

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2021/05732	001737/2022	<i>Não Aplicável</i>	17.01.22 a 18.03.22
Área Secretaria Municipal da Saúde (SMS)			
Objeto Inspeção com vistas a verificar a aderência às regras estabelecidas pelas autoridades nacionais e internacionais de Saúde no que tange aos protocolos sanitários estabelecidos para a realização dos desfiles das escolas de samba, para o comparecimento do público nesses eventos, para a realização dos ensaios nos barracões das escolas, e para eventuais festas de carnaval particulares, no Carnaval 2022.			
Objetivo Cumprir determinação do Conselheiro Relator.			
Equipe técnica			
Thiago Fernandes Vilas Boas			RF 20.322
Maria Clara Watanabe Tanabe			RF 20.240

LISTA DE QUADROS

Nome do quadro

pag.

Quadro 1 Comparação da Quantidade de Componentes por Escola

19

LISTA DE SIGLAS

ANVISA	– Agência de Vigilância Sanitária
CIEVS	– Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde
CNM	– Confederação Nacional de Municípios
COMURGE	– Coordenadoria do Sistema Municipal de Atenção as Urgências e Emergências
CONASS	– Conselho Nacional de Secretários de Saúde
COVISA	– Coordenadoria de Vigilância em Saúde
DM	– Decreto Municipal
Fiocruz	– Fundação Oswaldo Cruz
GPAE	– Grupo de Planejamento e Ações Estratégicas para Eventos e Eventos em Massa
Liga-SP	– Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo
MAG	– Manual de Auditoria Governamental
MS	– Ministério da Saúde
OMS	– Organização Mundial da Saúde
OPAS	– Organização Pan-Americana da Saúde
SECOM	– Secretaria Especial de Comunicação
SEI	– Sistema Eletrônico de Informações
SES/SP	– Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo
SMC	– Secretaria Municipal de Cultura
SMS	– Secretaria Municipal da Saúde
SPTuris	– São Paulo Turismo
UBS	– Unidade Básica de Saúde
UVIS	– Unidade de Vigilância em Saúde

RESUMO

O presente trabalho, na forma de inspeção, foi realizado para avaliar o protocolo sanitário divulgado pela Coordenadoria de Vigilância em Saúde (COVISA) da Cidade de São Paulo e as ações de planejamento e fiscalização da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) que serão realizadas nos eventos festivos relacionados ao Carnaval 2022.

Com o cancelamento do Carnaval de Rua e a prorrogação das festas oficiais de Carnaval para o mês de abril de 2022, tendo em vista o aumento do número de casos de contaminação por novas variantes e subvariantes do vírus da COVID-19, se tornou ainda mais importante o cuidado e a prevenção de disseminação da doença, especialmente por meio da atenção a recomendações e regras para a segura realização de eventos.

Com tal preocupação, conforme autorizado pelo Conselheiro Relator, a Coordenadoria IV, que cuida de fiscalizações relativas aos temas da Saúde e da Assistência Social, por meio de sua Auditoria, realizou, entre janeiro e fevereiro de 2022, a análise do Protocolo Sanitário n.º 01/2022, em comparação com os demais protocolos e legislações de autoridades estaduais, nacionais e internacionais, e a apreciação das medidas que serão adotadas em São Paulo para planejamento, autorização e monitoramento dos eventos de Carnaval, em comparação com as recomendações de organismos nacionais e internacionais, com o objetivo de verificar sua aderência às melhores práticas atualmente indicadas no contexto da pandemia de COVID-19.

Após a análise da documentação disponível e das informações prestadas pelo Coordenador da COVISA, foi possível destacar pontos de melhoria e atenção a serem considerados pela SMS na condução dos eventos de Carnaval, com destaque para as principais propostas de recomendações:

- Revisão do Protocolo Sanitário n.º 01/2022, com a inclusão de novos elementos de atenção, com o objetivo de ampliar seu alcance e efetividade (exemplos: aferição de temperatura, uso de ingressos e senhas digitais, fixação de intervalo entre apresentações para higienização, espaços de isolamento para sintomáticos, etc.);

- Adoção de maior antecedência para apresentação e análise dos documentos de avaliação de riscos na realização dos eventos;
- Exigência de apresentação de planos de contingência pelos organizadores de eventos;
- Promoção de ações de interação com entidades e empresas privadas representativas do setor de eventos, para uma atuação colaborativa na discussão dos eventos de Carnaval;
- Publicização dos documentos relativos à autorização da realização dos eventos e dos indicadores adotados para monitorar a disponibilidade dos serviços municipais de saúde para que os eventos ocorram de maneira segura e com riscos controlados.

