



MANIFESTAÇÃO JURÍDICA – SELIFOR

PROCESSO Nº: P127273/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 90046/2025

EDITAL Nº: 10594

INTERESSADO: INSTITUTO DOUTOR JOSÉ FROTA - IJF

RECORRENTE: FERREIRA COMERCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES E LABORATORIAIS LTDA -
CNPJ nº 50.424.661/0001-12

REFERÊNCIA: RECURSO ADMINISTRATIVO

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e contratos. Lei Federal nº 14.133/2021. Pregão eletrônico. Recurso administrativo.

1. DO RELATÓRIO

1.1. Aportam os autos nesta ASJUR, mediante despacho da **Secretária Municipal das Licitações de Fortaleza - SELIFOR**, para análise e manifestação jurídica quanto ao Recurso Administrativo apresentado após a fase de habilitação no **Pregão Eletrônico nº 90046/2025**, oriundo Instituto Doutor José Frota - IJF, cujo objeto é o **REGISTRO DE PREÇOS VISANDO AQUISIÇÕES FUTURAS E EVENTUAIS DE ÁCIDO PERACÉTICO**.

1.2. Nesse ínterim, o Recurso em análise foi interposto pela empresa FERREIRA COMERCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES E LABORATORIAIS LTDA - CNPJ nº 50.424.661/0001-12 em face da decisão que a desclassificou para os ITENS 01 e 02 do edital em comento.

1.3. Em atendimento ao Item 6 – DAS AMOSTRAS do Anexo I – Termo de Referência do instrumento Convocatório em comento, e após o julgamento da Proposta de Preços da empresa recorrente, o Agente de Contratação a convocou para apresentação da amostra no prazo de 05 dias úteis, conforme **Parecer Técnico** anexado aos autos do processo administrativo (**Fls. 585/588**), prazo que fora devidamente atendido pela empresa recorrente.

1.4. Após o recebimento das amostras e tendo procedido com a análise minuciosa e comparativa dos produtos recebidos a fim de verificar a conformidade das especificações com as solicitadas no Anexo I Termo de Referência, o setor requisitante, emitiu **Parecer Técnico (Fls. 585/588)** opinando pela REPROVAÇÃO das amostras encaminhadas pela empresa FERREIRA COMERCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES E LABORATORIAIS LTDA, pelo que foi desclassificada por não atender as especificações dos Itens 4.2.6, 4.2.7 e 4.2.7.1 do edital.

SECRETARIA MUNICIPAL DAS LICITAÇÕES DE FORTALEZA

Avenida Heráclito Graça, nº 750 • Centro • CEP 60.140-060 • Fortaleza, Ceará, Brasil
(85) 2028-0462 • e-mail: licitacao@selifor.fortaleza.ce.gov.br



1.5. Tendo encerradas as fases de julgamento das Propostas de Preços e Documentos de habilitação, que findaram na arrematação do certame pela empresa DX COMERCIO E DISTRIBUIDORA LTDA - CNPJ 22.244.564/0001-02, o agente competente abriu o prazo para registro de intenções recursais, oportunidade em que a recorrente realizou de forma tempestiva, o registro de suas intenções de recurso no sistema COMPRAS.GOV.

1.6. Por sua vez, em 19 de agosto de 2025, a recorrente (FERREIRA COMERCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES E LABORATORIAIS LTDA) apresentou as suas **razões recursais** dentro do prazo estabelecido (**Fls. 785/786**).

1.7. Ademais, findado o prazo para apresentação de razões recursais, iniciou-se o prazo para contrarrazões aos recursos interpostos, em atenção ao § 4º do art. 165, I, da Lei n.º 14.133/2021 e ao subitem 8.7. do Edital, porém não houveram registros de contrarrazões apresentadas.

1.8. Vê-se, pois, que o Recurso foi interposto no prazo fixado, estando tempestivo e apto para conhecimento e julgamento, uma vez que atende aos requisitos formais de admissibilidade.

1.9. Diante dos fundamentos fáticos e jurídicos apresentadas pela recorrente (**Fls. 785/786**), o Agente de Contratação DECIDIU POR NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO, mantendo inalterado o resultado do certame, entendendo que a empresa DX COMERCIO E DISTRIBUIDORA LTDA cumpriu as requisitos e especificações do Edital em comento (**Fls. 787/796**).

