II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-1267/2024

Processo	-	TC/016773/2023
Representante	-	CMD Consult Sociedade Unipessoal Ltda.
Representado	-	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo
Objeto	-	Representação interposta em face do edital de Pregão Eletrônico 11/Iprem/2023, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de medicina para a realização de avaliações periciais administrativas e exames sob demanda, para fins de benefícios previdenciários

3.342ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. IPREM. Serviços de medicina para a realização de avaliações periciais administrativas e exames sob demanda, para fins de benefícios previdenciários. 1. O cargo de perito médico da previdência social não exige especialidades. Art. 9º, L 10.876/2004. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da Representação, visto que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade dispostos no art. 55 do RITCMSP, e, no mérito, na esteira do quanto apresentado pela Origem e opinado pelas Áreas Técnicas desta Corte, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à representante e ao representado, nos termos do artigo 58 do RITCMSP, para ciência, arquivando-se os autos, com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 23 de outubro de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/hc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – RELATOR

Processo: **TC/016773/2023**
Origem: Instituto de Previdência Municipal de São Paulo
Objeto: Representação em face do Edital de Pregão Eletrônico 11/IPREM/2023, que trata da prestação de serviços de medicina, para a realização de avaliações periciais administrativas e exames sob demanda

REPRESENTAÇÃO. Instituto de Previdência Municipal de São Paulo. Edital de Pregão Eletrônico 11/IPREM/2023, que trata da prestação de serviços de medicina, para a realização de avaliações periciais administrativas e exames sob demanda. **CONHEÇO** da Representação, e, no mérito, na esteira do quanto apresentado pela Origem e opinado pelas Áreas Técnicas, julgo-lhe **IMPROCEDENTE**.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento Representação proposta pela empresa CMD Consult Sociedade Unipessoal Ltda., com pedido liminar de suspensão do certame, em face do Edital de Pregão Eletrônico nº 11/IPREM/2023, lançado pelo Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM, cujo objeto é a prestação de serviços de medicina voltados para a realização de avaliações periciais administrativas e exames sob demanda, conforme especificações constantes no Anexo II do Ato Convocatório (Peças 1-7).

Em linhas gerais, a Representante alega que o edital possui vícios atinentes às [i] exigências de qualificação técnica; e [ii] participação de sociedades cooperativas na licitação. Ao final, apresenta os seguintes requerimentos: [i] suspensão liminar do processo licitatório, a fim de resguardar o Erário e os seus direitos subjetivos de participação no certame e a procedência da Representação; [ii] que a resposta a ser dada à impugnação oposta administrativamente obedeça ao artigo 164 da Lei nº 14.133/2021; e a [iii] alteração do edital para adequação das exigências referentes à qualificação técnica-operacional e técnico-profissional nos termos que indica, e para vedar a participação de sociedades cooperativas na licitação (Peça 1).

Mais especificamente, a representante alegou que a perícia médica não é equiparável à relação médico-paciente como se encontra na prática médica. Especificou que

haveria confusão no objeto de contratação de perícia médica com medicina do trabalho e solicitação de exames sob demanda, informando que a mesma empresa que realiza exames complementares ou medicina do trabalho não pode fazer perícia nos próprios atendidos. Informou também que, ainda que a medicina do trabalho possa também realizar perícias médicas, hierarquicamente não é a função principal de um médico do trabalho. (Peça 1)

Além disso, a representante afirmou que a exigência de título de especialista em Medicina do Trabalho é ilegal, pois o trabalho não é de engenharia de segurança do trabalho, mas de perícia médica. (Peça 1)

A representante esclareceu que a exigência de que a empresa licitante tenha título de especialista em Medicina do Trabalho é impeditiva de a Administração obter o objeto que pretende contratar, e que deve constar também a exigência para perícia médica, além da medicina do trabalho. Por fim, afirmou que as exigências são insuficientes para atender o objeto. (Peça 1)

Ainda, a representante alegou que seria irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo que se pretende contratar, exceto se houver justificativa técnica plausível (Acórdão 2696/2019 TCU). Informou que não há justificativa nos autos que possibilite tal percentual e que o quantitativo mínimo pode ser excepcionado nos casos em que haja justificativa técnica plausível. Por fim, destacou que tal justificativa não consta no edital, tampouco exige percentual razoável. (Peças 1-2)

