

Juiz de Fora, 14 de julho de 2025.

**PARECER Nº 221/2025 - PRJ/CESAMA**

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

**Assunto:** Análise de julgamento de recurso administrativo

**Referência:** Processo Eletrônico 2669/2025 - Pregão Eletrônico nº 29/25

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PARECER JURÍDICO. LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE INSUMOS PARA LABORATÓRIO. ANÁLISE DE RECURSO LICITATÓRIO. DECISÃO.

**1. RELATÓRIO**

Veio para análise jurídica o julgamento do recurso administrativo interposto pela empresa IDEXX BRASIL LABORATÓRIOS LTDA., - CNPJ: 00.377.455/0001-20 – em face da decisão que sagrou vencedora do certame a empresa QUIMAFLEX CIENTÍFICA LTDA como vencedora do item 4 (substrato ONPG-MUG).

O processo veio encaminhado a esta Procuradoria Jurídica com 2.631 páginas, contendo os seguintes documentos relevantes para a presente análise:

- Edital de Licitação – PE 29/2025, fls. 141/217;
- Aviso de abertura do certame, fls.253/262;
- Esclarecimentos prestados - fls. 263/270;
- Resultado de licitação– fls. 575;
- Recurso administrativo – fls. 579/581;

- Análise dos recursos pela área demandante – fls.612/653;
- Contrarrazões – fls. 654/662;
- Julgamento de recurso e Decisão do Pregoeiro – fls. 790/803;

Breve relatório, passo à análise.

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

A presente manifestação da procuradoria tem por objetivo analisar o recurso administrativo interposto pela empresa IDEXX BRASIL LABORATÓRIOS LTDA. contra a decisão que declarou vencedora a proposta da QUIMAFLEX CIENTÍFICA LTDA. no Pregão Eletrônico nº 0029/2025, sendo o objeto da licitação consistia na aquisição de substrato cromogênico enzimático, cartelas QuantTray, termômetro de máxima para autoclave e frascos de vidro boro silicato utilizados para determinações microbiológicas no Laboratório Central da Cesama.

### **2.1 - Fundamentos do Recurso da IDEXX**

A IDEXX sustenta que o substrato QF-Coli, ofertado pela QUIMAFLEX e pelas demais empresas classificadas, não atende às exigências técnicas do edital, uma vez que não possui compatibilidade comprovada para uso com as seladoras e cartelas Quanti-Tray IDEXX. A recorrente argumenta que o sistema Quanti-Tray foi desenvolvido como um conjunto integrado, no qual seladora, cartelas e substrato devem ser plenamente compatíveis para garantir a confiabilidade dos resultados analíticos. Segundo a IDEXX, a utilização de substratos de terceiros com suas seladoras

e cartelas constitui uma adaptação não homologada, que pode comprometer a precisão dos testes de qualidade da água, colocando em risco a saúde pública. A empresa ainda afirma que suas especificações técnicas não preveem a utilização de produtos de outras marcas com seus equipamentos, ressaltando que não oferece suporte técnico ou garantia nesses casos. Por fim, a IDEXX requer a desclassificação das propostas das empresas recorridas e a revisão do resultado do certame para o Item 4.

## **2.2 - Contrarrazões da QUIMAFLEX**

Em resposta, a QUIMAFLEX apresentou contrarrazões robustas, destacando que seu produto atende plenamente às exigências do edital e às normas técnicas aplicáveis. A empresa anexou ao processo documentos que comprovam a compatibilidade do QF-Coli com as cartelas Quanti-Tray/2000 e a seladora Quanti-Tray Sealer PLUS IDEXX, incluindo um estudo de equivalência realizado pelo Laboratório Suprema Tecnologia Analítica Ltda., acreditado pelo INMETRO (ISO/IEC 17025). O estudo comparou o desempenho do QF-Coli com o produto Colliert da IDEXX, utilizando cepas de microrganismos e metodologia validada pelo *Standard Methods for the Examination of Water and Wastewater* (Seção 9223B). Os resultados demonstraram equivalência estatística, com coeficiente de variação (CV) inferior a 20%, atendendo aos critérios de aceitação.