1.10. Diante o exposto, vieram os autos para apreciação jurídica, objetivando **análise e emissão de Parecer** sobre o julgamento promovido pela Agente de Contratação em sede de Decisão de Recurso, para subsidiar a decisão da Autoridade Superior.

1.11. É o relatório, no essencial.

1.12. Passa-se à análise jurídica da solicitação.

2. DA COMPETÊNCIA DA SECRETARIA MUNICIPAL DAS LICITAÇÕES – SELIFOR

2.1. A Secretaria Municipal das Licitações da Prefeitura de Fortaleza SELIFOR é órgão da Administração Direta do Município de Fortaleza e a sua principal atribuição é a **condução da fase externa dos procedimentos licitatórios** que são **iniciados nos órgãos demandantes**.

2.2. Anteriormente denominada Central de Licitações de Fortaleza – CLFOR, o órgão municipal sofreu recente alteração em decorrência da nova estrutura administrativa implementada pela Lei Complementar nº 422, de 20 de março de 2025, medida que alçou a então Central de Licitações ao status de Secretaria Municipal, conforme imperativo legal contido no Art. 14 da sobredita reforma administrativa. Veja-se:



Art. 14 - O caput e o § 1º do art. 90 da Lei Complementar n.º 176, de 19 de dezembro de 2014, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 90. Fica criada a Secretaria Municipal das Licitações da Prefeitura de Fortaleza (SELIFOR), na estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, subordinada diretamente à Secretaria Municipal de Governo (SEGOV).

2.3. A Lei Complementar nº 176/2014, alterada pela LC 422/2025, delegou à SELIFOR a incumbência do julgamento de recursos administrativos apresentados nas licitações públicas submetidas à Secretaria de Licitações, senão vejamos:

Subseção XXII

DA SECRETARIA MUNICIPAL DAS LICITAÇÕES DA PREFEITURA DE FORTALEZA

Art. 49. A Secretaria Municipal das Licitações da Prefeitura de Fortaleza tem por finalidade realizar os procedimentos licitatórios de interesse dos órgãos e das entidades da Administração Pública Direta e Indireta, visando alcançar a economicidade das contratações públicas, a transparência dos processos licitatórios e a uniformização dos procedimentos, competindo-lhe:

[...]

VII - **julgar os recursos interpostos nas licitações**, sendo o(a) Secretário(a) Municipal das Licitações a autoridade competente, quando o agente de contratação e as comissões de contratação mantiverem sua decisão.

2.4. Assim, denota-se que quando o agente de contratação denegar seguimento ao mérito recursal, e assim, mantiver sua decisão, deverá ser observado a espécie de Recurso Hierárquico, procedimento no qual a Autoridade imediatamente superior ao agente de contratação deverá também se manifestar sobre a matéria em lide.

3. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

3.1. De início, convém destacar que incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo tratar de conveniência, interesse e oportunidade dos atos a serem praticados no âmbito desta Secretaria, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

3.2. Em consonância com o Decreto Municipal nº 13.512/2014, compete à ASJUR a emissão de parecer jurídico nos assuntos e processos que lhe forem encaminhados, conforme comando normativo disposto abaixo:

SEÇÃO I

DA ASSESSORIA JURÍDICA

Art. 6º Compete à Assessoria Jurídica:

- I. prestar assistência jurídica ao Presidente, ao Presidente Adjunto e às unidades administrativas da Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza;
- II. prestar assistência jurídica às Comissões de Licitações e aos Pregoeiros que integram a Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza;



III. emitir parecer jurídico nos assuntos e processos que lhe forem encaminhados pelo Presidente, pelas unidades administrativas, pelas comissões de licitações e pregoeiros;

3.3. Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, **evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos**, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

3.4. Em franca homenagem ao princípio da segregação das funções, imperioso registrar que **a legislação de regência atribuiu as comissões, representadas por agentes de contratação a incumbência de julgar**, impulsionar bem como executar todas as funções necessárias ao bom andamento do certame, conforme expresso comando legal contido no Art. 8º da Lei 14.133/2021.