Após análise da legislação vigente sobre o assunto, também foram feitas propostas de determinações à SMS e COVISA, dentre as quais se destacam:

- Apresentação de justificativa para a ausência de exigência da apresentação de testes negativos de COVID-19 para participação nos eventos do Carnaval 2022;
- Compartilhamento do plano conjunto com as demais Secretarias Municipais e outros órgãos envolvidos na fiscalização do cumprimento do protocolo sanitário nos eventos de Carnaval, com especial atenção à suficiência do pessoal necessário para sua realização;
- Apresentação de cronograma com planejamento das ações de comunicação e divulgação a respeito dos protocolos e das medidas a serem seguidas nos eventos de Carnaval 2022.

A efetividade do presente trabalho poderá ser alcançada somente após a devida ponderação, a respeito da adoção das recomendações e determinações emitidas, por parte das áreas técnicas e de inteligência da COVISA e da SMS, as quais poderão, com a *expertise* adquirida no monitoramento da situação epidemiológica da Cidade de São Paulo – especialmente a partir do ano de 2020, que demandou a realização de ações inovadoras, complexas e restritivas para a preservação da vida e da saúde da sociedade paulistana –, promover a efetiva otimização do protocolo sanitário e das ações necessárias para que os eventos festivos do Carnaval 2022 – bem como outros eventos futuros – ocorram com a máxima segurança possível.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Ato que autorizou/determinou o trabalho	9
1.2. Destinatário(s)	9
1.3. Visão geral do objeto, objetivos e escopo	9
1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	10
2. METODOLOGIA.....	11
2.1. Critérios adotados	11
2.2. Métodos de coleta e análise dos dados	11
2.3. Limitações do trabalho	12
3. ACHADOS.....	12
3.1. A Origem dispõe de protocolo sanitário específico com diretrizes para realização dos eventos relacionados ao Carnaval 2022.	12
3.2. O Protocolo Sanitário n.º 01/2022 apresenta diretrizes gerais para todos os eventos relativos ao Carnaval 2022, contemplando disposições aplicáveis aos eventos de iniciativa privada ou particular.	14
3.3. O protocolo sanitário para os eventos relacionados ao Carnaval 2022 possui como fundamentação a legislação vigente, o acompanhamento do cenário epidemiológico e as peculiaridades da Cidade de São Paulo, e apresenta pontos de melhoria e de complementação, a fim de ampliar sua efetividade.....	15
3.4. Não foi concluído o planejamento com a definição das condições e procedimentos para fiscalização do cumprimento das medidas de prevenção à disseminação da pandemia de COVID-19, fixadas no Protocolo Sanitário n.º 01/2022, nos eventos relativos ao Carnaval 2022, dentre os quais as festas particulares que ocorreram em contrariedade ao estabelecido pelo Governo do Estado.....	20
3.5. A interação com os organizadores dos eventos relativos ao Carnaval 2022 ocorre, majoritariamente, de forma passiva por parte da SMS, sendo necessário ampliar os mecanismos de interação e comunicação com as diversas partes interessadas a respeito	

das diretrizes a serem cumpridas no contexto da pandemia de COVID-19, nos termos do Protocolo Sanitário n.º 01/2022.	26
3.6. Os mecanismos de planejamento empregados pela COVISA e SMS para fazer frente às contingências e aos riscos previstos para os eventos relativos ao Carnaval 2022 carecem de melhor aprofundamento e antecedência para sua elaboração.	29
3.7. Não houve comprovação, na presente oportunidade, quanto à existência de ações planejadas para comunicação e divulgação a respeito das medidas de prevenção à contaminação de COVID-19 nos eventos relacionados ao Carnaval 2022, de acordo com as recomendações realizadas no Protocolo Sanitário n.º 01/2022.	34
3.8. Não houve apresentação dos Planos de Atenção Médica relativos aos eventos do Carnaval 2022, pelos respectivos organizadores, considerando o prazo legal fixado para seu envio.	36
3.9. A autorização para a realização dos eventos relacionados ao Carnaval 2022 é amparada pelo acompanhamento do cenário epidemiológico da Cidade de São Paulo, monitorado pela COVISA, a partir de critérios e parâmetros empregados pelas áreas de inteligência da pasta.	39
3.10. As medidas sanitárias de monitoramento em relação a visitantes de fora do município seguem as determinações da ANVISA.	43
3.11. O entendimento da Origem de que não cabe à SMS ou COVISA autorizar – ou não – a realização de eventos festivos diverge do disposto no DM n.º 60.358/21.	44
3.12. Não houve solicitação de compartilhamento ao Governo do Estado de São Paulo a respeito dos resultados disponíveis com a realização de eventos testes, ocorridos em 2021 na Capital Paulista.	46
4. CONCLUSÃO	49
5. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	51
6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS	51
6.1. Propostas de determinações	51
6.2. Propostas de recomendações	52

1. INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19, face à disseminação do vírus SARS-CoV-2, que levou ao estado de emergência de saúde pública de importância internacional no Brasil, provocou, dentre outros efeitos, o cancelamento de diversos eventos realizados no país, em virtude da necessidade da tomada de ações de mitigação e diminuição da propagação da doença.

No município de São Paulo, um dos eventos de maior alcance nacional foi cancelado no ano de 2021, no tocante às festividades de Carnaval. No segundo semestre do ano de 2021, com a melhora nos indicadores de saúde relacionados à pandemia, notadamente quanto à cobertura vacinal da população da cidade, discutia-se na Capital Paulistana a possibilidade de retomada de eventos de grande porte – identificados neste trabalho como eventos de massa –, dentre os quais o Réveillon de 2021 e o Carnaval de 2022 (de Rua e Desfiles no Sambódromo).

Nessa linha, dada a preocupação com os reflexos desses eventos, o Conselheiro Relator exarou, em novembro de 2021, o MEMO. GAB. ET n.º 130/2021 (peça 1 do eTCM 016918/2021), pelo qual se solicitou, às Secretarias Municipais da Saúde (SMS) e de Cultura (SMC), a apresentação de informações quanto ao planejamento do Carnaval 2022.

Posteriormente, o Conselheiro Eduardo Tuma promoveu a realização de mesa técnica, ocorrida em 02.12.21, com participação de representantes das Secretarias Municipais envolvidas na ocorrência dos eventos, bem como de outras autoridades, Vereadores e do Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle IV e da Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo. Na referida mesa, foram tratados os eventos previstos, com especial atenção às questões atinentes ao Carnaval de Rua 2022.

Após a mesa técnica, considerando as providências dela decorrentes, bem como os esclarecimentos prestados no âmbito do eTCM 016918/2021, ocorreu o posterior cancelamento quanto às festividades oficiais relativas ao evento de Réveillon de 2021 e à realização do Carnaval de Rua 2022. Tal situação, acompanhada do aumento do número de contaminações por COVID-19, com a chegada da variante *Ômicron*, e do surto de infecção gripal pelo vírus da *Influenza*, fatos estes que afetaram a disponibilização de serviços de saúde na cidade, levou à solicitação, em janeiro de 2022, por parte do Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle IV,

com a manifestação favorável do Subsecretário de Fiscalização e Controle, para instauração de procedimento de inspeção quanto aos eventos relativos à realização do Carnaval 2022, previsto, naquela oportunidade, para ocorrerem no período de 25 a 28 de fevereiro (peça 3).

O Conselheiro Relator autorizou a realização da referida inspeção, consoante ao objeto mencionado outrora, com foco aos protocolos sanitários aplicáveis ao evento (peças 2 e 4).

Nesse contexto está delineado o presente trabalho, com atenção especial às medidas sanitárias adotadas pela Municipalidade, registrando que, na corrente data, os eventos oficiais relativos ao Carnaval 2022 foram postergados para o mês de abril de 2022, conforme nota conjunta emitida pelos Secretários Municipais da Saúde de São Paulo e Rio de Janeiro (fl. 82 da peça 8).

1.1. Ato que autorizou/determinou o trabalho

Ordem de Serviço de Fiscalização n.º 2021/05732, conforme autorização concedida pelo Conselheiro Relator à peça 4.

1.2. Destinatário(s)

Conselheiro Relator e o Pleno deste Tribunal, responsáveis pelo julgamento e emissão das determinações e recomendações que forem consideradas pertinentes, e área fiscalizada (SMS, em especial sua Coordenadoria de Vigilância em Saúde – COVISA).

