

ORÇAMENTO SIGILOSO EM LICITAÇÕES.

ACÓRDÃO TCU Nº 1.635/26 - PLENÁRIO

Ivan Barbosa Rigolin

(set/26)

I - Sigilo em licitações: um tema que parece ter saído de sepulturas antigas ou das masmorras das mais aguerridas ditaduras, o qual esteve banido da legislação de licitações até 2.021 e que retornou ao palco do nosso ordenamento por força da nunca suficientemente amaldiçoada Lei nº 14.133/21, é esse, o do *sigilo nas licitações*.

Esse sigilo, que contraria abertamente a regra da publicidade e da transparência dos negócios públicos, tão apregoada pelos arautos da moralidade e do estado democrático de direito, está admitido pelos arts. 13 e 24, ambos da lei das licitações, que rezam:

Art. 13 Os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei.
(...)

Art. 24 Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento

dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para a os órgãos de controle interno e externo;

Independentemente de que se saiba que *segredo entre dois, só matando um*, aqui não se fala do sigilo das propostas, que era e deveria ter continuado sendo o único segredo admitido em licitação, e que o era pela óbvia razão de que numa competição pública de propostas não faz sentido exigir que o proponente/concorrente declare seus preços abertamente. Não é disso que se trata agora.

Cuida-se aqui do sigilo de *atos internos da Administração* dentro de uma competição *pública* entre *fornecedores do poder público*, que é e precisa ser aberta em tudo, salvo o conteúdo das propostas até o momento de sua abertura oficial, quando também se torna público.

Não se está falando também em segurança nacional, expressão muito em voga nos anos 60 a 80 em nosso país por conhecidas razões políticas. Mas a lei da época simplesmente *proibia licitações* se o objeto fosse potencialmente ameaçador da segurança nacional, tudo conforme descrito num caudaloso decreto denominado o *regulamento para a salvaguarda dos assuntos sigilosos*, hoje reduzido a praticamente nada.

Nada disso. O tema desta reflexão é o sigilo procedimental oficial em licitações públicas, a começar pelo orçamento sigiloso da própria Administração, anexo obrigatório como é do edital.

II - Por mais que reflitamos não nos socorre, de modo algum nem pela alegação que for, que uma licitação simplesmente possa conter objeto que ameace a segurança da sociedade ou do Estado, a ponto de justificar procedimentos que o ente licitador mantenha fechados em segredo de estado. Orçamento público secreto ?.. do que estamos falando ?

Que objeto ameaçador seria esse ? Uma bomba atômica ? Então o poder público não deve licitá-lo jamais ! Se um lixo asqueroso como esse servir para alguma coisa, então que se o compre *sem licitar*, mas jamais se licite um objeto tão ameaçador de tudo que exista na face do planeta, porque licitação secreta é o cúmulo do absurdo do ridículo !

Seriam componentes químicos estratégicos ? Bombardeiros invisíveis ? Armas de destruição em massa disfarçadas de pastéis da estação rodoviária ? Músicas do estilo sertanejo universitário ? Radares intergaláticos bivolt ? Carburador de submarino nuclear ?

O sumo ridículo da ideia ultrapassa todos os limites da razão humana e do humorismo. Supera todas as categorias da fantasia. Apenas o legislador não o enxergou.

III - A tese seja repetida, porque é por demais simples: não se ignora nem se contesta que objetos adquiríveis pelo Estado existem que possam ameaçar a segurança pública e a incolumidade individual das pessoas.

O que não desce pela garganta é a ideia de abrir licitação pública para obter um objeto que ameace a sociedade ! Não tem nenhum cabimento, nem a mais primitiva lógica, nem racionalidade !

Reconhece-se a imperiosidade de o Estado manter reservados e secretos para sempre negócios que, por qualquer razão justificável, envolvam esses objetos proibidos à circulação aberta - por vezes até mesmo o conhecimento público.

Todo Estado e todo governo lida com coisas secretas e que precisam ficar secretas enquanto existam - ninguém discute. Mas a só pergunta é a seguinte: a figura da licitação ... cabe num cenário assim ? Licitação governamental é competição pública. Faz sentido licitar publicamente para adquirir um objeto secreto ?..

É certo que os três Poderes do Estado têm segredos, perfeitamente legítimos e legalmente disciplinados:

- o *segredo de justiça* no Judiciário, disciplinado no Código de Processo Civil, em casos de direito de família por exemplo, em ações restritas às partes, ao Juiz, ao Promotor e a assistentes;

- as *sessões secretas* no Legislativo, disciplinadas nos regulamentos de cada casa legislativa e que são realizadas para, por exemplo, conceder título de cidadania honorária a pessoas cujo merecimento é discutido internamente no ente legislativo;

- os *decretos secretos* do Executivo, muito operados décadas atrás e muito menos hoje em dia, que são apenas numerados na publicação oficial, justamente quando envolvidos

objetos potencialmente ameaçadores da segurança pública, os quais de resto *jamais* são licitados.

Nos dois primeiros casos o fundamento do segredo é o de que *roupa suja se lava em casa*, devendo as discussões ser reservadas e não abertas ao público. No terceiro caso o segredo se deve ao risco à segurança nacional ou à segurança pública.

Mas todas são hipóteses lógicas, razoáveis e de rigoroso fundamento que as justifica. O que não passa é segredo operacional interno em licitações, que são procedimentos públicos por excelência, por definição e por princípio constitucional e legal. Um segredo nesse caso entra em cena como a figura de Pilatos no Credo.