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

Art. 61. Definido o resultado do julgamento, a Administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado.

§ 1º A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração.

§ 2º A negociação será conduzida por agente de contratação ou comissão de contratação, na forma de regulamento, e, depois de concluída, terá seu resultado divulgado a todos os licitantes e anexado aos autos do processo licitatório.

3.5. No âmbito municipal, deve-se observar o teor do Decreto nº 15.524/2023, que regulamentou a função do agente de contratação, atribuindo-lhe a competência para **i)** verificar a conformidade das propostas para com os requisitos do edital; **ii)** realizar negociações para obter condições mais vantajosas para Administração; **iii)** promover diligências para sanear falhas que não alterem a substância das propostas; **iv)** **indicar o vencedor do certame, dentre outras atribuições, senão vejamos:**

Art. 13 - Cabe ao agente de contratação, designado nos termos do Capítulo II deste Decreto, as seguintes atribuições:



I - tomar decisões em prol da boa condução da licitação, dar impulso ao procedimento, inclusive por meio de demandas às áreas das unidades de contratações, descentralizadas ou não, para fins de saneamento da fase preparatória, caso necessário;

II - acompanhar o trâmite e promover diligências, se for o caso, para que o calendário de contratação seja cumprido, observado, ainda, o grau de prioridade da contratação;

III - conduzir e coordenar a sessão pública da licitação e promover as seguintes ações:

a) receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos seus anexos e requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos, caso necessário;

b) verificar a conformidade da proposta mais bem classificada com os requisitos estabelecidos no edital;

c) verificar e julgar as condições de habilitação;

d) sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas; e

e) encaminhar à comissão de contratação, quando for o caso:

1. os documentos de habilitação, caso se verifique a possibilidade de saneamento de erros ou de falhas que não alterem a substância dos documentos e a sua validade jurídica, conforme o disposto no § 1º do art. 64 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; e

2. os documentos relativos aos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

f) negociar, quando for o caso, condições mais vantajosas com o primeiro colocado; g) indicar o vencedor do certame;

h) conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e

i) encaminhar o processo instruído, após encerradas as fases de julgamento e de habilitação e exauridos os recursos administrativos, à autoridade superior para adjudicação e para homologação.

3.6. Por sua vez, o Decreto municipal nº 13.512/2014, ao estabelecer as competências funcionais desta Secretaria, dispôs que compete à Assessoria Jurídica emitir pareceres jurídicos nos assuntos e processos que lhe forem encaminhados bem como emitir relatórios dos recursos interpostos nos certames públicos para subsidiar eventual decisão hierárquica, conforme apregoa o Art. 6º do sobredito decreto municipal.

3.7. Por tal razão, **o exame jurídico desta ASJUR não se destina a substituir os atos proferidos pelo agente de contratação** competente, nem tampouco usurpar a competência deste nos atos de julgamento de proposta, exame de exequibilidade, revisão de cálculo matemático, classificação, etc, mas, tão somente, **avaliar a existência de amparo legal na peça recursal apresentada**, sem perder de vista a presunção de veracidade e legitimidade inerentes em tais procedimentos.

3.8. Sem embargos, a presente manifestação não se destina a promover exame de legalidade sobre o procedimento licitatório *in totum*, pois tal providência requer, inclusive, revisitação da fase interna, além de análise criteriosa de todos os atos processuais



encampados nos autos, medida incompatível nesta etapa processual, ora destinada, tão somente, ao exame do mérito recursal.

4. RAZÕES RECURSAIS

4.1. RECURSO DA EMPRESA FERREIRA COMERCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES E LABORATORIAIS LTDA - CNPJ nº 50.424.661/0001-12

4.1.1. Em apertada síntese, a empresa **FERREIRA COMERCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES E LABORATORIAIS LTDA** sustenta em sua manifestação recursal o que a sua desclassificação para os Itens 01 e 02 do Pregão eletrônico nº 90046/2025, foi indevida uma vez que se baseou na ausência, junto com a amostra apresentada, das fitas reagentes de validação compatíveis com a solução de ácido peracético, exigidas pelo Termo de Referência, item 4.2.7.

