

## **Formalismo moderado e proposta final ajustada no pregão eletrônico: a alteração de marca ou modelo é admissível?<sup>1</sup>**

**Viviane Mafissoni<sup>2</sup>**

**Nádia Dall Agnol<sup>3</sup>**

### **Introdução**

A condução do pregão eletrônico exige dos agentes públicos decisões cada vez mais complexas, especialmente diante da necessidade de equilibrar a observância das regras do edital com a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

Durante muitos anos, predominou nas licitações uma visão excessivamente formalista, segundo a qual qualquer inconsistência documental ou material poderia resultar na desclassificação da proposta ou na inabilitação do licitante. Em diversas situações, esse entendimento conduzia à eliminação de propostas aptas a atender ao interesse público, privilegiando a forma em detrimento da finalidade da contratação.

A evolução da jurisprudência dos Tribunais de Contas e, posteriormente, a consolidação de princípios incorporados pela Lei nº 14.133/2021 contribuíram para o fortalecimento da lógica do formalismo moderado. Nessa perspectiva, defeitos meramente formais ou falhas sanáveis não devem, por si só, impedir a seleção da proposta mais vantajosa, desde que preservadas a isonomia, a transparência e a segurança do procedimento.

É nesse cenário que surge uma questão frequentemente enfrentada por pregoeiros e agentes de contratação: qual proposta deve prevalecer quando a marca ou o modelo informados inicialmente pelo licitante no sistema eletrônico divergem daqueles apresentados posteriormente na proposta ajustada?

---

<sup>1</sup> Artigo escrito em junho de 2026.

<sup>2</sup> Viviane Mafissoni. Especialista em Direito Público; Formada em Alta Liderança pela Fundação Dom Cabral (2019); Estudou Mecanismos de Combate à Corrupção nas Contratações Públicas na Ulisboa (2019); Diretora de Comunicação e de Relações Públicas do Instituto Nacional da Contratação Pública – INCP\_BR; Membro da Comissão de Empresas Estatais do IBDA; Membro Consultora da Comissão de Licitações e Contratos da OAB/DF; Advogada; Coordenadora e Autora da obra “A Lei 14.133/2021 na Prática: 100 Perguntas e Respostas” (NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2025); Coordenadora-Geral de Logística da AGU.

<sup>3</sup> Nádia Dall Agnol é especialista em Direito Administrativo e Municipal, com tópicos especiais em licitações compliance e eleitoral; consultora na área de Compras Públicas no SEBRAE/PR; membro do Subcomitê Seleção do Fornecedor da Rede Governança Brasil – RGB; especialista na CONLICITAÇÃO; professora e Mentora da UNYPÓS; autora da obra “A Nova Lei de Licitações e Contratos: Onde estamos? E para onde vamos?” (CONSULTRE, 2021). Coordenadora e Autora da obra “A Lei 14.133/2021 na Prática: 100 Perguntas e Respostas” (NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2025), professora e palestrante sobre temas que envolvem compras públicas.

A controvérsia não é meramente operacional. Para alguns, a informação originalmente cadastrada no sistema vincula o licitante, de modo que sua alteração posterior configuraria modificação indevida da proposta e violação das regras do certame. Para outros, a proposta ajustada representa o momento adequado para a consolidação definitiva da oferta, sendo admissível a correção ou complementação de informações relativas à marca e ao modelo, desde que não haja alteração substancial do objeto ofertado nem prejuízo à competitividade ou à isonomia entre os participantes.

Diante desse contexto, o presente artigo analisa a questão à luz da Lei nº 14.133/2021, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022<sup>4</sup> e dos princípios que regem o pregão eletrônico, buscando identificar qual proposta deve prevalecer em caso de divergência entre as informações registradas no sistema e aquelas constantes da proposta ajustada, bem como os limites jurídicos para eventual aceitação da alteração promovida pelo licitante.

## **1 O cadastramento da proposta no *Compras.gov.br*: o que a IN 73/2022 e a lei de licitações efetivamente exigem**

Antes de ingressar no debate propriamente dito, é necessário compreender o que representa o cadastramento da proposta no sistema eletrônico e qual a sua finalidade dentro da dinâmica do pregão eletrônico.

O art. 13 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 estabelece os requisitos para participação do licitante na fase inicial do certame. A norma disciplina dois momentos distintos: o cadastramento da proposta no sistema e o envio da documentação exigida para participação na licitação.

“I – credenciar-se previamente no Sicaf;

II – remeter, no prazo estabelecido, exclusivamente via sistema, a proposta com o preço ou o desconto.”

O detalhamento desse cadastramento encontra-se no art. 18 da mesma Instrução Normativa, dispositivo que merece especial atenção. A leitura do § 6º demonstra que os documentos da proposta permanecem inacessíveis aos demais participantes até o encerramento da fase de lances. Durante a disputa, informações como a identidade do licitante, a marca e o modelo do produto ofertado permanecem ocultas.

