

Juiz de Fora, 27 de agosto de 2025.

PARECER Nº 292/2025 - PRJ/CESAMA

Para: Departamento de Licitações e Assessoria de Contratos e Diretor Presidente

Assunto: Análise de julgamento de recurso administrativo

Referência: Processo Eletrônico 4048/2025 - Pregão Eletrônico nº 044/25

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PARECER JURÍDICO. LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE INSUFLADOR DE FUMAÇA E LÍQUIDO FUMAÇADOR, QUE SERÃO UTILIZADOS COM O OBJETIVO DE DETECTAR INTERLIGAÇÕES IRREGULARES, INFILTRAÇÕES E FALHAS ESTRUTURAIS NO SISTEMA DE ESGOTO SANITÁRIO, PARA ATENDIMENTO À GERÊNCIA DE MANUTENÇÃO DA CESAMA. ANÁLISE DE RECURSO LICITATÓRIO. DECISÃO.

1. RELATÓRIO

O presente parecer trata do exame jurídico do julgamento do recurso interposto pela empresa NOVA VALLE COMERCIAL E ENGENHARIA LTDA, contra o resultado do Pregão Eletrônico nº. 0044/25 para o item 02 - Líquido Fumaçador, integrante do objeto - aquisição de insuflador de fumaça e líquido fumaçador, que serão utilizados com o objetivo de detectar interligações irregulares, infiltrações e falhas estruturais no sistema de esgoto sanitário, para atendimento à Gerência de Manutenção da Cesama.

A análise abrange os seguintes documentos:

- a) Recurso Administrativo – NOVA VALLE COMERCIAL E ENGENHARIA LTDA (fls. 202 a 205)
- b) Análise da área requisitante - GEMT - (fls. 206 a 213)
- c) Julgamento do recurso – Pregoeiro (fls. 214 a 223)

Breve relatório,

passo análise.

2 - DAS RAZÕES RECURSAIS, CONTRARRAZÕES, ANÁLISE TÉCNICA E JULGAMENTO PELO AGENTE DE LICITAÇÃO

2.1 Recurso Administrativo (ACARVE)

O presente recurso administrativo questiona a habilitação da empresa **SANTOP COMERCIAL LTDA** em licitação regida pela Lei nº 13.303/2016, cujo objeto é a contratação de empresa para fornecimento de equipamentos e insumos descritos no Termo de Referência.

O recorrente alega que a empresa vencedora não apresentou produto compatível com o **item 02 do edital**, que exige **líquido exclusivo para uso em equipamento fumacador**. Em vez disso, a licitante ofertou produto de uso agrícola, com função de adjuvante e inseticida, o qual não é específico nem exclusivo para saneamento, conforme comprovam os catálogos e folders apresentados.

Argumenta-se que o líquido exigido no edital foi desenvolvido especialmente para essa finalidade, com maior eficiência, economia de consumo, ausência de substâncias cancerígenas e segurança para utilização em ambientes residenciais. Ressalta-se ainda que o uso de líquidos diversos pode comprometer o desempenho dos equipamentos, causar falhas no funcionamento e reduzir o período de garantia contratual.

O recurso também aponta riscos à saúde pública, uma vez que o produto ofertado pela vencedora é destinado a usos múltiplos (agrícola, domissanitário e ambiental) e traz advertências de toxicidade. Assim, defende-se que a proposta não

atende às exigências do edital, violando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Diante disso, o recorrente requereu o conhecimento e provimento do recurso; a anulação da decisão que habilitou a empresa SANTOP; a inabilitação da licitante, por descumprimento das exigências editalícias; e a reavaliação da fase de habilitação, com estrita observância à Lei nº 14.133/2021 e ao Termo de Referência.

2.2 Contrarrazões

Não constam nos autos contrarrazões da empresa recorrida.

2.3 Julgamento do Recurso

O Pregão Eletrônico nº 0044/25, promovido pela CESAMA, teve como objeto a aquisição de insuflador de fumaça e líquido fumaçador, para uso na detecção de interligações irregulares, infiltrações e falhas estruturais no sistema de esgoto sanitário. O certame foi regido pelo critério de menor preço total por item e transcorreu em conformidade com os princípios da legalidade, eficiência, isonomia e moralidade administrativa.

Na sessão realizada em 04/08/2025, participaram cinco empresas. Para o item 02, a empresa SANITOP COMERCIAL LTDA apresentou o menor lance e, após análise inicial, sua proposta foi aceita pela área técnica. Na etapa recursal, a empresa NOVA VALLE COMERCIAL E ENGENHARIA LTDA interpôs recurso, questionando a adequação do líquido ofertado pela vencedora. Ressalte-se que a empresa SANITOP não apresentou contrarrazões.

