PARECER TÉCNICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº:	077/2026
MODALIDADE:	Pregão Eletrônico nº 025/2026
OBJETO:	Aquisição de Autoclave Horizontal 500L
VALOR ESTIMADO:	R$ 417.585,44
SESSÃO PÚBLICA:	27/08/2026, às 08h30 (horário de Brasília)
INTERESSADO/IMPUGNANTE:	Wesley Caravina Rodrigues
ASSUNTO:	Impugnação ao Edital, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 025/2026, Processo Administrativo nº 077/2026, cujo objeto consiste na aquisição de 01 (uma) Autoclave Horizontal 500L, compreendendo, além do fornecimento do equipamento, as obrigações acessórias estabelecidas no Termo de Referência, incluindo entrega, instalação completa, montagem, configuração, comissionamento, testes de funcionamento, treinamento e demais providências necessárias à disponibilização do equipamento em plenas condições de uso.

Em síntese, o impugnante questiona: (a) a suficiência das informações relativas à necessidade administrativa e à finalidade concreta da contratação; (b) a não disponibilização do Estudo Técnico Preliminar – ETP como anexo autônomo do Edital, apesar de o Termo de Referência fazer remissão ao referido estudo; (c) a ausência, no instrumento convocatório, da memória de dimensionamento que teria conduzido à definição da capacidade de 500 litros; (d) a fundamentação das especificações técnicas estabelecidas; (e) a inexistência de exigência específica de qualificação técnico-operacional; (f) os mecanismos de comprovação da conformidade técnica do equipamento ofertado; (g) a ausência de demonstração, no próprio instrumento convocatório, da pluralidade de fabricantes e modelos aptos a atender às especificações; e (h) requer, em consequência, a suspensão da sessão pública, revisão do procedimento e eventual republicação do Edital. É o relatório. Passa-se à análise.

II – DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE

A impugnação deve ser conhecida. O art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 confere expressamente legitimidade a qualquer pessoa para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei, desde que observado o prazo de até 3 (três) dias úteis anteriores à data de abertura do certame. Considerando o protocolo da impugnação em 18/08/2026 e a sessão pública do Pregão Eletrônico nº 025/2026 designada para 27/08/2026, às 08h30, reputa-se tempestiva a manifestação, razão pela qual se procede ao exame integral do mérito.

III – DA ANÁLISE DE MÉRITO

III.1 – DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR: EXISTÊNCIA NA FASE PREPARATÓRIA E INEXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÃO LEGAL DE PUBLICAÇÃO COMO ANEXO DO EDITAL

A primeira premissa necessária ao exame da controvérsia consiste em distinguir a elaboração do Estudo Técnico Preliminar na fase preparatória da sua publicação como anexo autônomo do instrumento convocatório. A Lei nº 14.133/2021 exige planejamento e atribui ao ETP função estruturante na identificação do problema, análise da solução e fundamentação do Termo de Referência, mas não estabelece regra geral segundo a qual o ETP deva necessariamente integrar os anexos do Edital. (Lei Federal nº 14.133/2021, arts. 6º, XX, 18 e 54, §3º – Planalto.)

O Tribunal de Contas da União consolidou a matéria no Acórdão nº 2.273/2024-Plenário, assentando expressamente que a Lei nº 14.133/2021 não obriga a inclusão do Estudo Técnico Preliminar como anexo do instrumento convocatório. O precedente reconhece que a Administração pode divulgar o documento quando entender conveniente, desde que previamente mitigado o risco de divergências entre o ETP e o Termo de Referência. (TCU, Acórdão nº 2.273/2024-Plenário, Representação, Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão de 23/10/2024.)

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo adotou a mesma compreensão no TC-024737.989.24-4, reconhecendo que a Lei nº 14.133/2021 não exige que o ETP seja publicado ou integre o Edital como anexo. Assim, a ausência do estudo entre os arquivos disponibilizados juntamente com o instrumento convocatório não constitui, por si só, irregularidade, nulidade ou causa automática de suspensão do procedimento. (TCE-SP, TC-024737.989.24-4, Tribunal Pleno, sessão de 05/02/2025, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo.)

