

Garantia de proposta e o sigilo dos licitantes antes da disputa eletrônica: dissociação procedimental na Lei nº 14.133/2021

Priscilla Mendes Vieira¹

Resumo. O artigo enfrenta a tensão, ainda não pacificada, entre a exigência de comprovação da garantia de proposta “no momento da apresentação da proposta” (art. 58 da Lei nº 14.133/2021) e o sigilo do conteúdo das propostas e o anonimato dos licitantes durante a fase de lances nas licitações eletrônicas. Após reconstituir a gênese do instituto na Lei nº 8.666/1993 e a ruptura promovida pela nova lei, o texto sistematiza as duas correntes doutrinárias que polarizam o debate, uma que prioriza o sigilo, postergando a exigência para depois dos lances, outra que prioriza a eficácia preventiva do instituto, exigindo-a desde o cadastramento inicial, e analisa criticamente o Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário e o Parecer AGU-CGU-CNLCA nº 2026-07, que se inclinaram pela segunda corrente sem resolver integralmente o problema operacional subjacente. A partir da distinção entre apresentação (ato de protocolo) e abertura (ato de conhecimento), sustenta-se que o impasse decorre de uma indistinção conceitual superável mediante arquitetura procedimental de dissociação, cuja lógica a própria Lei nº 14.133/2021 já emprega em pelo menos três institutos distintos, a anonimização dos lances, a comprovação diferida dos critérios de desempate do art. 60 e a substituição do atestado de visita técnica por declaração autônoma do responsável técnico, nos termos do art. 63, §2º. O artigo propõe modelo de campo de inserção segregado, com abertura automatizada apenas após o encerramento da disputa, capaz de conciliar legalidade, sigilo, isonomia e efetividade, e examina, à luz do art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e da distinção entre fato preexistente e fato superveniente, o regime de saneamento aplicável a vícios formais no documento de garantia constatados apenas na abertura, diferenciando-os das hipóteses de vício insanável

¹ Advogada especializada em Contratações Públicas. Especialista com MBA em Direito e Processo do Trabalho pela FGV. Coautora de obras jurídicas e articulista na área de contratações públicas. Conteudista no perfil @priscillavieira.licitar

por ausência ou inexistência da garantia ao tempo da apresentação. O texto conclui indicando os limites residuais da proposta, notadamente quanto à caução em dinheiro e à incompatibilidade estrutural com o orçamento sigiloso.

Palavras-chave. Garantia de proposta. Lei nº 14.133/2021. Sigilo. Licitação eletrônica. Isonomia. Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 inovou ao inserir, no capítulo relativo à apresentação de propostas e lances, a disciplina da garantia de proposta. O art. 58 autoriza a Administração a exigir, “no momento da apresentação da proposta”, a comprovação do recolhimento de quantia a esse título, qualificando-a como requisito de pré-habilitação. Sob a Lei nº 8.666/1993, a garantia de proposta figurava entre os documentos de qualificação econômico-financeira (art. 31, III), apresentada juntamente com os documentos de habilitação, fase que, naquele regime, antecedia a abertura das propostas de preço. Pela Lei nº 10.520/2002, a garantia de proposta era simplesmente vedada no pregão. Entretanto, a Lei nº 14.133/2021 rompeu com ambos os paradigmas, posto que não veda a garantia no pregão e desloca sua exigência para a fase de apresentação de propostas, fase que, na sistemática do art. 17, antecede, e não sucede, a habilitação.

Essa reconfiguração produziu um problema que a doutrina ainda não resolveu de modo unânime e que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União apenas recentemente começou a enfrentar. Se a garantia deve ser comprovada “no momento da apresentação da proposta”, e se as licitações eletrônicas preservam o anonimato dos licitantes durante a fase de lances como técnica de prevenção a conluios e a comportamentos oportunistas, como compatibilizar a exigência antecipada com a proteção do sigilo? A resposta não é indiferente. Dela decorrem consequências diretas sobre a legalidade dos editais, sobre a arquitetura dos sistemas eletrônicos de compras e sobre a própria efetividade do instituto como mecanismo de gestão de riscos.

O tema revela um cenário de polarização doutrinária ainda não superado por consenso jurisprudencial estável. De um lado, autores como Augusto Nogueira e Murilo Q. M. Jacoby Fernandes (2024) sistematizam duas correntes antagônicas, uma que subordina a exigência da garantia à preservação do sigilo, postergando-a para depois da fase de lances, outra que a antecipa ao cadastramento inicial da proposta, em nome da eficácia preventiva do instituto. De outro lado, Felipe Dalenogare Alves e Jader Esteves da Silva (2024) defendem, com apoio na distinção entre sigilo da proposta e sigilo dos participantes, a exigência desde o início do certame. Marinês Restelatto Dotti, em posição crítica, qualifica a garantia de proposta como exigência *sui generis*, potencialmente incompatível com a arquitetura procedimental da nova lei e com o sigilo do orçamento estimado. O Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, e o Parecer AGU-CGU-CNLCA nº 2026-07 representam a mais recente tentativa de pacificação institucional do tema, mas, como se demonstrará, reconhecem expressamente a persistência de limitações operacionais não resolvidas.

A lacuna científica que este artigo pretende preencher está em oferecer, para além da descrição das correntes existentes, uma solução dogmática para o impasse. A hipótese sustentada é a de que a contradição entre exigência antecipada e sigilo é apenas aparente, e decorre da indistinção entre dois atos procedimentais autônomos, a apresentação do documento comprobatório da garantia, ato de protocolo que pode e deve ocorrer no momento indicado pelo art. 58, e a abertura desse documento, ato de conhecimento do seu conteúdo e da identidade do seu autor, que pode ser diferido para depois do encerramento da fase de lances, assim como ocorre com o conteúdo das propostas de preço e com a identidade dos licitantes durante a disputa aberta.

Como se demonstrará na quarta seção, essa lógica dissociativa não é uma proposta externa ao sistema da Lei nº 14.133/2021, mas um padrão que a própria lei já adota, com maior ou menor clareza, em institutos como os critérios de desempate do art. 60 e a comprovação de conhecimento do local de execução do art. 63, §2º.

Para demonstrar essa hipótese, o artigo está estruturado em seis partes. A primeira reconstitui a gênese da garantia de proposta na Lei nº 8.666/1993 e o precedente do Tribunal de Contas da União que vedava sua exigência antes da fase de habilitação. A

segunda examina a ruptura estrutural promovida pela Lei nº 14.133/2021, sistematiza as correntes doutrinárias sobre o momento de apresentação e analisa a crítica de Marinês Restelatto Dotti. A terceira analisa o Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário e o Parecer AGU-CGU-CNLCA nº 2026-07. A quarta desenvolve a distinção entre apresentação e abertura, identifica os precedentes sistêmicos análogos já consagrados na lei e propõe a superação do que se denomina, neste artigo, falso dilema entre sigilo e eficácia. A quinta apresenta o modelo procedimental de dissociação proposto, com seus limites residuais. A sexta situa as conclusões na perspectiva da governança das contratações públicas, sob os olhares do controle externo, do gestor e do Poder Judiciário.

2 DA GARANTIA DE PROPOSTA NA LEI Nº 8.666/1993, GÊNESE, NATUREZA JURÍDICA E O PRECEDENTE DA QUEBRA DE SIGILO

A garantia de proposta não é criação da Lei nº 14.133/2021. A Lei nº 8.666/1993 já a previa, no art. 31, III, como um dos documentos aptos a comprovar a qualificação econômico-financeira do licitante, limitada a 1% do valor estimado do objeto da contratação. Essa inserção sistemática é reveladora. Sob o regime revogado, a garantia de proposta não era requisito autônomo, mas espécie do gênero “qualificação econômico-financeira”, ao lado do balanço patrimonial e da certidão negativa de falência. Sua função declarada era demonstrar lastro financeiro mínimo do licitante, e não, ao menos não primariamente, sinalizar seriedade da oferta específica apresentada no certame.

Essa natureza jurídica produzia uma consequência procedimental relevante. Nos procedimentos regidos pela Lei nº 8.666/1993, a regra geral do art. 43 determinava que a habilitação precedesse a abertura das propostas de preço. Primeiro se entregavam e apreciavam os documentos de habilitação, depois se abriam os envelopes de proposta dos licitantes habilitados. A garantia de proposta, por integrar a documentação de habilitação, era, portanto, apresentada e verificada antes de qualquer conhecimento sobre o conteúdo das propostas de preço.

