procedimentais elevados, atraso contratual e frustração do interesse público.

O entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União merece, portanto, ser exaltado não apenas pela correção jurídica de sua fundamentação, mas principalmente por sua profunda compreensão prática das distorções atualmente existentes nas licitações eletrônicas brasileiras. O Tribunal demonstrou sensibilidade institucional ao compreender que a eficiência das contratações públicas depende não apenas de ampliar quantitativamente a participação, mas também de assegurar mínima seriedade, comprometimento e responsabilidade dos agentes econômicos que ingressam na disputa pública.

O precedente tende a se tornar referência obrigatória para a interpretação do art. 58 da Lei nº 14.133/2021 e representa importante avanço na construção de um ambiente licitatório mais íntegro, previsível, eficiente e compatível com a moderna lógica de gestão de riscos introduzida pela Nova Lei de Licitações.

Agora, impõe-se a imediata implementação do entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União em toda a Administração Pública brasileira, tanto nos órgãos federais quanto nos entes subnacionais, utilizando-se, desde já, das soluções compatíveis com os sistemas eletrônicos atualmente disponíveis, bem como cobrar do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos a urgente adaptação da plataforma Compras.gov.br, de modo a contribuir para que as licitações públicas cumpram sua finalidade de atender às necessidades da população.

Como citar este texto:

BENEVIDES, Vinicius. Competição com compromisso: o TCU e a garantia de proposta prévia à fase competitiva. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 28 mai. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.