4.1.2. Como fundamento, a empresa recorrente traz em suas razões recursais o **reconhecimento quanto a ausência da fita no momento da amostra**, mas alega que tal omissão não compromete a conformidade técnica do produto principal (ácido peracético), tampouco descaracteriza a proposta ou inviabiliza o fornecimento do objeto licitado, tratando-se de um mero insumo acessório.

4.1.3. Ademais, sustenta que o item **4.2.7.1 do Termo de Referência** estabelece a obrigatoriedade de **20 fitas reagentes por galão**, obrigação a ser integralmente cumprida na fase de execução contratual, sem qualquer acréscimo no preço ofertado. Nesse sentido, afirma que sua proposta permanece hígida e em conformidade com as especificações editalícias.

4.1.4. Argumenta, ainda, que a desclassificação teria violado os princípios da **proporcionalidade, da economicidade e do interesse público**, visto que apresentou a proposta de **menor preço**, e que a ausência da fita deveria ser considerada como vício sanável, nos termos do **art. 64 da Lei nº 14.133/2021**.

4.1.5. Irresignada com a decisão, a empresa requer que o agente público que praticou o ato reveja sua decisão, de modo a reconsiderar a sua desclassificação, com base no cumprimento integral das especificações no contrato, pugnando pelo reconhecimento do recurso e, por conseguinte, dê regular andamento ao processo licitatório.

5. DA DECISÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO

5.1. Em razão do recurso administrativo acima sintetizado, o pregoeiro/agente de contratação responsável pela execução do certame passou a apreciação do mérito considerando a regularidade dos atos processuais, a análise técnica dos termos classificatórios e documentos de habilitação. E, após análise, quanto aos requisitos de admissibilidade, o agente de contratação decidiu por Conhecer o Recurso administrativo



interposto pela empresa recorrente, por preencher os requisitos legais de admissibilidade. **(Fls.787/796)**

5.2. Em análise das razões recursais, o agente de contratação destacou que a exigência de apresentação das fitas reagentes no momento da entrega da amostra constitui condição editalícia objetiva e indispensável para aferição da conformidade técnica, que a ausência comprometeu a análise da proposta, ensejando a desclassificação, em estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

5.3. Destaca, ainda, que o parecer técnico de análise das amostras, por sua natureza eminentemente especializada, foi elaborado por equipe técnica competente, regularmente designada para essa finalidade específica. Assim, este opinou por negar provimento ao recurso administrativo interposto pela empresa FERREIRA COMÉRCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES E LABORATORIAIS LTDA., mantendo a decisão de desclassificação da proposta nos Itens 01 e 02 do Pregão Eletrônico nº 90046/2025.

5.4. E por fim, determinou o prosseguimento do certame com encaminhamento dos autos à autoridade superior para apreciação final quanto aos Recursos interpostos.

6. DO EXAME DE MÉRITO

6.1. A presente manifestação jurídica tem por escopo aferir a regularidade do julgamento realizado no âmbito do certame licitatório em apreço, sob a perspectiva da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da segurança jurídica, nos termos da Nova Lei de Licitações e Contratos - Lei nº 14.133/2021, bem como conforme sedimentada doutrina e jurisprudência pátria.

6.1.1. DA LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO QUE DESCLASSIFICOU A EMPRESA FERREIRA COMERCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES E LABORATORIAIS LTDA

6.1.2. Conforme se depreende da manifestação recursal apresentada, verifica-se que a empresa **FERREIRA COMERCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES E LABORATORIAIS LTDA** requer a reforma da decisão que a desclassificou para os ITENS 01 e 02 do Pregão eletrônico nº 90046/2025, realizado pelo Município de Fortaleza, por intermédio do **Instituto Doutor José Frota - IJF**, por entender que atendeu aos comandos editalícios na apresentação da Proposta de Preços e no cumprimento dos requisitos quanto a entrega da amostra.

6.1.3. No que tange à causa determinante para a desclassificação da empresa recorrente, esta ocorreu em razão de inadequação da amostra apresentada, a qual, segundo Parecer emitido pela área técnica do órgão requisitante, não atendia aos requisitos editalício em virtude da ausência da fita reagente de validação compatível com a solução de ácido peracético, exigida no item 4.2.7 e 4.2.7.1 do Termo de Referência, o que impossibilitou a realização do teste.