Essa sistemática não foi estabelecida por acaso. Durante a fase competitiva, o elemento central da disputa é o preço ofertado. O sistema é estruturado para assegurar que a competição ocorra com base nos lances apresentados, preservando o sigilo das informações que possam influenciar indevidamente o comportamento dos concorrentes.

---

<sup>4</sup> Importa destacar que trata de norma federal, de aplicação obrigatória para órgãos federais da administração direta, autárquica e fundacional. Contudo, suas disposições são amplamente replicadas nos normativos dos demais entes, em especial daqueles que se utilizam do Compras.Gov.br.

Sob essa perspectiva, o cadastramento inicial da proposta possui finalidade específica: habilitar a participação do licitante na disputa e registrar sua oferta econômica de partida. Não se trata, nesse momento, da consolidação definitiva de todos os elementos que caracterizam o objeto ofertado.

Durante a fase de lances, é natural que o licitante ajuste suas estratégias comerciais, reavalie suas condições de fornecimento e busque alternativas que lhe permitam permanecer competitivo, desde que respeitadas as especificações técnicas definidas no edital e no Termo de Referência.

Esse entendimento encontra respaldo na própria Lei nº 14.133/2021. O art. 59, § 1º<sup>5</sup>, ao tratar da análise de conformidade das propostas, estabelece que a verificação poderá ser realizada exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

A opção legislativa é clara: a análise de conformidade concentra-se na proposta do licitante vencedor após o encerramento da fase competitiva. Não há previsão legal para que a Administração promova, durante a disputa, uma avaliação prévia e individualizada das marcas, modelos ou demais características específicas das propostas cadastradas pelos participantes.

Em outras palavras, a legislação não exige que a conformidade definitiva do objeto seja aferida com base nas informações inicialmente registradas no sistema antes da fase de lances. A análise ocorre em momento posterior, quando já definida a proposta provisoriamente vencedora e apresentados os elementos necessários para a verificação do efetivo atendimento às exigências do edital.

## **2 E o famoso “formalismo moderado”**

A interpretação da controvérsia envolvendo a divergência entre a marca ou o modelo inicialmente cadastrados no sistema e aqueles posteriormente indicados na proposta ajustada não pode ser realizada de forma dissociada dos princípios que orientam o regime jurídico das contratações públicas. Entre eles, merece destaque o princípio do formalismo moderado, expressamente previsto no art. 12, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

A consagração legislativa desse princípio representa o reconhecimento de que a licitação não constitui um fim em si mesma. O procedimento licitatório existe para viabilizar a seleção da proposta apta a atender ao interesse público, observadas as garantias de isonomia, transparência e competitividade. Por essa razão, as exigências formais devem ser interpretadas como instrumentos voltados à obtenção desse resultado, e não como obstáculos destinados a inviabilizar a participação dos licitantes.

Sob essa perspectiva, parece incompatível com a lógica da Lei nº 14.133/2021 transformar o cadastramento inicial da proposta em uma espécie de armadilha procedimental, capaz de impedir a contratação mais vantajosa em razão de informações que sequer são submetidas à análise de conformidade

---

<sup>5</sup> Art. 59 (...)

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

durante a fase competitiva. Da mesma forma, não parece razoável restringir a dinâmica comercial própria do mercado, especialmente quando o licitante, diante da evolução dos lances e das condições negociais do certame, passa a identificar alternativas igualmente aptas a atender às especificações do edital e do Termo de Referência.

Essa compreensão ganha ainda mais relevância quando se observa a forma pela qual os sistemas eletrônicos de compras foram estruturados. Durante a fase de lances, a Administração não realiza a análise técnica das marcas e modelos informados pelos participantes. O foco da disputa recai sobre a competição de preços, preservando-se o sigilo de informações que possam influenciar indevidamente o comportamento dos concorrentes.

Nesse contexto, mostra-se pertinente a observação de Rafael Oliveira e Victor Amorim ao analisarem a sistemática do então *Comprasnet* sob a vigência do Decreto nº 10.024/2019. Segundo os autores, “a sistemática implementada pelo sistema quanto ao cadastramento inicial das propostas confere um nítido caráter instrumental à etapa que antecede à disputa de lances”<sup>6</sup>, na medida em que as informações potencialmente excludentes, como a indicação de marca e modelo, sequer ficam visíveis ao pregoeiro antes do encerramento da fase competitiva.

A conclusão que decorre dessa constatação é relevante. Se a própria modelagem do sistema atribui caráter instrumental ao cadastramento inicial da proposta e reserva a análise de conformidade para momento posterior, eventual divergência entre a informação inicialmente registrada e aquela constante da proposta ajustada não pode ser examinada sob uma ótica exclusivamente formal. O que efetivamente importa para a Administração é verificar se o objeto ofertado ao final da disputa atende integralmente às exigências editalícias, preserva a isonomia entre os participantes e não representa alteração substancial da proposta originalmente apresentada.