O pregoeiro submeteu o recurso à análise da área técnica, que concluiu pela inadequação do produto ofertado ao objeto licitado, bem como pela falha na especificação do edital, que não indicou de forma expressa a exclusividade exigida para o líquido fumaçador. Com base nessa manifestação, a autoridade competente, Márcio

Augusto Pessoa Azevedo (Diretor Técnico-Operacional), recomendou a anulação do item 02 do certame.

Diante desse contexto, o Pregoeiro manifestou-se por acatar parcialmente o recurso da empresa NOVA VALLE, reconhecendo a procedência da alegação e declarando a anulação do item 02 do Pregão Eletrônico nº 0044/25, em conformidade com o edital e com o art. 53 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC). O processo será encaminhado à segunda instância administrativa para decisão final.

3. DA MANIFESTAÇÃO NECESSÁRIA

As licitações realizadas e os contratos celebrados pela CESAMA, na qualidade de empresa pública municipal, destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo (artigo 31 da Lei 13.303/2016).

O Edital de Licitação é o instrumento pelo qual a administração divulga as regras a serem aplicadas no procedimento do certame consistindo em verdadeira lei porque subordina administradores e administrados às regras ali previstas. Nas lições de Carvalho Filho, “não se pode deixar de considerar que ***se cuida de ato que tem destinação geral a todos quantos queiram contratar com a Administração Pública,***

devendo, portanto, permanecer inalteradas as suas regras, salvo se houve razão insuperável para modificações, devidamente justificada pelo administrador.¹

Feitas as considerações iniciais passa-se a análise dos fatos relacionados aos atos atacados pela via recursal do certame.

A empresa NOVA VALLE COMERCIAL E ENGENHARIA LTDA, inscrita no CNPJ nº 51.058.020/0001-54, interpôs recurso administrativo no âmbito do Pregão Eletrônico nº 44/2025, referente aos itens 02.

No documento datado de 11 de agosto de 2025, o licitante recorrente contesta a proposta da empresa vencedora, alegando que o produto ofertado não cumpre as especificações do item 02 do edital, que determina o fornecimento de um líquido exclusivo para uso em equipamentos fumacê. Em contrapartida, a licitante apresentou um produto voltado para uso agrícola, com funções de adjuvante e inseticida, não sendo específico ou exclusivo para saneamento, conforme evidenciado pelos catálogos e materiais publicitários fornecidos.

Sustenta-se que o líquido exigido pelo edital foi projetado especificamente para essa aplicação, oferecendo maior eficácia, menor consumo, ausência de compostos cancerígenos e segurança para uso em áreas residenciais. Além disso, destaca-se que a utilização de produtos inadequados pode prejudicar o desempenho dos equipamentos, provocar falhas operacionais e reduzir a garantia contratual.

O recurso também levanta preocupações com a saúde pública, uma vez que o produto da vencedora, destinado a múltiplos usos (agrícola, domissanitário e ambiental), apresenta alertas de toxicidade. Assim, argumenta-se que a proposta não

¹ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 32.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p.292

atende às condições do edital, ferindo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

A vinculação ao edital implica que tanto a Administração quanto os licitantes devem seguir rigorosamente os termos especificados no instrumento convocatório da licitação, seja em relação ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento, ou ao contrato. Em outras palavras, uma vez estabelecidas as regras do certame, elas se tornam obrigatórias para todos os envolvidos durante todo o processo, inclusive para o órgão ou entidade que promove a licitação. Não seria razoável que a Administração definisse no edital as regras e condições para a participação dos licitantes e, posteriormente, durante o processo, no julgamento ou na formalização do contrato, se desviasse do que foi estabelecido, **não aceitando documentação e propostas em perfeita harmonia** com o que foi solicitado.

No caso houve a aceitação do produto ofertado para o item 02 do certame, que continha vício na especificação. A decisão do pregoeiro, foi apoiada em análise da área requisitante (GEMT), que aceitou a proposta da licitante SANITOP.

Somente após a análise e o recebimento do recurso a área técnica tomou conhecimento de que a especificação aposta no termo de referência, que faz parte do edital, não atenderia às necessidade da Cesama.

Nesse sentido, não resta outra opção para a Cesama senão anular o item 02, considerando o vício insanável na especificação do produto.

A Administração, à luz do princípio da autotutela, tem o poder de rever e anular seus próprios atos, quando detectada a sua ilegalidade, consoante reza a Súmula 473/STF. Todavia, quando os referidos atos implicam invasão da esfera jurídica dos interesses individuais de seus administrados, é obrigatória a instauração de prévio processo administrativo, no qual seja observado o devido processo legal e os corolários

da ampla defesa e do contraditório. STJ. 1ª Turma. AgInt no AgRg no AREsp 760.681/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 03/06/2019.

