



**MANIFESTAÇÃO JURÍDICA – SELIFOR**

**PROCESSO Nº: P329086/2025**

**EDITAL Nº: 10936 – PE 90293/2025/IJF**

**INTERESSADO: INSTITUTO DOUTOR JOSÉ FROTA - IJF**

**REFERÊNCIA: Recurso Administrativo**

**EMENTA:** Direito Administrativo. Licitações e contratos. Lei Federal nº 14.133/2021. Pregão Eletrônico 90293/2025. Contratação de Empresa Especializada para Prestação do Serviço de Levantamento Radiométrico e Laudo de Controle de Qualidade dos Equipamentos que Emitem Raio-X e das Vestimentas de Proteção Individual. Improvimento.

**1. DO RELATÓRIO**

**1.1.** Aportam os autos nesta Assessoria Jurídica – ASJUR, mediante despacho da Secretária Municipal das Licitações de Fortaleza – SELIFOR, para análise e manifestação jurídica quanto ao **Recurso Administrativo interposto pela empresa FISRRM Física Médica de Radioterapia, Radiologia e Medicina Nuclear Ltda.**, em face da decisão que a declarou **inabilitada** no âmbito do **Pregão Eletrônico nº 90293/2025**, oriundo do **Instituto Doutor José Frota – IJF**, cujo objeto consiste na **Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de levantamento Radiométrico das salas de equipamentos do núcleo de imagem localizadas no subsolo do Hospital Instituto Dr. José Frota, e laudo de controle de qualidade dos equipamentos que emitem Raio-X e das vestimentas de proteção individual.**

**1.2.** Concluídas as fases de julgamento e habilitação do certame, foi oportunizado às licitantes, nos termos do subitem **8.1 do Edital** e do **art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021**, o prazo para registro de intenção de recurso, tendo a recorrente apresentado tempestivamente suas razões recursais.

**1.3.** O Agente de Contratação conheceu do recurso interposto e, após análise das razões apresentadas, decidiu **pela sua improcedência**, mantendo a decisão que declarou inabilitada a empresa recorrente, em razão da não apresentação da Licença Sanitária Estadual ou Municipal da sede ou domicílio da licitante, ou documento oficial de isenção

**SECRETARIA MUNICIPAL DAS LICITAÇÕES DE FORTALEZA**

Rua Israel Bezerra, nº 570 – 2º andar • Dionísio Torres • CEP 60.135-460 • Fortaleza, Ceará, Brasil  
(85) 2028-0462 • e-mail: [licitacao@selifor.fortaleza.ce.gov.br](mailto:licitacao@selifor.fortaleza.ce.gov.br)



emitido pelo órgão competente, exigência prevista no item 6.3.3 do edital, com o consequente encaminhamento dos autos à apreciação da autoridade competente.

**1.4.** Encerrado o prazo para apresentação das razões recursais, foi aberto o prazo para apresentação de contrarrazões, em conformidade com o disposto no § 4º do art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e no subitem 8.7 do Edital.

**1.5.** No prazo assinalado, **não houve apresentação de contrarrazões.**

**1.6.** Verifica-se, assim, que o recurso administrativo foi interposto de forma tempestiva e atende aos requisitos formais de admissibilidade, encontrando-se apto ao conhecimento e julgamento.

**1.7.** Diante do exposto, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para **análise e emissão de Parecer Jurídico** acerca do julgamento proferido pelo Agente de Contratação, com vistas a subsidiar a decisão a ser adotada pela Autoridade Superior.

**1.7.** É relatório, no essencial.

**1.8.** Passa-se à análise jurídica da solicitação.

## **2. DAS RAZÕES DE RECURSO**

### **2.1. RECURSO DA FISRRM FISICA MÉDICA DE RADIOTERAPIA, RADIOLOGIA E MEDICINA NUCLEAR LTDA – FISIRRADI.**

**2.1.1.** Em suas razões recursais, a recorrente sustenta, inicialmente, que apresentou toda a documentação necessária à sua habilitação, inclusive Alvará de Funcionamento expedido pelo Município, o qual demonstraria a regularidade de suas atividades empresariais.

**2.1.2.** Argumenta, contudo, que a **exigência de licença sanitária seria inaplicável à sua atividade econômica**, uma vez que sua sede possui natureza exclusivamente administrativa, não sendo realizada no local qualquer atividade assistencial, atendimento ao público, operação de equipamentos emissores de radiação ionizante ou execução de procedimentos sujeitos à vigilância sanitária.