Foi nesse contexto que o Tribunal de Contas da União fixou entendimento restritivo quanto ao momento de exigência da garantia. Segundo o precedente então consolidado, era irregular exigir a comprovação da garantia de proposta antes da data de apresentação dos

documentos de habilitação, ou seja, antes mesmo da abertura da sessão, porque essa antecipação não encontrava amparo na Lei nº 8.666/1993 e permitia o conhecimento antecipado, pela Administração, das empresas que efetivamente participariam do certame, circunstância apta a comprometer o caráter competitivo da licitação (TCU, Acórdão nº 2552/2017-Plenário).

Na construção jurisprudencial, ao longo dos anos, não se protegia o sigilo do conteúdo das propostas de preço, que, naquele rito, ainda não haviam sido sequer entregues, mas o sigilo da própria composição do universo de disputantes. Antecipar a exigência da garantia equivalia a revelar, prematuramente, quem estava disposto e apto a competir, viabilizando comportamentos estratégicos e conluíus entre concorrentes cientes uns dos outros.

Esse precedente é o ponto de partida indispensável para compreender o debate contemporâneo. Ele demonstra que a preocupação com o sigilo na garantia de proposta não é novidade trazida pela Lei nº 14.133/2021, tampouco decorre exclusivamente da eletronificação dos certames. Observa-se que no regime da Lei nº 8.666/1993, em que as licitações eram predominantemente presenciais, o TCU identificou que a antecipação da exigência da garantia produzia um efeito de exposição informacional lesivo à competitividade. A diferença está em que, naquele regime, a exposição dizia respeito à identidade dos participantes frente à própria Administração; no regime atual, como se verá, a exposição potencial atinge também a identidade dos participantes entre si, dado o desenho da disputa eletrônica em modo aberto.

A Lei nº 10.520/2002, por sua vez, optou por solução radicalmente diversa. Vedou, expressamente, a exigência de garantia de proposta na modalidade pregão (art. 5º, I). A vedação legal eliminava o problema pela raiz, ao custo de subtrair da Administração um instrumento potencialmente útil de gestão de riscos justamente na modalidade licitatória de maior emprego prático. A convivência de dois regimes tão distintos, a permissão condicionada da Lei nº 8.666/1993 e a vedação absoluta da Lei nº 10.520/2002, evidenciava a ausência de consenso legislativo sobre a utilidade e a viabilidade operacional do instituto, consenso que a Lei nº 14.133/2021 tentaria, sem inteiro êxito, reconstruir.

2 A RUPTURA ESTRUTURAL DA LEI Nº 14.133/2021, DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA À PRÉ-HABILITAÇÃO

2.1 A inversão da lógica procedimental

A Lei nº 14.133/2021 promove dupla ruptura em relação ao regime anterior. Em primeiro lugar, elimina a vedação da Lei nº 10.520/2002, tornando a garantia de proposta exigível tanto na concorrência quanto no pregão (TORRES; DANTAS, 2024). Em segundo lugar, e esta é a ruptura mais significativa para os fins deste artigo, reclassifica a natureza jurídica do instituto. A garantia de proposta deixa de ser modalidade de qualificação econômico-financeira e passa a ser requisito autônomo de pré-habilitação, disciplinado no art. 58, topologicamente inserido no capítulo da apresentação de propostas e lances, e não mais no capítulo da habilitação.

Essa reclassificação é reforçada pela inversão da sequência procedimental promovida pelo art. 17. Nos procedimentos regidos pela Lei nº 14.133/2021, a regra passa a ser a apresentação de propostas e lances antes da habilitação, inversão que generaliza, para todas as modalidades, o rito antes exclusivo do pregão eletrônico. A habilitação, agora, verifica-se apenas em relação ao licitante provisoriamente vencedor, salvo motivada opção pela inversão de fases (art. 17, §1º).

A consequência é que a garantia de proposta, sob a Lei nº 14.133/2021, deve ser comprovada em momento estrutural e cronologicamente anterior àquele em que, sob a Lei nº 8.666/1993, era exigida. Não mais junto aos documentos de habilitação, que agora só são analisados ao final, e apenas do vencedor, mas junto à própria proposta de preços, apresentada por todos os licitantes, no início do certame. Marinês Restelatto Dotti (2020) qualifica essa configuração como situação *sui generis*. Trata-se de requisito de habilitação cuja comprovação, todavia, não ocorre na fase de habilitação, mas na fase de apresentação de propostas, inclusive quando adotada a inversão de fases do art. 17, §1º, hipótese em que a habilitação antecede as propostas, mas a garantia continua a ser exigida “no momento da apresentação da proposta”, por força da literalidade do *caput* do art. 58.

2.2 As duas correntes doutrinárias sobre o momento de apresentação

É precisamente essa atipicidade procedimental que gera a controvérsia doutrinária central deste artigo. Augusto Nogueira e Murilo Q. M. Jacoby Fernandes (2024) sistematizam o debate em duas correntes.

A primeira corrente, que os autores denominam vertente que privilegia a garantia do sigilo da proposta, sustenta que a exigência deve ocorrer apenas após a fase de disputa aberta, quando o agente de contratação convoca o licitante melhor classificado para apresentar proposta final ajustada ao último lance. O fundamento normativo dessa corrente está no art. 13 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a publicidade dos atos do processo licitatório é diferida “quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”, combinado com a vedação de identificação do licitante durante a sessão pública, disciplinada pelo art. 21, §6º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, e reforçada pela tipificação penal da violação de sigilo em licitação (Código Penal, art. 337-J, com pena de detenção de dois a três anos e multa). Para essa corrente, exigir a garantia antes do encerramento da disputa equivaleria a permitir a identificação precoce dos licitantes, com risco de formação de conluíus e de comprometimento da impessoalidade do certame.

A segunda corrente, a vertente que privilegia a eficácia dos processos licitatórios, sustenta que a garantia deve ser exigida desde o cadastramento da proposta inicial, antes da fase de disputa. O argumento central é de ordem funcional. Se a garantia só puder ser exigida após os lances, o licitante insincero, o famoso “aventureiro”, poderá participar da disputa sem qualquer ônus e, ao ser convocado para comprová-la, simplesmente abandonaria o certame, hipótese em que a garantia se tornaria instrumento inócuo, incapaz de cumprir sua função de filtro de seriedade (NOGUEIRA; FERNANDES, 2024). Felipe Dalenogare Alves e Jader Esteves da Silva (2024) reforçam essa posição com argumento de teoria penal. Distinguem o sigilo da proposta, protegido pelo art. 337-J do Código Penal, que tutela o conteúdo da oferta, do sigilo dos participantes, que o ordenamento não protege com a mesma intensidade, a ponto de o próprio Código Penal tipificar, no art. 337-K, o crime de afastamento de licitante por violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem, tipo que pressupõe que os concorrentes possam, em alguma medida, ter conhecimento uns dos outros. Sob essa leitura, a exigência da garantia no cadastramento

inicial não violaria o sigilo tutelado pela lei, ainda que pudesse comprometer o anonimato de fato assegurado pelos sistemas eletrônicos.

Não custa observar que essa segunda corrente, embora normativamente consistente, subestime uma distinção relevante. Uma coisa é o ordenamento não proteger penalmente o anonimato dos participantes como bem jurídico autônomo; outra, distinta, é o desenho procedimental do modo de disputa aberto ter incorporado esse anonimato como técnica de neutralização de comportamentos estratégicos, técnica que, ainda que não imposta por norma penal, é normativamente prevista na disciplina infralegal do modo de disputa (IN SEGES/ME nº 73/2022, art. 21, §6º) e reconhecida pelo próprio TCU como instrumento de isonomia e impessoalidade. A ausência de tutela penal específica não equivale, portanto, à ausência de proteção normativa do anonimato enquanto técnica procedimental.

Alcione Silva Quintas e outros (2024), por sua vez, adotam posição intermediária de índole pragmática. Reconhecem que a Lei não define expressamente o momento da aferição do cumprimento da exigência, mas defendem que a verificação deveria ocorrer no julgamento das propostas, isto é, após a etapa de lances, para não comprometer o anonimato da disputa, e sugerem, para tanto, que o licitante realize previamente o *upload* do documento comprobatório, o qual seria aberto e analisado apenas antes da conclusão do julgamento. Ronny Charles Lopes de Torres e Maria Emanuelle de Andrade Dantas (2024) chegam a conclusão semelhante, por fundamento próximo. Entendem que a antecipação da análise da garantia para momento anterior ao julgamento das propostas poderia ferir uma das grandes vantagens do processo eletrônico, que é o anonimato da disputa, e propõem, no plano dos sistemas, que o licitante realize previamente o *upload* do documento comprobatório da garantia, para posterior abertura.

