



**TERMO DE JULGAMENTO**  
**“IMPUGNAÇÃO AO EDITAL”**

**TERMO:** DECISÓRIO  
**FEITO:** IMPUGNAÇÃO  
**RECORRENTE:** COOPBRASIL - COOPERATIVA DE TRABALHO MULTIDISCIPLINAR DOS PROFISSIONAIS DE SAUDE SECRETARIA DE SAÚDE DE HORIZONTE  
**RECORRIDO:** SECRETARIA DE SAÚDE DE HORIZONTE  
**REFERÊNCIA:** EDITAL DA LICITAÇÃO  
**MODALIDADE:** PREGÃO ELETRÔNICO  
**Nº DO PROCESSO:** 2021.08.03.1 - SRP  
**OBJETO:** SELEÇÃO DE MELHOR PROPOSTA PARA O REGISTRO DE PREÇOS VISANDO FUTURAS E EVENTUAIS CONTRATAÇÕES DE PESSOA JURÍDICA, ADMITINDO O FORMATO DE COOPERATIVA, PARA ATENDER AS NECESSIDADES COMPLEMENTARES DE SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO EM SAÚDE JUNTO À REDE MUNICIPAL DE SAÚDE DE HORIZONTE (CE), CONFORME ESPECIFICAÇÕES CONTIDAS NO TERMO DE REFERÊNCIA.

**I – PRELIMINARES**

**A) DO CABIMENTO**

Trata-se de impugnação interposta pela **COOPBRASIL - COOPERATIVA DE TRABALHO MULTIDISCIPLINAR DOS PROFISSIONAIS DE SAUDE**, contra os textos constantes do edital da licitação realizada pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE HORIZONTE**, em tela.

A petição foi protocolizada via e-mail, procedimento pelo qual não desabona a materialidade do feito, uma vez que não delimitou-se de modo diverso em edital do processo.

A peça encontra-se fundamentada, apresentando, ademais, as formalidades mínimas exigidas no edital licitatório, contendo ainda o pedido pelo qual se pleiteia a demanda.

Desta feita, verifica-se a regularidade no tocante ao cabimento da presente impugnação, nos termos do item 10.1 do ato convocatório:





**10.1- SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTO E IMPUGNAÇÃO:**  
Qualquer pessoa física ou jurídica poderá, no prazo de até 03 (três) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, solicitar esclarecimento ou impugnar o ato convocatório deste Pregão.

Logo, cumprido tal requisito por encontrar subsidio em instrumento normativo afeito a demanda.

## **B) DA TEMPESTIVIDADE**

Inicialmente, cumpre informar que a impugnante apresentou a presente no dia **1º de setembro de 2021**.

Conquanto, os trabalhos iniciais do certame estão marcados para o dia **08 de setembro de 2021 às 10h00min**, a licitante cumpriu com o disposto no o artigo 41, §2.º da lei 8666/1993 e com a disposição contida no item 10.1 do edital, atendendo ao prazo de três dias úteis anteriores à abertura da sessão pública.

Assim, entende-se que a tempestividade foi cumprida, haja vista manifestação ordinária em afínco as exigências requeridas.

Adentramos aos fatos.

## **II – DOS FATOS**

Invoca a impugnante a necessidade de reformulação dos textos editalícios, onde, segundo suas próprias pontuações, constatou os seguintes tópicos:

### **Item 01**

03. Ocorre, que o Edital prevê no seu item 8.4. letra “e”:  
**8.4.**

e) no caso sociedade cooperativa: ata de fundação e estatuto social em vigor, com ata da assembleia que o aprovou, devidamente arquivada na Junta Comercial da respectiva sede, **bem como o registro de que trata o art. 107 da Lei nº5.764, de 1971**, bem como apresentação de modelo de gestão operacional de acordo com a IN nº 5/2017 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão; (grifo nosso).