O tema também pode alcançar outros interessados, como a sociedade paulistana suscetível à repercussão sanitária dos eventos relativos ao Carnaval 2022, outras secretarias e órgãos envolvidos na realização do evento (SMC, SPTuris, SECOM) e representantes das escolas de samba de São Paulo.

1.3. Visão geral do objeto, objetivos e escopo

O objeto ora analisado se apresenta no cenário acima exposto, face à relevância do impacto da realização de eventos de massa em São Paulo, com reflexo às condições sanitárias e à disponibilidade dos serviços de saúde à sua população. Serão enfocados os protocolos sanitários recomendados pelas áreas técnicas da SMS, que determinam o regramento obrigatório a ser cumprido para que a realização de eventos, como o Carnaval 2022, ocorra de

forma segura e com a devida consideração dos demais regramentos (estaduais, federais e de organismos internacionais).

Realizar um evento com o porte do Carnaval, cujo público estimado alcança milhões de indivíduos, num cenário em que ainda impera a preocupação com a transmissão de COVID-19, se apresenta como questão de necessário monitoramento e atenção.

É nessa linha que surge o presente trabalho, realizado na forma de inspeção, de acordo com sua natureza para “[...] suprir omissões e lacunas de informação, esclarecer aspectos relativos a atos, documentos ou processos em exame [...]” (Artigo 7.º da Resolução 06/2000).

Objetiva-se que as conclusões aqui exaradas possam se apresentar como recomendações à Origem (SMS) na forma de possíveis pontos de melhoria e de atenção a serem considerados no âmbito dos referidos protocolos e nas ações conectadas quanto ao evento Carnaval 2022.

O escopo, portanto, se restringirá aos temas relacionados ao desenvolvimento, publicação e aplicação dos protocolos sanitários, de forma a se conhecer e analisar seus elementos, fundamentos e reflexos.

Resta assim esclarecer que não serão apreciados os fundamentos dos protocolos e normativos empregados como referência, sendo eles tomados como aprovados e vigentes, dado o reconhecimento dos respectivos órgãos por eles responsáveis. Bem como não ocorrerá o aprofundamento em questões relativas a temas que em muito se distanciem dos elementos comuns dos protocolos, tendo como exemplo a temática da entrada de visitantes – nacionais ou estrangeiros – para participação em eventos, haja vista, neste caso, entender-se que as medidas detalhadas relativas a tal aspecto extrapolariam aquelas específicas quanto à realização dos eventos de Carnaval, e em função ainda da existência de regulamento específico de órgãos federais a respeito de tal temática (ANVISA e INFRAERO).

1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

Nos termos da INF. n.º 014/SFC/2021, a inspeção foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental (MAG), que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria

(ISSAI 100-199), integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI. Foram consideradas ainda as premissas referenciais do Manual de Fiscalização ora vigente.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Os principais critérios aplicáveis ao objeto examinado estão listados a seguir: *Key planning recommendations for mass gatherings in the context of COVID-19*, da Organização Mundial da Saúde (OMS); Protocolos Intersetorial e Setorial do Setor de Cultura, Lazer e Entretenimento, do Governo do Estado de São Paulo; Resolução SS n.º 166/21, da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES/SP); Nota Técnica n.º 10/2021/SEI/CEAVS/ASNVS/GADIP/ANVISA, da Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA); Nota Técnica n.º 15/2013, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS); Portaria n.º 1.139/13, do Ministério da Saúde (MS); ferramenta para Avaliação de Risco da COVID-19 em Eventos com Aglomerações – Eventos Genéricos, da OMS, com tradução da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS); Decreto Municipal n.º 60.358/21; e Portaria SMS n.º 490/2020.

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

A fundamentação necessária para a análise pretendida, de verificação da aderência dos protocolos sanitários, implicou a busca por protocolos vigentes de instâncias que pudessem ser compreendidas como referenciais, em respeito tanto à estrutura federativa na qual está inserida a SMS (alcançando assim a SES/SP e o MS), bem como à representatividade de instituições de reconhecido prestígio acadêmico-científico (como a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz), à atuação de órgão nacional fiscalizador (ANVISA) e ainda a instâncias internacionais relacionadas diretamente à área da Saúde (OMS e OPAS).

