

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 00015.20260422/0001-44

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: GM-PE010/2026

OBJETO: Registro de preços para futuras e eventuais aquisições de água mineral sem gás e de seus vasilhames, destinadas ao atendimento das Secretarias que compõem o Governo Municipal de Nova Russas/CE.

RECORRENTE: FRANCISCO C. M. NETO LTDA – CNPJ nº 45.923.262/0001-66

RECORRIDA: AURIMAR BARBOSA FERNANDES – CNPJ nº 05.135.166/0001-39

ASSUNTO: Recurso administrativo contra a aceitação da proposta e a habilitação da empresa recorrida no lote único.

DECISÃO DA PREGOEIRA EM SEDE DE RECURSO ADMINISTRATIVO

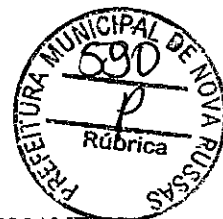
EMENTA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE ÁGUA MINERAL SEM GÁS. LOTE ÚNICO. RECURSO CONTRA O JULGAMENTO DA PROPOSTA. ITEM 3. PRODUTO DE 500 ML. MARCA INDICADA COMO “SANTA SOFLA”. REGISTRO SANITÁRIO OFICIAL QUE IDENTIFICA “ÁGUA SANTA SOPHIA” NA CATEGORIA DE ÁGUA ADICIONADA DE SAIS. CATEGORIAS REGULATÓRIAS DISTINTAS. INCOMPATIBILIDADE MATERIAL COM A ESPECIFICAÇÃO “ÁGUA MINERAL”. VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. JULGAMENTO OBJETIVO. IMPOSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO POSTERIOR DA MARCA OU DO PRODUTO. FALHA QUE ALCANÇA A SUBSTÂNCIA DA OFERTA. DESCLASSIFICAÇÃO DO LOTE ÚNICO. EXERCÍCIO DO JUÍZO DE RECONSIDERAÇÃO PELA PREGOEIRA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto por FRANCISCO C. M. NETO LTDA contra a decisão que aceitou a proposta e habilitou a empresa AURIMAR BARBOSA FERNANDES no âmbito do Pregão Eletrônico nº GM-PE010/2026, cujo objeto consiste no registro de preços para futuras e eventuais aquisições de água mineral sem gás e de seus vasilhames, estruturado sob o critério de julgamento de menor preço por lote.

A recorrente sustenta, em síntese, que a empresa declarada vencedora indicou, para o Item 3 do lote único, a marca “SANTA SOFIA”, correspondente a produto enquadrado como água adicionada de sais, e não como água mineral, em desacordo com a descrição expressamente estabelecida no edital e no Termo de Referência. Requer, por essa razão, a reforma do julgamento e a desclassificação da proposta da recorrida.





A proposta readequada apresentada pela empresa AURIMAR BARBOSA FERNANDES registra, no Item 3, o fornecimento de 12.350 pacotes de água de 500 ml, acondicionada em pacotes com 12 unidades, pelo valor unitário de R\$ 15,40 e valor total de R\$ 190.190,00, indicando no campo "Fabricante/Marca" a expressão "SANTA SOFIA". O valor global do lote único foi fixado em R\$ 1.007.644,46.

O recurso devolve à Pregoeira matéria diretamente relacionada ao julgamento da proposta e à conformidade técnica do produto ofertado, impondo o reexame da decisão anteriormente adotada à luz do instrumento convocatório, da Lei nº 14.133/2021 e das normas sanitárias aplicáveis.

É o relatório. Passa-se à decisão.

II – DO CONHECIMENTO DO RECURSO E DO JUÍZO DE RECONSIDERAÇÃO

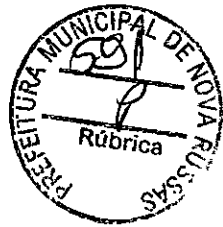
Verificados, no processamento do certame, os pressupostos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido. A insurgência foi apresentada por licitante participante, dirige-se contra ato de julgamento da proposta e de habilitação e veicula matéria expressamente recorrível, nos termos do art. 165, inciso I, alíneas "b" e "c", da Lei nº 14.133/2021 e do item 12 do edital.