**2.1.3.** A recorrente esclarece que os serviços objeto da licitação consistem em testes de controle de qualidade e levantamentos radiométricos em equipamentos de diagnóstico por imagem, os quais são executados diretamente nas dependências das unidades contratantes, como hospitais e clínicas, que já se encontram regularmente licenciados perante os órgãos sanitários competentes.



**2.1.4.** Nessa perspectiva, afirma que eventual controle sanitário recairia sobre os estabelecimentos de saúde onde se encontram instalados os equipamentos emissores de radiação, e não sobre a empresa prestadora de serviços técnicos especializados.

**2.1.5.** Alega, ainda, que os equipamentos utilizados na execução de suas atividades consistem exclusivamente em instrumentos de medição e aferição de parâmetros físicos e radiológicos, os quais não possuem capacidade de emissão de radiação ionizante, inexistindo, portanto, risco sanitário autônomo decorrente de sua atuação.

**2.1.6.** Desse modo, defende que não desenvolve atividade econômica sujeita ao licenciamento sanitário, razão pela qual a exigência da respectiva licença para sua sede administrativa seria materialmente incompatível com a natureza do serviço prestado.

**2.1.7.** Sustenta também que, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal e da Lei nº 14.133/2021, as exigências de habilitação devem limitar-se às condições indispensáveis à garantia da execução do objeto contratado, não sendo admissível a imposição de requisitos desproporcionais ou dissociados da atividade efetivamente desempenhada pelos licitantes, sob pena de restrição indevida à competitividade do certame.

**2.1.8.** Nesse contexto, argumenta que a manutenção da inabilitação configuraria formalismo excessivo e afronta aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

**2.1.9.** Ademais, a recorrente sustenta que a Administração possui o dever de autotutela para revisar exigências editalícias consideradas ilegais ou desproporcionais, bem como invoca o princípio do formalismo moderado e a possibilidade de realização de diligência administrativa, nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, para esclarecimento acerca da necessidade ou não de licenciamento sanitário para suas atividades.

**2.1.10.** Ao final, a recorrente requer o conhecimento e provimento do presente Recurso Administrativo, com a reconsideração da decisão que declarou sua inabilitação no certame e a consequente declaração de sua habilitação. De forma subsidiária, pleiteia a realização de diligência administrativa destinada ao esclarecimento técnico acerca da inexistência de obrigatoriedade de Licença Sanitária para a sede administrativa da empresa, requerendo, ainda, que seja reconhecida a inexistência de obrigatoriedade legal de Licença Sanitária para sua sede administrativa para fins de habilitação no certame em questão.

### **3. DA COMPETÊNCIA DA SECRETARIA MUNICIPAL DAS LICITAÇÕES – SELIFOR**

**3.1.** 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.**

**3.2.** 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).**

**3.3.** 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.

**3.4.** Assim, denota-se que quando o agente de contratação denegar seguimento ao mérito recursal, e assim, mantiver sua decisão, deverá submeter o feito à Autoridade Superior, na forma prevista no §2º do Art. 165 da Lei 14.133/2021.

**3.5.** Logo, após a manifestação desta ASJUR, os autos deverão ser submetidos ao crivo do(a) Secretário(a) Municipal das Licitações, dada a sua condição de Autoridade Superior, ora designada pelo inciso VII da Lei Complementar 176/2014, alterada pela LC 422/2025.

#### **4. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

**4.1.** De início, convém destacar que incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo tratar de conveniência,

**SECRETARIA MUNICIPAL DAS LICITAÇÕES DE FORTALEZA**

Rua Israel Bezerra, nº 570 – 2º andar • Dionísio Torres • CEP 60.135-460 • Fortaleza, Ceará, Brasil  
(85) 2028-0462 • e-mail: [licitacao@selifor.fortaleza.ce.gov.br](mailto:licitacao@selifor.fortaleza.ce.gov.br)



interesse e oportunidade dos atos a serem praticados no âmbito desta Secretaria, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

**4.2.** 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;

**4.3.** 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.

**4.4.** Em franca homenagem ao princípio da segregação das funções, imperioso registrar que **a legislação de regência atribuiu ao agente de contratação/pregoeiro 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.

**4.5.** 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 esgotados os recursos administrativos, à autoridade superior para adjudicação e para homologação.