É digno de nota que essa proposta, apresentação antecipada do documento com abertura diferida, já se insinua, embora sem desenvolvimento sistemático, tanto em Quintas et al. (2024) quanto em Torres e Dantas (2024). Este artigo retoma essa intuição e a desenvolve como categoria dogmática autônoma, na quarta e na quinta seções, demonstrando, ademais, que ela já encontra paralelo consagrado em outros dispositivos da própria Lei nº 14.133/2021.

2.3 A crítica de Marinês Restelatto Dotti, a garantia como exigência potencialmente restritiva

Convém, antes de avançar, enfrentar a crítica mais contundente ao próprio instituto, formulada por Marinês Restelatto Dotti (2020). Para a autora, a exigência de garantia prévia para participação na licitação fere a ampla competitividade assegurada pelo art. 37, XXI, da Constituição Federal, por quatro razões. Primeira, condiciona a participação de todos os interessados ao recolhimento prévio de quantia. Segunda, obriga os licitantes a despendere recursos apenas para participar, independentemente do resultado. Terceira, afasta licitantes que, embora aptos a cumprir todos os demais requisitos de habilitação e com potencial para ofertar propostas vantajosas, não dispõem de capacidade imediata para prestar a garantia. Quarta, não acrescenta vantagem efetiva à Administração, já que o valor é devolvido em dez dias úteis após a assinatura do contrato ou a declaração de fracasso da licitação.

A crítica de Dotti (2020) tem o mérito de evidenciar que a garantia de proposta, mesmo limitada a 1% do valor estimado, não é neutra do ponto de vista competitivo. Onera financeiramente a totalidade dos licitantes, ainda que apenas um venha a ser beneficiado pelo eventual efeito de seleção. Essa observação dialoga com a advertência de Ronny Charles Lopes de Torres (apud QUINTAS et al., 2024, p. 6), para quem a garantia deve ser compreendida como uma ferramenta, a ser utilizada apenas quando for vantajosa à Administração, pois amplia custos transacionais e restringe a competitividade, motivo pelo qual sua adoção deve ser robustamente justificada. Há, portanto, convergência entre a crítica externa de Dotti e a autocontenção interna proposta pela doutrina mais favorável ao instituto. Mesmo os autores que reconhecem utilidade à garantia de proposta condicionam sua legitimidade a uma motivação robusta na fase preparatória, apta a demonstrar que os riscos mapeados justificam o custo transacional imposto a todos os concorrentes.

Dotti (2020) identifica ainda uma segunda ordem de problemas, de natureza estrutural. A incompatibilidade entre a garantia de proposta, calculada sobre até 1% do valor estimado da contratação, e a possibilidade de sigilo do orçamento estimado, prevista no art. 24 da Lei nº 14.133/2021. Se o valor estimado não é divulgado, os licitantes não têm como calcular com precisão o montante da garantia devida, o que pode gerar

desclassificações por erro formal, insegurança jurídica e potencial violação à isonomia, problema que será retomado na quinta seção, ao lado da proposta de solução.

Por fim, Dotti (2020) antecipa, com notável precisão, o problema central deste artigo. Em sistema eletrônico que vede a identificação do licitante, como o pregão eletrônico disciplinado pelo revogado Decreto nº 10.024/2019, art. 30, §5º, é necessário prever mecanismo de sigilo da própria garantia de proposta, tendo em vista que a apresentação desse documento realiza-se na fase inicial do procedimento licitatório. A autora não desenvolve, contudo, o desenho concreto desse mecanismo, limitando-se a apontar sua necessidade. É precisamente essa lacuna que o presente artigo pretende preencher.

3 O ACÓRDÃO Nº 1.128/2026-TCU-PLENÁRIO E O PARECER AGU-CGU-CNLCA Nº 2026-07: A MATURAÇÃO JURISPRUDENCIAL

3.1 Fundamentos da decisão

O Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler no âmbito do TC 006.548/2026-1, constitui a primeira manifestação relevante do Tribunal sobre a garantia de proposta no regime integral da Lei nº 14.133/2021 (MAFISSONI, 2026). O caso teve origem em representação contra concorrência eletrônica promovida pela Prefeitura Municipal de Aratuípe/BA, com recursos federais oriundos de transferência voluntária do FNDE, destinada à retomada de obra de quadra escolar coberta. O edital exigia a garantia de proposta no percentual de 1% do valor estimado, a ser apresentada juntamente com a proposta ou comprovada em até três horas após a fase de lances, desde que já emitida até a abertura da sessão pública. A representante, autora da proposta de menor preço ao final da disputa, foi desclassificada por não comprovar a garantia no momento definido no edital, e alegou restrição indevida à competitividade e ausência de motivação da exigência.

O relator reconheceu que a exigência não fora suficientemente motivada no processo administrativo, mas considerou que essa falha não invalidava, por si só, a cláusula editalícia, tendo em vista sua plausibilidade jurídica, a ausência de comprometimento

concreto da competitividade (o certame contou com ampla participação, e a diferença entre a proposta desclassificada e o valor homologado era de baixa materialidade) e a necessidade de maturação jurisprudencial própria do novo regime legal, insuscetível de importação automática dos precedentes formados sob a Lei nº 8.666/1993 ou a Lei nº 10.520/2002 (MAFISSONI, 2026).

Ao enfrentar diretamente o problema do momento de apresentação, o relator identificou as mesmas duas correntes sistematizadas por Nogueira e Fernandes (2024), exigência após a fase de lances, com a proposta final, ou exigência desde o cadastramento da proposta inicial, antes da disputa. Em juízo preliminar, o Tribunal alinhou-se à segunda corrente, por entender que, tratando-se de requisito de pré-habilitação, a garantia deve ser exigida desde o início do certame, como condição de participação válida, reforçando sua função de filtro de comportamentos oportunistas (TCU, Acórdão nº 1.128/2026-Plenário, apud MAFISSONI, 2026; MATTOS, 2026).

3.2 Limites e problemas não resolvidos

A relevância do Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário não está, contudo, apenas na opção por uma das correntes doutrinárias, mas no reconhecimento expresso, e este é o ponto decisivo para o presente artigo, de que a plataforma Compras.gov.br não está adaptada para permitir a apresentação da garantia de proposta de forma dissociada dos documentos de habilitação, com preservação da anonimização e do sigilo do conteúdo das propostas (MAFISSONI, 2026; MATTOS, 2026). Diante dessa constatação, o Tribunal não determinou a desclassificação da representante nem invalidou o certame, mas recomendou ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que promovesse ajustes na plataforma, de modo a viabilizar a apresentação da garantia desde o cadastramento das propostas sem comprometer a anonimização, e que editasse regulamentação específica sobre o tema.

O Tribunal recomendou, ainda, à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) o aprimoramento das minutas padronizadas de edital, para disciplinar quatro pontos que identificou como carentes de segurança jurídica, o momento de apresentação da garantia, sua compatibilização com o sigilo do orçamento

estimado, os critérios para sua execução (que não deve ocorrer de forma automática, exigindo verificação administrativa e contraditório mínimo) e o tratamento a ser dado à garantia em casos de suspensão do certame.

O Parecer AGU-CGU-CNLCA nº 2026-07, editado em resposta a essa recomendação, versa exatamente sobre a apresentação de garantia em licitações, tratando das diretrizes jurídicas e operacionais para sua exigência, da necessidade de justificativa prévia, da compatibilização com o sigilo do orçamento e dos parâmetros para cálculo, execução e devolução dos valores. O Parecer reforça, em suma, a moldura interpretativa fixada pelo Acórdão nº 1.128/2026, sem, todavia, apresentar solução técnica definitiva para o problema da dissociação entre apresentação e anonimização, problema que, como o próprio TCU reconheceu, permanece pendente de equacionamento pela via regulamentar e sistêmica.