Tal metodologia foi cumprida, apresentando-a de maneira sintética por: pesquisa, análise e comparação de protocolos sanitários; levantamento e verificação de cumprimento da legislação aplicável ao tema (municipal, estadual e federal); análise de nível de risco do evento, de acordo com ferramenta da OMS, preenchida pela Origem; e confirmação da existência de estudos, planos, procedimentos e resultados relativos às ações derivadas à realização do evento.

Em especial, dada a natureza do trabalho, quanto a trazer uma lógica mais construtiva de ponderações e recomendações de possíveis melhorias a serem apreciadas pela Origem, no contexto dos protocolos sanitários, se mostrou essencial para coleta e esclarecimento de informações a realização de reunião virtual com o Coordenador da COVISA e representantes da SMS, cuja transcrição encontra-se à peça 12, oportunidade na qual foram discutidos os elementos que constaram na requisição de documentos apresentada por esta Auditoria (fls. 1/3 da peça 7), de forma a conhecer os principais fundamentos que levaram à edição do protocolo publicado pela SMS para realização dos eventos de Carnaval.

2.3. Limitações do trabalho

Enquanto limitações para as análises realizadas, destacam-se: existência de assimetria de informações entre Auditoria e Auditada (Origem), posto que deparamo-nos com conjunto de dados carregados de elevada tecnicidade, cuja compreensão aprofundada não foi possível no desenvolvimento das análises; possibilidade da ocorrência de fatos e cenários novos (outras cepas do vírus, novo adiamento dos eventos, eventuais revisões de protocolos) que poderiam comprometer a tempestividade das conclusões alcançadas; inexistência de prova documental para determinadas informações; e falta de referenciais e documentos, cujos prazos legais para apresentação se findariam posteriormente ao término dos trabalhos, haja vista a prorrogação dos eventos para abril de 2022.

3. ACHADOS

3.1. A Origem dispõe de protocolo sanitário específico com diretrizes para realização dos eventos relacionados ao Carnaval 2022.

Situação encontrada:

Foi publicado o Protocolo Sanitário, 01/2022, de 18.01.22, com Diretrizes Municipais e Recomendações para os Eventos do Carnaval 2022 (fls. 3/7 da peça 9).

Tal documento, cuja tramitação consta no processo do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) n.º 7210.2022/0000286-4, teve como base o protocolo apresentado pela Liga-SP (fls. 1/2 da peça 9), cuja estrutura, relativa à realização dos desfiles das Escolas de Samba no Sambódromo do Anhembi (Polo Cultural e Esportivo Grande Otelo), foi dividida nos seguintes elementos:

exigência do passaporte da vacina para o público; pré-cadastro de componentes com o passaporte da vacina; uso obrigatório de máscara para desfilantes e espectadores; redução no número de componentes por escola; controle de público na concentração e dispersão; e ensaios técnicos e ensaios de quadra.

O Coordenador de COVISA registrou que a composição do protocolo deu-se a partir da experiência adquirida na elaboração e aplicação dos protocolos setoriais na cidade, especialmente no ano de 2020, conforme recomendações da OMS, ANVISA e MS (fl. 6 da peça 12), no qual as condições da pandemia de COVID-19 representavam situação crítica para a cidade. Foi observado ainda que, naquela oportunidade, foram analisados duzentos e doze protocolos, abrangendo diferentes setores econômicos (fl. 28 da peça 12).

O protocolo 01/2022 apresenta ainda Diretrizes Gerais para todos os Eventos de Carnaval, Ações de Auto-inspeção e Monitoramento, e Orientações Adicionais, constando, em seu Anexo 01, Termo de Compromisso, que deverá ser celebrado pelos organizadores de eventos relativos ao Carnaval, assumindo assim a responsabilidade pelo cumprimento do protocolo.

É oportuno registrar que, no campo “ORIENTAÇÕES ADICIONAIS”, o protocolo registra a possibilidade de eventual novo adiamento do evento, “caso haja mudança importante no cenário epidemiológico da COVID19 na cidade” (fl. 6 da peça 9) e elenca diversos normativos a serem cumpridos pelos organizadores de eventos, todavia sem fazer menção explícita à Portaria SMS n.º 490/2020, que reformulou a citada Portaria 677/2014 SMS/COMURGE.