6.1.4. Portanto, o mérito do recurso gira em torno da conformidade técnica da amostra apresentada, especialmente quanto à exigência editalícia de apresentação das fitas reagentes de validação, cuja ausência foi constatada pela equipe técnica no momento da análise da amostragem.

6.1.5. No entanto, em análise as razões recursais apresentadas, quanto a suposto equívoco na reprovação da amostra encaminhada ao órgão requisitante, esta assessoria jurídica entende que não merece prosperar, pois não se verificou qualquer ilegalidade ou vício de motivação na decisão que desclassificou a empresa. Ao contrário do que alega a recorrente, o parecer técnico demonstrou, com base em critérios objetivos e compatíveis com o edital, que **a amostra enviada não atende à especificação técnica exigida**.

6.1.6. No tocante ao cerne do que aqui se discute, é válido salientar que a Lei Federal nº 14.133/2021 atribui à Administração Pública o poder dever de verificar, em sede de julgamento, a conformidade técnica dos produtos ofertados, mediante análise prévia de amostra, sendo plenamente legítima a atuação do setor requisitante como instância técnica para aferição da compatibilidade com o Termo de Referência. Vejamos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

[...]

IV - de julgamento;

[...]

§3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do **caput** deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

6.1.7. O Tribunal de Contas da União, no que se refere à exigência de amostras, possui entendimentos já firmados que o momento para a apresentação de amostras é após a análise das propostas, devendo esta exigência ser feita apenas em relação ao licitante classificado em primeiro lugar. Atenta-se:

Acórdão nº 3.269/2012 – Plenário:

9.3.4. observe que a exigência de apresentação de amostras é admitida apenas na fase de classificação das propostas, somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório (Acórdão 1291/2011-TCU-Plenário, 2.780/2011-TCU-2ª Câmara, 4.278/2009-TCU-1ª Câmara, 1.332/2007-TCU-Plenário, 3.130/2007-TCU-1ª Câmara e 3.395/2007-1ª Câmara);

6.1.8. Além disso, embora a Lei Geral de Licitações não discipline de forma pormenorizada quanto aos critérios e às demais informações pertinentes à apresentação de amostra, é possível afirmar que essas especificidades devem ser previstas de forma objetiva no edital. Neste sentido, aduz o TCU:



Acórdão nº 2.077/2011 – Plenário:

9.8.2. **devem constar dos editais de licitação, critérios objetivos, detalhadamente especificados, de apresentação e avaliação de amostras, bem como de julgamento técnico e de motivação das decisões**, além da data e horário de inspeção, para que os licitantes interessados possam estar presentes, consoante prescreve a jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.168/2009 e 1.512/2009, ambos do Plenário;

6.1.9. Assim sendo, na ausência de normativos específicos que designem a forma de apresentação e de análise das amostras, o **edital deve trazer o detalhamento necessário**, desde que se observe o momento adequado para se exigir amostras que, no caso, é na fase de julgamento das propostas, e que essas amostras só sejam exigidas do licitante classificado em primeiro lugar na disputa.

6.1.10. Especificamente quanto ao período destinado à entrega das amostras pelo licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, este deve ser previamente estabelecido no edital e considerar o tempo estimado necessário para a obtenção da amostra após a convocação, a fim de preservar a igualdade entre os concorrentes e garantir a ampla competitividade do certame.

6.1.11. Com base nisso, o **Edital nº 10594** traz as informações acerca da apresentação das amostras no **item 6 do Anexo I – Termo de Referência**. Em síntese, o item em questão trata sobre o endereço para o envio das amostras, o horário de recebimento, o detalhamento e os quantitativos, dentre outros pontos relevantes. Vejamos:

6. APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS:

6.1. Quando da convocação para apresentação da proposta final adequada, concomitantemente, o (a) Pregoeiro (a) deverá solicitar AMOSTRAS do objeto desta licitação para melhor avaliação, ao primeiro classificado (conforme decisão do plenário do TCU no AC nº 2368/2013), ficando o primeiro colocado obrigado, sob pena de desclassificação, a apresentá-las, no prazo definido pelo (a) Pregoeiro (a) de, no mínimo, 05 (cinco) dias úteis contados a partir da CONVOCAÇÃO lançada na plataforma do sistema do COMPRASGOV, no endereço eletrônico: www.compras.gov.br; O(A) pregoeiro(a), em caso de desclassificação, CONVOCARÁ as demais licitantes observando a ordem de classificação.

