

Processo: 202500005017461

SISLOG: 114631

Interessado(a): SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

Assunto: CONSULTA.

Parecer Jurídico

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA INCIDENTAL. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. LOCAÇÃO DE CAFETEIRA DE AUTOATENDIMENTO. PROPOSTA TÉCNICA COM ESPECIFICAÇÕES PARCIALMENTE DISTINTAS DA NO ETP E NO TR. MANUTENÇÃO DA FINALIDADE, FUNCIONALIDADE E DESEMPENHO DO OBJETO. POSSIBILIDADE DE ACEITAÇÃO QUANDO CONFIGURADA EQUIVALÊNCIA TÉCNICA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO F MODERADO. PRECEDENTES DO TCU. NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA FUNDAMENTADA. IMPRESCINDIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO DA AUSÊNCIA DE DIRECIONAMENTO INDEVIDO E DE RESTRIÇÃO À COMP OBSERVÂNCIA AO ART. 9º, INCISO I, ALÍNEA “A”, DA LEI Nº 14.133/2021. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA À MANUTENÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO E DA ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES.

1. DO RELATÓRIO

- 1.1. Trata-se do Pregão Eletrônico nº 262/2025 – SES/GO, cujo objeto é a locação de cafeteira de autoatendimento com fornecimento café e outras bebidas quentes, conforme as condições e demais especificações definidas no Edital e nos respectivos Anexos.
- 1.2. Esta Procuradoria Setorial, por meio do Parecer Jurídico (226676), realizou a análise prévia do procedimento, manifestando-se pelo seu prosseguimento, desde que atendidas as recomendações consignadas no arrazoadado.
- 1.3. Neste momento, a empresa Moreira Logística e Transportes Ltda, apresentou proposta contendo equipamentos com características parcialmente distintas daquelas previstas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR), conforme Parecer Técnico (284837).
- 1.4. Dessa forma, os autos retornam a esta Setorial para análise e manifestação quanto à legalidade do pedido formulado pela empresa, bem como para orientação sobre as providências cabíveis, por meio da Consulta Jurídica (285654).
- 1.5. É o relatório. Segue fundamentação.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Preliminarmente, registra-se que o pronunciamento a ser adiante construído encontra-se circunscrito a aspectos jurídicos que permeiam a consulta. Deste modo, oportuno enfatizar que o presente opinativo não tangencia assuntos alheios à consulta formulada, de modo que o eventual silêncio não deve ser tido como referendo.

2.2. A questão jurídica submetida refere-se à possibilidade de aceitação de proposta técnica com especificações ligeiramente distintas das previstas no Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, sem alteração do objeto contratado, conforme narra o setor responsável (285654).

2.3. Sabe-se que o Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação a fim de atender a uma necessidade administrativa, e tem por objetivo subsidiar a elaboração do Termo de Referência, sendo requisitos fundamentais da fase interna da licitação, tendo em vista que o teor dessas documentações refletem em toda a contratação. Além disso, desde que o edital esteja em conformidade com a legislação aplicável, a Administração e os licitantes a ele se vinculam, em conformidade com o princípio da vinculação ao edital:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

2.4. Acerca da importância do princípio da vinculação ao edital como condição indispensável para a eficácia e validade dos atos administrativos praticados no âmbito do procedimento licitatório, o Tribunal de Contas da União¹ dispõe:

Vinculação ao edital: obriga a Administração e os licitantes a observarem as normas e condições estabelecidas no edital, desde que estejam em conformidade com a legislação aplicável em vigor. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação.

2.5. A Nova Lei de Licitações mitigou o rigor formal excessivo que historicamente prejudicava a competitividade e a seleção da melhor proposta. O formalismo moderado está expressamente previsto no art. 12, inciso III, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo.

2.6. Este dispositivo legal estabelece a premissa de que a desclassificação de uma proposta deve ocorrer apenas em face de vícios graves e insanáveis que comprometam a essência do objeto ou a isonomia do certame.

2.7. Por sua vez, o art. 59 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que deverão ser desclassificadas as propostas que apresentem vícios insanáveis, que não observem as especificações técnicas previstas no edital, que apresentem preços inexequíveis ou superiores ao orçamento estimado, que não comprovem sua exequibilidade ou, ainda, que divirjam de quaisquer outras exigências editalícias, desde que tais desconformidades sejam insanáveis.