O recurso possui efeito suspensivo até a decisão final da autoridade competente, conforme o art. 168 da Lei nº 14.133/2021 e o item 12.8 do edital. Por sua vez, o art. 165, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e o item 12.5 do instrumento convocatório atribuem à autoridade que proferiu a decisão recorrida o dever de realizar juízo de reconsideração antes de eventual remessa à autoridade superior.

É precisamente nesse espaço de revisão administrativa que se insere a presente decisão. O reexame não representa fragilidade, hesitação ou atuação contraditória da Pregoeira. Constitui, ao contrário, manifestação regular do dever de autotutela e de controle de legalidade do procedimento, sobretudo quando as razões recursais revelam elemento objetivo capaz de modificar a conclusão anteriormente alcançada.

A Administração não dispõe de liberdade para conservar decisão que, após exame mais aprofundado dos elementos técnicos e jurídicos, se revele incompatível com as regras do certame. A estabilidade do procedimento licitatório não se confunde com imutabilidade de seus atos. Enquanto não consumada a contratação e respeitados o contraditório, a motivação e a preservação dos atos aproveitáveis, a correção do julgamento é medida de legalidade, segurança jurídica e proteção da competição.





III – DO MÉRITO

III.1 – Da delimitação da controvérsia e da força normativa do edital

A controvérsia é objetiva: cumpre definir se o produto indicado pela empresa recorrida para o Item 3 atende à categoria expressamente exigida pelo edital, isto é, “água mineral sem gás”, ou se corresponde a produto regulatoriamente distinto, classificado como “água adicionada de sais”.

O edital não solicitou água potável em sentido genérico, água envasada de qualquer natureza ou produto meramente apto ao consumo humano. O objeto foi delimitado, de maneira reiterada, como aquisição de água mineral sem gás. O Termo de Referência, ao descrever o Item 3, consignou expressamente: “ÁGUA MINERAL 500 ML – Sem gás natural”, em pacote com 12 unidades, exigência que integra o núcleo material da contratação.

Nos termos dos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021, a licitação deve observar, entre outros, os princípios da legalidade, da igualdade, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da competitividade, da segurança jurídica e da seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso. Esses vetores não operam isoladamente. A vantajosidade somente é juridicamente aferível entre propostas comparáveis e aderentes ao mesmo objeto.

O menor preço não possui aptidão para tornar aceitável produto diverso daquele definido pela Administração. Admitir o contrário significaria transformar o critério econômico em autorização para afastar a especificação técnica, eliminando a base comum sobre a qual os licitantes formularam seus preços e disputaram o lote.

III.2 – Da vinculação da marca e da impossibilidade de leitura fragmentada da proposta

O item 5.1 do edital exigiu o preenchimento dos campos relativos ao valor, à marca, ao fabricante e à descrição do objeto. O item 5.2 estabeleceu que todas as especificações contidas na proposta vinculam o licitante; e o item 5.4 atribuiu ao proponente responsabilidade exclusiva pelos preços e informações ofertados, vedando a pretensão posterior de alteração sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.

A marca, quando exigida e efetivamente indicada, não constitui informação decorativa ou indiferente. Ela individualiza o produto que serviu de base para a formulação do preço, permite o controle de conformidade e integra o conteúdo objetivo da oferta. Não se pode considerar vinculante apenas a descrição genérica reproduzida do Termo de Referência e, simultaneamente, ignorar a marca especificada pelo próprio licitante.

A proposta deve ser interpretada como unidade. A mera repetição da expressão “água mineral” no campo descritivo não neutraliza a identificação concreta de produto pertencente a categoria distinta. Quando existe incompatibilidade entre a descrição abstrata copiada do edital e a marca efetivamente ofertada, cabe à Administração verificar qual produto foi verdadeiramente individualizado, sem presumir, em favor exclusivo do proponente, uma futura substituição não submetida à disputa.