No presente caso, conforme consta dos autos e já registrado na instrução administrativa, o ETP foi elaborado na fase preparatória e serviu de fundamento à definição da necessidade, da solução, do dimensionamento e das características técnicas. Não se verifica, portanto, fundamento jurídico para acolher a pretensão de suspensão ou republicação simplesmente em razão de o ETP não ter sido publicado como anexo autônomo.

III.2 – DA EXPRESSÃO "APÊNDICE DESTE TERMO DE REFERÊNCIA"

A menção do Termo de Referência ao ETP como "apêndice deste Termo de Referência" merece ser tratada com precisão. No TC-024737.989.24-4, o TCE-SP reconheceu que, quando o próprio TR denomina o ETP como seu apêndice, deve a Administração promover coerência documental, mediante inclusão do estudo entre os anexos ou exclusão/adequação da referência. (TCE-SP, TC-024737.989.24-4, especialmente fundamentação relativa aos itens 2.1 e 3.1 do TR.)

Essa circunstância, todavia, não converte a ausência de publicação do ETP em vício material do objeto e tampouco implica, por si só, prejuízo à formulação das propostas.

Nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021, apenas modificações que comprometam a formulação das propostas impõem nova divulgação e observância dos prazos. Ajuste exclusivamente redacional, sem alteração do objeto, da especificação, da habilitação, do julgamento ou das obrigações, não se enquadra nessa hipótese. (Lei Federal nº 14.133/2021, art. 55, §1º – Planalto.)

III.3 – DA DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE E DA FINALIDADE DA CONTRATAÇÃO

Não procede a alegação de que a regularidade da contratação exigiria a reprodução integral, no Edital ou no Termo de Referência, de todas as análises e justificativas constantes do ETP. A Lei nº 14.133/2021 atribui funções próprias aos documentos da fase preparatória: o ETP identifica o problema, avalia soluções e fundamenta a escolha; o Termo de Referência consolida e detalha a solução a ser contratada, incluindo especificação, execução, gestão, medição, pagamento e critérios de seleção. (Lei Federal nº 14.133/2021, arts. 6º, XX e XXIII, e 18 – Planalto.)

O TCU, ao julgar o Acórdão nº 2.273/2024-Plenário, ressaltou que os requisitos e estimativas inicialmente estudados no ETP podem ser refinados, retificados ou complementados no Termo de Referência, documento que contém informações mais exatas e atualizadas sobre a futura execução. Daí não decorre obrigação de publicar todo o conteúdo do ETP para que a licitação seja válida. (TCU, Acórdão nº 2.273/2024-Plenário, voto do Relator Min. Benjamin Zymler.)

No caso concreto, o instrumento convocatório apresenta o bem a ser adquirido, a quantidade, as especificações, o prazo, as condições de entrega, instalação, montagem, configuração, comissionamento, testes, treinamento, recebimento, garantia e pagamento. Não se demonstra, na impugnação, qual informação ausente inviabilizaria objetivamente a precificação ou impediria a elaboração da proposta. Assim, não se identifica deficiência material apta a justificar o acolhimento da insurgência.

III.4 – DO DIMENSIONAMENTO DA CAPACIDADE DE 500 LITROS

O impugnante sustenta que deveria ter sido publicada memória de cálculo justificando a capacidade de 500 litros. A Lei nº 14.133/2021 exige que o ETP contenha estimativas das quantidades acompanhadas das memórias de cálculo e documentos de suporte, mas não determina que todas essas memórias sejam reproduzidas no Edital. (Lei Federal nº 14.133/2021, art. 18, §1º, IV – Planalto.)

A questão juridicamente relevante é, portanto, a existência de suporte técnico no processo de planejamento, e não sua reprodução integral no instrumento convocatório. Conforme registrado nos autos administrativos, a capacidade nominal de 500 litros foi definida a partir da demanda projetada, do volume de material a ser processado e da rotina operacional da unidade beneficiária. Não se pode presumir inexistência de planejamento exclusivamente porque a memória correspondente não foi anexada ao Edital.

Por conseguinte, não se acolhe a pretensão de revisão da capacidade apenas com fundamento na ausência de publicação da respectiva memória, sem demonstração de incompatibilidade técnica, superdimensionamento ou subdimensionamento concretos.