**05. Da análise do supracitado item do Edital do Pregão, observa-se o descumprimento de dispositivo legal que compromete o caráter competitivo da licitação, conforme o entendimento da Doutrina e da Jurisprudência, bem como do Egrégio TCE, senão vejamos:**

06. Atualmente a Doutrina e a jurisprudência pátria são uníssonas quanto ao fato de que o art. 107 da Lei Federal nº 5.764/71, que impõe a obrigatoriedade de registro das cooperativas na Organização das Cooperativas Brasileiras OCB ou na entidade estadual, não foi recepcionado pela atual Constituição Federal,



em razão do disposto no art. 5º, XVIII, que estabelece que a criação de cooperativas independe de autorização, vedada a interferência estatal em seu funcionamento, além dos incisos XVII e XX, que garantem a liberdade de associação para fins lícitos e a liberdade de associar-se e permanecer associado.

#### Item 02

14. Outro ponto para ser observado e que tal documento foi solicitado de uma forma obscura juntamente com os documentos da Habilitação Jurídica, no item 8.4 do edital.

15. Se não bastasse todo o acima exposto, Foi observado que nos item 8.7, letra “a” e “b” do Edital do Pregão Eletrônico nº 2021.08.03.1 - SRP, a solicitação do Registro nos conselhos de Medicina e Enfermagem, conforme descritos abaixo: 8.7.

a) Apresentar prova de registro no Conselho Regional de Medicina (CRM) do licitante (caso seja compatível com item cotado);

b) Apresentar prova de registro no Conselho Regional de Enfermagem (COREN) do licitante (caso seja compatível com item cotado);

17. Assim, solicitamos que seja exigido no Edital o registros dos conselhos das demais especialidades, uma vez que não se justifica, pedir registro dos conselhos de uma categoria de profissionais e não solicitar das outras. Abaixo relaciono os demais registros nos conselhos que devem ser solicitados:

- CREFITO - Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional;
- CREFONO - Conselho Regional de Fonoaudiologia;
- CRN - Conselho Regional de Nutrição;
- CRO - Conselho Regional de Odontologia;

#### Item 03

18. Outro ponto importante do Edital do Pregão Eletrônico nº 2021.08.03.1 – SRP, é, a não apresentação do valor estimado para a contratação, sendo que tal informação é fundamental para que os interessados em participar da licitação saibam o valor máximo para a contratação, sem falar, que tal solicitação está previsto em lei, conforme a seguir:

...

Por fim, requer o acolhimento da impugnação ao edital “alterando a exigência de apresentação de prova de inscrição junto a OCB, solicitando seja apresentado o registros dos conselhos das demais especialidades e que seja divulgado os valores estimados para contratação”.

Estes são os fatos. Passamos a análise de mérito.

### **III – DO FUNDAMENTO E DO DIREITO**

Compulsando os autos, verifica-se que a irresignação da impugnante diz respeito unicamente as exigências técnicas, o que segundo as alegações da Impugnante, além de ilegais, restringiriam a competitividade do certame.

Todavia, considerando que tais disciplinamentos estão postulados no arcabouço basilar do termo de referência, cuja incumbência neste pesar concentra-se



exclusivamente na esfera de competência da autoridade competente do processo, ou seja, a **SECRETARIA DE SAÚDE**.

Deste modo, esta Pregoeira encaminhou, via despacho (via e-mail) datado de **02 de setembro de 2021** as presentes irresignações para conhecimento e manifestação da Secretaria competente, a qual, em **03 de setembro de 2021** proclamou a seguinte resposta:



**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2021.08.03.1**

À Comissão de Pregão

Senhora Pregoeira

A COOPBRASIL, impugnou a respeito da **não obrigatoriedade** de inscrição de cooperativa junto à Organização de Cooperativas Brasileiras – OCB ou na entidade estadual, na qual está previsto no edital. ENTRETANTO, esta exigência de inscrição é obrigatória e prevista no Art. 107 da Lei Nº 5.764/71, que define a Política Nacional do Cooperativismo, conforme inframencionado:

*"Art. 107. As cooperativas são obrigadas, para seu funcionamento, a registrar-se na Organização das Cooperativas Brasileiras ou na entidade estadual, se houver, mediante apresentação dos estatutos sociais e suas alterações posteriores."*

A recorrente alegou que o artigo da lei supra mencionada é INCONSTITUCIONAL, no entanto, o **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, através do Min. Gilmar Mendes,  **julgou em sentido contrário**, afirmando que a exigência da inscrição **não fere o princípio constitucional da livre iniciativa e da liberdade de constituição de cooperativas, tampouco da livre concorrência**;

SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS. RNTRC. PRÉVIA FILIAÇÃO A OCERGS. NECESSIDADE.