A QUIMAFLEX também fundamentou sua defesa na Portaria GM/MS nº 888/2021, que estabelece metodologias analíticas para determinação de parâmetros de qualidade da água, sem exigir homologação por parte da IDEXX. A empresa ressaltou que o edital não prevê a necessidade de aprovação expressa pela concorrente, mas sim a comprovação de compatibilidade com o método descrito. Além disso, citou pareceres técnicos de órgãos públicos, como o LACEN-PB e o SAAE de Linhares-ES, que validaram o uso do QF-Coli em sistemas Quanti-Tray, atestando sua conformidade com as normas técnicas. Por fim, a recorrida alegou que a exigência de

homologação pela IDEXX viola o princípio da vinculação ao edital e da isonomia, pois impõe condição não prevista no instrumento convocatório.

### **2.3 - Manifestação do Pregoeiro**

O Pregoeiro da CESAMA, ao analisar o recurso, considerou os argumentos técnicos apresentados pela Assessoria de Controle da Qualidade (ACQ), responsável pela avaliação das propostas. O parecer técnico concluiu que a QUIMAFLEX atendeu às especificações do edital, uma vez que apresentou documentação comprobatória da compatibilidade do QF-Coli com as cartelas e seladoras IDEXX, bem como estudos que validam sua equivalência metodológica com os padrões exigidos. A área técnica destacou ainda que o Laboratório Central da CESAMA possui certificação ISO/IEC 17025 e adota procedimentos de controle de qualidade que garantem a confiabilidade dos resultados, independentemente da marca do substrato utilizado.

O Pregoeiro reforçou que a licitação foi conduzida em estrita observância aos princípios da impessoalidade, vinculação ao edital e economicidade, conforme estabelecido na Lei nº 13.303/2016. Ressaltou que a decisão de declarar a QUIMAFLEX vencedora baseou-se exclusivamente na análise técnica das propostas, sem qualquer juízo de valor ou preferência por marca específica. Diante disso, o recurso da IDEXX foi indeferido, mantendo-se o resultado original do certame.

### **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.***<sup>17</sup>

Feitas as considerações iniciais passa-se à análise dos fatos relacionados à participação e à declaração da empresa requerida, sagrando-se vencedora do certame.

Como visto, a recorrente questiona que a QUIMAFLEX CIENTIFICA LTDA, não atende expressamente o disposto no edital, entende-se que a proposta deva ser desclassificada, considerando que a aceitação desta deve ser feita dentro dos parâmetros previamente definidos no Edital e, ainda, na legislação vigente.

A análise do caso revela que a decisão do Pregoeiro está em conformidade com a legislação aplicável e os princípios que regem as licitações públicas. Em primeiro lugar, o edital não exigia homologação pela IDEXX, mas sim a apresentação de documentos que comprovassem a compatibilidade do substrato com as cartelas e seladoras Quanti-Tray, o que foi integralmente atendido pela QUIMAFLEX.

A exigência de aprovação pela concorrente configuraria violação ao princípio da isonomia, pois criaria condição vantajosa para uma única empresa, em detrimento das demais participantes.

---

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

Ademais, a Portaria GM/MS nº 888/2021 e o *Standard Methods* estabelecem metodologias analíticas padrão, sem vincular a utilização de produtos específicos de determinada marca.

A QUIMAFLEX demonstrou que seu substrato segue essas normas, sendo amplamente utilizado por órgãos públicos sem objeções técnicas. O estudo de equivalência anexado ao processo fornece base científica suficiente para afastar qualquer risco à qualidade dos testes realizados pelo Laboratório da CESAMA.

A Lei nº 14.133/2021, a partir das boas práticas sedimentadas em leis esparsas, na doutrina e jurisprudências dos Tribunais Superiores e Cortes de Contas, trouxe para seu corpo diversos dispositivos sobre critérios para análise dos produtos propostos. Vejamos:

Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro;

II - declaração de atendimento satisfatório emitida por outro órgão ou entidade de nível federativo equivalente ou superior que tenha adquirido o produto;

III - **certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação,**

inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada.

[...]