2.8. No caso em análise, conforme as informações fornecidas pelo setor técnico, a proposta apresentada pela empresa, ao propor alterações nas especificações do objeto constante nos instrumentos licitatórios, apresenta vantagens em relação ao previsto no Estudo Técnico Preliminar, tratando-se de alterações não substanciais, com a manutenção do objeto originalmente definido, não se enquadrando nas hipóteses do art. 59 da Lei nº 14.133/2021. Assim, a pretensão em questão configura uma exceção à vinculação ao instrumento convocatório, aplicando-se o princípio do formalismo moderado, uma vez que é possível oferecer produto equivalente, tecnicamente capaz de atender à necessidade da administração. Sobre o tema, cumpre observar a previsão contida no Enunciado do Acórdão 357/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União²:

Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação do licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do *formalismo* moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o *formalismo* extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.

2.9. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)³ é pacífica no sentido de que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (edital) não é absoluto e deve ceder diante da prevalência da seleção da proposta mais vantajosa e da economicidade. Inclusive, a Corte de Contas tem reiteradamente decidido que a desclassificação de propostas por pequenas variações técnicas só se justifica quando a desconformidade for insanável ou quando a alteração implicar redução da qualidade, prejuízo à funcionalidade ou descaracterização do objeto⁴.

2.10. No caso em tela, o Parecer Técnico (284837) afirma que as variações são pontuais, não essenciais e, mais importante, mantêm integralmente as funcionalidades, finalidades e desempenho exigidos, configurando, inclusive, melhorias técnicas compatíveis com o interesse público.

2.11. Por fim, faz-se imprescindível que a alteração ora proposta não configure direcionamento indevido da seleção nem frustração à competitividade, em atendimento ao art. 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021. A manutenção da isonomia entre os licitantes e a preservação da ampla competitividade devem ser garantidas, evitando qualquer vantagem indevida ou prejuízo ao interesse público.

3. DA CONCLUSÃO

13.1. Oportuno enfatizar que não cabe a esta Procuradoria Setorial emitir juízo de valor acerca da conveniência e oportunidade da aquisição, tampouco sobre os cálculos, valores e aspectos técnicos contidos no processo. Desse modo, a presente manifestação cinge-se a este processo administrativo e o pronunciamento jurídico ora ofertado se ampara na documentação que o integra até o momento, sendo aqui tomados por pressupostos. Assim, a responsabilidade pelos aspectos fáticos e outros consistentes em elementos extrajurídicos repousa inteiramente sobre os responsáveis pelas manifestações correspondentes, pois escapam à competência atribuída a este órgão de consultoria jurídica do Estado.

13.2. Diante do exposto, é juridicamente viável a aceitação da proposta apresentada pela empresa Moreira Logística e Transportes Ltda., desde que mantida a equivalência técnica em relação ao objeto do certame e observadas as demais exigências editalícias. Contudo, é fundamental que a área técnica e a equipe de planejamento verifiquem se as especificações ora apresentadas, caso tivessem sido originalmente previstas no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, não teriam ampliado o universo de potenciais participantes, permitindo a participação de outras empresas em condições de igualdade.

13.3. Tal cautela é indispensável para assegurar que as modificações propostas não impliquem direcionamento indevido nem restrição à competitividade, em estrita observância ao disposto no art. 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021.

13.4. Recomenda-se que a decisão seja formalmente registrada no processo administrativo, com justificativa técnica detalhada evidenciando a equivalência das alterações, de modo a assegurar a legalidade, eficiência, formalismo moderado, preservação do interesse público e da isonomia entre os licitantes.

13.5. Isso posto, encaminhem-se os autos à Superintendência de Gestão Integrada/Coordenação de Licitações da Secretaria de Estado da Saúde para prosseguimento.

PROCURADORIA SETORIAL DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE, data da assinatura eletrônica.

Carolina Correia Campelo
Procuradora do Estado

Gerente de Processos Administrativos

[1] BRASIL, Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024, p. 147.

[2] BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão nº357/2015 -TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A357%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 03 nov. 2025.

[3] BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2351/2023-TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2023. Disponível em:<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2351/2023/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 03 nov. 2025.

[4] BRASIL,Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5.4.1. Aceitabilidade e desclassificação. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-4-1-aceitabilidade-e-desclassificacao-2/>. Acesso em: 03 nov. 2025.