(...)

6.16. Os interessados deverão colocar à disposição da **Administração todas as condições indispensáveis à realização de testes e fornecer, sem ônus**, os manuais impressos em língua portuguesa, necessários ao seu perfeito manuseio, quando for o caso.

6.17. A reprovação das amostras após análise técnica acarretará desclassificação da licitante, garantindo o contraditório e ampla defesa nos termos da Lei. 14.133/21.

6.1.12. Observe-se que a exigência editalícia é clara ao determinar que a análise da amostra visa garantir que o objeto da aquisição pretendida esteja em conformidade com as normas técnicas relevantes especificadas no edital.



6.1.13. Ademais, é dever da Administração pública resguardar o julgamento técnico da amostra realizada por servidor competente, nos limites da discricionariedade técnica, para verificar a conformidade do objeto licitado com as necessidades públicas. Portanto, a Secretaria Municipal de Saúde, por meio de seu corpo técnico, possui discricionariedade qualificada para aferir se o produto ofertado atende efetivamente ao uso pretendido.

6.1.14. No que diz respeito ao necessário atendimento aos comandos editalícios quanto as especificações do produto, o **item 4.2.7 do Anexo I - Termo de Referência do edital em comento**, assim dispõe:

4.2. ESPECIFICAÇÃO DETALHADA DO PRODUTO:

(...)

4.2.7. Acompanhar FITA REAGENTE de validação, compatível com a solução de ácido peracético

4.2.7.1. Para a utilização do item se faz necessária a entrega de 20 (vinte) fitas para cada galão.

4.2.8. Apresentação em GALÃO contendo 5 litros.

6.1.15. Observe-se que a exigência editalícia é clara ao determinar que a amostra apresentada **deveria ser acompanhada da fita reagente de validação compatível, como condição indispensável à análise técnica**. Já o item **4.2.7.1** estabeleceu que, durante a execução contratual, a contratada deveria fornecer **20 fitas reagentes por galão**.

6.1.16. Embora a recorrente sustente em sua manifestação recursal que a fita reagente constituiria mero insumo acessório, não afetando a essência do produto principal (ácido peracético), esta alegação não se sustenta à luz da interpretação sistemática do edital, visto que o **item 4.2.7 do Termo de Referência não impõe a apresentação das fitas apenas como requisito futuro de fornecimento na execução contratual, mas como condição indispensável à análise técnica imediata da amostra apresentada**.

6.1.17. Portanto, tal exigência não pode ser considerada um detalhe secundário, mas sim um requisito técnico que visa garantir a efetividade do controle de qualidade do ácido peracético a ser fornecido. A fita reagente, nesse contexto, não se restringe a um insumo acessório, mas constitui instrumento essencial para verificar, em condições práticas, a compatibilidade e a eficiência da solução química, servindo como instrumento de teste de validação.

6.1.18. Importa ressaltar que o saneamento previsto no art. 64 da Lei nº 14.133/2021 permite a realização de diligência para fins de **esclarecimento ou complementação**, e tal faculdade deve ser exercida **sem comprometer a isonomia e quando não houver vício material impeditivo de habilitação**. No caso, a ausência de elemento essencial da amostra impossibilita a análise de conformidade, configurando vício material insuscetível de correção posterior.



6.1.19. No caso em comento, cabe consignar que o **parecer técnico de análise das amostras (Fls. 585/588)**, por sua natureza eminentemente especializada, foi elaborado por equipe técnica competente, regularmente designada para essa finalidade específica, que fundamentou de maneira clara e objetiva a Reprovação da amostra, concluindo que a ausência da fita reagente inviabilizou a aferição plena da conformidade da amostra, impedindo o órgão contratante de validar, com segurança, se o produto atende ao que foi descrito no edital.