**4.6.** 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.

**4.7.** 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.

**4.8.** 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.

## **5. DO EXAME DE MÉRITO**

**5.1.** A análise do mérito recursal deve ser realizada à luz dos princípios que regem as licitações públicas, notadamente os da legalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

**5.2.** No caso em exame, a controvérsia recursal cinge-se à alegação da recorrente de inaplicabilidade da exigência de apresentação de Licença Sanitária da sede ou domicílio da licitante, prevista no item 6.3.3 do edital, sob o argumento de que sua atividade não estaria sujeita a tal exigência.

**5.3.** Inicialmente, resta imperioso destacar que **a ausência de impugnação tempestiva ao instrumento convocatório enseja a preclusão do direito de questionar suas cláusulas na esfera administrativa**, notadamente quando o licitante opta por participar do certame, aderindo às suas regras.

**5.4.** Tal conduta configura **aceitação tácita do edital**, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e à vedação ao comportamento contraditório, conforme reiterada jurisprudência do Tribunal de Contas da União (v.g., Acórdão nº 567/2015 – Plenário) e dos tribunais pátrios, a saber:



EMENTA: APELAÇÃO - MANDADO DE SEGURANÇA - INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE - PRELIMINAR REJEITADA - PROCESSO LICITATÓRIO - PREGRÃO PRESENCIAL - EDITAL NÃO IMPUGNADO OPORTUNAMENTE - ACEITAÇÃO DAS REGRAS EDITALÍCIAS - PRINCÍPIO DA ISONOMIA - PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ESCOLAR - COMPROVAÇÃO DA PROPRIEDADE DE VEÍCULOS - EXIGÊNCIA COMPATÍVEL COM O OBJETO DA LICITAÇÃO - DIREITO LÍQUIDO E CERTO - AUSENTE - RECURSO DESPROVIDO. - Considerando que as razões expostas no recurso de apelação não estão dissociadas dos fundamentos da sentença, deve ser rejeitada a preliminar de não conhecimento do recurso. Se a impetrante não impugna oportunamente os termos do edital, presume-se sua aceitação às regras editalícias na participação do certame, mostrando-se inviável desconsidera-las, de forma casuística, em afronta ao princípio da isonomia em relação aos demais candidatos que anuíram com o edital e cumpriram suas normas. Não comprovada a abusividade e ilegalidade do ato que considerou a impetrante inabilitada no processo licitatório nº 007/2018, ao deixar de apresentar os documentos previstos nos itens 3.4 e 3.5 do edital, cuja exigência é compatível com o objeto da licitação, impõe-se a manutenção da sentença que denegou a segurança, porquanto ausente a violação ao direito líquido e certo. (TJ-MG - AC: 10392180009772001. Malacacheta, Relator: Yeda Athias, Data de Julgamento: 15/06/2021, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 25/06/2021)

\*\*\*

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. ALEGAÇÃO DE IMPRECISÃO DAS CLÁUSULAS DO EDITAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO. DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA. PRAZO. INOBSERVÂNCIA PELO CONCORRENTE. DESCLASSIFICAÇÃO DO CERTAME. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. [...] 2. Com base no princípio da vinculação ao edital, a Administração Pública deve respeitar as regras previamente estabelecidas no instrumento que convoca e rege a licitação, como medida de garantia e de segurança jurídica a ela e aos licitantes, eis que o edital é a "lei entre as partes". 3. A falta de entrega dos documentos exigidos pelo edital de licitação ou sua apresentação extemporânea impede a continuidade de participação do licitante no procedimento licitatório, haja vista que representa descumprimento das normas e condições do edital. 4. Não há de se falar em ofensa ao princípio da legalidade quando o ato administrativo consistente na desclassificação do licitante que deixa de apresentar a documentação necessária à participação no certame, com a consequente retenção da caução prestada se dá em estrita observância aos termos previstos no edital. 5. A ausência de impugnação do edital de licitação no momento oportuno presume a aceitação do licitante quanto às normas editalícias, de maneira que, posteriormente, não pode se valer de sua omissão para discutir questão superada pela ausência de prévia impugnação. 6. Sentença mantida. Recurso não provido. (TJ-DF 07011323520178070018 DF 0701132-35.2017.8.07.0018, Relator.: GETÚLIO DE





MORAES OLIVEIRA, Data de Julgamento: 13/12/2017, 7ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : **23/01/2018**)

**5.5.** Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, eventuais irregularidades do edital devem ser impugnadas previamente à abertura do certame, sob pena de estabilização das regras editalícias e de preclusão do direito de questioná-las posteriormente.