Está aqui, portanto, a lacuna que a jurisprudência e a doutrina examinadas deixam em aberto. Reconhece-se a legitimidade jurídica da exigência antecipada. Reconhece-se a necessidade de preservar o sigilo e a anonimização. Mas não se oferece, ainda, o desenho conceitual que permita a ambas as exigências conviverem sem sacrifício recíproco. As três seções seguintes dedicam-se a esse desenho.

4 O FALSO DILEMA ENTRE SIGILO E EFICÁCIA, APRESENTAÇÃO NÃO É ABERTURA

4.1 A distinção normativa entre os atos de apresentação e de conhecimento

A tese central deste artigo é a de que o debate doutrinário e jurisprudencial examinado nas seções anteriores parte de uma premissa implícita equivocada, a de que apresentar a garantia de proposta e tornar conhecidos o seu conteúdo e a identidade do seu autor são o mesmo ato, ocorrendo necessariamente no mesmo instante procedimental. Essa premissa não encontra respaldo na literalidade do art. 58 da Lei nº 14.133/2021, que exige apenas a “comprovação do recolhimento” da garantia “no momento da apresentação da proposta”, ou seja, exige um ato de protocolo, de submissão documental ao sistema, não um ato de divulgação ou de análise do conteúdo submetido.

A distinção entre apresentação e abertura não é estranha ao sistema da Lei nº 14.133/2021. Ao contrário, está na sua própria estrutura. O art. 13, parágrafo único, I, dispõe que a publicidade será diferida “quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”, dispositivo que pressupõe, com absoluta clareza, que a apresentação (protocolo) da proposta e a abertura (conhecimento do seu conteúdo) são atos distintos, temporalmente dissociáveis. Se o legislador reconhece essa dissociação para o conteúdo da própria proposta de preços, o núcleo mais sensível do sigilo licitatório, não há razão lógica ou sistemática para negá-la ao documento comprobatório da garantia, que é, em relação à proposta principal, um anexo acessório e de menor sensibilidade informacional.

4.2 Precedentes sistêmicos de dissociação já consagrados na Lei nº 14.133/2021

A tese da dissociação procedimental não é, neste artigo, mera construção especulativa. Encontra, na própria Lei nº 14.133/2021, ao menos três precedentes normativos que empregam, com maior ou menor consciência dogmática, a mesma lógica de separar o momento da declaração ou apresentação do momento da comprovação, verificação ou abertura efetiva.

O primeiro precedente, já mencionado, é a disciplina do modo de disputa aberto. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 determina, no art. 21, §6º, que, durante a sessão pública, os licitantes sejam informados, em tempo real, do valor do melhor lance registrado, vedada a identificação do licitante. O lance é apresentado, protocolado, registrado no sistema, contabilizado para fins de classificação provisória, no exato momento em que ofertado, mas o conhecimento de quem o formulou é diferido para momento posterior, em regra o encerramento da disputa. Há, portanto, uma apresentação sem abertura plenamente operacional e já consolidada na prática das licitações eletrônicas brasileiras.

O segundo precedente, normativamente mais robusto por constar da própria lei, e não de instrução infralegal, está nos critérios de desempate do art. 60 da Lei nº 14.133/2021. Ao disciplinar o desempate por meio do desenvolvimento, pelo licitante, de programa de integridade (art. 60, IV), a lei e sua regulamentação adotam lógica declaratória híbrida. O licitante apresenta, no momento da proposta, declaração de que desenvolve o

programa de integridade exigido, declaração essa suficiente, por si, para operar o critério de desempate caso a disputa efetivamente chegue a esse patamar. A comprovação documental da implantação efetiva do programa, todavia, não é exigida de antemão, de todos os licitantes, mas apenas, e somente, se e quando o empate concretamente ocorrer e esse critério vier a ser necessário para resolvê-lo, sob pena, em caso de declaração falsa, de responsabilização do licitante. O mesmo raciocínio estrutural aplica-se aos demais critérios do art. 60, notadamente o relativo à equidade de gênero (inciso III), cuja disciplina pelo Decreto nº 11.430/2023 segue lógica análoga. Nota-se, aqui, precisamente a arquitetura que este artigo propõe para a garantia de proposta, a saber, declaração ou apresentação universal e antecipada, disponível a todos os licitantes desde o início, e comprovação ou abertura diferida, restrita ao momento em que a informação se torna concretamente necessária ao julgamento.

O terceiro precedente está na disciplina da comprovação de conhecimento do local de execução, disposta no art. 63, §2º, da Lei nº 14.133/2021. Sob a Lei nº 8.666/1993, a exigência de atestado de visita técnica, emitido pela própria Administração como registro de que determinado licitante comparecera ao local da obra ou do serviço, foi objeto de reiteradas críticas do TCU, por permitir, ainda quando não fosse essa a intenção do gestor, a formação de um registro institucional prévio da identidade dos prováveis participantes do certame, semanas ou meses antes da sessão pública (TCU, Acórdão nº 1823/2017).

A jurisprudência então consolidada passou a exigir que o edital facultasse a substituição do atestado por declaração do responsável técnico da licitante, atestando conhecimento pleno do objeto, sem que essa alternativa dependesse de comparecimento presencial e sem que gerasse, portanto, registro prévio e identificável da participação.

A Lei nº 14.133/2021 absorveu essa evolução jurisprudencial e a positivou. O art. 63, §2º, apenas admite a exigência de vistoria, sob pena de inabilitação, quando imprescindível ao pleno conhecimento do objeto, e a jurisprudência formada já sob a nova lei mantém a orientação de que, mesmo nessa hipótese excepcional, o edital deve facultar a substituição do atestado de visita técnica por declaração autônoma do responsável técnico da licitante (TCU, Acórdão nº 12607/2023-Primeira Câmara).

A mudança de dinâmica identificada nesse instituto é estruturalmente idêntica à que se propõe para a garantia de proposta, a exigência migra de uma comprovação institucional, que expõe antecipadamente a identidade do declarante perante a Administração, para uma autodeclaração do próprio licitante, cuja veracidade é verificável a posteriori, sem necessidade de exposição prematura de quem pretende disputar o certame.

A convergência entre esses três institutos, a anonimização dos lances, os critérios de desempate do art. 60 e a substituição do atestado de visita técnica do art. 63, §2º, não é fortuita. Todos eles respondem ao mesmo problema estrutural que anima a garantia de proposta, a necessidade de a Administração dispor, ao longo do certame, de informações sobre a aptidão, a seriedade ou a qualificação dos licitantes, sem que a coleta dessas informações produza, como efeito colateral, a exposição antecipada da identidade de quem efetivamente disputa o objeto.

A Lei nº 14.133/2021, examinada sistematicamente, já revela, portanto, um padrão de solução, o de dissociar o momento em que a informação é fornecida do momento em que ela é conhecida, analisada ou verificada. A originalidade deste artigo está em reconhecer esse padrão como categoria dogmática transversal e em propor sua extensão, ainda não realizada pela doutrina nem pela jurisprudência examinadas, à garantia de proposta do art. 58.

4.3 A superação das duas correntes, nem “antes”, nem “depois”, mas “apresentado e oculto”

Reconhecida essa distinção, e identificados seus precedentes sistêmicos, é possível perceber que as duas correntes sistematizadas por Nogueira e Fernandes (2024) capturam, cada uma, apenas parte da verdade normativa, e que sua oposição é, em larga medida, um falso dilema.

A corrente que prioriza a eficácia tem razão ao sustentar que a garantia deve ser apresentada, no sentido de submetida, protocolada, vinculada ao licitante no sistema, desde o cadastramento inicial da proposta. Sem essa vinculação prévia, o instituto perde a função de filtro de seriedade que lhe é própria. O licitante insincero poderia participar de toda a disputa sem qualquer ônus, e simplesmente evadir-se ao ser convocado para comprovar a

garantia após os lances, hipótese que Torres e Dantas (2024) e Quintas et al. (2024) corretamente identificam como esvaziadora da efetividade do instituto.

A corrente que prioriza o sigilo tem razão ao sustentar que o conhecimento do conteúdo da garantia, e, sobretudo, da identidade do licitante que a apresentou, deve ser diferido para depois do encerramento da fase de lances, sob pena de comprometer o anonimato que a arquitetura da disputa eletrônica pressupõe como técnica de neutralização de comportamentos estratégicos e de prevenção a conluíus.