**"Dessa forma, no caso concreto, não vislumbro violação ao texto constitucional e à jurisprudência desta Corte por parte do Tribunal de origem, que solucionou a demanda com base nos dispositivos da legislação infraconstitucional, a saber, art. 107 da Lei n. 5.764/71 e a Resolução n. 4.799/15 da ANTT.**

Assim, verifica-se que a matéria debatida pelo Tribunal de origem restringe-se ao âmbito infraconstitucional, de modo que





a ofensa à Constituição, se existente, seria reflexa ou indireta, o que inviabiliza o processamento do presente recurso.

Observa-se que o art. 107 da referida lei prevê que as cooperativas são obrigadas a registrar-se na Organização das Cooperativas Brasileiras ou na entidade estadual, mediante apresentação dos estatutos sociais. Portanto, a condicionante exigida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres para a obtenção do registro nacional de transportador de cargas encontra-se amparada na legislação infraconstitucional, não havendo que se falar em restrição ilegítima à liberdade de exercício da atividade cooperativa e à liberdade econômica.

Também cabe informar que praticamente TODOS os certames do país exigem a inscrição na OCB, conforme é percebido na dispensa de licitação 07.854.571/0035-53 realizada pela rede SESA, para o Hospital São José de Doenças Infecciosas:

**5.3.4. Registro da Cooperativa na Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB, ou na unidade estadual, se houver, nos termos da Art. 107 da Lei nº 45.704/71, bem como a certidão/certificado de regularidade emitida pela OCB.**

Assim, conforme exposto, tal requisição é legal, e não fere nenhum princípio ou legislação pertinente no país.

#### **DA NÃO APRESENTAÇÃO DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO**

Tal previsão no edital é totalmente legal, haja vista que isso caracteriza o exercício do princípio da proposta mais vantajosa para administração pública, bem como da economicidade, pois assim a administração pública poderá contratar com menor preço. Acrescenta-se ainda que o valor estimado NÃO PRECISA ser identificado, pois neste caso trata-se da modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, com base 10.024/2019, que autoriza que o ente público contratante não demonstre de imediato o valor estimado, para assim aumentar a competitividade entre os participantes. Ademais, cumpre salientar que após o fim do certame, o licitante poderá requisitar vistas ao procedimento, consultando por tanto os valores de referência utilizados para composição. No fito de fomentar e resolver a determinada questão, colaciona-se o acordo do TCU que julga ser FACULTATIVO a demonstração do valor estimado;

Av. Presidente Castelo Branco, nº 3600, Centro, CEP - 62880-333, CNPJ: 23.555.196/0001-86 ☎ 3336.6050



PrefeituradeHorizonte



prefeitura.horizonte



www.horizonte.ce.gov.br





REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA PRÉVIA DO REPRESENTADO. APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS. LICITAÇÃO SUSPENSA POR INICIATIVA DO PRÓPRIO ÓRGÃO. NEGATIVA DO PROVIMENTO CAUTELAR. EXAME DO MÉRITO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. No instrumento convocatório, só podem ser formuladas exigências de qualificação técnica que encontrem respaldo em lei (art. 27, caput, c/c art. 30, caput, ambos da Lei n.º 8.666/93), e desde que se revelem, no caso concreto, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações a serem assumidas perante o ente público contratante (art. 37, XXI, in fine, da Constituição Federal de 1988). 2. O art. 30 da Lei n.º 8.666/93 enumera os documentos que podem ser exigidos para fim de comprovação da qualificação técnica das licitantes, entre os quais não se incluem certificados de qualidade. 3. "Orçamento" ou "valor orçado" ou "valor de referência" ou simplesmente "valor estimado" não se confunde com "preço máximo". O "valor orçado", a depender de previsão editalícia, pode eventualmente ser definido como o "preço máximo" a ser praticado em determinada licitação, mas não necessariamente. 4. Nas modalidades licitatórias tradicionais, de acordo com o art. 40, § 2º, II, da Lei n.º 8.666/93, o orçamento estimado deve figurar como anexo do edital, contemplando o preço de referência e, se for o caso, o preço máximo que a Administração se dispõe a pagar. No caso do pregão, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a divulgação do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, caso este tenha sido fixado, é **meramente facultativa**.