**DAS IMPUGNAÇÕES, DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO E DOS RECURSOS**

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

**5.6.** Desse modo, ao participar do certame sem impugnar a cláusula editalícia em questão, a recorrente anuiu às condições estabelecidas no edital, operando-se a preclusão administrativa quanto à rediscussão da matéria em sede recursal.

**5.7.** Ademais, independentemente da ocorrência de preclusão administrativa, cabe à Administração reconhecer eventuais vícios que possam macular o processo em qualquer fase do procedimento, em fiel observância ao teor da Súmula 473/STF, entretanto, verifica-se que a recorrente além de não atender à exigência expressamente prevista no instrumento convocatório, tampouco comprovou que o aludido requisito técnico seria indevido.

**5.8.** O item 6.3.3 do edital estabeleceu, de forma clara, a obrigatoriedade de apresentação da **Licença Sanitária Estadual ou Municipal da sede ou domicílio da licitante**, expedida pelo órgão competente, **ou documento oficial que comprove sua isenção**.

**5.9.** Observa-se, portanto, que o edital previu expressamente **alternativa para os casos em que a licitante não estivesse sujeita ao licenciamento sanitário**, mediante apresentação de documento formal de isenção expedido pela autoridade sanitária competente.

**5.10.** Entretanto, a recorrente não apresentou a licença sanitária exigida, tampouco juntou documento oficial de isenção, limitando-se a apresentar **declaração unilateral de sua própria lavra**, a qual não possui aptidão jurídica para comprovar o atendimento da exigência editalícia.

**5.11.** Cumpre destacar que tanto a licença sanitária quanto eventual documento de dispensa constituem **atos administrativos emanados do órgão sanitário competente**, não podendo ser substituídos por declaração do particular.



**5.12.** Não obstante, conforme consignado na decisão recorrida, foi oportunizada à licitante **diligência administrativa**, ocasião em que poderia ter apresentado o documento exigido ou comprovado formalmente sua eventual isenção, o que não ocorreu.

**5.13.** Dessa forma, resta caracterizado o **descumprimento objetivo de requisito de habilitação**, apto a justificar, por si só, a inabilitação da recorrente no certame.

**5.14.** No que concerne à alegação de desproporcionalidade da exigência editalícia, cumpre ressaltar que a definição dos requisitos de habilitação insere-se no âmbito da **fase interna do procedimento licitatório**, cabendo ao órgão demandante, com base em critérios técnicos, estabelecer as condições necessárias à adequada execução do objeto.

**5.15.** Uma vez estabelecidas tais exigências no instrumento convocatório, o Agente de Contratação encontra-se **estritamente vinculado ao edital**, não lhe sendo permitido afastar ou flexibilizar suas disposições no curso do certame, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da isonomia e do julgamento objetivo.

**5.16.** Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado de que a Administração Pública deve observar rigorosamente as normas e condições estabelecidas no edital, não podendo delas se afastar.

**5.17.** Conforme assentado no **Acórdão nº 2367/2010 – Plenário (TC 032.149/2008-2) Rel. Min. Valmir Campelo**, *“a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada”*, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da isonomia e do julgamento objetivo.

**5.18.** Ademais, no **Acórdão nº 2000/2016 – Plenário**, o Tribunal de Contas da União assentou que, quando o objeto da contratação envolve atividades submetidas à vigilância sanitária, o edital deve exigir a comprovação do cumprimento das normas sanitárias aplicáveis, inclusive mediante apresentação de licenças ou autorizações expedidas pelos órgãos competentes.

**5.19.** No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio do **Certificado nº 0242/2020 – Processo nº 25363/2019-0**, destacou que a ausência de exigência de documentação sanitária pode caracterizar deficiência técnica do edital, por comprometer a verificação da regularidade das empresas participantes perante os órgãos de vigilância sanitária.

**5.20.** Cumpre destacar que a exigência prevista no item 6.3.3 do edital não constitui inovação indevida da fase externa do certame, mas decorre diretamente das **definições estabelecidas na fase interna da contratação**, conforme consignado no Estudo Técnico Preliminar elaborado pelo órgão demandante.