Em outras palavras, o formalismo moderado não autoriza a flexibilização indiscriminada das regras do edital. O que ele exige é que a Administração avalie a finalidade da exigência supostamente descumprida e os impactos concretos da divergência identificada, evitando desclassificações automáticas fundadas em formalidades que não comprometam a competitividade, a igualdade entre os licitantes ou a adequada satisfação da necessidade administrativa.

### **3 A fase de lances e a mutação natural da oferta: a proposta final ajustada como momento de consolidação da proposta vencedora**

---

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Rafael; AMORIM, Victor. Pregão Eletrônico: comentários ao Decreto Federal nº 10.024/2019. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020. pp. 155-159. Obra elaborada sob a vigência da Lei nº 10.520/2002 e do Decreto nº 10.024/2019, cujas premissas estruturais guardam estreita semelhança com o modelo adotado pela Lei nº 14.133/2021 e pela IN 73/2022. Citado conforme reprodução dos próprios autores em artigo publicado em meio eletrônico.

Quem atua na condução de pregões eletrônicos sabe que a fase de lances representa o momento mais dinâmico do certame. É durante a disputa que os licitantes ajustam suas estratégias comerciais, revisam margens de lucro, reavaliam custos e buscam alternativas que lhes permitam permanecer competitivos sem comprometer a capacidade de execução contratual.

Essa mutação da oferta não constitui uma distorção do procedimento licitatório. Ao contrário, representa a própria essência do pregão eletrônico. O modelo foi concebido justamente para estimular a competição e permitir que a Administração obtenha condições mais vantajosas por meio da disputa sucessiva de preços.

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 estrutura o procedimento de forma coerente com essa realidade. Encerrada a fase competitiva, inicia-se um novo momento procedimental, destinado à verificação da proposta mais bem classificada. É o que dispõe o art. 29:

Art. 29. Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, realizará a verificação da conformidade da proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao estipulado para a contratação.

Na sequência, o § 4º do mesmo dispositivo estabelece:

§ 4º Observado o prazo de que trata o § 2º do art. 29, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, deverá solicitar, no sistema, o envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado após a negociação.

A lógica procedimental desenhada pela norma é clara. Primeiro ocorre a disputa de preços. Depois é realizada a análise da proposta provisoriamente vencedora. Somente então é apresentada a proposta final ajustada, refletindo o resultado final da competição e da eventual negociação conduzida pela Administração.

Essa sequência não é meramente formal. Ela demonstra que o legislador e o regulador reconheceram que a proposta submetida à análise de conformidade não é necessariamente idêntica àquela cadastrada antes da fase de lances. Afinal, a própria norma exige que a proposta seja adequada ao último lance ofertado e, quando cabível, ao resultado da negociação realizada.

Nesse contexto, a proposta ajustada assume papel central no procedimento. É nela que o licitante vencedor consolida as condições definitivas de sua oferta e apresenta os elementos necessários para que a Administração verifique a efetiva aderência do objeto às exigências estabelecidas no edital e no Termo de Referência.

Por essa razão, a marca e o modelo passam a adquirir relevância jurídica concreta somente nesse momento. Até o encerramento da fase competitiva, tais informações permanecem ocultas dos demais participantes e, em regra, também não são objeto de análise de conformidade pela Administração. O foco da disputa está concentrado na competição econômica entre os licitantes.

Importa lembrar que o pregão possui como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto. Isso não significa que a qualidade do objeto seja irrelevante, mas evidencia que o elemento central da competição é a proposta econômica. A análise qualitativa do objeto ofertado ocorre posteriormente, quando a Administração verifica se o produto ou serviço atende às especificações previamente definidas.

Nessa perspectiva, atribuir caráter absoluto e imutável à marca inicialmente cadastrada significa transformar uma informação acessória da fase competitiva em verdadeiro critério eliminatório, mesmo quando o objeto apresentado ao final atende integralmente às exigências do edital. Tal interpretação tende a deslocar o foco da análise daquilo que efetivamente interessa à Administração — o atendimento da necessidade pública — para um aspecto formal que nem sequer foi objeto de avaliação durante a disputa.

É importante ressaltar, contudo, que reconhecer a relevância da proposta ajustada não significa relativizar a qualidade do objeto a ser contratado. A garantia da qualidade não decorre da marca inicialmente cadastrada pelo licitante, mas da adequada definição da necessidade administrativa durante a fase de planejamento.

Quando o Termo de Referência descreve de forma precisa as características técnicas do objeto, os requisitos mínimos de desempenho, os padrões de qualidade exigidos e os critérios de aceitação, a Administração reduz sua dependência de marcas específicas e amplia a segurança da contratação. Nesse cenário, o elemento determinante deixa de ser o fabricante e passa a ser a efetiva capacidade do produto ou serviço de atender às especificações previamente estabelecidas.

A discussão acerca da prevalência da proposta ajustada, portanto, não pode ser dissociada da qualidade do planejamento da contratação. Quanto mais precisa for a especificação técnica do objeto, menor será a relevância da marca em si e maior será a capacidade da Administração de avaliar a conformidade da proposta com base em critérios objetivos.