6.1.20. Ressalta-se, por fim, que ao aderir ao certame, o licitante **submete-se integralmente às regras do edital**, não cabendo, em sede recursal, relativizar cláusulas com as quais anuiu no momento da apresentação da proposta.

6.1.21. No que tange à alegação de economicidade, cumpre destacar que a busca pela proposta mais vantajosa deve se dar **dentro dos limites da legalidade e da vinculação ao edital**, não podendo a Administração afastar requisitos objetivos em nome de suposta vantagem financeira imediata, sob pena de afronta à isonomia entre licitantes e ao princípio da legalidade.

6.2. DOS PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

6.2.1. Como ordem ao princípio da **vinculação ao instrumento convocatório**, uma vez delineadas no edital as regras do certame, elas devem ser cumpridas em seus exatos termos, visando assim à preservação da própria licitação.

6.2.2. O princípio em questão, importante postulado das licitações públicas, designa que **o edital vincula não só a Administração, mas também os licitantes**. Assim sendo, e em observância da Lei Geral de Licitações, observa-se importante dispositivo:

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)

6.2.3. Portanto, não há o que discorrer acerca da desclassificação de um licitante por evidente descumprimento de itens expressos do edital, como no caso concreto. Isto porque, como ordem ao princípio da **vinculação ao instrumento convocatório**, uma vez delineadas no edital as regras do certame, elas devem ser cumpridas em seus exatos termos, visando assim à preservação da própria licitação.

6.2.4. Sabe-se que, no sistema jurídico-constitucional vigente, o edital constitui lei entre as partes e representa a norma fundamental do procedimento. Assim sendo, não só a Administração encontra limites na condução dos atos, mas de igual modo os mesmos



princípios estão atinentes às licitantes, que devem atender integralmente aos ditames editalícios.

6.2.5. Nesse sentido, vale citar a lição de Marçal Justen Filho¹:

A vinculação ao edital significa que as competências discricionárias reconhecidas à Administração para conceber e formatar a licitação e o contrato administrativo exaurem-se com a elaboração do edital. São inválidos os atos administrativos praticados durante a licitação que não sejam compatíveis com as regras do edital. A Administração se vincula inclusive às respostas por ela formuladas a eventuais questionamentos e impugnações ao edital.

6.2.6. Já a lição de José dos Santos Carvalho Filho² assim traz:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.

O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

Se o instrumento de convocação, normalmente o edital tiver falha, pode ser corrigido, desde que oportunamente, mas os licitantes deverão ter conhecimento da alteração e a possibilidade de se amoldarem a ela.

Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, por exemplo, a dispensa de documento ou a fixação de preço fora dos limites estabelecidos. Em tais hipóteses, deve dar-se a desclassificação do licitante, como, de resto, impõe o art. 48, I, do Estatuto.

6.2.7. Além disso, importante salientar que, em se tratando da vinculação ao instrumento convocatório, a não observância pode findar em pena de afronta ao próprio princípio da segurança jurídica. Do contrário seriam permitidas inúmeras alterações dos critérios de julgamento e da própria execução de seu objeto, perpetuando-se total insegurança de seus termos.

6.2.8. Superada a questão, sobretudo porque não há maiores discussões acerca do fato de que a não observância dos termos fixados em edital pode gerar uma eventual desclassificação ou uma inabilitação, conforme o caso, enfrenta-se, agora, a margem de **discricionariedade** do pregoeiro ao conduzir a devida entrega de amostras.

¹JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023.

²CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.



6.2.9. Sabe-se que, no âmbito de decisões dos agentes públicos, alguns atos reservam algum grau discricionariedade. Estes atos, por sua vez, podem ser entendidos como aqueles em que a lei permite a realização de um juízo de conveniência e de oportunidade para decidir. Esta decisão tem como parâmetro o **mérito administrativo**, que pode ser entendido como a margem de valorização dos motivos e do objeto do ato administrativo em espécie.