III.3 – Da distinção sanitária entre água mineral e água adicionada de sais

A distinção sustentada no recurso encontra respaldo nas normas sanitárias. A Resolução RDC nº 274/2005 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária define água mineral natural como aquela obtida diretamente de fontes naturais ou por extração de águas subterrâneas, caracterizada por conteúdo definido e constante de determinados sais minerais, oligoelementos e outros constituintes, consideradas as flutuações naturais.

A água adicionada de sais, disciplinada especificamente pela Resolução RDC nº 182/2017, constitui água própria para consumo humano preparada e envasada com a adição de sais minerais. Embora ambos os produtos sejam destinados ao consumo humano e submetidos a controle sanitário, não se confundem quanto à identidade, à origem, ao processo de produção, à denominação de venda e ao regime regulatório.

A própria Anvisa, em orientação pública sobre águas envasadas, trata separadamente água mineral, água adicionada de sais e água com sabor, esclarecendo que a primeira decorre de fonte natural ou extração subterrânea com características próprias, enquanto a segunda resulta de água potável submetida à adição de sais. A equivalência funcional para matar a sede não elimina a diferenciação jurídica e técnica adotada pela regulação.

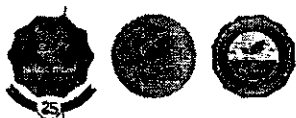
Essa separação é decisiva para o presente certame. Quando a Administração especifica “água mineral”, não cabe ao julgador substituir a categoria escolhida por outra que também seja potável. A alteração do gênero regulatório do produto somente poderia ocorrer por prévia modificação do instrumento convocatório, acompanhada da correspondente publicidade e reabertura das condições competitivas, jamais por interpretação posterior em favor de uma única proposta.

III.4 – Da comprovação objetiva da desconformidade do produto indicado

A consulta à relação oficial mantida pela Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, destinada à identificação das empresas de águas regularizadas perante a Vigilância Sanitária, registra “ÁGUA SANTA SOPHIA”, no Município de Aquiraz, CNPJ nº 04.764.277/0003-03, precisamente na seção intitulada “Relação das empresas de água adicionada de sais regularizadas na Vigilância Sanitária”.

A proposta da recorrida, por sua vez, indica “SANTA SOFIA” para o produto de 500 ml, sem apresentar, nos documentos que integram a oferta examinada, ficha técnica, rótulo, autorização de exploração de fonte mineral ou qualquer outro elemento idôneo que demonstre tratar-se de produto mineral distinto daquele identificado no cadastro sanitário oficial.

A pequena variação gráfica entre “Sofia” e “Sophia” não constitui fundamento suficiente para afastar o dado oficial, especialmente porque a proposta não individualiza outro fabricante, outra fonte ou outro produto que permita reconhecer uma marca autônoma de água mineral. O que existe nos autos é a indicação de denominação comercial correspondente à marca oficialmente classificada como água adicionada de sais, sem prova técnica em sentido contrário.





A Administração não pode basear a aceitação da proposta em produto hipotético, não identificado e não comprovado. O ônus de formular oferta clara, precisa e compatível com o edital pertence ao licitante. A dúvida produzida pela indicação de marca inadequada não autoriza presumir que, no momento da execução, será entregue mercadoria diversa e conforme.

III.5 – Da natureza material da falha e da impossibilidade de substituição posterior

O art. 59, incisos I, II e V, da Lei nº 14.133/2021 determina a desclassificação das propostas que contenham vícios insanáveis, que não obedeçam às especificações técnicas pormenorizadas no edital ou que apresentem desconformidade insanável com outras exigências do instrumento convocatório. Em igual sentido, os itens 7.7.2 e 7.7.5 do edital preveem a desclassificação da proposta que não observe as especificações do Termo de Referência ou incorra em desconformidade insanável.

