

**BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO S.A**  
**BANDES**

**Pregão BANDES Eletrônico:** 2020/005

**Processo Administrativo:** 241/2020

Recorrente: Alelo S.A.

**DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO**

**Objeto**

Contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de administração e fornecimento de cartões eletrônicos de alimentação e refeição, conforme especificações estabelecidas neste Edital e de seus Anexos.

**Relatório:**

Na sessão pública realizada no dia 18.01.2021, a empresa SODEXO PASS DO BRASIL E COMÉRCIO S.A. sagrou-se vencedora do certame, ao apresentar um desconto de -4,61% (quatro vírgula sessenta e um percentuais negativos) na disputa, com o valor final de R\$ 3.606.768,78, para o prazo de 12 (doze) meses.

Na fase de habilitação fora requerida – em sede de diligência – para complementação da documentação apresentada, a apresentação da certidão ou registro da empresa arrematante no Conselho Regional de Administração de São Paulo - CRA-SP, tendo a licitante, em seguida, atendido a solicitação efetuada.

Feita a habilitação, a fornecedora ALELO S.A. apresentou intenção de recurso, alegando, em suma, que a diligência efetuada violou o princípio da isonomia, *“uma vez que não cabe ao pregoeiro exigir e aceitar documentos de habilitação (Registro no Conselho Regional competente – subitem 9.1), após o limite de prazo estabelecido em edital, tal conduta viola o princípio da isonomia que deve presidir todo e qualquer procedimento licitatório (art. 3º, da Lei nº 8666/93). Aliás, o §3º, do art. 43 da Lei de Licitações nº 8666/93, deixa patente a impossibilidade de ser incluído documento posteriormente à fase apropriada”*. Requereu, pois, a reconsideração da decisão e consequente inabilitação da ora arrematante.

Em contrarrazões, a fornecedora SODEXO alega, em resumo, que apresentou toda a documentação habilitatória exigida, incluindo a certidão de registro no CRN-SP, atendendo ao requisito de qualificação técnica. Sustenta que o Bandes é entidade beneficiária do PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, estando sujeito às regras desse programa. Informa que a recorrente não apresentou impugnação quanto à exigência de qualificação técnica no edital e que tampouco recorreu no tocante ao registro da licitante vencedora no CRN-SP. Pugnou, ao final, pela manutenção da decisão que a declarou vencedora do certame.

É o relatório.

**1. Dos Requisitos de Admissibilidade:**

Inicialmente, cumpre salientar que a Recorrente apresentou intenção de recurso devidamente motivada dentro do prazo disponibilizado no Portal [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).

Preenchidos os requisitos legais, as intenções recursais foram aceitas e foi aberto o prazo para a apresentação de razões e contrarrazões.

O recurso interposto pela Recorrente foi feito nos termos da Lei, observando a tempestividade, a legitimidade e a motivação, razão pela qual foi conhecido por esta Pregoeira.

É a síntese.

## 2. Da análise:

Insurge-se a recorrente ante a conduta adotada pela pregoeira, na sessão pública em continuidade, consistente em solicitar a certidão de registro da fornecedora SODEXO no CRA-SP, em sede de diligência, como forma de complementação da documentação apresentada pela vencedora da disputa.

Assevera ter havido o descumprimento do item 12.4 do Edital, que exige a apresentação da documentação habilitatória no momento do encaminhamento da proposta, conforme Decreto Federal 10.024/2019, citando também violação aos artigos *art. 3º, e 43 da Lei nº 8666/93*.

Inicialmente, é de se registrar que o BANDES, por força da lei nº 13.303/16, elaborou e publicou seu Regulamento de Licitações e Contratos, de forma que as licitações e contratações efetuadas por esta Instituição são por ele regidas. Assim, não há que se fazer menção à Lei nº 8.666/93, por ser impossível seu uso neste tipo de contratação.

Quanto ao mais, ao contrário do que restou afirmado pela recorrente, apesar da diligência efetuada, a licitante vencedora **preencheu todos os requisitos habilitatórios** exigidos no anexo II.

Isso porque o item 5 do anexo II do edital em referência, consentâneo com o artigo 72, inciso I do Regulamento de Licitações e Contratos do Bandes, estabelece em seu primeiro subitem a exigência de **Registro no Conselho Regional competente** para fins de comprovação de Qualificação Técnica.

Nesse esteio, a arrematante apresentou o seu registro no **Conselho Regional de Nutrição de São Paulo/SP**, atendendo, pois, à exigência contida no Edital em referência.