Dada a relevância da Portaria n.º 490/2020, que cuida das normas para elaboração de Planos de Atenção Médica em Eventos Temporários, Públicos, Privados ou Mistos na Cidade de São Paulo e que, ao reformular a anterior portaria COMURGE, incluiu a obrigatoriedade de apresentação do Termo de Compromisso para situações de epidemia ou pandemia (Anexo V), recomendamos sua inclusão no texto do referido protocolo.

Critério(s):

Existência de plano específico com critérios e parâmetros para realização dos eventos relacionados ao “Carnaval 2022” no contexto da pandemia de COVID-19.

Evidência(s):

Comprovação da existência e da publicização do protocolo¹.

Causa(s) e efeito(s):

A exigência, por parte da COVISA e SMS, quanto à pactuação de protocolo sanitário como medida necessária para que se tornasse plausível a realização dos eventos de Carnaval foi a causa para a elaboração do protocolo, cujo efeito esperado, se cumprido em conformidade, é o estabelecimento de condições e critérios objetivos para a ocorrência segura dos eventos.

3.2. O Protocolo Sanitário n.º 01/2022 apresenta diretrizes gerais para todos os eventos relativos ao Carnaval 2022, contemplando disposições aplicáveis aos eventos de iniciativa privada ou particular.

Situação encontrada:

O Protocolo Sanitário divulgado para o Carnaval 2022 apresenta, no campo “DIRETRIZES GERAIS PARA TODOS OS EVENTOS DE CARNAVAL” (fls. 4/5 da peça 9) as condições que devem ser obedecidas também para a realização eventos privados (em clubes, associações, etc.), as quais são a seguir listadas: uso do maior número possível de entrada e saída de público; controle de acesso; distanciamento mínimo de 1 (um) metro de distância; exigência da comprovação vacinal completa contra COVID-19; densidade ocupacional do local reduzida a 70% (setenta por cento); aplicação de barreiras de proteção acrílica; intenso processo de desinfecção prévia de superfícies; obrigatoriedade do uso de máscaras; porte de viseira de acrílico pelos funcionários, além das máscaras; respeito ao distanciamento, evitando-se aglomerações; disponibilização de álcool em gel, também na forma de saches; evitação do uso de bebedouros; disponibilização de formas de pagamento que não necessitem de contato manual; cobertura de máquinas e dispositivos de pagamento com plástico filme, com higienização após cada utilização; e higienização contínua dos sanitários.

¹ Disponível em: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia_em_saude/doencas_e_agrivos/coronavirus/index.php?p=291766.

Critério(s):

Existência de planos específicos com critérios e parâmetros para realização dos eventos relacionados ao “Carnaval 2022” no contexto da pandemia de COVID-19.

Evidência(s):

Previsão, no protocolo, com diretrizes para todos os eventos de Carnaval.

Causa(s) e efeito(s):

A previsão da mencionada aplicabilidade geral do protocolo evidencia que foi considerada a importância de todos os tipos de eventos que ocorrem no período festivo, desde os ensaios e desfiles até as festas de menor vulto de público, de natureza particular. O efeito de tal preocupação é o melhor alcance da medida adotada, cuja efetividade será promovida com a devida comunicação a todas as partes interessadas e relacionadas aos eventos.

3.3. O protocolo sanitário para os eventos relacionados ao Carnaval 2022 possui como fundamentação a legislação vigente, o acompanhamento do cenário epidemiológico e as peculiaridades da Cidade de São Paulo, e apresenta pontos de melhoria e de complementação, a fim de ampliar sua efetividade.

Situação encontrada:

O Coordenador de COVISA indicou conhecer os protocolos referenciais apontados por esta Auditoria (do Estado de São Paulo, OMS, ANVISA e MS), todavia os mesmos não são, até então, utilizados na Cidade, considerando as particularidades socioeconômicas, geográficas e de condições sanitárias e de saúde da Capital Paulista (fls. 4/6 da peça 12).

Nota-se que o Protocolo Sanitário n.º 01/2022 possui estrutura e conteúdo próprios, se comparado aos demais protocolos analisados, permitindo ainda conhecer que sua composição em muito se assemelha ao Protocolo Sanitário de Reabertura do Setor de Eventos, conforme Parecer Técnico n.º 002/COVISA/2020 (fls. 8/12 da peça 9).

Considerando especialmente a disposição da COVISA em avaliar ponderações a respeito de possíveis melhorias no protocolo vigente, passamos a registrar a seguir elementos que foram encontrados nos protocolos referenciais e que não estão contemplados no protocolo n.º 01/2022.