De forma menos específica, já que a Lei 13.303/2016 deixou margem de discricionariedade na regulamentação através do RILC (art. 40), a LE já dispunha desses mecanismos de aferição da qualidade do produto ofertado:

Art. 47. A empresa pública e a sociedade de economia mista, na licitação para aquisição de bens, poderão:

I - **indicar marca ou modelo**, nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) quando determinada marca ou modelo comercializado por mais de um fornecedor constituir o único capaz de atender o objeto do contrato;
- c) quando for necessária, **para compreensão do objeto**, a identificação de determinada marca ou modelo apto a servir como referência, situação em que será obrigatório o acréscimo da expressão “ou similar ou de melhor qualidade. (g.n.)

Portanto, o edital e anexos do presente certame constaram a marca como referência para auxiliar os licitantes na elaboração das propostas, não sendo uma exigência capaz de inviabilizar a aceitação de produtos de outros fabricantes, desde que compatível com o equipamento de propriedade da Cesama, que restou comprovado pela recorrida e devidamente certificado pela Assessoria de Controle da Qualidade.

Ainda, a Lei 13.303/2016, aplicável à CESAMA, determina em seu art. 32 que o julgamento das propostas deverá observar o critério da proposta mais vantajosa, respeitando a compatibilidade com as especificações do edital, o que foi corretamente observado no presente caso.

Analisando o processo, verifica-se que houve diligência por parte do agente de contratação responsável pela condição do certame para verificar, conforme previsão constante no Manual de Atribuição da Comissão de Licitação / Agentes de Contratação da CESAMA, em seu item 2.2.1, VI, onde recebidos a proposta comercial e os documentos de habilitação da empresa classificada em primeiro lugar, estes foram encaminhados para serem examinados com o auxílio da área técnica da companhia, já identificada nesta peça, possibilitando ao Pregoeiro declarar vencedora do ITEM 4 do certame, a empresa QUIMAFLEX CIENTIFICA LTDA.

Da decisão do pregoeiro, apoiada em análise técnica da área demandante, foi impetrado recurso de natureza absolutamente técnica, sendo então os autos devolvidos para a área responsável pela emissão do parecer que fundamentou a decisão do Pregoeiro em declarar vencedora do certame a empresa QUIMAFLEX CIENTIFICA LTDA para o item 4, onde destaco os principais pontos da realizada pela Assessoria de Gestão de Qualidade:

### 3.1 Catálogo do produto ofertado (Anexo I)

Neste material nos é demonstrado a embalagem do produto e informações técnicas. Conforme Figura 1 abaixo, o catálogo faz referência ao uso da cartela Quanti-Tray/2000, conforme solicitado, e em nota de rodapé, indica que o produto é da marca IDEXX.

(...)

Sendo assim, consideramos que a empresa cumpriu com o solicitado na especificação do objeto.

### 3.2 Estudo de equivalência

A Quimaflex nos apresentou um estudo conduzido pelo Laboratório Suprema Tecnologia Analítica Ltda, Certificado de Acreditação nº CRL 1546 (Anexo II).

No estudo, intitulado: Coliformes totais e Escherichia coli – Determinação Quantitativa pela Técnica de Múltiplos Poços (Quanti-Tray/2000) – NMP (Substrato Enzimático) SMWW 23ª Edição, 2017, Método 9223B 4.c, foi comparado o desempenho quantitativo do QF-Coli Quimaflex Científica com o Colilert IDEXX, utilizando cepas de microorganismos. O método quantitativo foi estudado pela cartela de múltiplos poços Quanti Tray 2000 que possui faixa de trabalho de < 1 a 2419.6 MPN/100 ml conforme a IDEXX Quanti-Tray®/2000 MPN Table (per 100 ml).

Os testes realizados no procedimento de validação visavam assegurar a equivalência do produto da IDEXX e o produto QF-Coli do fabricante Quimaflex Científica.

Conforme estudo, em teste de reprodutibilidade, comparando-se o CV (coeficiente de variação) entre os dados QF-Coli e o Colilert IDEXX obteve-se resultado inferior a 20% (critério de aceitação), demonstrando desempenho satisfatório do QF-Coli.

Tem-se assim mais uma evidência da compatibilidade de uso da seladora e cartelas QUANTI TRAY, definidas no edital, com o substrato ofertado.

(...)

4 Conclusão. A manifestação abordou o ponto levantado no recurso, destacando os aspectos técnicos pertinentes para uma decisão fundamentada.

Sendo assim, considero que o recurso não procede e que a Cesama deve optar por manter o resultado.