A conclusão que se impõe, por dedução a partir dessas duas premissas parciais e por indução a partir dos três precedentes sistêmicos examinados no item anterior, é que a solução não está em escolher entre as correntes, mas em dissociar os dois atos que a doutrina, até aqui, tratou como indissociáveis, a apresentação, que deve ocorrer no cadastramento inicial, em cumprimento à literalidade do art. 58 e à exigência de efetividade preventiva do instituto, e a abertura, que deve ser diferida para o encerramento da fase de lances, em cumprimento ao art. 13 e à preservação do anonimato dos licitantes, exatamente como já ocorre, na mesma lei, com os lances, com os critérios de desempate e com a comprovação de conhecimento do local de execução.

4.4 O problema residual da caução em dinheiro

A dissociação proposta não elimina, por completo, todo risco de exposição informacional. O art. 96, §1º, da Lei nº 14.133/2021, aplicável à garantia de proposta por força do art. 58, §4º, admite quatro modalidades, caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária e título de capitalização com resgate pelo valor total, esta última modalidade incluída pela Lei nº 14.770/2023.

Dentre essas, a caução em dinheiro apresenta risco estrutural de exposição que as demais não apresentam. O depósito é realizado por transferência bancária identificada, de modo que, ainda que o sistema de licitação preserve o sigilo do documento comprobatório perante o agente de contratação e os demais licitantes, a instituição financeira depositária, e, por extensão, qualquer auditoria contábil sobre a conta centralizada de depósitos judiciais ou administrativos, poderá associar o depósito ao depositante antes do encerramento da disputa (ALVES; SILVA, 2024).

Esse risco residual não invalida a arquitetura de dissociação proposta. Recomenda, isto sim, um cuidado adicional, a segregação funcional entre o sistema de licitação, que deve preservar o sigilo do documento comprobatório e da identidade do seu autor perante o agente de contratação e os concorrentes, e o sistema financeiro de custódia dos valores caucionados, cujo acesso deve ser restrito a unidades de tesouraria sem interlocução com a condução do certame.

Alternativamente, e de modo mais robusto, recomenda-se que os editais estimulem, sem torná-las obrigatórias, as modalidades de seguro-garantia e fiança bancária, cuja comprovação se dá por apólice ou carta de fiança que não revela, por si, a identidade do licitante perante o agente de contratação antes da abertura do documento no sistema. Trata-se de solução compatível com a liberdade de escolha da modalidade assegurada ao licitante (§4º do art. 58 c/c §1º do art. 96), que não pode ser restringida pelo edital, mas admite orientação e incentivo por parte da Administração.

4.5 A solução contraproducente da anonimização manual dos documentos

Uma possível tentativa de conciliar a apresentação antecipada da garantia com o anonimato dos licitantes seria permitir que o documento fosse acessado antes da fase de lances, impondo-se aos próprios participantes o dever de tarjar, suprimir ou ocultar previamente todas as informações capazes de identificá-los. A solução, contudo, além de transferir ao licitante um ônus que deveria ser resolvido pela própria arquitetura do sistema eletrônico, mostra-se contraproducente e potencialmente geradora de novas causas de desclassificação.

A experiência prática dos certames eletrônicos já demonstrou problema semelhante quando se admitia a inserção antecipada de documentos de proposta contendo assinaturas, logotipos, timbres, nomes empresariais ou outros elementos identificadores, e em nome da preservação da isonomia e do anonimato, passou-se a exigir dos fornecedores verdadeiro exercício de “despersonalização” documental, transformando detalhes formais absolutamente alheios ao conteúdo econômico da oferta em potenciais causas de exclusão.

Reproduzir essa lógica na garantia de proposta significaria recriar o mesmo problema em dimensão ainda mais grave, pois apólices, cartas de fiança, comprovantes de

caução e títulos de capitalização são, por sua própria natureza, documentos nominativos, cuja supressão de informações pode inclusive comprometer a própria aferição de sua validade.

Não parece juridicamente razoável exigir que o licitante modifique, edite ou tarje um documento originalmente válido apenas para adaptá-lo a uma limitação tecnológica da plataforma. Se o objetivo é preservar a isonomia, a solução mais adequada não é obrigar todos os participantes a ocultarem manualmente sua identidade, sob risco de erro ou desclassificação, mas estruturar o sistema para receber o documento integral, preservá-lo em ambiente segregado e impedir seu acesso até o momento procedimental adequado. A isonomia, nesse contexto, é melhor protegida pela neutralidade tecnológica do sistema do que pela imposição de cautelas formais aos licitantes.

5 PROPOSTA DE MODELO PROCEDIMENTAL, A DISSOCIAÇÃO ENTRE APRESENTAÇÃO E ABERTURA DA GARANTIA DE PROPOSTA

5.1 Desenho funcional do campo segregado

A partir da distinção teórica desenvolvida na seção anterior e dos precedentes sistêmicos nela identificados, propõe-se o seguinte desenho procedimental, aplicável aos sistemas eletrônicos de licitação.

No momento do cadastramento da proposta inicial, antes do início da fase de lances, o sistema deve disponibilizar campo específico e segregado para o *upload* do documento comprobatório da garantia de proposta, distinto do campo de anexação da proposta de preços e dos futuros documentos de habilitação.

A apresentação nesse campo é condição de admissibilidade da proposta, nos termos do art. 58, *caput*. A ausência de anexação no prazo do edital acarreta a inadmissibilidade da proposta, sem necessidade de qualquer conhecimento do conteúdo do documento, tal como ocorre, *mutatis mutandis*, com a declaração de programa de integridade prevista no art. 60, IV.

O sistema deve realizar verificação automatizada e não substantiva da mera existência e da conformidade formal do documento anexado, por exemplo, a checagem de que o arquivo corresponde a um dos formatos aceitos e a que o campo não está vazio, sem que essa verificação implique abertura ou divulgação do conteúdo do documento a qualquer agente público ou a outros licitantes.

Essa verificação preliminar é o correspondente, para a garantia de proposta, do que já ocorre com a proposta de preços, o sistema sabe que uma proposta foi registrada e a contabiliza para fins de disputa, sem que isso implique divulgação do seu conteúdo antes da abertura.

O conteúdo do documento, isto é, o valor, a modalidade, a validade da garantia e, sobretudo, a identidade do licitante que o apresentou, permanece oculto ao agente de contratação, à comissão de contratação e aos demais licitantes durante toda a fase de lances, do mesmo modo como permanece oculta, nesse período, a identidade do autor de cada lance, por força do art. 21, §6º, da IN SEGES/ME nº 73/2022.

Encerrada a fase de lances, o sistema abre automaticamente, sem necessidade de ato manual do agente de contratação, para reduzir a margem de discricionariedade e de erro, os documentos de garantia vinculados aos licitantes classificados, viabilizando a verificação de conformidade como etapa do julgamento das propostas, tal como sugerido, de modo ainda não sistematizado, por Quintas et al. (2024) e por Torres e Dantas (2024).

A desclassificação por ausência ou por inconformidade da garantia apresentada opera nesse momento, no julgamento, e não na fase de apresentação de propostas, preservando a plena competitividade da fase de lances, inclusive para os licitantes cuja garantia venha a se revelar inconforme e que, por isso, não avançarão à etapa seguinte.

Esse modelo satisfaz, simultaneamente, as premissas normativa, doutrinária e jurisprudencial reconstituídas nas seções anteriores. Atende à literalidade do art. 58, pois a garantia é comprovada, no sentido de apresentada, no momento da apresentação da proposta.

Atende à corrente doutrinária da eficácia, pois nenhum licitante pode participar da disputa sem já ter se vinculado, no sistema, ao cumprimento da exigência, eliminando a

possibilidade de abandono oportunista após os lances. Atende à corrente doutrinária do sigilo, pois nenhum agente público ou concorrente toma conhecimento do conteúdo do documento ou da identidade do seu autor antes do encerramento da disputa. E atende, por fim, à recomendação do Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário, ao oferecer o desenho técnico que a decisão reconheceu como ausente na plataforma Compras.gov.br, replicando, para a garantia de proposta, a mesma lógica que a lei já emprega para os lances, para os critérios de desempate e para a comprovação de conhecimento do local de execução.

5.2 Compatibilização com o sigilo do orçamento estimado

Remanesce, todavia, o problema identificado por Dotti (2020) e retomado pelo próprio Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário, a incompatibilidade estrutural entre a garantia calculada sobre até 1% do valor estimado da contratação (art. 58, §1º) e a faculdade de sigilo desse mesmo valor estimado (art. 24). Diferentemente do problema do sigilo dos participantes, este não é um problema de arquitetura procedimental, mas de arquitetura de cálculo. O licitante, para cumprir a exigência, precisa conhecer, ou ter meio objetivo de apurar, a base sobre a qual a garantia deve incidir.