Dessa forma, a proposta ajustada não deve ser compreendida como mera reprodução das informações inicialmente cadastradas no sistema. Trata-se do instrumento por meio do qual o licitante vencedor formaliza e consolida sua oferta definitiva, permitindo que a Administração realize a análise de conformidade do objeto à luz das especificações técnicas estabelecidas no planejamento da contratação e das condições econômicas resultantes da disputa competitiva.

#### **4 Os dois lados do debate: vinculação absoluta ou prevalência da proposta final ajustada?**

A controvérsia acerca da divergência entre a marca ou o modelo inicialmente cadastrados no sistema e aqueles posteriormente apresentados na proposta ajustada está longe de ser meramente acadêmica. Trata-se de questão que afeta diariamente a atuação de pregoeiros, agentes de contratação, assessorias jurídicas e órgãos de controle, justamente porque coloca em tensão valores igualmente

relevantes para o processo licitatório: de um lado, a segurança jurídica e a vinculação das propostas; de outro, a competitividade, a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa.

Não se trata, portanto, de um debate simples. Ambas as correntes possuem fundamentos juridicamente defensáveis e preocupações legítimas. A divergência reside, em última análise, na compreensão acerca da natureza jurídica do cadastramento inicial da proposta e do papel desempenhado pela proposta ajustada dentro da sistemática do pregão eletrônico.

#### **4.1 A corrente da vinculação absoluta: argumentos e fundamentos**

A corrente da vinculação absoluta parte da premissa de que a proposta apresentada pelo licitante constitui manifestação formal de vontade e, como tal, produz efeitos jurídicos desde o momento de sua apresentação. Sob essa ótica, a indicação de determinada marca ou modelo durante o cadastramento da proposta não representaria simples informação operacional do sistema, mas verdadeiro compromisso assumido perante a Administração.

Segundo esse entendimento, admitir a substituição posterior da marca ou do modelo equivaleria a permitir a modificação de elemento integrante da proposta originalmente apresentada, comprometendo a segurança jurídica do procedimento e enfraquecendo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Além disso, os defensores dessa posição apontam um risco concreto de comportamento oportunista por parte dos licitantes. Em tese, um participante poderia indicar inicialmente uma marca reconhecida no mercado, transmitindo maior credibilidade à sua oferta, para posteriormente substituí-la por outra opção economicamente mais vantajosa para si, ainda que formalmente compatível com as especificações editalícias.

Também se invoca o princípio da isonomia. Para essa corrente, os licitantes que mantiveram integralmente as informações originalmente cadastradas poderiam ser colocados em situação de desvantagem em relação àquele que, após conhecer o resultado da disputa, alterasse elementos relevantes de sua proposta.

Sob o aspecto normativo, argumenta-se ainda que o art. 59, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 determina a desclassificação das propostas que apresentarem desconformidade com exigências editalícias insanáveis. Assim, a divergência entre a marca inicialmente cadastrada e aquela constante da proposta ajustada poderia ser interpretada como descumprimento das condições originalmente assumidas pelo licitante.

Os fundamentos dessa corrente não podem ser desprezados. Afinal, a preocupação com a segurança jurídica, com a preservação da isonomia e com a prevenção de comportamentos abusivos constitui objetivo legítimo de qualquer procedimento licitatório. A questão central, entretanto, reside em

verificar se tais premissas efetivamente se aplicam à sistemática do pregão eletrônico tal como estruturada pela Lei nº 14.133/2021 e pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022.

São argumentos com lógica interna. O problema é que partem de uma premissa equivocada sobre o que é e para que serve a proposta cadastrada no sistema e as consequências práticas dessa premissa podem ser sérias. Não é raro que quando o primeiro colocado tem sua proposta ajustada recusada por indicar marca diferente da cadastrada e o certame avança para o segundo colocado, esse segundo licitante apresente exatamente a mesma marca que o primeiro havia indicado, mas por um preço maior e a Administração termine contratando o mesmo produto pagando mais caro por ele. O formalismo falou mais alto que o interesse público e o erário arcou com a diferença.

#### **4.2 A corrente da prevalência da proposta final ajustada: argumentos e fundamentos**

Em sentido diverso, a corrente que defende a prevalência da proposta final ajustada parte de uma compreensão distinta acerca da função desempenhada pelo cadastramento inicial da proposta nos sistemas eletrônicos de compras.

Para essa linha de entendimento, o cadastro realizado antes da fase de lances possui natureza instrumental e viabiliza a participação do licitante na disputa competitiva, não se confundindo com a proposta definitiva que será submetida à análise de conformidade pela Administração.

O primeiro fundamento dessa posição encontra amparo na própria legislação. O § 1º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 autoriza que a verificação da conformidade seja realizada exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 segue a mesma lógica ao estabelecer que somente após o encerramento da fase competitiva e da eventual negociação será solicitada a proposta ajustada ao licitante provisoriamente vencedor.

Sob essa perspectiva, a legislação parece distinguir claramente dois momentos procedimentais distintos: o cadastramento inicial para participação na disputa e a apresentação da proposta definitiva para fins de análise de conformidade.