Essa lógica está presente no RILC que estabelece diretrizes a serem seguidas em todas as fase de suas licitações. Em seus dispositivos, o regulamento determina que é vedado incluir no instrumento convocatório cláusulas ou condições que prejudiquem, limitem ou impeçam a competitividade, ou que introduzam qualquer outra exigência irrelevante ou inadequada ao objeto específico do contrato.

Sobre a questão da definição das características do objeto, válidas são as lições de Renato Geraldo Mendes:

“Em alguns casos, a descrição do objeto pode conduzir a um único fornecedor ou prestador. Com isso, teremos a restrição total da disputa ou apenas a sua limitação. Ocorrerá a redução total da disputa quando em decorrência da descrição o produto for comercializado apenas por uma pessoa, normalmente o próprio fabricante. Por outro lado, haverá limitação da disputa quando o único produto que atender à descrição for comercializado por vários fornecedores. Fala-se em restrição porque somente um produto poderá ser fornecido, ainda que existam vários fornecedores. Nesse caso, haverá possibilidade de licitação. Ao contrário do que se possa pensar, em princípio, não há ilegalidade no fato de que a descrição do objeto conduz a um único produto. Esse fato em si não representa nenhuma ilegalidade. A análise acerca da legalidade parte do seguinte raciocínio: se todas as especificações e características presentes na descrição do objeto forem justificáveis à luz da necessidade, haverá legalidade; do contrário, haverá ilegalidade. Ora, se para atender à sua

necessidade for necessário contar com determinada especificação ou característica técnica, caberá à Administração incluí-la na descrição, sem se importar se isso poderá ou não restringir a disputa. Atente-se para o fato de que não há proibição na ordem jurídica para restringir a disputa; o que se proíbe é que a disputa seja restringida sem motivo justificável (inc. I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93). Aliás, a finalidade do planejamento é justamente restringir a disputa, de modo a permitir que só possa participar quem tenha condições pessoais e possa cumprir integralmente o encargo.”²

A posição do autor, aliás, precedeu o que viria a ser positivado pela Lei nº 13.303/2016 (e, mais recentemente, pela Lei nº 14.133/2021) com a permissão legal para indicação de marca ou modelo específicos quando da aquisição de bens (art. 47, inciso I, da Lei nº 13.303/2016).

Uma vez definidos os critérios no instrumento convocatório, encerra-se para a Administração a discricionariedade em relação àquilo que poderá ser exigido.

Da mesma forma, quando o particular acode à licitação e oferece uma proposta que é aceita pela Administração por estar nos termos do edital, encerra-se para ele a liberdade quanto às condições da sua oferta. Portanto, não haveria margem de discricionariedade para a decisão do pregoeiro, que, ciente do vício, saneou o processo.

A finalidade das cláusulas que impõe a **inabilitação** ou a **desclassificação** dos participantes deve ser avaliado com base no bem jurídico que a regra violada está destinada a tutelar. De modo que, na hipótese de incorrência de efetiva lesão a um

²Zênite Fácil. Renato Geraldo Mendes. Lei nº 8.666/93, nota ao art. 25, I, categoria Doutrina. Disponível em www.zenitefacil.com.br.

interesse público relevante, deve-se oportunizar ao licitante que a irregularidade seja corrigida.

Trata-se, pois, da aplicação do princípio processual da instrumentalidade das formas aos certames licitatórios, relativizando-se o rigorismo formal.

Assim, a Lei das Estatais e o RILC restringem o espaço de discricionariedade das administração, a fim de evitar formalismos excessivos. Inclusive, que possam resultar em uma verdadeira “caça aos erros” durante a verificação da regularidade da documentação apresentada pelos licitantes.

Portanto, diante da detecção de vício insanável — consubstanciado na classificação indevida da proposta da empresa SANITOP COMERCIAL LTDA para o item 02 —, impõe-se à CESAMA o dever de exercer a autotutela do ato administrativo, conforme previsto no Manual de Atribuição da Comissão de Licitação/Agentes de Contratação da CESAMA, a fim de retificar o equívoco e restabelecer a legalidade do procedimento:

Art. 7º. Compete ao pregoeiro, auxiliado pela unidade requisitante, dentre outras atribuições:

(...)

VIII. Receber e processar os recursos em face das suas decisões, fazendo-o subir à segunda instância administrativa, devidamente informado;

Nesse sentido, é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, para quem as regras do procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que:

“sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, possibilitem a participação do maior número de concorrentes, a fim de que seja possibilitado, se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa” (STJ. REsp nº 512.179/PR. Rel. Min. Franciulli Neto. Segunda Turma. DJ, 28 out. 2003).