Registramos de antemão que não serão comparadas as recomendações já previstas no protocolo e aquelas que indicam situações nas quais a regra adotada pela COVISA se mostra mais restritiva e objetiva, em comparação aos demais protocolos, tendo como exemplos a limitação de ocupação máxima (no qual alguns protocolos registram a possibilidade de 80% e 100% de participação, enquanto a recomendação do protocolo atual é de 70%) e a impossibilidade de aceite de exame negativo de COVID-19 em substituição à cobertura vacinal.

Em comparação com os protocolos adotados pelo Estado de São Paulo (fls. 13/50 da peça 9), registramos que o protocolo da Municipalidade para os eventos de Carnaval não faz menção a:

- Descarte de máscara, a saber:

Indicar a funcionários e clientes os locais específicos para descarte de máscaras, bem como divulgar instruções de como colocá-las e retirá-las com segurança, recomendando trocas periódicas, de acordo com as instruções do fabricante e as indicações dos órgãos sanitários e de saúde (fl. 17 da peça 9);

- Comunicação com órgãos competentes, a saber:

Criar processo e estabelecer comunicação eficiente com o público e os órgãos competentes sobre informações, medidas e ações desenvolvidas para garantir a segurança dos clientes e funcionários, assim como o status de ocorrência de casos e monitoramento de infectados (fl. 19 da peça 9);

- Aferição da temperatura, a saber: “Medir a temperatura corporal dos funcionários e clientes na entrada, restringindo o acesso ao estabelecimento e redirecionando para receber cuidados médicos caso esteja acima de 37,5°C” (fl. 20 da peça 9);
- Uso de senha, a saber: “Organizar as filas de espera utilizando senhas, preferencialmente digitais, via celular ou outro meio digital” (fl. 21 da peça 9);
- Compartilhamento de objetos e itens diversos, em especial na preparação para os Desfiles de Carnaval, a saber: “Deve-se utilizar kits individuais para maquiagem, que serão

descartados após o uso” e “Objetos de cena devem ser de uso individual, sem compartilhamento, e higienizados antes e após o uso” (fls. 37/38 da peça 9);

- Fixação de intervalo entre apresentações para higienização, a saber: “A programação deve prever intervalo suficiente entre sessões para higienização completa de todos os ambientes” (fls. 35, 38/39, 43 e 46/47 da peça 9);
- Uso de ingressos digitais, a saber: “A conferência de ingressos deverá ser visual, através de leitores óticos ou de auto check-in, sem contato manual por parte do atendente” (fls. 35, 39, 42, 44/46 da peça 9, observando que tal recomendação constava do anterior protocolo sanitário municipal de reabertura do setor de eventos (fl. 9 da peça 9);
- Distanciamento em pé em áreas comuns, a saber: “Demarcar o piso com fitas de sinalização, informando a distância mínima que deverá ser adotada por todos” (fls. 28 e 30 da peça 9), priorizando espaços previstos para maior aglomeração de pessoas, observando ainda que havia indicação nesse sentido no anterior protocolo municipal sanitário de reabertura do setor de eventos (fl. 9 da peça 9) e que a OMS também reforça a importância de tal medida, por meio de marcação do piso ou empregando barreiras físicas [*marking the floor or employing physical barriers*] (fl. 6 da peça 10);
- Escalonamento para saída dos eventos, a saber:

Quando possível, escalonar a saída do evento por fileira de assentos, a fim de evitar aglomerações em escadas, portas e corredores. A saída deverá iniciar pelas fileiras mais próximas à saída, terminando nas mais distantes, evitando assim o cruzamento entre pessoas (fl. 42 da peça 9);

- Adoção de termo de aceite sobre medidas de prevenção para público, a saber:

Para as vendas realizadas pela internet, disponibilizar um termo de aceite sobre as normas de prevenção, aonde o visitante deverá aceitá-las antes de finalizar a compra. Fixar o mesmo termo nas bilheterias e entradas dos parques para as vendas realizadas presencialmente no local (fl. 49 da peça 9).