O segundo fundamento é de natureza operacional. Durante a fase competitiva, as informações relativas à marca e ao modelo permanecem ocultas dos participantes e, em regra, também não são objeto de análise pelo agente de contratação. A disputa desenvolve-se essencialmente em torno do preço ofertado.

Se a informação cadastrada não influencia o julgamento, não interfere na competição e não é utilizada para a seleção da proposta vencedora durante a fase de lances, questiona-se qual seria a justificativa jurídica para atribuir-lhe caráter absoluto e imutável após o encerramento da disputa.

Há ainda um terceiro argumento que merece especial atenção. A interpretação que impõe vinculação irrestrita à marca inicialmente cadastrada pode gerar situações paradoxais sob a ótica da própria isonomia. Em muitos certames, licitantes registram expressões genéricas, como “conforme edital”,

ou sequer preenchem adequadamente determinados campos do sistema, permanecendo livres para definir posteriormente a marca do produto ofertado. Em contrapartida, aquele que informou uma marca específica desde o início ficaria impedido de apresentar alternativa igualmente compatível com as exigências técnicas da contratação.

Foi justamente essa distorção que Rafael Oliveira e Victor Amorim identificaram ao analisarem a sistemática do pregão eletrônico, afirmando que tal interpretação “*viola os princípios elementares das concorrências públicas, em especial a isonomia, a concessão de tratamento benéfico àquele que burla ou age com esperteza, negando o mesmo proceder àquele que cumpriu à risca o edital*”<sup>7</sup>.

O quarto fundamento decorre da evolução da jurisprudência dos órgãos de controle. O Tribunal de Contas da União tem reiteradamente afastado desclassificações fundadas em formalidades que possam ser esclarecidas ou saneadas sem prejuízo à isonomia e à competitividade.

Nesse sentido, o Acórdão nº 3.381/2013-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo<sup>8</sup>, considerou excessivamente formalista a desclassificação de proposta motivada pela ausência de indicação de marca e modelo, reconhecendo a necessidade de realização de diligência antes da exclusão do licitante. Naquele caso, o formalismo excessivo resultou, inclusive, na contratação por valor superior ao ofertado pelo participante desclassificado.

A mesma diretriz foi reafirmada no Acórdão nº 1.204/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo<sup>9</sup>, cuja ementa consignou que “*é irregular a desclassificação de proposta por erros formais ou por vícios sanáveis mediante diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração*”. Em consequência, o Tribunal determinou a anulação do ato de desclassificação e o retorno do procedimento à fase anterior.

Mais recentemente, a Nota Técnica Conjunta ATRICON-IRB nº 01/2026 consolidou orientação semelhante ao estabelecer, em seu Enunciado nº 4, que “*é irregular a desclassificação de proposta de licitante em razão de vícios sanáveis mediante diligência, por afronta ao art. 64, inciso I e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como aos princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade*”.<sup>10</sup>

Por fim, há um argumento que dialoga diretamente com a finalidade do pregão eletrônico. O procedimento foi concebido para selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Assim, quando o produto ofertado ao final da disputa atende integralmente às especificações técnicas estabelecidas no edital e no Termo de Referência, a desclassificação baseada exclusivamente na divergência entre a marca cadastrada e a marca posteriormente apresentada tende a privilegiar a forma em detrimento da finalidade da contratação.

---

<sup>7</sup> Ibidem, p. 158.

<sup>8</sup> Acórdão 3.381/2013 – TCU – Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Julgado em 4 dez. 2013.

<sup>9</sup> Acórdão 1.204/2024 – TCU – Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo. Julgado em 19 jun. 2024.

<sup>10</sup> ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Nota Técnica Conjunta nº 01/2026. Enunciado 4. Janeiro de 2026.

Nessa hipótese, a controvérsia deixa de ser uma discussão sobre a qualidade do objeto ofertado e passa a ser uma discussão sobre o grau de formalismo que a Administração está disposta a impor ao procedimento licitatório. É precisamente nesse ponto que o princípio do formalismo moderado assume papel decisivo para a solução da questão.

## **5 Nossa posição: a prevalência da proposta final ajustada e seus limites jurídicos**

Após a análise dos fundamentos apresentados por ambas as correntes, entendemos que a interpretação mais compatível com a sistemática do pregão eletrônico, com a Lei nº 14.133/2021 e com os princípios que regem as contratações públicas é aquela que reconhece a prevalência da proposta final ajustada para fins de análise de conformidade do objeto.

Isso não significa, evidentemente, que o licitante possua liberdade irrestrita para modificar sua oferta após o encerramento da fase competitiva. Tampouco significa admitir alterações capazes de comprometer a isonomia, a competitividade ou a própria segurança jurídica do certame.

O que se sustenta é algo mais simples: a marca ou o modelo inicialmente cadastrados no sistema não produzem vinculação absoluta e definitiva quando a legislação e a própria lógica operacional do pregão estabelecem que a análise de conformidade será realizada em momento posterior, com base na proposta ajustada apresentada pelo licitante provisoriamente vencedor.