Ora, em se tratando de licitações cada mais complexas, cuja definição do objeto já é, por si só, uma tarefa árdua para a Administração, a previsão de especificações técnicas pormenorizadas no instrumento convocatório beira a uma quimera, devendo, à luz das normas e metas previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) — cuja utilização no processo licitatório não é facultativa (parte final do artigo 5º) — ser sempre ponderada, arrastando uma sensibilidade quanto à rigidez de suposto desatendimento da proposta às cláusulas previstas no edital.

No que tange à revogação e anulação do certame licitatório, a Lei n. 13.303/16 assim dispõe:

Art. 60. A homologação do resultado implica a constituição de direito relativo à celebração do contrato em favor do licitante vencedor.

(...)

Art. 62. Além das hipóteses previstas no § 3º do art. 57 desta Lei e no inciso II do § 2º do art. 75 desta Lei, quem dispuser de competência para homologação do resultado poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente que constitua óbice manifesto e incontornável, ou anulá-la por ilegalidade, **de ofício ou por provocação de terceiros**,

salvo quando for viável a convalidação do ato ou do procedimento viciado.

§ 1º A anulação da licitação por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, observado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A nulidade da licitação induz à do contrato.

§ 3º Depois de iniciada a fase de apresentação de lances ou propostas, referida no inciso III do caput do art. 51 desta Lei, a revogação ou a anulação da licitação somente será efetivada depois de se conceder aos licitantes que manifestem interesse em contestar o respectivo ato prazo apto a lhes assegurar o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa.

§ 4º O disposto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se, no que couber, aos atos por meio dos quais se determine a contratação direta.

Aqui vale ressaltar o posicionamento da corte de contas que já decidiu no sentido de que “a anulação de atos administrativos deve observar o princípio da razoabilidade, devendo ocorrer apenas se houver comprovação de vício insanável e prejuízo ao interesse público.” (**Acórdão nº 1.568/2015 - Plenário**, Relatora Ministra Ana Arraes)

Destarte, a decisão do Pregoeiro Luciano Soares está plenamente respaldada nos princípios da **vinculação ao edital**, da **isonomia** e da **eficiência**. Em primeiro lugar, o princípio da **vinculação ao edital** assegura que o edital é a “lei da licitação”.

Assim, a decisão mantém-se em sintonia com a Lei nº 13.303/2016 e a Súmula 473/STF, que consolidam o poder-dever da Administração de retificar atos viciosos em prol da lisura do processo.

Diante de todo o exposto, assiste razão à recorrente, tempestivamente apresentou as razões e os vícios no certame, pelas razões de fato e direito acima expostas.

Portanto defendo que a decisão do pregoeiro deve ser mantida, visto que foi lastreada pela área técnica requisitante, considerando que a aceitação inicial do item 02 foi realizada inicialmente, em conformidade com as regras do edital, só se percebendo o vício na especificação técnica do item 02 após o recebimento do recurso interposto.

Sendo o vício considerado insanável, não resta outra alternativa que não o recebimento do recurso e anulação do item 02, por falha na especificação técnica, tal como fora proposto pelo pregoeiro.

4. CONCLUSÃO:

Pelas razões expostas, opina esta Procuradoria Jurídica **pelo recebimento do recurso e procedência parcial das razões recursais apresentadas pela recorrente - NOVA VALLE COMERCIAL E ENGENHARIA LTDA, deferindo o recurso ora impetrado para anular o item 02, desde que devidamente apreciado e decidido pela autoridade competente, no termos do art. 53 do RILC.**

Eis o parecer que encaminho para vossa análise e decisão.

FABIANO DOS SANTOS MATTOS
OAB/MG 123.541
PRJ/CESAMA

PREGÃO ELETRÔNICO - 4048/2025
Código do documento 57-4397699964694363378

Anexo: Parecer 292.2025 - PE 044.2025 - Recurso - insuflador de fumaça.pdf



Assinaturas

FABIANO DOS SANTOS MATTOS
fmattos@cesama.com.br
Assinou como responsável


Fabiano dos Santos Mattos
Responsável do Processo
Administrativo de Licitação
Data: 01/09/2025

Detalhe das Assinaturas

27-agosto-2025 15:44:28

FABIANO DOS SANTOS MATTOS Assinou - E-mail: fmattos@cesama.com.br - IP: 192.168.80.213 - Geolocalização: null, null, null, null (null) - null -
Documento de identificação: **179447*** - Data Hora: 2025-08-27 15:44:28.0

Esse documento está assinado e certificado pela Dataged