IV - Tanto mais é espantosa a tese do art. 24, de que o orçamento público, anexo obrigatório do edital, possa ser sigiloso quando se sabe que a anterior Lei nº 8.666/93 *obrigou*, e a seguir a jurisprudência superior o confirmou sem hesitar, que a estimativa de preços (orçamento) procedida pelo ente que licitava era um *documento público e inteiramente aberto*, e exatamente precisava ser sempre aberto porque o único papel daquele orçamento era o de *orientar os fornecedores* sobre a expectativa oficial de preços e condições.

Tentavam-se evitar *chutes* estratosféricos dos licitantes para cima e para baixo, e nessa toada o orçamento oficial visava limitar ou evitar sobrepreços desparametrados, verdadeiras aventuras francamente irresponsáveis se não houvesse regras e parâmetros.

Se assim foi - orçamento público absolutamente aberto e visível - durante os trinta anos do vigor da Lei nº 8.666/93, então como admitir nesta nova lei a ideia de que o *orientador e balizador* orçamento, anexo do edital, possa ser sigiloso ?

Orientação sigilosa de proponentes públicos ?
Existe ridículo mais escandaloso ?

Qual a função, a utilidade ou a racionalidade mínima num tal sigilo ? O orçamento público existe para orientar ou para desorientar o licitante ?

Lembra-se a piadinha do motorista de táxi que perguntando aos recém-embarcados passageiros o destino desejado recebeu a resposta - *não lhe interessa. Somos agentes secretos.*

A vida imita a arte mais do que a arte imita a vida - outra vez cobria-se de razão o magnífico Oscar Wilde.

V - O acórdão em foco é o de nº 1635/2026 - TCU - Plenário, sessão ordinária de 24 de junho de 2026, rel. Min. Jhonatan de Jesus.

Um dos fundamentos daquela decisão, que a final anulou todo um pegão eletrônico de uma Secretaria de Estado, foi o seguinte:

9.3.1 . a utilização de orçamento sigiloso sem justificativa adequada que indique a vantajosidade para o caso concreto contraria o art. 24 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência deste Tribunal;

Não se pretendem comentar os demais (pesados) fundamentos da anulação do certame, porque o único que aqui se visa é focar a questão do orçamento público sigiloso.

No mesmo acórdão está citado outro aresto do TCU, o Acórdão nº 1850/2025, Plenário, mencionado no tópico 89.4, a, servindo como amostra da jurisprudência do Tribunal.

É tranquilizante observar, neste páramo da nossa legislação sobre licitações, que o Tribunal de Contas de União fiscaliza com atenção os casos de orçamento sigiloso, exigindo a justificativa convincente de que trata o art. 24 da Lei nº 14.133/21.

Não deveria existir a possibilidade de orçamento público sigiloso.

Trata-se de um grande retrocesso institucional, uma evolução *para trás* do nosso direito administrativo, uma marcha-a-ré jurídica e publicística, que aponta para um passado de sombras e de vale-tudo - *que nem sequer se deve às leis de licitação*, mas a escaninhos ditatoriais mal definidos e que todos querem apagar da história.

O sigilo, regra geral que como quase tudo em direito pode comportar exceções, é coisa de bandido, atitude de quem tem o que esconder e quer escondê-la.

Afora o ridículo essencial que é falar em segredo quando o assunto é licitação pública e contrato administrativo, o q só fato de alguma autoridade querer esconder dados e elementos orientadores dos licitantes é profundamente suspeito, e cheira francamente mal.

É ideia dos seres que, em podendo, preferem serpentear pelas sombras e evitam a luz solar como foge o diabo à cruz. Não é ideia sadia, nem elogiável, nem, quase nunca, necessária. Seu fundamento é tortuoso e quebrado, e não resiste a uma brisa de racionalidade. Como na narrativa dos vampiros detesta a luminosidade solar, que no direito público se costuma denominar *transparência*.

VI - O sigilo dos orçamentos públicos não deveria ser permitido, como não o era na anterior Lei nº 8.666/93. Porém, diante do cochilo e da vacilação reprovável desta lei atual, nº 14.133/21, voltou a assombrar o palco das licitações com a feição maligna de quem deve ter algo a esconder.

Então, se é assim, se a indecência retornou ao campo de batalha, que ao menos os entes de fiscalização das contas públicas atuem com rigor quanto às exigências legais de justificativa do malcheiroso sigilo. A iniciar pelo e. TCU, que dá o exemplo que vem de cima aos demais entes fiscalizatórios, e não apenas públicos mas também a auditorias externas particulares, consultorias e assessorias do mais amplo espectro.

Bem-vinda seja a sua presença pontual e objetiva nesse controle da legalidade dos editais e dos certames que deles decorrem.

Observa-se, apenas até este ponto, que a razão de o edital reservar o segredo dos orçamentos públicos que lhe são anexos há de estar baseada em fortes elementos de convicção pública sobre a vantagem naquele sigilo. Evidentemente não basta a simples e sumária alegação indemonstrada de vantagem para os fins da lei, e

contra algo assim devem os órgãos de fiscalização bater com todo rigor, como no caso ensejador deste acórdão.

E deixamos de apontar ou sugerir como e com que desejável teor devem ser as justificativas editalícias, porque não nos dispomos a prestigiar *canalhices* como esse sigilo. Enquanto ainda exista na lei, quanto pior for o destino do sigilo, proporcionalmente mais felizes restaremos.

Mas se nos pedirem razões para combater um tal atraso de vida - sigilo no orçamento público -, então podem contar com nossa humílima colaboração.