III.5 – DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E DA ALEGADA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

A Administração possui o dever de especificar de forma suficiente o bem que pretende adquirir, estabelecendo os requisitos de qualidade, desempenho, segurança, funcionalidade e durabilidade necessários ao atendimento do interesse público. A Lei nº 14.133/2021 veda características que comprometam, restrinjam ou frustrem injustificadamente a competição, mas não proíbe a descrição tecnicamente detalhada quando ela decorre da necessidade administrativa. (Lei Federal nº 14.133/2021, arts. 5º, 9º, I, "a", 18 e 40 – Planalto.)

A jurisprudência do TCU diferencia o detalhamento legítimo do direcionamento: o Acórdão nº 2.829/2015-Plenário assentou que a descrição destinada a satisfazer necessidades específicas da Administração não configura direcionamento quando não há indicação injustificada de marca e quando o levantamento de mercado sustenta a existência de soluções aptas ao atendimento do objeto. (TCU, Acórdão nº 2.829/2015-Plenário, Representação, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 04/11/2015.)

A impugnação enumera diversas características do equipamento, porém não demonstra objetivamente que determinada exigência seja exclusiva de um único fabricante, não apresenta levantamento técnico comparativo suficiente para comprovar impossibilidade de atendimento por soluções concorrentes e tampouco demonstra que alguma característica seja incompatível com a finalidade do equipamento. A mera existência de especificação detalhada, desacompanhada de demonstração concreta de restrição injustificada, não basta para invalidar o edital.

Sem prejuízo do dever permanente de a Administração conservar nos autos o levantamento de mercado e a motivação técnica das especificações, não se verifica, a partir das razões apresentadas pelo impugnante, prova suficiente de direcionamento capaz de justificar suspensão ou alteração obrigatória do certame.

III.6 – DA PLURALIDADE DE FABRICANTES E DO LEVANTAMENTO DE MERCADO

O planejamento deve contemplar levantamento de mercado e análise das alternativas existentes. Essa providência, contudo, integra a fase preparatória e não se confunde com obrigação de inserir no Edital relação nominal de fabricantes ou modelos capazes de atender ao objeto. (Fonte: Lei Federal nº 14.133/2021, art. 18, §1º, V – Planalto; TCU, Acórdão nº 2.829/2015-Plenário.)

O pedido do impugnante para que o instrumento convocatório passe a demonstrar nominalmente a pluralidade de fabricantes não encontra imposição legal específica. O controle de eventual direcionamento deve recair sobre

a motivação e os documentos de planejamento constantes dos autos, não sobre a inclusão compulsória, no Edital, de lista comercial de marcas e modelos. Por essa razão, não se acolhe o pedido, permanecendo o dever administrativo de preservação, nos autos, do suporte mercadológico que embasou a definição da solução e das especificações.

III.7 – DA AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL

A inexistência de atestado de capacidade técnico-operacional não constitui, automaticamente, ilegalidade. O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 disciplina a qualificação técnica, mas sua incidência deve ser interpretada em consonância com a natureza da contratação, a proporcionalidade e o comando constitucional segundo o qual somente podem ser exigidas qualificações indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
(Fonte: Constituição Federal, art. 37, XXI; Lei Federal nº 14.133/2021, arts. 62 e 67.)

O TCE-SP examinou especificamente a questão no TC-020634.989.24-8 e conexos. Naquele julgamento, registrou-se que o art. 67 não estabelece automaticamente exigências de qualificação técnico-operacional ou técnico-profissional para contratações cujo objeto seja aquisição de bens, embora seja juridicamente possível que a Administração formule requisitos dessa natureza quando, no caso concreto, verificar que a medida é indispensável à garantia do cumprimento das obrigações. (TCE-SP, TC-020634.989.24-8, TC-020655.989.24-2 e TC-020723.989.24-0, Tribunal Pleno, sessão de 27/11/2024, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo.)
No presente procedimento, a Administração optou por aferir a aderência da solução por meio das especificações do equipamento, das obrigações de instalação, configuração, comissionamento, testes, documentação técnica, treinamento, aceite e garantia, sem criar barreira adicional de habilitação. Não há norma que imponha, de forma automática, a apresentação de atestado apenas em razão do valor do bem ou da existência de atividades acessórias de instalação e comissionamento.
Assim, ausente demonstração de que o atestado seja juridicamente indispensável ao cumprimento do objeto, não se reconhece nulidade decorrente de sua não exigência e não se acolhe a impugnação nesse ponto.