O item 7.11.1 do edital admite ajustes apenas quando destinados a sanar erros ou falhas que não alterem a substância da proposta. O dispositivo incorpora a diretriz do formalismo moderado, mas, ao mesmo tempo, delimita seus contornos: o saneamento não pode converter-se em reformulação da oferta, substituição do objeto ou escolha de nova marca após o encerramento da disputa.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, notadamente a orientação consolidada a partir do Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário, admite a juntada posterior de documento que apenas comprove condição já existente na data da sessão. Tal diretriz não autoriza criar condição nova, trocar o produto ou alterar a essência da proposta. A diligência serve para demonstrar o que já existia; não para permitir que o licitante passe a oferecer objeto diferente depois de conhecer o resultado competitivo.

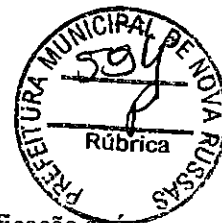
No caso concreto, a substituição da marca “SANTA SOFIA” por marca efetivamente enquadrada como água mineral alteraria a identidade comercial e regulatória do produto, podendo repercutir em origem, fabricante, cadeia de fornecimento, estrutura de custos, documentação sanitária e condições de execução. Não se trata de correção ortográfica, ajuste aritmético ou complementação de informação preexistente, mas de modificação do próprio objeto ofertado.

Também não se mostra juridicamente adequado aceitar a proposta sob a condição de que a vencedora entregue, no futuro, “qualquer água mineral” compatível com o edital. Essa solução eliminaria a função do campo de marca, impediria a comparação objetiva entre as ofertas e concederia à recorrida faculdade que não foi assegurada aos demais competidores: escolher o produto somente após o encerramento dos lances.

III.6 – Da preservação da isonomia e do julgamento objetivo

A isonomia não se resume à igualdade formal de acesso à plataforma eletrônica. Ela exige que todos os licitantes disputem com base no mesmo objeto, submetidos ao mesmo padrão de aceitabilidade. A proposta que considera produto pertencente a categoria regulatória distinta não pode ser comparada, como se equivalente fosse, às propostas formuladas para o fornecimento de água mineral.





O julgamento objetivo, por sua vez, impede que a Administração relativize a especificação após a abertura das propostas para acomodar produto não previsto. A aceitação seletiva de categoria diversa comprometeria a confiança dos participantes na estabilidade das regras e afetaria a própria formação dos preços, pois cada licitante estruturou sua oferta a partir das exigências publicadas.

A desclassificação, nesse contexto, não possui natureza sancionatória. Não se está aplicando penalidade à empresa recorrida nem formulando juízo de desvalor sobre sua conduta. Trata-se de consequência objetiva da incompatibilidade entre a proposta e o objeto, indispensável para preservar a integridade da competição e impedir que a contratação recaia sobre produto não licitado.

III.7 – Da repercussão da desconformidade sobre o lote único

O certame adotou o critério de menor preço por lote e reuniu os cinco itens em lote único. A classificação decorreu do valor global obtido pela composição dos preços de todos os itens, não havendo disputa, adjudicação ou ordenação autônoma para o Item 3.

Por essa razão, não é possível excluir isoladamente o Item 3, manter os demais itens ou autorizar sua substituição sem alterar a proposta global. A retirada ou modificação de componente do lote afetaria a unidade do julgamento e romperia a correspondência entre a oferta submetida à disputa e aquela eventualmente contratada.

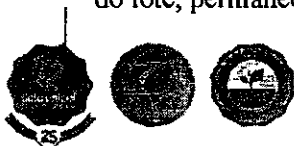
Confirmada a desconformidade material de um dos itens que compõem o lote, a proposta deixa de atender integralmente ao Termo de Referência. A consequência juridicamente adequada é a desclassificação da empresa recorrida no lote único, seguida da convocação da licitante subsequente, respeitada a ordem de classificação e realizada nova análise de aceitabilidade e habilitação.