A solução, aqui, não pode ser tecnológica, mas editalícia. Colhe-se, do próprio Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário, a indicação de caminhos possíveis, fixação, no instrumento convocatório, de valor fixo da garantia, dispensando o licitante de qualquer cálculo sobre o orçamento sigiloso, ou fixação de faixa de referência, ou, ainda, adoção de metodologia objetiva de apuração que não dependa do conhecimento do valor total estimado (MAFISSONI, 2026). Qualquer dessas soluções preserva a isonomia, na medida em que a mesma base, fixa, previamente conhecida por todos, se aplica a todos os licitantes, tal como exige a lógica de isonomia identificada por Dotti (2020) como fundamento da própria exigência.

5.3 Consequências para a execução da garantia e para a isonomia

O modelo de dissociação também repercute sobre o momento e o procedimento de execução da garantia. Como recorda o próprio Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário, a execução não deve ser automática, e pressupõe decisão administrativa motivada e contraditório mínimo, notadamente nas hipóteses em que se discuta se houve efetiva recusa

em assinar o contrato ou mera insuficiência documental sanável por diligência (MAFISSONI, 2026).

Uma vez que, no modelo proposto, a abertura do documento de garantia só ocorre após o encerramento da disputa e a classificação provisória dos licitantes, a análise sobre a suficiência e a conformidade da garantia integra-se naturalmente à fase de julgamento, sem prejuízo de o procedimento de execução, reservado às hipóteses de recusa em assinar o contrato ou de não apresentação de documentos para a contratação, nos termos do art. 58, §3º, ocorrer apenas em momento ulterior, após a convocação do licitante vencedor.

Quanto à isonomia, o modelo de dissociação a reforça em dois planos. No plano horizontal, entre os licitantes, porque todos se submetem à mesma exigência de apresentação no mesmo momento procedimental, sem que a ordem de submissão ou a antecedência na anexação produza qualquer vantagem ou desvantagem competitiva, já que o conteúdo permanece oculto até o encerramento da disputa. No plano vertical, entre licitantes e Administração, porque o agente de contratação, tal como os próprios concorrentes, é privado do conhecimento antecipado de quais licitantes cumpriram a exigência, circunstância que neutraliza o risco, identificado já no precedente da Lei nº 8.666/1993 (TCU, Acórdão nº 2552/2017-Plenário), de que o conhecimento prévio da composição do universo de disputantes seja utilizado para fins de direcionamento, favorecimento ou pressão indevida.

5.4 Vícios sanáveis e insanáveis na garantia de proposta, o marco temporal da apresentação e o dever de diligência do art. 64

A dissociação entre apresentação e abertura proposta neste estudo desloca para momento posterior ao encerramento da disputa o instante em que a Administração toma conhecimento do conteúdo da garantia de proposta. Essa característica suscita uma questão adicional. Constatada, no momento da abertura, a ausência, insuficiência ou irregularidade do documento apresentado, em que medida será possível promover diligência para o seu saneamento ou mesmo admitir a juntada de documento complementar ou substitutivo?

A resposta exige abandonar uma concepção de saneamento fundada exclusivamente na dicotomia entre documento apresentado e documento não apresentado. A jurisprudência

mais recente do Tribunal de Contas da União evoluiu precisamente nesse ponto. O critério decisivo deixou de ser a existência física do documento nos autos desde o momento inicial e passou a concentrar-se na existência, naquele marco temporal, da condição material que o documento se destina a comprovar.

O precedente paradigmático dessa evolução é o Acórdão nº 1.211/2021-Plenário, no qual o TCU assentou que a vedação à inclusão de novo documento deve alcançar aquilo de que o licitante não dispunha materialmente no momento da licitação, e não o documento posteriormente apresentado para demonstrar condição que já estava atendida quando da apresentação da proposta, mas que deixou de ser juntado por equívoco ou falha. Nessa última hipótese, o documento deve ser solicitado e avaliado pela Administração em sede de diligência.

A orientação não permaneceu isolada. O Tribunal reiterou posteriormente que é lícita a juntada, nas fases de classificação ou habilitação, de documentação destinada a comprovar condição preexistente à abertura da sessão pública, sem que isso represente afronta à isonomia entre os licitantes, entendimento reafirmado, entre outros, nos Acórdãos nº 966/2022-Plenário e nº 602/2025-Plenário.

Essa compreensão foi aprofundada nos Acórdãos nº 2.738/2025 e nº 1.788/2026-Plenário. No primeiro, o Tribunal voltou a afirmar que a vedação do art. 64 da Lei nº 14.133/2021 não alcança documento ausente apresentado posteriormente para comprovar condição atendida pelo licitante no momento da proposta, e ressaltou a natureza de poder-dever da diligência, sempre que necessária ao esclarecimento de fatos relevantes para a decisão administrativa.

No Acórdão nº 1.788/2026-Plenário, essa orientação recebeu formulação ainda mais ampla. O TCU admitiu a apresentação posterior de balanço patrimonial destinado a comprovar condição econômico-financeira preexistente, mesmo quando o registro do balanço na Junta Comercial ocorreu depois da abertura do certame, por reconhecer natureza declaratória ao registro relativamente à situação patrimonial pretérita da empresa.

O precedente evidencia que nem mesmo a data formal de constituição ou registro do documento é, isoladamente, suficiente para definir a sanabilidade. Importa investigar se o

ato posterior criou uma condição nova ou apenas documentou, formalizou ou tornou demonstrável uma realidade jurídica ou fática já existente no momento relevante.

A evolução jurisprudencial é significativa. Sob essa perspectiva, não é tecnicamente preciso afirmar que a ausência originária de documento essencial, por si só, configura vício insanável. A ausência do documento poderá ser suprida se aquilo que ele pretende demonstrar já existia no marco temporal exigido pela licitação. Em contrapartida, continuará vedada a utilização da diligência para permitir que o licitante constitua posteriormente a própria condição material exigida, pois, nessa hipótese, não se estará esclarecendo ou comprovando fato pretérito, mas permitindo a aquisição superveniente de requisito que deveria existir anteriormente.

Essa distinção deve ser transportada, com as necessárias adaptações, para a garantia de proposta do art. 58 da Lei nº 14.133/2021.

O dispositivo exige que a garantia exista no marco temporal definido pela própria Lei, o momento da apresentação da proposta. Portanto, para fins de saneamento, a questão juridicamente relevante não deve ser simplesmente indagar se o arquivo correto foi anexado ao sistema naquele momento, mas verificar se a relação jurídica de garantia já estava validamente constituída quando encerrado o prazo para apresentação das propostas.

Assim, se a garantia já estava materialmente constituída no momento próprio, a posterior apresentação, complementação, correção ou substituição de seu instrumento documental poderá, em princípio, ser admitida em diligência, desde que destinada exclusivamente a demonstrar aquela situação preexistente e não a criar condição nova em benefício do licitante.

Podem enquadrar-se nessa hipótese, a depender das circunstâncias concretas, situações como a não juntada do comprovante de caução cuja transferência já havia sido efetivamente realizada no prazo; a apresentação de arquivo incompleto ou ilegível de garantia já constituída; erro material na identificação do certame ou do lote que não comprometa a vinculação objetiva da garantia; ausência de elemento documental posteriormente obtido que apenas confirme relação jurídica anteriormente formada; ou mesmo a não anexação do instrumento comprobatório por equívoco operacional, desde que

seja possível demonstrar, por elementos objetivos e verificáveis, que a garantia já existia no momento legalmente exigido.

Em tais situações, impedir a diligência apenas porque o documento correto não estava originalmente nos autos significaria retornar ao formalismo documental que a jurisprudência do TCU progressivamente superou. A isonomia não consiste em tratar igualmente os erros documentais mediante exclusão automática, mas em assegurar a todos os participantes, sob critérios objetivos, a mesma possibilidade de demonstrar condições que efetivamente possuíam no momento exigido. O próprio Tribunal tem afastado expressamente a alegação de quebra da isonomia quando a diligência se limita à comprovação de condição preexistente.

Isso não significa, evidentemente, admitir a constituição posterior da garantia.