### **5.1 O fundamento: a própria estrutura normativa do pregão eletrônico**

O ponto de partida para essa conclusão encontra-se na própria legislação. Conforme já demonstrado, o § 1º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 autoriza que a verificação da conformidade seja realizada exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada. Da mesma forma, o art. 29 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 estabelece que somente após o encerramento da fase de lances e da eventual negociação o agente de contratação solicitará a proposta ajustada ao licitante provisoriamente vencedor.

A sequência procedimental não foi construída de forma aleatória. Ao contrário, revela uma opção legislativa consciente de separar o momento da disputa competitiva do momento da análise de conformidade do objeto.

Se a legislação reserva à proposta ajustada a função de demonstrar a aderência da oferta às exigências editalícias, não parece juridicamente adequado atribuir ao cadastramento inicial natureza de vinculação técnica absoluta, especialmente quando as informações nele registradas sequer são utilizadas para o julgamento da fase competitiva.

A jurisprudência dos órgãos de controle segue a mesma direção. O Acórdão nº 1.113/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas<sup>11</sup>, reforçou que a eliminação sumária de propostas sem a prévia realização de diligência, quando houver possibilidade de saneamento ou esclarecimento, afronta os princípios da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Percebe-se, portanto, que a legislação e a jurisprudência caminham no sentido de privilegiar a análise material da proposta em detrimento de interpretações excessivamente formalistas que possam afastar soluções vantajosas sem ganho efetivo para a Administração.

## **5.2 As condições para a prevalência da proposta ajustada**

O reconhecimento da prevalência da proposta ajustada não dispensa a observância de limites. Pelo contrário, a sua legitimidade depende do atendimento simultâneo de requisitos que assegurem a preservação da competitividade, da isonomia e da adequada satisfação da necessidade administrativa.

O primeiro requisito consiste na plena conformidade do produto ou serviço ofertado com as especificações constantes do edital e do Termo de Referência. O parâmetro de avaliação deve ser o atendimento ao objeto pretendido pela Administração e não a mera coincidência entre a marca inicialmente cadastrada e aquela posteriormente apresentada.

O segundo requisito é a adequada motivação da alteração promovida pelo licitante. Embora não se exija justificativa excessivamente formal ou burocrática, é recomendável que a mudança seja acompanhada de explicação minimamente consistente, demonstrando as razões que conduziram à substituição da marca ou do modelo originalmente indicados.

Situações relacionadas à disponibilidade de mercado, estratégias comerciais decorrentes da disputa de preços, equivalência técnica entre produtos ou otimização da relação custo-benefício constituem exemplos de justificativas que podem ser legitimamente avaliadas pela Administração.

O terceiro requisito consiste na inexistência de prejuízo à isonomia ou à competitividade do certame. Sempre que houver indícios de comportamento oportunista, direcionamento indevido, tentativa de burla às regras editalícias ou qualquer circunstância capaz de comprometer a integridade da disputa, caberá ao agente de contratação aprofundar a análise antes de decidir pela aceitação da proposta.

A legitimidade da alteração, portanto, não decorre da simples vontade do licitante, mas da demonstração objetiva de que o objeto ofertado permanece aderente às exigências da contratação e de que a substituição não compromete os princípios que regem o procedimento licitatório.

## **5.3 O poder-dever de diligência: a desclassificação como medida excepcional**

---

<sup>11</sup> Acórdão 1.113/2025 – TCU – Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Julgado em 21 mai. 2025.

Mesmo diante de divergências entre a marca inicialmente cadastrada e aquela constante da proposta ajustada, a desclassificação imediata não se mostra compatível com a lógica da Lei nº 14.133/2021.

Antes de afastar a proposta mais bem classificada, a Administração deve verificar se a situação admite esclarecimento, complementação ou saneamento por meio de diligência.

O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 constitui importante instrumento para concretização dessa diretriz. Embora o dispositivo utilize a expressão "poderá", a doutrina majoritária reconhece que, diante da possibilidade concreta de saneamento e da relevância da informação para o julgamento da proposta, a diligência assume natureza de verdadeiro poder-dever administrativo.

Marçal Justen Filho<sup>12</sup> é enfático ao afirmar que:

*“o fundamento que legitima o saneamento dos defeitos é a Constituição. O princípio da República exige a preservação de propostas que apresentem vantajosidade, o princípio da eficiência impõe a obrigatoriedade de evitar o desperdício de esforços e recursos da Administração. A razoabilidade determina a vedação à desclassificação em casos de defeitos sanáveis. A proporcionalidade impede decisões inadequadas e desnecessárias.”*

Na mesma linha, Joel Menezes Niebuhr<sup>13</sup> sustenta que esse *“poder-dever geral de diligência encontra fundamento nos princípios regentes do processo administrativo.”*

Sob o ponto de vista prático, isso significa que, diante da apresentação de marca diversa daquela inicialmente cadastrada, o agente de contratação deve oportunizar ao licitante a apresentação de justificativas e documentos aptos a demonstrar a conformidade do produto ofertado, tais como fichas técnicas, catálogos, certificados ou declarações do fabricante.