Nesse ponto, merece destaque que a questão do registro da empresa fornecedora de ticket/vale-alimentação na entidade profissional competente é ainda controvertida e movida a debates nos Tribunais. Assim, não é incomum que as empresas participantes de licitações com o objeto ora proposto sejam registradas nos Conselhos de Administração e também nos de Nutrição, eis que há normativos dos respectivos Conselhos para a exigência de ambos.

Vejam-se:

Sobre registro no CRA - Lei 4.769/65:

*“Art. 15 - Serão obrigatoriamente registrados nos CRAs as empresas, entidades e escritórios técnicos que explorem, sob qualquer forma, atividades de Administrador, enunciadas nos termos desta Lei. “*

Sobre o registro no CRN - Resolução 378/2005 - Conselho Federal de Nutrição – CFN:

*“Artigo 2º - A pessoa jurídica, de direito público ou privado, cujo objeto social ou atividades estejam ligados à alimentação e nutrição humanas, deverá registrar-se no Conselho Regional de Nutricionistas (CRN) com jurisdição no local de suas atividades.*

*§1º. Consideram-se pessoas jurídicas obrigadas ao registro no CRN:*

*(...) inciso VII – As empresas de refeição-convênio que fornecem alimentação por meio de credenciamento de terceiros, **desde que tenham registro no PAT.**”(grifei)*

Considerando que o Bandes é uma instituição beneficiária do **Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT**, deve se submeter às regras que regem esse programa. Baseado nisso, o anexo I do Edital nº 2005/005 – Termo de Referência, trouxe a seguinte previsão:

1. OBJETO

1.1. Contratação de empresa de serviço de implementação, gerenciamento, e administração de auxílios alimentação e refeição, via cartão magnético e/ou cartão eletrônico, com tecnologia de chip, e respectivas cargas de créditos mensais, **em atendimento às exigências do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT**, destinados aos empregados do BANDES. (grifei)

Nesse sentido, também se fez constar no item 7 do contrato - “**Obrigações da Contratada**” - a seguinte condição:

*XVII. Comprovar o registro relativo ao Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, conforme a Lei 6.321 de 1976.*

As previsões contidas no PAT também devem, pois, ser atendidas pelo Bandes. Nesse sentido, veja-se que há exigência nos normativos relacionados ao PAT, de que os responsáveis técnicos estejam devidamente inscritos nos Conselhos Regionais de Nutrição, como se verifica na Portaria Interministerial nº 66/2006, como segue:

*Art. 5º Os programas de alimentação do trabalhador deverão propiciar condições de avaliação do teor nutritivo da alimentação, conforme disposto no art. 3º do Decreto nº 05, de 14 de janeiro de 1991.*

*(...)*

*§ 11. As empresas fornecedoras e prestadoras de serviços de alimentação coletiva do PAT, bem como as pessoas jurídicas beneficiárias na modalidade autogestão deverão possuir responsável técnico pela execução do programa.*

*§ 12. O responsável técnico do PAT é o profissional legalmente habilitado em nutrição, que tem por compromisso a correta execução das atividades nutricionais do programa, visando à promoção da alimentação saudável do trabalhador.*

Considerando-se, pois, a existência da Resolução 378/CFN supracitada - que contém a exigência de registro no CRN das empresas que fornecem alimentação por meio de credenciamento de terceiros, **desde que tenham registro no PAT** - bem como o fato de que tal exigência encontra-se em pleno vigor, o atestado de registro da empresa no CRN atende a previsão do item 5.1, inciso II do Edital de Pregão 2020/005.

A propósito disso, é de se ver que ***as empresas participantes do presente certame – todas elas – possuem registro tanto no CRA-SP, quanto no CRN-SP***, o que corrobora a informação de suficiência do registro apresentado, como também a existência de dúvida razoável no tocante ao assunto em questão, dada a existência de normativos que vinculam o exercício profissional do objeto em apreço a mais de um Conselho.