III.8 – DA COMPROVAÇÃO DA CONFORMIDADE TÉCNICA DO EQUIPAMENTO OFERTADO

Também não procede a alegação de inexistência de mecanismos de verificação da conformidade. A Lei nº 14.133/2021 determina a desclassificação da proposta que não obedecer às especificações técnicas pormenorizadas no Edital e admite que a verificação da conformidade seja realizada em relação à proposta mais bem classificada.
(Lei Federal nº 14.133/2021, art. 59, II e §1º – Planalto.)

Além disso, o art. 64 admite diligência para complementação de informações necessárias à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame. Assim, quando necessário, a Administração poderá solicitar documentação técnica comprobatória de característica que já integrava a solução ofertada, sem criar requisito material novo após a publicação.

(Lei Federal nº 14.133/2021, art. 64, I – Planalto.)

O procedimento contempla especificação prévia, identificação e descrição do produto na proposta, vinculação do licitante ao objeto ofertado, exame de aceitabilidade, possibilidade de diligência nos limites legais, fiscalização, instalação, comissionamento, testes, documentação, treinamento, aceite técnico, recebimento definitivo e garantia. Trata-se de conjunto suficiente de mecanismos jurídicos e técnicos de controle, inexistindo ausência absoluta de aferição como sustentado na impugnação.

III.9 – DA DISTINÇÃO ENTRE HABILITAÇÃO DO FORNECEDOR E CONFORMIDADE DO PRODUTO

A qualificação técnica do fornecedor e a conformidade do equipamento são controles juridicamente distintos. A habilitação verifica as condições do licitante nos limites previamente fixados; o julgamento da proposta verifica se a solução ofertada atende às especificações do objeto. Por isso, a não exigência de atestado de capacidade técnico-operacional não implica renúncia ao controle técnico do produto.
(Lei Federal nº 14.133/2021, arts. 59, 62 e 67 – Planalto.)

Se o equipamento ofertado não atender às especificações técnicas, a proposta deverá ser desclassificada, independentemente da existência ou não de atestado de experiência anterior. A modelagem adotada, portanto, preserva a distinção entre capacidade do licitante e aderência objetiva do produto ofertado.

III.10 – DA GARANTIA E DOS MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

O Termo de Referência estabelece garantias e responsabilidades pós-entrega, inclusive quanto à correção de defeitos e aos custos relacionados ao atendimento das condições garantidas. Tais obrigações possuem força vinculante e constituem mecanismo autônomo de proteção da Administração, somando-se aos controles de fiscalização, aceite e recebimento.
A existência de garantia prolongada não conduz, por si só, à conclusão de que seria indispensável impor atestado técnico-operacional na habilitação. Trata-se de instrumentos distintos de gestão de risco e responsabilização contratual.

III.11 – DA INEXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO PARA SUSPENSÃO DO CERTAME

O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 assegura o direito de impugnação e determina prazo para resposta, mas não institui efeito suspensivo automático para toda impugnação apresentada. A suspensão somente se mostra necessária quando identificada questão material que exija correção antes da disputa para preservar legalidade, isonomia, competitividade ou formulação das propostas.
(Lei Federal nº 14.133/2021, art. 164 e parágrafo único – Planalto.)

No presente caso, as razões apresentadas não demonstram vício material que imponha paralisação. A não publicação do ETP como anexo é admitida pela jurisprudência; a capacidade nominal possui suporte na fase preparatória

conforme registrado nos autos; não foi demonstrado direcionamento concreto; a qualificação técnico-operacional não é automática em compras; e existem mecanismos para controle da conformidade do equipamento.
Por consequência, não há fundamento suficiente para suspender a sessão pública.

III.12 – DA REPUBLICAÇÃO E DO ART. 55, §1º, DA LEI Nº 14.133/2021

A republicação e a reabertura do prazo são obrigatórias quando a Administração modifica o Edital de forma capaz de comprometer a formulação das propostas. Não é essa a situação identificada nesta análise.
(Lei Federal nº 14.133/2021, art. 55, §1º – Planalto.)

Não se determina alteração do objeto, da quantidade, da capacidade nominal, dos requisitos de habilitação, do critério de julgamento ou das obrigações materiais. O único saneamento recomendado consiste na adequação formal da referência ao ETP como "apêndice", para alinhá-la à realidade documental do processo, providência que não repercute na formulação das propostas.
Portanto, inexiste fundamento para republicação do Edital ou reabertura do prazo, mantendo-se a sessão pública designada para 27/08/2026, às 08h30.