Por fim, a representante destacou que consta no edital, termo de referência e anexos, que a contratada deve cumprir jornada de trabalho específica e estar à disposição durante a jornada de trabalho, e que tal exigência evidencia elementos de subordinação e dependência, não característicos de uma sociedade cooperativa, além de ter citado a Súmula nº 281 do TCU, que veda a participação de sociedades cooperativas nas licitações quando o objeto contratado tenha necessidade de subordinação, pessoalidade e habitualidade. Questiona também que no edital há restrição de participação de OSCIP no certame, mas não de cooperativas, sendo que ambas têm a

mesma finalidade, terceirizam os serviços do objeto, além de criar subordinação direta. (Peças 1-2)

O pedido de suspensão cautelar da licitação em exame foi indeferido pelo então Conselheiro Relator, em razão de a Representação ter sido protocolizada com menos de 24 (vinte e quatro) horas da data para a abertura da licitação, definida para 27/12/2023, às 10:00 horas, inviabilizando, desta forma, a realização de uma análise mais detida da matéria pelos órgãos técnicos (Peça 11).

A Origem, à peça 23 (fls. 26 e seguintes), apresentou argumentos no sentido de que as alegações não merecem prosperar.

Quanto à alteração do edital a fim de que fosse inserida exigência de comprovação relacionada a médico perito com registro em Medicina Legal e Perícias Médicas, informou que todo médico regularmente inscrito no CRM de sua circunscrição pode realizar perícias médicas, assim como pode atuar em qualquer outra área da medicina na condição de generalista. Desde 2004, a carreira de perito médico previdenciário é regulamentada pela Lei n. 10.876/2004, que estabelece que aos peritos médicos da Previdência Social compete de maneira privativa, para fins previdenciários, emissão de parecer conclusivo quanto a capacidade laboral, caracterizar invalidez para benefícios previdenciários, entre outras. Apresentou o Parecer nº 2027/2008, do CRM/PR, que informa que um médico está legalmente habilitado a realizar perícias médicas e auditorias independentemente de ser especialista na área considerada para a perícia. (Peça 23, fls. 26 e seguintes).

Quanto à adoção de percentuais razoáveis de execução abaixo de 40% ou de até no máximo 50% (desde que justificado e discriminados os serviços, períodos e possibilidade de somatória de atestados) conforme entendimento consolidado na jurisprudência e positivado na LF nº 14.133/2021, a Origem informou que é de responsabilidade e discricionariedade da Administração elencar as exigências a serem colocadas em um Edital, desde que haja a preservação da competitividade do certame. Destacou, que o IPREM buscou por meio de sua equipe técnica definir exigências técnicas mínimas, fazendo a especificação de maneira suficientemente ampla

para garantir a ampla competição. Incluiu o Enunciado de Decisão nº 351 do TCU, informando que a Administração pode estabelecer requisitos mínimos para participação no certame, considerados necessários à garantia da execução do contrato, desde que não frustrem o caráter competitivo do certame. Esclareceu ainda, que os percentuais de execução e requisitos de habilitação dispostos no Edital estão em conformidade à LF nº 14.133/2021. (Peça 23, fls. 26 e seguintes).

Acerca do pleito para que fosse inserida a vedação de participação de cooperativas, em atendimento à Súmula 281 do TCU e demais julgados, evitando-se a subordinação entre as partes, a Origem informou que, se atendidos os requisitos determinados, as cooperativas podem participar dos torneios licitatórios. Apresentou que consta na LF nº 12.690/2012 que a cooperativa de trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social. A mesma norma foi reiterada no art. 16 da LF nº n. 14.133/2021. Informou, que há posicionamento do TCU em relação ao assunto, estabelecido na Súmula 281, editada antes da LF nº 12.690/2012, porém tal posicionamento tem sido reanalisado pela Corte. Ademais, a participação de sociedades cooperativas nas licitações públicas não é apenas permitida, mas estimulada pelo Poder Público, conforme se infere da leitura do art. 34 da LF nº 11.488/2007. Destacou, que o melhor entendimento é que o gestor deve permitir a participação das cooperativas nas licitações se ela comprovar atender aos requisitos fixados em edital. (Peça 23, fls. 26 e seguintes).

A Equipe de Auditoria (peça 34) analisou as alegações constantes da petição inicial e concluiu pela improcedência da Representação. Em relação à especialidade do médico necessária à realização da perícia médica, não foi encontrado em algum normativo que somente o médico com especialização em perícia médica poderia realizá-la, pois a própria representante informa que o médico do trabalho também pode realizar perícias médicas (apontamento 2.1). No tocante à exigência de capacidade técnica, entendeu a Auditoria que não consta na Lei federal nº 14.133/2021 a informação de que deve haver justificativa para o estabelecimento de atestados de quantidades mínimas de 50%, pois a lei somente especifica que devam ser de até 50% (apontamento 2.2). Com respeito ao pedido para que seja vedada a

participação de Cooperativas, destacou que o artigo 10, parágrafo segundo, da lei federal nº 12.690/2012, prescreve que as cooperativas de trabalho não poderão ser impedidas de participar de procedimentos de licitação pública, o que tornam inviável o pedido da representante (apontamento 2.3).