Somente após a realização dessa análise será possível concluir, de forma motivada, pela aceitação ou pela desclassificação da proposta.

A desclassificação, portanto, não deve constituir o ponto de partida da atuação administrativa. Deve representar a consequência de uma análise técnica devidamente instruída que demonstre a efetiva incompatibilidade do objeto ofertado com as exigências da contratação.

#### **5.4. Uma resposta aos argumentos da vinculação absoluta**

Os riscos apontados pela corrente da vinculação absoluta merecem consideração, mas não conduzem necessariamente à conclusão de que toda divergência entre a marca cadastrada e a proposta ajustada deva resultar em desclassificação.

---

<sup>12</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 709.

<sup>13</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 684.

O receio de comportamento oportunista, por exemplo, é enfrentado pelo próprio procedimento de análise de conformidade. A Administração não está obrigada a aceitar qualquer produto indicado pelo licitante vencedor. A aceitação depende da demonstração de que o objeto atende integralmente às especificações técnicas definidas no edital e no Termo de Referência.

Caso essa demonstração não ocorra, a proposta deverá ser desclassificada. Contudo, a causa da desclassificação será a inadequação do objeto ofertado e não a simples divergência entre marcas indicadas em momentos distintos do procedimento.

Também não se identifica violação à isonomia quando todos os licitantes são submetidos ao mesmo critério de avaliação final: a conformidade da proposta ajustada com as exigências da contratação. A igualdade de tratamento não exige que todos mantenham informações registradas em momento anterior à disputa, mas que todos sejam avaliados segundo os mesmos parâmetros objetivos de julgamento.

Por fim, não parece adequado enquadrar a divergência entre a marca inicialmente cadastrada e aquela constante da proposta ajustada como hipótese de desconformidade insanável prevista no inciso V do art. 59 da Lei nº 14.133/2021. A verdadeira questão não envolve descumprimento de exigência editalícia, mas a definição de qual momento procedimental deve prevalecer para fins de análise da conformidade da proposta.

E, à luz da legislação vigente, da sistemática do pregão eletrônico e da jurisprudência consolidada sobre formalismo moderado, a resposta parece apontar para a proposta final ajustada como o instrumento juridicamente relevante para essa verificação.

### **Conclusão e recomendações práticas ao agente de contratação**

A controvérsia acerca da divergência entre a marca ou o modelo inicialmente cadastrados no sistema eletrônico e aqueles posteriormente indicados na proposta ajustada não deve ser analisada sob uma perspectiva meramente formal. A questão exige a compreensão da lógica que estrutura o pregão eletrônico, dos objetivos que orientam a Lei nº 14.133/2021 e da função efetivamente desempenhada por cada etapa do procedimento licitatório.

Ao longo deste artigo, procurou-se demonstrar que o cadastramento inicial da proposta possui caráter instrumental e está voltado à participação do licitante na fase competitiva. A proposta ajustada, por sua vez, representa o momento em que o licitante provisoriamente vencedor consolida sua oferta e apresenta os elementos necessários para que a Administração verifique a conformidade do objeto com as exigências estabelecidas no edital e no Termo de Referência.

Por essa razão, entendemos que a proposta final ajustada deve prevalecer para fins de análise da conformidade do objeto, não sendo juridicamente adequado atribuir à marca ou ao modelo inicialmente cadastrados caráter de vinculação absoluta e imutável.

Essa interpretação não reduz a segurança jurídica do procedimento nem enfraquece os mecanismos de controle da Administração. Ao contrário, fortalece a racionalidade do processo licitatório ao concentrar a análise naquilo que efetivamente interessa ao interesse público: a contratação de um objeto capaz de atender à necessidade administrativa, em condições vantajosas e em conformidade com as especificações previamente definidas.

A adoção da tese da vinculação absoluta tende a produzir consequências práticas pouco compatíveis com os objetivos da contratação pública. Em diversas situações, acaba por privilegiar formalidades que não interferem na qualidade do objeto ofertado, na competitividade do certame ou na igualdade entre os licitantes. Mais do que isso, pode gerar distorções indesejáveis, beneficiando participantes que prestaram informações genéricas ou incompletas no sistema e impondo restrições mais severas justamente àqueles que procuraram fornecer informações detalhadas desde o início do procedimento.

A Lei nº 14.133/2021 adotou o formalismo moderado como diretriz estruturante das contratações públicas. Isso significa reconhecer que a observância das formas continua sendo importante, mas também compreender que as exigências procedimentais devem servir à obtenção da melhor solução para a Administração, e não se transformar em obstáculos artificiais à seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, a análise da proposta ajustada, acompanhada da realização de diligências quando necessárias, revela-se o caminho mais compatível com os princípios da competitividade, da economicidade, da eficiência e da busca da melhor contratação.