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, aceitando documentação e propostas em desacordo com o que foi solicitado, como verifica-se neste processo.

O §2º do artigo 54 da Lei Federal nº 13.303/2016 exige que os critérios de julgamento respeitem o princípio do julgamento objetivo, embora reconheça que a avaliação das propostas a partir dos critérios veiculados nos incisos III (melhor combinação de técnica e preço), IV (melhor técnica), V (melhor conteúdo artístico) e VII (melhor destinação dos bens alienados) jamais será destituída de subjetividade. Para que o princípio do julgamento objetivo seja observado em intensidade máxima possível, os parâmetros de avaliação devem ser específicos e predefinidos no instrumento convocatório. Daí a razão dessa obrigação.

Embora a Cesama, enquanto empresa estatal, tenha estabelecido suas próprias regras de licitação com base em seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC), a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) forneceu princípios fundamentais que devem orientar os processos licitatórios das entidades por ela abrangidas:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista 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 **juízo objetivo**. (g.n.)

O instrumento convocatório é, verdadeiramente, lei interna, lei entre as partes envolvidas no certame. Não nos parece apropriado dizer que ato administrativo se assemelhe à lei, seja lá de que espécie for, ainda que assim se refira numa analogia ou metáfora.

Alçado ao altiplano principiológico, diz-se que o princípio em questão é da vinculação ao instrumento convocatório ou ao Edital. Noutros torneios, pode-se dizer que os termos e condições constantes do aludido instrumento vinculam ou obrigam a todos aqueles que tomarão parte no processo administrativo, assim como a todos aqueles que sejam chamados a sobre ele tomar parte, opinar ou decidir, caso dos Tribunais de Contas e, também, do Poder Judiciário, se provocado, nas questões que transcendam o âmbito administrativo.

A vinculação, em regra, é absoluta, no tocante aos direitos e obrigações que reflitam e adotem, adequadamente, as normas jurídicas atinentes ao processo licitatório, portanto, preenchidos os requisitos, não resta outra alternativa à administração senão declarar vencedora a empresa que atende objetivamente os requisitos, sem qualquer margem para a subjetividade.

Em suma, demonstrou-se que a empresa **QUIMAFLEX CIENTIFICA LTDA** atendeu integralmente ao disposto na especificação técnica do material proposto para o item 04 do edital. Diante disso, não restou alternativa ao pregoeiro senão aceitar a proposta da recorrida, tendo em vista o cumprimento integral dos requisitos estabelecidos no edital, devidamente apoiada em parecer da área técnica da Cesama, em estrita observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Portanto, a decisão do Pregoeiro que declarou vencedora a empresa **QUIMAFLEX CIENTIFICA LTDA** mostra-se correta e devidamente fundamentada. Isso porque baseou-se na análise técnica, que atestou a conformidade do material ofertado e por sua vez proposta, cumprimento dos requisitos de ordem técnica – “Sendo assim, consideramos que a empresa cumpriu com o solicitado na especificação do objeto” (fl. 614).

Destarte, esta Procuradoria entende que os atos praticados pela Agente de Licitação estão em conformidade com as normas e requisitos do edital, manifestando, portanto, concordância com a decisão proferida.

#### 4. CONCLUSÃO:

Pelas razões expostas, opina esta Procuradoria Jurídica pela improcedência das razões recursais apresentadas pela recorrente IDEXX BRASIL LABORATÓRIOS LTDA, indeferindo o recurso impetrado, mantendo na íntegra a decisão do pregoeiro para o certame, 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 - 2669/2025  
Código do documento 57-17270859250080452559

Anexo: Parecer 221.2025 - PE 029.24 - Aquisicao de insumos de laboratorio - Análise de recurso administrativo.pdf



## Assinaturas

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



Fabiano dos Santos Mattos  
Responsável pelo Processo  
Administrativo nº 221.2025  
PE 029.24  
**CESAMA**  
água é vida

## Detalhe das Assinaturas

14-julho-2025 15:25:05

FABIANO DOS SANTOS MATTOS Assinou - E-mail: fmattos@cesama.com.br - IP: 192.168.80.1 - Geolocalização: null, null, null, null (null) - null - Documento de identificação: \*\*179447\*\*\* - Data Hora: 2025-07-14 15:25:05.0

Esse documento está assinado e certificado pela Dataged