**5.21.** Com efeito, ao tratar das condições de habilitação do fornecedor, o item 7.1 do referido estudo estabeleceu expressamente que a empresa interessada deverá atender aos normativos legais aplicáveis à execução dos serviços, bem como apresentar documentação apta a comprovar sua regularidade técnica, incluindo, de forma específica, a **Licença Sanitária Estadual ou Municipal válida e expedida pelo órgão competente.**

**5.22.** Tal exigência não foi estabelecida de forma isolada, mas inserida no contexto de serviços diretamente relacionados à área de radiometria e segurança radiológica, os quais se encontram submetidos à regulação sanitária e ao controle de órgãos competentes, especialmente no que se refere à proteção da saúde de pacientes, profissionais e do ambiente hospitalar.

**5.23.** Nesse sentido, o Estudo Técnico Preliminar (Ordem na Visualização do Processo: 47) **evidencia que a atuação do fornecedor está intrinsecamente vinculada ao cumprimento de normas sanitárias e regulatórias, sendo a Licença Sanitária instrumento essencial para comprovação de que a empresa encontra-se apta a exercer regularmente suas atividades sob a fiscalização do Poder Público.**

**5.24.** Ademais, o mesmo item do ETP estabelece que a empresa deverá declarar pleno conhecimento das condições necessárias à prestação do serviço, o que reforça que os requisitos ali previstos, inclusive a regularidade sanitária, integram o conjunto de condições indispensáveis à contratação.

**5.25.** Verifica-se, portanto, que a exigência posteriormente reproduzida no item 6.3.3 do edital constitui desdobramento lógico das conclusões técnicas firmadas na fase de planejamento, não cabendo ao Agente de Contratação afastar requisito regularmente estabelecido pelo órgão demandante.

**5.26.** Nesse contexto, a alegação da recorrente não merece prosperar, porquanto busca afastar condição técnica previamente definida no âmbito do Estudo Técnico Preliminar, cuja finalidade é assegurar a aptidão legal e sanitária do futuro contratado.

**5.27.** No que se refere à alegação de ausência de diligência, não assiste razão à recorrente, uma vez que os autos demonstram, de forma inequívoca, **a regular instauração e condução do procedimento de diligencia pelo Agente de Contratação.**

**5.28.** Conforme comprovado nos autos, foi regularmente instaurado procedimento de diligência, nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, com a finalidade de oportunizar à licitante a apresentação e complementação da documentação de habilitação exigida no edital.



**5.29.** De acordo com o **Relatório de Diligências** constante dos autos (Ordem na Visualização do Processo: 124), verifica-se que a recorrente foi formalmente convocada, por meio do sistema eletrônico, em mais de uma oportunidade, para apresentar os documentos pertinentes ao item 6.3.3 do edital, especificamente a **Licença Sanitária Estadual ou Municipal da sede ou domicílio da licitante, ou documento oficial de isenção**.

**5.30.** Consta, ainda, que a diligência foi instaurada com fundamento expreso no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, tendo sido concedido prazo para envio dos documentos, com indicação clara da exigência editalícia a ser atendida.

**5.31.** Não obstante as oportunidades concedidas, a recorrente deixou de apresentar a documentação exigida, limitando-se a anexar **alvará de funcionamento e declaração unilateral de isenção**, documentos que não atendem ao requisito previsto no instrumento convocatório, conforme expressamente registrado na análise da diligência.

**5.32.** A conclusão do procedimento de diligência foi clara ao consignar que a empresa **não apresentou a Licença Sanitária exigida**, descumprindo o subitem 6.3.3 do edital, o que resultou na sua inabilitação.

**5.33.** Cumpre ressaltar que a diligência não se presta à substituição de documentos essenciais não apresentados, mas tão somente ao esclarecimento ou complementação de informações, não sendo possível admitir, sob o pretexto de formalismo moderado, a dispensa de requisito expressamente previsto no edital.

**5.34.** Desse modo, resta evidenciado que a Administração atuou de forma diligente, garantindo à recorrente a oportunidade de comprovar o atendimento da exigência editalícia, inexistindo qualquer irregularidade procedimental.

**5.35.** Assim, a alegação de ausência de diligência não encontra respaldo nos autos, configurando mera tentativa de afastar a aplicação de requisito objetivo de habilitação regularmente previsto e oportunamente exigido.

**5.36.** À vista do conjunto probatório constante dos autos, verifica-se que as razões recursais não lograram demonstrar qualquer ilegalidade na decisão que declarou a recorrente inabilitada, limitando-se a questionar exigência editalícia não impugnada no momento oportuno e a tentar suprir requisito objetivo de habilitação mediante documento inapto.