Veja-se, nesse sentido, o extrato a seguir:

*“Com relação ao presente item fica patente que a exigência de comprovação do registro ou inscrição no CRA e CRN é fruto de disposições contidas em normativos oriundos dos referidos conselhos e como tal deve constar sim do edital sob análise como obrigação a ser cumprida pelas licitantes. (...) Entretanto, apresenta-se pertinente, no caso, a proposição de determinação a Unidade em apreço no sentido de que em futuras contratações de serviços de alimentação para seus empregados faça constar dos editais, de forma clara e detalhada, a fundamentação legal para a exigência de registro ou inscrição das licitantes no CRA e no CRN (acórdão 1071/2009 – Pleno TCU)”.*

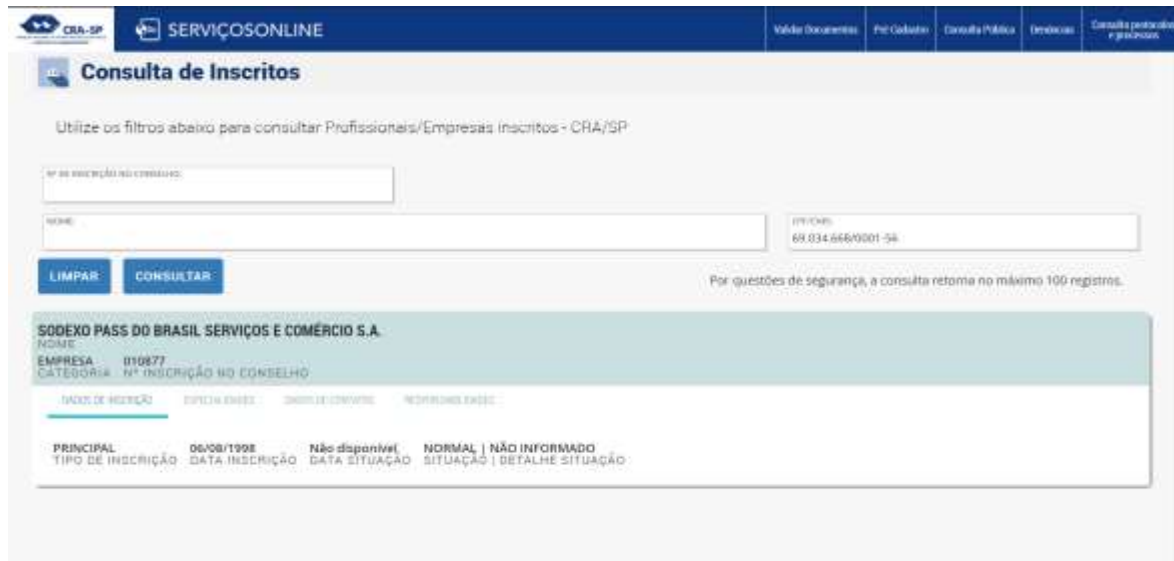
Assim, em razão do fato de que no Edital nº 2020/005 se fez constar – de forma genérica – a informação de que deveria ser apresentado o registro da licitante na entidade profissional competente, é que ***tanto o atestado do CRA-SP, quanto o do CRN-SP, poderiam ser igualmente aceitos***.

Cabe salientar que, obviamente, não se trata de aceitar a apresentação de registro do fornecedor em qualquer conselho, mas de permitir a ***ampliação da disputa*** e a ***obtenção de proposta mais vantajosa para o Bandes***, sem que esta Instituição se imiscuisse no debate que permeia a questão da existência, ou não, da competência inerente a um ou outro conselho profissional, até então hábeis para o registro em questão. É de se concluir que a alternatividade constante no item 5, subitem 5.1, é benéfica aos interessados e à promoção da competitividade, privilegiando, desta forma, o interesse público.





Na ocasião, a informação de registro da empresa no CRA-SP também pôde ser aferida através do website do conselho, veja-se:



Resta patente, pois, que a empresa vencedora do certame possui registro em ambos os conselhos.

Assim, constatada a existência de registro no CRA-SP foi que – em diligência, e apenas para fins de complementação – fora solicitado o documento de registro da empresa no citado conselho, o que **logrou confirmar o que já estava informado na habilitação**.

Repise-se, por oportuno, que ainda que não houvesse informação de registro da SODEXO no CRA-SP, **a certidão de registro dessa empresa no CRN-SP já era causa suficiente para sua habilitação**.

Registre-se que, por obediência aos **princípios da isonomia** e da **vinculação ao instrumento convocatório**, esse mesmo tratamento seria conferido às licitantes remanescentes, acaso viessem a ser convocadas neste certame. É dizer que a apresentação de registro no CRA **ou** no CRN supre a exigência contida no item 5.1 do anexo II do edital em referência.

Merece enlevo, inclusive, a peça impugnatória apresentada pelo Conselho Regional de Administração do Espírito Santo - CRA/ES, reivindicando alteração do edital em comento para constar no item em referência a exigência de registro da empresa no CRA/ES.