#### DA DOCUMENTAÇÕES DOS REFERIDOS CONSELHOS

No que toca aos documentos dos conselhos das categorias que foram requisitados de inscrição nos conselhos de medicina e de enfermagem, insta comentar que estes possuem total legalidade, pois, como consta no edital, a MAIORIA de profissionais requisitados são de médicos e enfermeiros, ou seja, a necessidade da inscrição das empresas nas respectivas entidades é de inteira segurança para administração pública contratar com a licitante mais capacitada para os serviços. Já as outras categorias, a não requisição das inscrições não precisam ser obrigatórias por ser o mínimo do contrato, porém é lícito que as concorrentes adicionem como documentação complementar. Cumpre destacar que a inserção de requisitos técnicos no termo de referência são de competência exclusiva da autoridade competente que, ante ao seu poder discricionário e ao conhecimento técnico aprofundado do objeto, pode melhor averiguar as condições os quais são verdadeiramente necessárias a preponderância da execução dos serviços.

Av. Presidente Castelo Branco, nº 3600, Centro, CEP: 62880-333, CNPJ: 23.555.196/0001-86 ☎ 3336.6050

Prefeitura de Horizonte prefeitura.horizonte www.horizonte.ce.gov.br



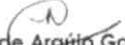
PREFEITURA DE  
**HORIZONTE**  
DE MÃOS DADAS COM VOCÊ



PREFEITURA DE  
**HORIZONTE**  
DE MÃOS DADAS COM VOCÊ

Ademais, não há o que se questionar os textos exigidos haja vista que não há excesso de exigências e sim, apenas exigiu-se as qualificações técnicas de maior relevância ao objeto descrito.

Horizonte-CE., 03 de setembro de 2021

  
Lúcia Amaro de Araújo Gondim Feitosa  
Secretária de Saúde

Av. Presidente Castelo Branco, nº 3600, Centro, CEP - 62880-333, CNPJ: 23.555.196/0001-86 ☎ 3336.6050

 PrefeituraHorizonte  prefeitura.horizonte  www.horizonte.ce.gov.br

Em acrescer as explicitações já apresentadas pelo órgão competente, esta Pregoeira apresenta, ainda, as seguintes considerações.

No tocante ao valor estimado, como se sabe, na modalidade pregão, o orçamento estimado **não constitui elemento obrigatório junto ao edital**, todavia, este deve estar inserido no processo.



O Pregão possui normativa própria e, diferentemente da Lei Geral de Licitações, a qual em seu art. 40, inciso X, previu essa possibilidade, nesse, há uma inversão de fases e há a ocorrência de lances, de modo que haja maior competitividade, logo, a divulgação dos preços para fins de estimativa em edital trata-se de uma faculdade a Administração, nesses termos:

Segundo o qual, no pregão, “caberá aos gestores/pregoeiros (...) a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos – e os próprios preços máximos, se a opção foi a sua fixação – no edital, informando nesse caso, no próprio ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-los”.

Acórdão 392/2011 – Plenário TCU

Deste modo, verificando que consta do edital, informação quanto ao endereço para disponibilização do edital e para a obtenção de maiores informações, deste modo, entende-se por cumprida com tal exigência.

A Lei Federal nº 10.520/2002 preconiza os elementos que constarão no edital, desta feita, inexistindo a obrigatoriedade de constar no edital o orçamento e planilhas estimando do custo da contratação, sendo obrigado constar tão somente no processo licitatório, nos termos consignados pelos julgados do TCU:

“REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI DE LICITAÇÕES. POSSIBILIDADE DE COMBINAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS COM ALIENAÇÃO. INCOMPATIBILIDADE ENTRE DISPOSITIVOS DO EDITAL. CONTRATO. EXECUÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

1. Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo.” (Acórdão nº 114/2007, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)

“9. Assim, ressalvada a necessidade de que as estimativas estejam presentes no processo, acredito que deve ficar a critério do gestor a decisão de publicá-las também no edital, possibilitando desse modo que adote a estratégia que considere mais eficiente na busca pela economicidade da contratação.” (Acórdão nº 1405/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça)

**Pregão para registro de preços: 3 – No caso do pregão, a divulgação do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, caso este tenha sido fixado, é meramente facultativa**