**5.37.** A decisão recorrida revelou-se devidamente motivada, amparada nos critérios objetivos estabelecidos no edital e em consonância com a Lei nº 14.133/2021, tendo observado os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo.



**5.38.** Não se identificam, portanto, vícios capazes de comprometer a validade do ato administrativo impugnado, mostrando-se juridicamente correta a manutenção da inabilitação da empresa recorrente no certame em apreço.

**5.39. DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO:**

**5.39.1.** 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.

**5.39.2.** 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)

**5.39.3.** Acerca da **vinculação ao instrumento convocatório**, sabe-se que, no sistema jurídico-constitucional vigente, o edital constitui lei entre as partes e representa a norma fundamental do procedimento.

**5.39.4.** 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.

**5.39.5.** Nesse sentido, vale citar a lição de Marçal Justen Filho<sup>1</sup>:

A vinculação ao edital significa que as competências discricionárias reconhecidas à Administração para conceber e formatar a licitação e o contrato administrativo exauram-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.

**5.39.6.** Já a lição de José dos Santos Carvalho Filho<sup>2</sup> assim traz:

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

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



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.

**5.39.7.** 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.

**5.39.8.** Com base no exposto, é possível afirmar que a conduta do pregoeiro no caso concreto observou de forma rigorosa os princípios da **vinculação ao instrumento convocatório** e do **julgamento objetivo**, conforme previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

**5.39.9.** Nesse sentido, ao analisar as condições de habilitação da empresa recorrente, o Agente de Contratação não identificou o atendimento ao requisito previsto no item 6.3.3 do edital, notadamente quanto à apresentação da Licença Sanitária ou de documento formal de isenção expedido pelo órgão competente, razão pela qual concluiu por sua inabilitação no certame.

**5.39.10.** Tal atuação revela estrita observância ao conteúdo do instrumento convocatório, uma vez que a verificação de habilitação foi realizada com base em critérios objetivos previamente estabelecidos, sem qualquer margem para flexibilização ou apreciação discricionária fora dos limites editalícios.

**5.39.11.** Assim, a decisão do Agente de Contratação mostra-se plenamente aderente ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao julgamento objetivo, estando fundamentada nos documentos constantes dos autos e no resultado da diligência realizada, o que reforça a legalidade, a transparência e a legitimidade do certame.





## 6. DA CONCLUSÃO

**6.1.** Ante o exposto, com amparo nos elementos de informação dispostos nos autos, ressalvados 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** interposto pela **empresa FISRRM Física Médica de Radioterapia, Radiologia e Medicina Nuclear Ltda** **NÃO MERECE PROSPERAR**, tendo em vista a insubsistência dos argumentos soerguidos pela recorrente, devidamente rechaçados pelo pregoeiro competente, devendo os autos serem submetidos à Autoridade Superior para apreciação da matéria, nos termos do Art. 49, VII da Lei Complementar nº 176/2014, alterada pela Lei Complementar nº 422/2025.

**6.2.** Ademais, ressalte-se, contudo, que, na forma da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF<sup>3</sup>, **a presente manifestação é meramente opinativa**, não vinculando a autoridade consulente.

**6.3.** É a manifestação, salvo melhor juízo.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica

(assinatura eletrônica)

**KÁSSIA LUYANNE RABELO DE QUEIROZ**

ASJUR/SELIFOR

Matrícula nº 128137

OAB/CE nº 36.133

### **DESPACHO DO COORDENADOR JURÍDICO**

Aprovo a manifestação, remetendo os autos à Autoridade Superior para conhecimento e julgamento do recurso hierárquico. Após a lavratura do Despacho Decisório, havendo manutenção do *decisum*, recomenda-se o encaminhamento do feito à COPREG/SELIFOR para conhecimento e providências.

(assinatura eletrônica)

**JOÃO VITOR PARENTE ALBUQUERQUE**

**Coordenador Jurídico**

ASJUR/SELIFOR

Matrícula nº 90801

OAB/CE nº 31.472

<sup>3</sup>STF – 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 HVZP5ZE3

Para conferir o original, acesse o site <https://assineja.sepog.fortaleza.ce.gov.br/validar/documento>, informe o malote 5234046 e código HVZP5ZE3

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

**ASSINADO POR:**