Por ocasião da resposta desta Instituição, restou consignado que:

“(…)

Porém, como já dito anteriormente, o edital **não traz restrição** em sua solicitação o que mostra evidente a **intenção objetiva de ampliação da disputa**, bem como a **possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa para o Bandes**, de maneira que os interessados que preencham os requisitos estabelecidos no Instrumento Convocatório possam participar da licitação. Mesmo que para isso, eventualmente, a opção correta para as licitantes seja o registro junto ao Conselho da Administração regional.

Desta feita, estando dispostos no Edital os requisitos de ordem técnica estabelecidos para fins de comprovar a capacitação do licitante para a devida execução do objeto licitado e sendo o Edital a lei que rege o certame, não há que se falar em ilegalidade e é totalmente desnecessária sua retificação.

Por fim, cabe salientar que o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que, nas licitações, somente se pode fazer exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações que deverão ser assumidas pela futura contratada. Assim, as exigências técnicas incorporadas ao Edital de Pregão Eletrônico nº 2020/005 respeitam e contemplam o conteúdo almejado na contratação.”(grifei)

Assim, restou delineada a intenção inserta no edital em questão de privilegiar a **ampliação da disputa**, bem como a **obtenção da proposta mais vantajosa** para o Bandes, **prescindindo-se de estabelecer restrições** inerentes à qualificação técnica dos licitantes, com relação aos seus respectivos conselhos de classe.

Cabe destacar, ainda, que a questão então exposta na peça impugnatória versava sobre a necessidade, requerida pelo CRA/ES, de que o edital fosse alterado para fins de se exigir a certidão de registro no CRA/ES como item de qualificação técnica. Daí dizer que a análise então efetuada enfrentou apenas e tão somente o aspecto vindicado pelo citado conselho, tendo sido tal pleito indeferido, ou seja, **foram mantidas as previsões de qualificação técnica estabelecidas no Edital de Pregão Eletrônico nº 2020/005**.

Dessarte, ainda que se possa inferir que a atividade básica a ser exercida seja a de “Administração de Benefícios”, não se deve olvidar - como bem ressaltou a arrematante em contrarrazões - que o Bandes figura no rol de empresas Beneficiárias do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT. Tal fato implica dizer que esta Instituição está sujeita às regras que balizam o programa em questão, razão pela qual no Edital nº 2020/005 há menção à necessidade de atendimento das exigências do citado programa.

Diante disso, considerando-se o fato que de já havia sido implementado o requisito objetivo inerente à qualificação técnica, a diligência promovida fora efetuada apenas para efeito de complementação da informação contida no atestado de capacidade técnica que continha o número de registro da licitante vencedora junto ao CRA-SP.

Cumprе salientar, por oportuno, que a empresa recorrente, embora questione a diligência efetuada, não impugnou ou solicitou esclarecimentos quanto ao item 5.1 do anexo II do edital nº 2020/005, somenos refutou em razões de recurso, a apresentação do registro da licitante vencedora no CRN.

Assim, entende-se que a questão levantada pela recorrente reflete apenas o **apego ao rigor formal**. Nesse ponto, cabe trazer a lume o entendimento de Marçal Justen Filho, como segue abaixo:

*“Interpretação das exigências e superação de defeitos*

*Nesse panorama, deve-se interpretar a Lei e o Edital como veiculando exigências instrumentais. A apresentação de documentos, o preenchimento de formulários, a elaboração das propostas, não se constituem em condutas ritualísticas. Não se trata de verificar a habilidade dos envolvidos em conduzir-se do modo mais conforme ao texto da lei. Todas as exigências são o meio de verificar se o licitante cumpre os requisitos de idoneidade e se sua proposta é satisfatória e vantajosa.*

*Portanto, deve-se aceitar conduta do sujeito que evidencie o preenchimento das exigências legais, ainda quando não seja adotada a estrita regulação imposta originariamente na Lei ou no Edital. Na medida do possível, deve promover, mesmo de ofício, o suprimento de defeitos de menor monta. Não se deve conceber que toda e qualquer divergência entre o texto da Lei ou do Edital conduz à invalidade, à inabilitação ou à desclassificação.*