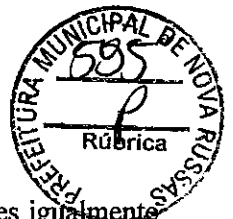
IV – DA NECESSIDADE DE REFORMA DA DECISÃO ANTERIORMENTE PROFERIDA

A decisão inicial de aceitação foi adotada com base nos elementos então considerados suficientes no curso ordinário da sessão. O recurso, entretanto, trouxe ao centro do julgamento questão técnica específica que exige tratamento incompatível com a manutenção do resultado anterior: a marca individualizada no Item 3 pertence, segundo registro sanitário oficial, à categoria de água adicionada de sais.

Uma vez identificada a incompatibilidade material, a Pregoeira não pode atribuir prevalência à decisão pretérita em detrimento do edital. O poder-dever de autotutela, reconhecido de forma histórica pela Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, autoriza e impõe à Administração a revisão de seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, preservados os direitos, o contraditório e os atos suscetíveis de aproveitamento.

O art. 165, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 e o item 12.9 do edital determinam que o acolhimento do recurso invalide apenas os atos insuscetíveis de aproveitamento. Assim, a reforma deve alcançar a aceitação da proposta, a habilitação subsequente e a declaração da empresa recorrida como vencedora do lote, permanecendo válidos os atos anteriores que não dependam desse julgamento.





A reconsideração ora promovida não constitui opção discricionária entre soluções igualmente possíveis. Diante da exigência expressa de água mineral, da marca concretamente ofertada e do enquadramento sanitário oficial do produto como água adicionada de sais, a reforma da decisão é consequência necessária dos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da isonomia e da segurança jurídica.

V – CONCLUSÃO E DECISÃO

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 5º, 11, 59, 165 e 168 da Lei nº 14.133/2021; nos itens 5.1, 5.2, 5.4, 7.7.2, 7.7.5, 7.11.1 e 12.1 a 12.9 do Edital do Pregão Eletrônico nº GM-PE010/2026; nas especificações do Termo de Referência; e nas normas sanitárias aplicáveis às águas envasadas, DECIDO:

- a) CONHECER do recurso administrativo interposto por FRANCISCO C. M. NETO LTDA, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade;
- b) no mérito, DAR-LHE INTEGRAL PROVIMENTO, reconhecendo que o produto indicado pela empresa AURIMAR BARBOSA FERNANDES no Item 3 do lote único não corresponde à categoria “água mineral sem gás” exigida pelo instrumento convocatório;
- c) RECONSIDERAR E REFORMAR a decisão anteriormente proferida por esta Pregoeira, que havia aceitado a proposta e habilitado a empresa AURIMAR BARBOSA FERNANDES;
- d) DESCLASSIFICAR a proposta da empresa AURIMAR BARBOSA FERNANDES para o LOTE ÚNICO, em razão do descumprimento material das especificações técnicas do Item 3 e da impossibilidade jurídica de substituição posterior da marca ou do produto ofertado;
- e) DECLARAR SEM EFEITO, exclusivamente quanto à recorrida, os atos subsequentes dependentes da aceitação ora reformada, inclusive sua habilitação e declaração como vencedora do lote, preservando-se os demais atos do procedimento suscetíveis de aproveitamento;
- f) DETERMINAR o retorno do certame à fase de julgamento e aceitação das propostas, com a convocação da licitante subsequente, observada rigorosamente a ordem de classificação, para análise de sua proposta e, se for o caso, dos documentos de habilitação;
- g) DETERMINAR o registro desta decisão no sistema eletrônico, sua juntada integral aos autos e a ciência de todos os interessados, com o regular prosseguimento do procedimento;





Nova Russas
PREFEITURA



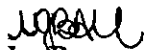
+Empenho
+Resultados



h) CONSIDERAR exercido, de forma integral, o juízo de reconsideração previsto no art. 165, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e no item 12.5 do edital, razão pela qual não subsiste necessidade de remessa do recurso à autoridade superior para manutenção da decisão reformada, sem prejuízo das competências de controle e homologação previstas na legislação e no regulamento aplicável.

Publique-se. Registre-se. Cientifiquem-se os interessados. Prossiga-se.

Nova Russas/CE, 24 de julho de 2026.


Ivina Guedes Bernardo de Aragão Martins
Pregoeira do Município de Nova Russas/CE