A Assessoria Jurídica opinou pelo conhecimento e improcedência da Representação quanto aos apontamentos 2.1 e 2.3, bem como noticiou que o pregão eletrônico nº 11/IPREM/2023 já foi concluído e o Contrato 001/IPREM/2024 assinado com a empresa SAOC Consultoria em Segurança e Saúde do Trabalho Ltda. (peças 42 e 43).

A PFM requereu que a Representação fosse julgada improcedente (peça 46).

A Secretaria Geral, às peças 48 e 49, opinou pelo conhecimento e improcedência da representação, seguindo manifestação exarada pela Área Técnica deste Tribunal.

É o relatório.

V O T O

É o caso de **CONHECER** da Representação e, no mérito, julgar-lhe **IMPROCEDENTE**.

1. Inicialmente, **CONHEÇO** da Representação, pois preenchidos os requisitos de admissibilidade dispostos no art. 55 do Regimento Interno desta Corte.

2. Trata-se de Representação formulada pela empresa CMD Consult Sociedade Unipessoal Ltda. (peças 1 a 7) noticiando supostas irregularidades envolvendo o edital do pregão eletrônico nº 11/IPREM/2023, que tem como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de medicina, realização de avaliações periciais administrativas e exames sob demanda, para fins de benefícios previdenciários.

3. O pleito de alteração do edital para que fosse inserida exigência de comprovação relacionada a médico perito com registro em Medicina Legal e Perícias Médicas não merece prosperar. Na esteira do quanto opinado pelas Áreas Técnicas desta Corte e apresentado pela Origem, observo que o artigo 9º da Lei 10.876/2004, que regulamento o cargo de perito médico da previdência social, não exige especialidade. Sendo assim, verifico que as justificativas técnicas apresentadas pelo IPREM demonstram, em princípio, que as exigências de qualificação técnica estão alinhadas com o objeto contratual e não extrapolam os requisitos mínimos exigíveis dos proponentes.

4. No que toca ao pleito de adoção de percentuais menores de exigência de atestado de capacidade técnica, verifico, também na esteira do quanto opinado pelas Áreas Técnicas e pela Origem, que não merece prosperar. Isto porque os percentuais de execução e requisitos de habilitação dispostos no Edital, item 11.5.4, alíneas "b" e "b.1"[1] (peça 24, fl. 15), estão em conformidade com a LF nº 14.133/202[2].

5. Quanto ao requerimento de vedação de participação de cooperativas, julgo-lhe também improcedente, vez que a LF nº 12.690/2012, posterior à Súmula 281/TCU, ao dispor sobre as Cooperativas de Trabalho, em seu artigo 10, §2, determinou que "a Cooperativa de Trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social" e que este entendimento passou a ser paradigmático na atuação do Controle Externo (Acórdão 2.463/2019 – TCU – 1ª Câmara, Relator Bruno Dantas e Acórdão 1.587/2022-TCU Plenário). Desta feita, conforme opinado pelas Áreas Técnicas deste Tribunal, é plenamente possível que uma cooperativa de trabalho se organize

[1] 11.5.4 Qualificação técnica: [...]b) Atestado(s)/certidão(ões) de capacidade técnico-operacional em nome da licitante, fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado que comprove(m) ter prestado serviços de natureza pertinente e compatível, indicando o período da prestação dos serviços, quantidades executadas e caracterização do bom desempenho da licitante; b.1) Entende-se por mesma natureza e porte, atestado(s) de serviços similares ao objeto da licitação que demonstrem que a empresa prestou serviços correspondentes a 50% (cinquenta porcento) do objeto da licitação descritos no item 2.1. realizados em um período de 12 (doze) meses consecutivos;

[2] LF nº 14.133/2021: Art. 67.[...] § 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados. § 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II2 do caput deste artigo, a critério da Administração, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.

para a prestação de serviços de perícia médica com total autonomia aos cooperados prestadores de serviços.

Diante do exposto, **CONHEÇO** a Representação e, no mérito, na esteira do quanto apresentado pela Origem e opinado pelas Áreas Técnicas, julgo-lhe **IMPROCEDENTE** pelos fatos e motivos explicitados.

INTIME-SE a Origem e os interessados para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após, com as cautelas de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 23 de outubro de 2024.

Ricardo Torres
Conselheiro