*O problema prático reside em estabelecer limites. Todo e qualquer defeito é supérfluo? A resposta é negativa. Deve-se verificar se a Lei ou o Edital estabeleceram determinada exigência, prevendo uma única e inquestionável alternativa para atendimento ao requisito, sem qualquer margem de dúvida. Quando tal se passar, o defeito é impossível de ser sanado. Nem sempre é assim, pois é usual o texto legal ou editalício deixar margem a dúvidas ou admitir diversas interpretações. Deve-se ter em conta que o formalismo não autoriza que a Administração repute que a interpretação por ela própria adotada é a única cabível; isso nada tem a ver com formalismo da lei 8.666 e retrata, tão-somente, uma tradição na prática administrativa. Havendo vários sentidos possíveis para a regra, deverão prestigiar-se todos aqueles que conduzam à satisfação do interesse público. (“Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 7ª edição, págs. 79 e 80).”*

Veja-se nesse sentido, o ILC nº 72 de fevereiro de 2000, pg 116:

*(...)Mas consoante nos ensina Hely Lopes Meirelles, em Licitação e Contrato Administrativo, Editora Revista dos Tribunais, 7ª edição, p. 10, “O princípio do formalismo não significa que a Administração deva ser ‘formalista’ a ponto de fazer exigências inúteis ou desnecessárias à licitação, como também não quer dizer que se deva anular o procedimento ou o julgamento, ou inabilitar licitantes ou desclassificar propostas diante de simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta desde que tais omissões ou irregularidades sejam irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes”.*

*O Superior Tribunal de Justiça, no Mandado de Segurança nº 5.418/DF, nessa linha, ponderou que o formalismo no procedimento licitatório não significa que se possam desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes.*

*A licitação é, então, um procedimento formal, mas o administrador não pode adotar uma interpretação formalista ao extremo, vindo a prejudicar o próprio interesse público.*

Dito isso, uma vez atendida a exigência de qualificação técnica inserta no edital de pregão nº 2020/005, é de se ver que a alegação apresentada pela recorrente denota **apego excessivo ao formalismo**, o que **vai de encontro à obtenção da proposta mais vantajosa e ao atendimento do interesse público**.

Nesse ponto, merece destaque o fato de que a proposta inicial cadastrada pela licitante vencedora foi a de menor preço, portanto, a presente vantajosidade não deve ser mitigada por conta de rigor ritualístico ou excesso de formalismo.

Destaque-se que o formalismo tem sido analisado pelos Tribunais e a jurisprudência introduziu inovações importantes para a solução de questões práticas. Cabe descrever a decisão em Mandado de Segurança nº 5.418/DF, do STJ, cuja ementa já explicita a relevância dessa temática:

*“Direito Público: mandado de segurança. Procedimento Licitatório. Vinculação ao Edital. Interpretação das Cláusulas do Instrumento Convocatório pelo Judiciário, fixando-se o Sentido e o Alcance de cada uma delas e Escoimando Exigências Desnecessárias e de Excessivo Rigor Prejudiciais ao Interesse Público. Possibilidade. Cabimento do Mandado de Segurança para esse fim. Deferimento.”*

A respeito do Mandado de Segurança nº 5.418/DF:

*“A importância do julgado decorre da orientação consagrada pelo Poder Judiciário. Tratou-se de assegurar a necessidade de interpretar as exigências da lei e do ato convocatório como instrumentais em relação à satisfação do interesse público. Mesmo vícios formais – de existência irrefutável – podem ser superados quando não importam prejuízo ao interesse público ou ao dos demais licitantes. Não se configura lesão ao interesse de outro licitante restrito apenas à questão de ser derrotado. É imprescindível evidenciar que os defeitos ou vícios da proposta ou documentação traduzem frustração ao espírito competitivo, à lisura da disputa ou à razão que conduziu a adoção de certa exigência. Esse tratamento deve ser reservado a todos os licitantes, em igualdade de condições.” (Marçal Justem Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 7ª edição, 74-75)*

Assim, vê-se que os princípios atinentes ao processo administrativo licitatório foram devidamente respeitados, em especial a legalidade, a vinculação ao instrumento convocatório e a isonomia.

Urge reiterar que, à exceção do CRA/ES, **não foram feitos questionamentos, impugnações ou pedidos de alteração do tópico referente à qualificação técnica** no edital em comento, o que labora em favor da anuência e compreensão dos partícipes no tocante ao conteúdo do Edital nº 2020/005.

### 3. Conclusão:

Pelos motivos acima elencados, conheço do recurso apresentado pela empresa **ALELO S.A.** e, no mérito, **NEGO PROVIMENTO**.

Submeto a presente decisão à apreciação do Diretor de Administração e Finanças desta Instituição, para ratificação ou reforma.

Vitória, 08 de fevereiro de 2021.

**Andressa Maria Gujansky Santana dos Santos**  
Pregoeira BANDES