Na mesma representação pela qual o Tribunal tomou conhecimento de potenciais irregularidades no Pregão nº 208/2010, realizado pelo Ministério da Saúde – MS, analisou-se, como possível irregularidade, a não divulgação dos valores de referência, tidos, na espécie, como preços máximos a serem praticados, que teria resultado em prejuízo para a elaboração da proposta por parte das empresas licitantes. Em seus argumentos, o MS defendeu tratar-se de estratégia, a fundamentar a negociação a ser travada entre pregoeiro e as licitantes. Nesse quadro, levantou precedente no qual o TCU entendeu ser facultativa a divulgação dos valores de referência. Para o órgão, “a revelação do preço máximo faz com que as propostas das licitantes orbitem em torno daquele valor, o que poderia frustrar a obtenção das melhores condições de





contratação". Já para a unidade técnica, existiriam, no TCU, duas correntes acerca da necessidade da divulgação de orçamento/preço máximo em edital. Pela primeira, "no caso específico dos pregões, [...] o orçamento estimado em planilhas e os preços máximos devem necessariamente fazer parte do Termo de Referência, na fase preparatória do certame, e a sua divulgação é decisão discricionária do órgão organizador". Para a outra corrente, que "abarca as situações que não sejam de pregões, tem-se farta jurisprudência no sentido de que o disposto do art. 40, inc. X, da Lei 8.666 obriga, e não faculta, a divulgação do orçamento estimado em planilhas e de preços máximos no instrumento convocatório". Assim, para a unidade técnica, à exceção do pregão, a jurisprudência do TCU, apoiada pela doutrina, majoritariamente considera "a divulgação do 'orçamento ou preço máximo no instrumento convocatório' como elemento imperativo, e não meramente opcional". Contudo, ainda de acordo com a unidade instrutiva, o acórdão nº 3.028/2010, da 2ª Câmara, teria aberto precedente, no sentido de se interpretar "a divulgação dos preços máximos, prevista no art. 40, X, da Lei 8.666/93, como facultativa, e não obrigatória, sem ressalvas com relação à modalidade da licitação". Em razão da aparente divergência jurisprudencial, a unidade técnica sugeriu que a questão fosse apreciada em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, com o que discordou o relator. Para ele, "o art. 40, X, da Lei nº 8.666/93 não discorre sobre a 'divulgação' do preço máximo, mas sim sobre a sua "fixação", o que é bem diferente". A fixação de preços máximos, tanto unitários quanto global, seria obrigatória, no entender do relator, no caso de obras e serviços de engenharia, nos termos da Súmula TCU nº 259/2010, donde se concluiria que, para outros objetos, não relacionados a obras e serviços de engenharia, essa fixação é meramente facultativa. Fez ressalva, todavia, ao caso do pregão, para o qual, "a jurisprudência do TCU acena no sentido de que a divulgação do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, caso este tenha sido fixado, é meramente facultativa". Precedente citado: Acórdão nº 3.028/2010, da 2ª Câmara. Acórdão n.º 392/2011-Plenário, TC-033.876/2010-0, rel. Min. José Jorge, 16.02.2011.

O Tribunal de Contas da União vem seguindo a orientação da obrigação de constar a estimativa tão somente no processo. Este entendimento é de grande relevância uma vez que compete exclusivamente à união legislar sobre as normas gerais de licitação – inciso XXVII, artigo 22 da CF – e o alcance das Decisões do TCU está expresso na Súmula nº 222:

Súmula nº 222

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quanto aos demais pontos, entende-se que as explicitações por parte da Secretaria se demonstram como suficientes. Ante o exposto, verificada a necessidade da Secretaria ao objeto da forma posta e em atendimento ao interesse público pertinente ao caso, não se prospera a alegação impugnada pela licitante.

#### IV – DA DECISÃO

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** da presente impugnação realizada pela **COOPBRASIL - COOPERATIVA DE TRABALHO MULTIDISCIPLINAR**



**DOS PROFISSIONAIS DE SAUDE** para no mérito **NEGAR PROVIMENTO** em todos os seus termos, mantendo inalterados os termos editalícios.

É como decido.

Horizonte-CE, 03 de setembro de 2021.

  
Francisca Jorangelia Barbosa Almeida  
Pregoeira Oficial  
Prefeitura Municipal de Horizonte