A partir das conclusões alcançadas, apresentam-se cinco recomendações práticas aos agentes de contratação e pregoeiros que se deparam com situações dessa natureza.

Primeira recomendação: diligenciar antes de desclassificar. Diante da apresentação de marca ou modelo divergentes daqueles inicialmente cadastrados, a providência mais adequada não é a exclusão imediata da proposta, mas a abertura de diligência para esclarecimento da situação e comprovação da conformidade do objeto ofertado.

Segunda recomendação: avaliar a aderência do produto às especificações técnicas e não a mera coincidência de marcas. A análise deve concentrar-se em documentos capazes de demonstrar objetivamente a conformidade do objeto, tais como fichas técnicas, catálogos, certificados, laudos ou declarações do fabricante.

Terceira recomendação: exigir justificativa para a alteração promovida pelo licitante. Embora não seja necessária fundamentação complexa, é recomendável que a substituição da marca ou do modelo seja acompanhada de justificativa minimamente consistente, permitindo à Administração compreender as razões da alteração e registrar adequadamente sua análise.

Quarta recomendação: motivar expressamente a decisão adotada. Tanto a aceitação quanto a rejeição da proposta exigem fundamentação adequada e registro nos autos do processo, assegurando transparência, controle e segurança jurídica para a atuação do agente de contratação.

Quinta recomendação: disciplinar o tema previamente no edital. A experiência demonstra que grande parte das controvérsias pode ser evitada mediante a previsão expressa, no instrumento convocatório, das condições para apresentação, substituição e comprovação de marcas e modelos, reduzindo incertezas e aumentando a segurança jurídica do procedimento.

Em síntese, a divergência entre a marca inicialmente cadastrada e aquela apresentada na proposta ajustada não deve conduzir automaticamente à desclassificação do licitante. O que deve orientar a decisão administrativa é a efetiva conformidade do objeto ofertado com as exigências da contratação, observados os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa. Afinal, o que a Administração pretende contratar não é uma informação registrada em um sistema eletrônico, mas a solução mais adequada para atender ao interesse público.

### **Sugestão de cláusula editalícia**

A forma mais eficaz de prevenir essa discussão é colocar as regras no edital desde o início. E, para tanto, sugerimos a seguinte cláusula:

**CLÁUSULA SUGERIDA — PROPOSTA AJUSTADA E INDICAÇÃO DE MARCA OU MODELO]**

Do Julgamento da Proposta Ajustada

Para fins de verificação de conformidade e aceitação, nos termos do art. 59, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 29 da IN SEGES/ME nº 73/2022, será considerada exclusivamente a proposta ajustada encaminhada pelo licitante mais bem classificado após o encerramento da fase de lances e da negociação.

A indicação de marca ou modelo realizada durante o cadastramento da proposta no sistema não vincula a proposta ajustada. Privilegiando a obtenção da proposta mais vantajosa, o licitante poderá, mediante justificativa, alterar a marca ou modelo cadastrado originalmente, desde que:

- I — a marca ou modelo indicado na proposta ajustada atenda integralmente às especificações do item estabelecidas no Termo de Referência;
- II — não haja elevação do valor ofertado no último lance registrado; e
- III — a alteração não gere prejuízo à isonomia ou à competitividade do certame.

A Administração analisará a proposta ajustada com base nas especificações do Termo de Referência, podendo realizar diligência para verificação da conformidade técnica do objeto ofertado antes de qualquer decisão de desclassificação.

Essa cláusula faz três coisas ao mesmo tempo: informa os licitantes com antecedência sobre as regras dando mais segurança para que ofertem preços competitivos, dá ao agente de contratação

respaldo editalício para aceitar a proposta ajustada com marca diferente sem receio de questionamento e deixa claro os limites dessa possibilidade protegendo a Administração.

## Referências

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON); INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). Nota Técnica Conjunta nº 01/2026. Enunciados Técnico-Orientadores e Recomendações Técnicas voltados ao aperfeiçoamento das contratações públicas no contexto da Lei nº 14.133/2021. Janeiro de 2026. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2026/01/Nota-Tecnica-Conjunta-no-01-2026-Contratacoes-Publicas.pdf>. Acesso em: maio de 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022. Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 out. 2022.

OLIVEIRA, Rafael; AMORIM, Victor. Pregão Eletrônico: comentários ao Decreto Federal nº 10.024/2019. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 709.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 684.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 3.381/2013 – Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Julgado em 4 dez. 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/-completo/3381/2013/Plenário>. Acesso em: maio 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.807/2015 – Plenário. Relator: Min. André de Carvalho. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1807/2015/Plenário>. Acesso em: maio 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.204/2024 – Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo. Julgado em 19 jun. 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1204/2024/Plenário>. Acesso em: maio 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.113/2025 – Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Julgado em 21 mai. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1113/2025/Plenário>. Acesso em: maio 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 6.119/2025 – 1ª Câmara. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 26 ago. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/6119/2025/Primeira%20Câmara>. Acesso em: maio 2026.