IV – DA RESPOSTA ÀS ALEGAÇÕES E PEDIDOS

a) CONHECER da impugnação, por legitimidade e tempestividade, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;
b) INDEFERIR o pedido de reconhecimento de irregularidade decorrente da não publicação do ETP como anexo do Edital, diante do Acórdão nº 2.273/2024-Plenário do TCU e do TC-024737.989.24-4 do TCE-SP;
c) NÃO ACOLHER o pedido de suspensão ou republicação em razão da expressão "apêndice deste Termo de Referência", determinando-se apenas sua adequação formal de ofício, sem alteração material do certame;
d) INDEFERIR a alegação de insuficiência da descrição da necessidade e finalidade, por inexistir demonstração de informação indispensável à formulação da proposta que esteja ausente do instrumento convocatório;
e) INDEFERIR a pretensão de publicação obrigatória da memória de dimensionamento dos 500 litros, por constituir elemento da fase preparatória;
f) INDEFERIR a alegação de direcionamento, por ausência de demonstração objetiva de exclusividade de fabricante ou restrição injustificada, preservado o dever de a Administração manter nos autos o levantamento de mercado e a motivação técnica;
g) INDEFERIR o pedido de indicação nominal, no Edital, de fabricantes e modelos compatíveis, por inexistir imposição legal dessa natureza;
h) INDEFERIR o pedido de inclusão obrigatória de qualificação técnico-operacional, por não decorrer automaticamente de aquisição de bens, conforme entendimento do TCE-SP;
i) INDEFERIR a alegação de ausência de mecanismos de aferição da conformidade técnica, diante das regras de aceitabilidade, diligência, fiscalização, instalação, comissionamento, testes, documentação, aceite e garantia;

j) INDEFERIR o pedido de suspensão da sessão pública; e
k) INDEFERIR o pedido de republicação e reabertura do prazo, por inexistir modificação material capaz de comprometer a formulação das propostas.

V – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando a Constituição Federal, a Lei Federal nº 14.133/2021 e a jurisprudência verificada do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, **OPINO**:
1. pelo **CONHECIMENTO** da impugnação, por tempestiva e apresentada por parte legítima;
2. NO MÉRITO, PELO INDEFERIMENTO DA IMPUGNAÇÃO, por não terem sido demonstradas irregularidades materiais capazes de comprometer a legalidade, a isonomia, a competitividade ou a adequada formulação das propostas no Pregão Eletrônico nº 025/2026;
3. pelo **INDEFERIMENTO** do pedido de publicação obrigatória do Estudo Técnico Preliminar como anexo do Edital, em conformidade com o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133/2021, o Acórdão nº 2.273/2024-Plenário do TCU e o TC-024737.989.24-4 do TCE-SP;
4. pelo **INDEFERIMENTO** do pedido de inclusão obrigatória de atestado de capacidade técnico-operacional, uma vez que tal exigência não decorre automaticamente da aquisição de bens e deve ser instituída somente quando indispensável à garantia do cumprimento das obrigações, conforme orientação do TCE-SP no TC-020634.989.24-8 e conexos;
5. pelo **INDEFERIMENTO** da alegação de direcionamento das especificações, diante da ausência, nas razões impugnatórias, de demonstração objetiva de exclusividade de fabricante ou de impossibilidade efetiva de competição, sem prejuízo do dever de preservação do levantamento de mercado e das justificativas técnicas nos autos;
6. pelo reconhecimento da suficiência jurídica dos mecanismos de aferição da conformidade do equipamento, observados os arts. 59 e 64 da Lei nº 14.133/2021;
7. pelo **INDEFERIMENTO** do pedido de suspensão e republicação do certame, inexistindo alteração material que comprometa a formulação das propostas ou as condições de participação;
8. pela **MANUTENÇÃO** da sessão pública do Pregão Eletrônico nº 025/2026 para o dia 27 de agosto de 2026, às 08h30, conforme aviso publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo; e
É o parecer técnico, que se submete à apreciação da autoridade competente.

Pirajuí/SP, 24 de agosto de 2026.

_____

MARCUS VINICIUS CANDIDO DA SILVA
AGENTE DE CONTRATAÇÃO
Município de Pirajuí/SP