Se o licitante somente realiza a caução após o prazo final para apresentação das propostas, contrata o seguro-garantia após conhecer o resultado da disputa, obtém fiança bancária que somente passa a existir posteriormente ou adquire o título de capitalização depois de encerrada a fase competitiva, não existe fato preexistente a ser demonstrado. Há aquisição superveniente de requisito jurídico.

Nessas hipóteses, a diligência encontraria limite material evidente. Permitir a regularização significaria conceder ao licitante oportunidade de constituir, depois de conhecida sua posição na disputa, uma condição que o art. 58 exige no momento da apresentação da proposta. A providência deixaria de exercer função instrutória e passaria a modificar a realidade jurídica existente no marco temporal relevante, em prejuízo da isonomia e da própria finalidade preventiva da garantia.

Daí decorre que, em matéria de garantia de proposta, a distinção mais adequada não é entre vício formal e ausência de documento, mas entre deficiência probatória relativa a condição preexistente e inexistência da própria condição no momento legalmente exigido.

A distinção também produz consequência importante para a própria arquitetura tecnológica proposta neste estudo. Se o sistema condicionar o envio da proposta à mera inserção de arquivo no campo destinado à garantia, essa validação automatizada deve ser compreendida apenas como controle preliminar de preenchimento, e não como juízo

definitivo sobre a existência ou inexistência da garantia. Arquivo incorreto, corrompido ou materialmente inadequado poderá constituir indício de descumprimento, mas não deverá resultar automaticamente em desclassificação sem que se avalie, mediante diligência, se a garantia efetivamente existia no marco temporal legal e se há elementos idôneos que permitam comprová-la.

Mesmo a hipótese de arquivo em branco deve ser examinada com essa cautela. O arquivo vazio demonstra que o licitante não apresentou adequadamente o instrumento comprobatório, mas não prova, por si só, que a garantia materialmente inexistia. Se o licitante comprovar, por exemplo, que a caução foi efetivamente recolhida antes do encerramento do prazo ou que a relação securitária já estava constituída naquele momento, a jurisprudência atual do TCU oferece fundamento relevante para admitir o saneamento documental.

O que não poderá ser admitido é utilizar a diligência para realizar agora o depósito, contratar agora a cobertura ou constituir agora uma obrigação garantidora que não existia no momento da apresentação da proposta.

Essa compreensão também oferece resposta mais adequada à aparente tensão com o art. 58. A exigência de comprovação no momento da apresentação da proposta não deve ser interpretada como criação de um regime de formalismo absoluto, imune ao dever geral de diligência da Administração. O dispositivo fixa o marco temporal da existência da garantia e de sua exigibilidade, enquanto o art. 64 disciplina os instrumentos de instrução necessários para que a Administração apure corretamente se aquela condição estava efetivamente satisfeita.

A aplicação conjugada dos dois dispositivos conduz, assim, a uma regra de decisão relativamente objetiva. Se a diligência apenas demonstra, esclarece, complementa ou documenta garantia materialmente existente no momento da apresentação da proposta, o saneamento é juridicamente admissível e, diante de dúvida relevante, constitui expressão do dever de diligência da Administração. Se a providência necessária implica constituir a própria garantia após aquele marco temporal, o vício é materialmente insanável.

Esse critério é mais compatível com a evolução jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, com o formalismo moderado, com a busca da proposta mais vantajosa e com a isonomia material entre os participantes.

A dissociação entre apresentação e abertura, portanto, não cria qualquer regime excepcional de saneamento. Ao contrário, permite aplicar à garantia de proposta a compreensão que o TCU vem progressivamente consolidando para os documentos de proposta e habilitação, a de que o processo licitatório não deve selecionar documentos perfeitos, mas licitantes que efetivamente atendiam às condições materiais exigidas no momento juridicamente relevante.

Sob essa perspectiva, o limite da diligência não está na novidade física do documento que ingressa posteriormente nos autos. Está na novidade da própria condição que ele pretende comprovar.

Documento novo pode comprovar fato velho. O que a diligência não pode fazer é transformar fato novo em condição pretensamente preexistente.

6 CONSEQUÊNCIAS PARA A GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

6.1 A perspectiva do controle externo

Sob a ótica do Tribunal de Contas da União, o modelo de dissociação aqui proposto converte um problema até então tratado como dilema jurídico-interpretativo, qual das duas correntes doutrinárias deve prevalecer, em um problema de conformidade técnica e de desenho de sistemas. A Administração cumprirá a legalidade na medida em que o sistema eletrônico utilizado implemente a segregação entre apresentação e abertura, e não na medida em que opte, no edital, por uma ou outra das correntes doutrinárias examinadas na segunda seção. Esse deslocamento é compatível com a própria lógica do Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário, que, ao reconhecer a legitimidade da exigência antecipada, mas apontar a limitação operacional da plataforma como problema autônomo, já indicava, embora sem o desenvolver, que a solução residia no aperfeiçoamento sistêmico, e não na escolha jurisprudencial entre correntes.

Essa reorientação também facilita o exercício do controle. Auditar se um sistema eletrônico implementa corretamente a dissociação entre apresentação e abertura é tarefa técnica objetivamente verificável, ao passo que auditar se um edital adotou a corrente “correta” quanto ao momento de apresentação é tarefa que permanecerá indefinidamente sujeita a divergência doutrinária, exatamente como demonstra o estado da arte reconstituído neste artigo.

6.2 A perspectiva do gestor

Para o agente de contratação e para a autoridade responsável pela fase preparatória, o modelo proposto não dispensa a exigência, já consolidada na doutrina examinada (TORRES; DANTAS, 2024; QUINTAS et al., 2024), de motivação robusta para a exigência da garantia de proposta, vinculada ao mapa de riscos da contratação e à demonstração de que os riscos mapeados, histórico de desistência, mercado de baixa maturidade, modo de disputa aberto em objeto de risco de inexecutabilidade, justificam o custo transacional imposto a todos os concorrentes, tal como recomendado pelo próprio Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário. O que o modelo de dissociação acrescenta é a possibilidade de o gestor exigir a garantia desde o cadastramento inicial, atendendo à corrente da eficácia, sem incorrer no risco, identificado pela corrente do sigilo e pela crítica de Dotti (2020), de comprometer a competitividade pela exposição antecipada da identidade dos concorrentes.

6.3 A perspectiva do Judiciário e do controle de legalidade

Por fim, sob a ótica de eventual controle jurisdicional, o modelo de dissociação oferece critério objetivo de aferição da legalidade do edital que, ao exigir a garantia de proposta desde o cadastramento inicial, preveja também mecanismo de sigilo compatível com a arquitetura eletrônica do certame, exatamente a advertência antecipada, mas não desenvolvida, por Dotti (2020).

Um edital que exija a garantia no cadastramento inicial sem prever tal mecanismo, permitindo, por exemplo, que o agente de contratação tenha acesso ao documento e à identidade do seu autor antes do encerramento da disputa, incorre em ilegalidade por violação ao art. 13 da Lei nº 14.133/2021, independentemente da corrente doutrinária que

se adote quanto ao momento da exigência. Trata-se, portanto, de critério que desloca o exame de legalidade do plano abstrato do “quando exigir” para o plano concreto e verificável do “como preservar o sigilo enquanto se exige”.

7 CONCLUSÃO

O artigo partiu da constatação de que a Lei nº 14.133/2021, ao deslocar a garantia de proposta da qualificação econômico-financeira para a pré-habilitação, e ao exigir sua comprovação “no momento da apresentação da proposta”, produziu tensão normativa com o sigilo do conteúdo das propostas e com o anonimato dos licitantes, próprio do modo de disputa aberto das licitações eletrônicas.

A reconstituição histórica demonstrou que essa tensão já se manifestara, sob outra configuração, no regime da Lei nº 8.666/1993, quando o TCU vedou a antecipação da garantia para momento anterior à habilitação, por risco de exposição informacional, e, de modo ainda mais próximo, na disciplina da visita técnica, em que a mesma preocupação levou a jurisprudência e, depois, o legislador a substituir o atestado institucional pela autodeclaração do licitante.

A sistematização da doutrina contemporânea revelou duas correntes que, isoladamente, capturam apenas parte da solução, uma prioriza o sigilo, ao custo da efetividade preventiva do instituto, outra prioriza a efetividade, ao custo do anonimato. O exame do Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário e do Parecer AGU-CGU-CNLCA nº 2026-07 revelou que a jurisprudência e a orientação administrativa mais recentes inclinam-se pela segunda corrente, mas reconhecem, sem resolver, a limitação operacional dos sistemas eletrônicos atuais.