6.2.10. Em atenção ao que ensina Di Pietro³, a discricionariedade tem origem na própria lei e só se manifesta nos limites por ela estabelecidos. *In verbis*:

A fonte da discricionariedade é a própria lei; aquela só existe nos espaços deixados por esta. Nesses espaços, a atuação livre da Administração é previamente legitimada pelo legislador.

6.2.11. Neste sentido, entendendo que a Lei Federal nº 14.133/2021 não traz disposições específicas quanto à forma de se exigir amostras e que também não há, no âmbito municipal, instrumento normativo nesse sentido, conclui-se que há espaço para que a autoridade competente, na elaboração do instrumento convocatório e no exercício da discricionariedade, discorra sobre o assunto. Todavia, esse campo de discricionariedade deve sempre estar inserido nos limites legais que possam existir, bem como em consenso com os princípios gerais das licitações públicas.

6.2.12. A discricionariedade, inclusive, pode ser visualizada em situações em que a lei (ou, no caso em comento, o edital) dá margem para atuar ou não atuar. Nesse sentido, bem pontua Di Pietro:

A discricionariedade ainda pode dizer respeito a uma escolha entre o agir e o não agir; se, diante de certa situação, a Administração está obrigada a adotar determinada providência, a sua atuação é vinculada; se ela tem possibilidade de escolher entre atuar ou não, existe discricionariedade.

6.2.13. Portanto, havendo lastro de escolha entre agir ou não agir, é possível firmar que se está diante de **ato discricionário** que permite ao agente público agir baseado em **mérito administrativo**.

6.2.14. Sendo assim, diante da fundamentação técnica que ampara a exigência editalícia, não há vício que justifique a anulação do ato administrativo de desclassificação da recorrente.

6.3. Por tudo exposto, e, com amparo nas razões de mérito apresentadas, temos que foram rigorosamente respeitados os ditames legais previstos na **Lei Federal nº 14.133/2021**, notadamente os princípios da **vinculação ao instrumento convocatório, da segurança jurídica e do julgamento objetivo**.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.



7. DA CONCLUSÃO

7.1. Ante o exposto, com amparo nos elementos de informação dispostos nos autos, ressaltados os critérios técnicos, de oportunidade e conveniência da medida, considerando a segregação de funções administrativas, e ainda, observada a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos encampados pelo agente de contratação, temos que o **Recurso administrativo** apresentado pela recorrente FERREIRA COMERCIO DE MATERIAIS HOSPITALARES E LABORATORIAIS LTDA, **NÃO MERECE PROSPERAR**, tendo em vista a insubsistência dos argumentos trazidos, bem como a ausência, nos autos, de qualquer informação que possa consubstanciar a pretensão da recorrente.

7.2. Nestes termos, os autos devem ser submetidos à Autoridade Superior para apreciação da matéria, considerando ser esta a autoridade competente para a decisão recursal, nos termos do art. 49, VII da Lei Complementar nº 176/2014, alterada pela Lei Complementar nº 422/2025.

7.3. Recomendamos, por último, a leitura da íntegra do parecer, de forma a tomar conhecimento das recomendações, ressalvas, sugestões ou mesmo ponderações, de forma a certificar-se quanto à correta e boa instrução processual.

7.4. Ademais, ressalte-se, contudo, que, na forma da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF⁴, **a presente manifestação é meramente opinativa**, não vinculando a autoridade consulente.

7.5. É a manifestação, salvo melhor juízo.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica

(assinatura eletrônica)

AMANDA KELLY DO NASCIMENTO FREITAS

ASJUR/SELIFOR

Matrícula nº 123493

OAB/CE nº 46.741

(assinatura eletrônica)

JOÃO VITOR PARENTE ALBUQUERQUE

Coordenador Jurídico

ASJUR/SELIFOR

Matrícula nº 90801

OAB/CE nº 31.472

⁴STF – AgReg no HC nº 155.020 – rel. min. Celso de Mello – 04/09/2018



Este documento é cópia do original e assinado digitalmente sob o número 4CBZWVQV

Para conferir o original, acesse o site <https://assineja.sepog.fortaleza.ce.gov.br/validar/documento>, informe o malote 4642006 e código 4CBZWVQV

Para validar a assinatura digital, acesse o site do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação: <https://validar.iti.gov.br/>

ASSINADO POR: