

DECISÃO DO PREGOEIRO – RECURSO ADMINISTRATIVO

Processo Administrativo nº: 074/2024

Pregão Eletrônico nº: 90016/2025

Objeto: Aquisição de Herbicida e Inseticidas para tratamento fitossanitário de grãos armazenados na Rede Armazenadora da **CEAGESP** – Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo para o ano de 2025, conforme especificações constantes do ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA.

Recorrente: EBRAPY AGRONEGÓCIOS LTDA.

Trata-se a presente de julgamento de RECURSO administrativo apresentado pela empresa EBRAPY AGRONEGÓCIOS LTDA, opondo-se à decisão do Pregoeiro que inabilitou a empresa recorrente por descumprimento ao item 7.6.1.5.6. do Edital.

I. DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Após o informe do prazo para registro da intenção de recurso em sessão pública do dia 06/08/2025, as empresas SANIGRAN LTDA e EBRAPY AGRONEGÓCIOS LTDA, por apresentarem os pressupostos legais para admissibilidade de suas peças recursais, tiveram suas intenções de recorrer aceitas pelo Pregoeiro. No entanto, apenas a empresa EBRAPY AGRONEGÓCIOS LTDA interpelou a decisão com a formalização de recurso administrativo.

Assim, o presente julgamento de recurso será analisado, fundamentalmente, considerando os termos impetrados. Os documentos relacionados encontram-se disponíveis para consulta no sítio www.gov.br/compras e fisicamente constantes no processo administrativo nº 074/2024.

II. DO(S) ARGUMENTO(S) DA EMPRESA RECORRENTE

Nas razões de seu inconformismo, a recorrente alega irregularidade nos atos administrativos praticados pelo Pregoeiro nos seguintes procedimentos:

A licitante recorrente insurge-se contra sua inabilitação, sustentando, em suma, que “o exercício a ser considerado para fins de análise do enquadramento como ME/EPP na presente licitação não poderia ser o dia 30/04/2024 para o exercício de 2023, mas sim o de 2024”.

Assim, fundamentando toda sua interposição nessa linha argumentativa, a empresa requer que seja julgado seu Recurso como procedente, com base no ponto destacado, culminando na consequente desclassificação da vencedora do pregão eletrônico nº 90016/2025.

III. DAS CONTRARRAZÕES

Não houve manifestação de contrarrazões pela empresa recorrida.

IV. DA ANÁLISE DO RECURSO

Um dos princípios basilares que regem os procedimentos licitatórios é o da **vinculação ao instrumento convocatório**. Nele, conforme expresso no artigo 31 da Lei nº 13.303/16, é determinado que, tanto a Administração Pública quanto os participantes devem obedecer estritamente às disposições contidas no edital, definidas como as "leis internas" do certame, as quais vinculam a Administração Pública e os licitantes a tais predefinições. Qualquer exigência que extrapole os seus limites representa ofensa direta a este princípio e ao da legalidade, que dele decorre.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 179/2021 - Plenário, aduz que "Os esclarecimentos prestados pela Administração ao longo do certame licitatório possuem natureza vinculante, não sendo possível admitir, quando da análise das propostas, interpretação distinta, sob pena de violação ao instrumento convocatório". Ora, o mesmo raciocínio se aplica à interpretação das próprias cláusulas editalícias, que devem ser mantidas conforme seu texto original para garantir a previsibilidade e a isonomia. A aplicação deste princípio é crucial para a segurança jurídica, assegurando que as regras do jogo, uma vez definidas e publicadas, não sejam alteradas ou interpretadas de forma discricionária durante o processo licitatório.

Logo, passemos à análise do recurso impugnatório.

No caso em tela, a licitante recorrente pleiteia que sua desclassificação "revela-se equivocada, uma vez que a própria cláusula 7.6.1.5.6 do edital estabelece que para fins de definição do último exercício social da DRE a ser exigida, será considerado, na data de abertura da sessão pública, o prazo legal fixado pelo artigo 1.078 do Código Civil...".

A EBRAPI também alega a existência de uma "contradição interna" na cláusula 7.6.1.5.6, afirmando que a menção explícita a "para o exercício de 2023, o dia 30/04/2024" conflita com a interpretação do art. 1.078 do Código Civil que, para uma sessão em 2025, remeteria ao exercício de 2024. A empresa sustenta que tal ambiguidade não pode ser interpretada em seu prejuízo, especialmente porque sua DRE de 2024 e o registro na JUCESP confirmam seu enquadramento como EPP. A Recorrente ainda refuta qualquer alegação de fraude, asseverando que seu enquadramento como EPP é regular e devidamente comprovado, tanto formalmente (via JUCESP) quanto materialmente (pelo faturamento de 2024), distinguindo seu caso da jurisprudência do TCU que coíbe declarações falsas.

Entretanto, ao contrário do proposto em recurso, a questão central desta controvérsia reside na interpretação temporal das exigências editalícias. O edital estabelece de forma explícita um ano de referência para a DRE, o que pode ser percebido como um "marco temporal fixo" para a qualificação financeira. E, nesse caso, a inabilitação se deu pela não conformidade com o ano de referência explicitamente exigido pelo instrumento convocatório. Por conseguinte, este cenário sublinha a importância da análise detalhada das cláusulas editalícias, pois estabelecem critérios específicos mandatórios de habilitação neste certame em particular.

(A) Da Análise da Cláusula 7.6.1.5.6 do Edital.

A Cláusula 7.6.1.5.6 do Edital estabelece de forma clara e inequívoca o critério para a definição do "último exercício social" da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) a ser exigida. O texto prevê que "Para fins de definição do último exercício social da DRE a ser exigida, será considerado, na data de abertura da sessão pública, o prazo legal fixado pelo Código Civil, art. 1.078, qual seja, para o exercício de 2023, o dia 30/04/2024".

Esta cláusula é de fundamental importância para a verificação do enquadramento de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), pois define de maneira específica qual DRE deve ser apresentada para comprovar o faturamento bruto anual. A data da sessão pública do Pregão Eletrônico nº 90016/2025, conforme preâmbulo do edital, foi em 26 de junho de 2025. A redação da cláusula, ao fixar expressamente o exercício de 2023 e a data de 30/04/2024, indica uma escolha deliberada da Administração para estabelecer um ponto de referência temporal específico, independentemente da data exata de abertura do certame em anos subsequentes.

Outrossim, afiançando a metodologia de referência temporal adotada pela Administração no Edital, a Cláusula 8.2.4.b.1, que trata da documentação econômico-financeira para o Balanço Patrimonial, também define prazos e exercícios específicos. Esta cláusula exige o balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, já exigíveis e apresentados na forma da Lei, e especifica que "Para fins de definição dos 2 (dois) últimos exercícios sociais do Balanço Patrimonial a ser exigida, será considerado, na data de abertura da sessão pública, o prazo legal de registro do referido documento na Junta Comercial, Receita Federal ou Cartório, fixado pelo Código Civil, art. 1.078, qual seja, o dia 30/04/2023 (exercício 2022) e 30/04/2024 (exercício 2023)".

Embora esta cláusula se refira ao Balanço Patrimonial e não diretamente à DRE para fins de enquadramento de ME/EPP, sua presença no edital reitera a abordagem da Administração de utilizar o art. 1.078 do Código Civil para fixar prazos de exigibilidade para exercícios específicos (2022 e 2023), independentemente da data exata da sessão de abertura. Isso sinaliza uma intenção de padronizar a base de dados financeiros para análise, promovendo a previsibilidade e a uniformidade na avaliação dos licitantes em diferentes certames abertos em um determinado período. A Administração, ao estabelecer tais marcos temporais fixos, busca simplificar o processo de verificação e reduzir potenciais disputas decorrentes de interpretações variáveis do que seria o "último" documento disponível.

Em suma, é notório o registro em Edital de cláusulas e critérios indiscutíveis de interpretações dúbiais ou ambíguas para o caso em questão.

(B) Do Prazo de Abertura do Certame

Quanto ao período de abertura de referido Pregão Eletrônico, há de se destacar, adicionadamente, o ponto a seguir: é imperioso salientar, considerando o prazo final de entrega da Escrituração Contábil Digital (ECD) das empresas obrigadas, determinado para 30/06/2025* pela Receita Federal, e a data da abertura das propostas deste certame, sucedida em 27/06/2025, que requisitar documentos de demonstrações contábeis dos interessados com período de encaminhamento aos órgãos competentes ainda sem o seu encerramento, sinalizaria grave desacato ao Princípio da Isonomia, haja vista sua precípua busca da asseguração da igualdade de condições e oportunidades para todos, promovendo justiça e transparência ao instrumento convocatório. E neste caso, prefigurada tal incerteza de cenário, se abriria margem para a divergência de demonstrações contábeis entregues pelos licitantes, tendo em vista que alguns enviariam documentos mais recente e outros, ao contrário, entregariam demonstrações antigas, obtendo todos, porém, o prazo legal e a regularidade, fixados pelo artigo 1.078 do Código Civil, respeitados.

* Artigo 5º da Instrução Normativa RFB nº 2142, de 26 de maio de 2023: "A ECD deve ser transmitida ao Sistema Público de Escrituração Digital (Sped) até o último dia útil do mês de junho (30) do ano subsequente ao ano-calendário a que se refere a escrituração".

(C) Do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é um dos pilares do direito administrativo licitatório, conforme expresso no artigo 31 da Lei nº 13.303/16 e amplamente consolidado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). Este princípio impõe que tanto a Administração Pública quanto os licitantes devem se ater estritamente às normas e condições estabelecidas no edital, que se torna a "lei interna" do certame.

Trazendo novamente à reflexão, o mesmo Acórdão 179/2021 – Plenário expressa que: “*O instrumento convocatório vincula as partes: administração e licitantes, servidores e empresários. É um dos princípios basilares da licitação. Com efeito, uma vez estabelecidas as regras do jogo, não se pode alterá-las durante a disputa*”.

Ou seja, a literalidade da norma editalícia prevalece em face do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. O edital é a lei interna da licitação e suas disposições devem ser rigorosamente observadas por todos os participantes e pela própria Administração. Permitir uma interpretação diversa da expressamente contida no edital comprometeria a segurança jurídica e a isonomia entre os licitantes.

A menção específica ao "exercício de 2023" e à data "30/04/2024" na Cláusula 7.6.1.5.6 não é meramente ilustrativa ou exemplificativa, mas, sim, definidora do exercício de referência para a DRE. Se a intenção da Administração fosse exigir sempre o último exercício social disponível e juridicamente maduro na data da sessão, o edital não teria fixado expressamente o ano de 2023 e a data de 30/04/2024. A data da sessão pública (26/06/2025) é o marco temporal para verificar se o prazo de 30/04/2024 para o exercício de 2023 já havia expirado, o que de fato ocorreu, tornando a DRE de 2023 exigível e passível de verificação. A Administração adota uma abordagem de "instantâneo" para a qualificação financeira, exigindo que os licitantes demonstrem seu status com base em um período passado específico e predeterminado. Essa metodologia oferece uma simplicidade administrativa considerável e garante que todos os licitantes sejam avaliados em relação ao mesmo marco financeiro histórico, promovendo igualdade e previsibilidade no processo.

Portanto, a adesão estrita ao edital como instrumento legal autônomo é uma prática que confere estabilidade e previsibilidade aos processos licitatórios. Ao definir explicitamente os exercícios sociais de referência para a DRE e o Balanço Patrimonial, o edital cria um quadro de avaliação financeiro que é fixo e imutável para aquele certame, independentemente de quando a sessão pública ocorrer ou de qual seria o "último" documento disponível em uma interpretação mais flexível. Esta abordagem da Administração prioriza a uniformidade e a clareza das regras, o que é fundamental para um ambiente de contratação pública equitativo.

Por fim, assinalo que a conduta deste Pregoeiro está adstrita ao que foi estritamente definido no instrumento convocatório, cumprindo todas as exigências editalícias e legais vigentes e aplicáveis na data da sessão.

V. DA DECISÃO

Por todo exposto e segundo entendimento aos princípios basilares da licitação pública e os deveres correlatos, primando pelos princípios gerais que regem o Direito Administrativo, em consonância com os ditames da Lei nº 13.303/2016, Decreto Federal nº 10.024/2019, Lei 14.133/2021, no que couber, termos do edital e todos os atos até então praticados, bem como

em atenção ao recurso impetrado pela recorrente, **DECIDO POR ADMITIR E CONHECER O RECURSO** interposto pela empresa EBRAPI AGRONEGÓCIOS LTDA e, no **MÉRITO**, julgá-lo **IMPROCEDENTE**.

Ressalto que a presente decisão não é vinculativa à autoridade superior competente, apenas faz uma contextualização fática e documental com base no que foi carreado ao processo administrativo, confrontando-o com os elementos do edital e da Lei, de modo a fornecer subsídios à autoridade superior à quem cabe a decisão final, ratificando ou não a decisão do Pregoeiro.

Por fim, a decisão do Pregoeiro é submetida à Autoridade Superior para apreciação e posterior ratificação, nos termos do inciso IV, do artigo 13º do Decreto nº 10.024/2019.

São Paulo, 27 de agosto de 2025.

Gerson Ulisses de Moraes Junior
Pregoeiro