A hipótese sustentada, de que a contradição é apenas aparente, e decorre da indistinção entre os atos de apresentação e de abertura do documento comprobatório da garantia, encontrou confirmação na própria estrutura da Lei nº 14.133/2021, que já distingue, para a proposta de preços, apresentação de abertura (art. 13, parágrafo único, I), que já dissocia, na disciplina do modo de disputa aberto, a apresentação do lance do conhecimento da identidade de quem o formulou (IN SEGES/ME nº 73/2022, art. 21, §6º),

que já emprega lógica declaratória híbrida nos critérios de desempate do art. 60, e que já absorveu, no art. 63, §2º, a evolução jurisprudencial que substituiu o atestado institucional de visita técnica pela autodeclaração do responsável técnico.

A partir dessa quádrupla premissa normativa, o artigo propôs modelo procedimental de campo segregado para a garantia de proposta, com apresentação obrigatória no cadastramento inicial e abertura automatizada apenas após o encerramento da fase de lances, modelo que satisfaz, simultaneamente, a literalidade do art. 58, a efetividade preventiva reclamada pela corrente da eficácia, e a proteção do sigilo e do anonimato reclamada pela corrente do sigilo e pela crítica de Dotti (2020).

O modelo proposto não é imune a limites. Ele tampouco cria regime especial de saneamento para a garantia de proposta, limitando-se a aplicar, no momento diferido da abertura, o critério que a jurisprudência mais recente do TCU vem consolidando para a proposta de preços e para a habilitação, o de que a diligência é juridicamente admissível sempre que se destine a demonstrar, complementar ou corrigir a comprovação de uma condição material já existente no momento da apresentação da proposta, e vedada sempre que a providência necessária implique constituir, depois desse marco, a própria garantia que já deveria existir.

Persiste, ainda, o risco residual de exposição associado à modalidade de caução em dinheiro, mitigável, mas não inteiramente eliminável, por segregação entre o sistema de licitação e o sistema financeiro de custódia. Persiste, sobretudo, a incompatibilidade estrutural entre a garantia calculada sobre o valor estimado e a faculdade de sigilo desse mesmo valor, problema que não é de arquitetura procedimental, mas de arquitetura de cálculo, e que reclama solução editalícia própria, mediante fixação de valor fixo, faixa de referência ou metodologia objetiva de apuração.

A contribuição científica deste artigo está, portanto, em deslocar o eixo do debate, da escolha entre duas correntes doutrinárias aparentemente inconciliáveis para a construção de um desenho procedimental que as concilie, apoiado não em analogia externa ao sistema, mas em precedentes normativos que a própria Lei nº 14.133/2021 já consagra em institutos distintos.

Trata-se de deslocamento que interessa não apenas à doutrina, mas, de modo mais imediato, aos gestores públicos que hoje redigem editais sob a sombra de um impasse doutrinário sem solução aparente, e aos órgãos de controle que precisarão, nos próximos anos, avaliar a legalidade de exigências de garantia de proposta à luz de sistemas eletrônicos ainda em processo de adaptação regulamentar, tal como determinado pelo Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário.

A Lei nº 14.133/2021, ao consagrar a garantia de proposta como instrumento de gestão de riscos, não impôs à Administração a escolha entre sigilo e eficácia. Impôs-lhe o dever de arquitetar sistemas capazes de entregar ambos, dever que a própria lei, em outros institutos, já demonstrou saber cumprir.

Referências

ALVES, Felipe Dalenogare; SILVA, Jader Esteves da. A garantia de proposta na LLCA, a apresentação e a execução. **Migalhas de Peso**, Portal Migalhas, 30 dez. 2024. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/422267/a-garantia-de-proposta-na-llca-a-apresentacao-e-a-execucao>. Acesso em 13 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF, Presidência da República, 1940.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica. Brasília, DF, Presidência da República, 2019 (revogado).

BRASIL. **Decreto nº 11.430, de 8 de março de 2023**. Regulamenta o critério de desempate relativo a ações de equidade entre homens e mulheres previsto no art. 60 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Brasília, DF, Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília, DF, Presidência da República, 1993.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, modalidade de licitação denominada pregão. Brasília, DF, Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, Presidência da República, 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023.** Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para incluir o título de capitalização entre as modalidades de garantia. Brasília, DF, Presidência da República, 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022.** Dispõe sobre o procedimento licitatório eletrônico. Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Procuradoria-Geral da União; Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos. **Parecer AGU-CGU-CNLCA nº 2026-07,** Apresentação de garantia em licitações. Brasília, DF, 2026.

CARVALHO, Matheus de; OLIVEIRA, João Paulo; ROCHA, Paulo Germano. **Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada.** 3. ed. Salvador, Juspodivm, 2023.

DOTTI, Marinês Restelatto. A garantia de proposta na nova Lei de Licitações e os problemas advindos dessa exigência. **Ordem Jurídica**, Opinião, 4 maio 2020. Disponível em <https://www.ordemjuridica.com.br/opiniaio/garantia-de-proposta-e-os-problemas-advindos-dessa-exigencia>. Acesso em 13 ago. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, Lei 14.133/2021.** São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2021.

MAFISSONI, Viviane. Garantia de proposta na Lei nº 14.133/2021, gestão de riscos, seriedade das ofertas e maturação jurisprudencial a partir do Acórdão nº 1.128/2026-TCU-Plenário. **Ronny Charles**, 25 maio 2026. Disponível em <https://ronnycharles.com.br/garantia-de-proposta-na-lei-no-14-133-2021-gestao-de-riscos-seriedade-das-ofertas-e-maturacao-jurisprudencial-a-partir-do-acordao-no-1-128-2026-tcu-plenario/>. Acesso em 13 ago. 2026.

MATTOS, Luan Campagnolo de. TCU expede recomendações para aprimorar o uso da garantia de proposta prevista no art. 58 da NLL. **Blog da Zênite**, 11 jun. 2026. Disponível em <https://zenite.blog.br/tcu-expede-recomendacoes-ao-mgi-para-ajuste-do-uso-da-garantia-de-proposta-no-sistema-compras-gov-br/>. Acesso em 13 ago. 2026.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 6. ed. Belo Horizonte, Fórum, 2022.

NOGUEIRA, Augusto; FERNANDES, Murilo Q. M. Jacoby. O momento correto para apresentação da garantia de proposta nas licitações. **Observatório da Nova Lei de Licitações**, 2 maio 2024. Disponível em <https://www.novaleilicitacao.com.br/2024/04/30/o-momento-correto-para-apresentacao-da-garantia-de-proposta-nas-licitacoes/>. Acesso em 13 ago. 2026.

QUINTAS, Alcione Silva; CRUZ, Jamil Manasfi da; GONÇALVES FILHO, Fabio Vilas; BONATTO, Hamilton. Garantia de Proposta no Procedimento Licitatório, Aspectos Legais e Doutrinários. **Ronny Charles**, 19 abr. 2024. Disponível em <https://ronnycharles.com.br/garantia-de-proposta-no-procedimento-licitatorio-aspectos-legais-e-doutrinarios/>. Acesso em 13 ago. 2026.

SILVA, Michelle Marry Marques da. Comentários aos artigos 55/58 da Lei nº 14.133/21. In, SARAI, Leandro (org.). **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos**. São Paulo, Juspodivm, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.302/2012-Plenário**. Brasília, DF, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 754/2015-Plenário**. Relatora, Ministra Ana Arraes. Brasília, DF, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 357/2015-Plenário**. Brasília, DF, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1823/2017-Plenário**. Brasília, DF, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2552/2017-Plenário**. Brasília, DF, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 12607/2023-Primeira Câmara**. Brasília, DF, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.128/2026-Plenário**. TC 006.548/2026-1. Relator, Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 6 maio 2026.

TORRES, Ronny Charles Lopes de; DANTAS, Maria Emanuelle de Andrade. Apontamentos sobre a garantia de proposta na Lei nº 14.133/2021. **Ronny Charles**, 12 abr. 2024. Disponível em <https://ronnycharles.com.br/apontamentos-sobre-a-garantia-de-proposta-na-lei-no-14-133-2021/>. Acesso em 13 ago. 2026.