Considerando as recomendações da ANVISA, registramos que o protocolo da Municipalidade para os eventos de Carnaval não faz menção a:

- Espaços de isolamento para sintomáticos, a saber: “Oferecer espaço de isolamento aqueles que apresentarem sintomas ou confirmação de teste positivo para COVID-19” (fl. 12 da peça 10), ressaltando que tal recomendação também é reforçada pela OMS, ao tratar de instalações de isolamento [*isolation facilities*] (fl. 5 da peça 10);

Oportuno também ponderar a recomendação do CONASS quanto a:

- Atenção a comércio ambulante, nas imediações do evento, a saber:

As ações de vigilância sanitária devem ser também direcionadas na avaliação dos estabelecimentos fornecedores dos serviços e produtos relacionados ao evento, bem como desenvolver estratégias para controle do comércio ambulante e ações de orientação aos responsáveis pelas estruturas temporárias (fls. 19/20 da peça 10);

Sendo que tal item reforça o previsto na Portaria MS n.º 1.139/2013, que assim dispõe, em seu Artigo 21: “A vigilância sanitária deve desenvolver estratégias específicas para controle do comércio ambulante de produto, em observância à legislação local específica e incluindo, quando aplicável, ações de orientação aos responsáveis pelas estruturas temporárias”.

E, adicionalmente, quanto a demais registros da OMS, quanto a:

- Designação de oficiais ou agentes de conformidade [*COVID-19 compliance or liaison officers*], enquanto profissionais dos responsáveis pelos eventos com atuação colaborativa para compartilhar informações sobre as medidas de prevenção a serem cumpridas durante a realização dos eventos (fl. 5 da peça 10).

No tocante ao uso das máscaras, conforme obrigatoriedade registrada no protocolo, tem-se também aí uma oportunidade para complementação do texto empregado para reforçar a questão da etiqueta respiratória e da explicitação quanto à importância do uso correto de tal item (de modo bem ajustado à face, cobrindo-se nariz, boca e queixo), em consonância com a recomendação que consta no Guia de Vigilância Epidemiológica / Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional pela Doença pelo Coronavírus 2019 (fls. 219/220 da peça 10).

Quanto aos elementos de comunicação sobre as regras do protocolo (mensagens em sítios eletrônicos, banners, cartazes afixados em locais estratégicos, etc. – fl. 5 da peça 9),

entendemos ser importante que estejam disponíveis também noutros idiomas, além do português, haja vista a potencial possibilidade de presença de visitantes estrangeiros nos eventos de Carnaval.

Observamos que o protocolo adotado não faz menção à obrigatoriedade de apresentação de testes negativos de COVID-19. De fato, a OMS, no documento analisado, não recomenda a triagem compulsória de indivíduos assintomáticos, no entanto tal medida por vezes se apresenta útil para minimizar o risco de transmissão da doença (fl. 7 da peça 10), com especial consideração para pessoas com idade mais suscetível a complicações médicas e/ou com condições médicas subjacentes (fl. 6 da peça 10). Nesse sentido, como se trata de ato discricionário da SMS/COVISA, por aparentemente não haver unanimidade quanto à efetividade da adoção de tal medida, entendemos como relevante que a COVISA registre a motivação para a não adoção de tal prática, como medida adicional à necessidade de cobertura vacinal completa, compreendendo que tal opção deva ser devidamente fundamentada.

Ademais, ao comparar a quantidade dos componentes por escola que constaram no protocolo, registramos que o cálculo apresentado, entre a quantidade prevista inicialmente e a ora diminuída não coincide com a recomendação da limitação de 70% (setenta por cento) de capacidade máxima de público na ocupação dos eventos, que se acreditava ser um percentual explícito para as questões que envolvem a presença de indivíduos nas atividades festivas. Com as quantidades indicadas, é possível apurar a seguinte comparação:

Quadro 01 – Comparação da Quantidade de Componentes por Escola

Grupo	Quantidade até 2020 (A)	Quantidade Atual (B)	% Atual (A/B)	Quantidade com 70% (C) (70% x A)	Diferença (B-C)
Especial	2.000	1.500	75%	1.400	100
Acesso 1	1.000	800	80%	700	100
Acesso 2	800	500	63%	560	-60
Soma	3.800	2.800	74%	2.660	140

Fonte: Campo "REDUÇÃO NO NÚMERO DE COMPONENTES POR ESCOLA" do Protocolo 01/2022 (fl. 3 da peça 9)

Deste modo, se fosse aplicada à quantidade de componentes por escolas de samba a mesma regra de limitação de ocupação que está sendo imposta ao público em eventos, seria necessário o ajuste em tais valores por cada grupo de escola. Em sendo este um fator crucial para o planejamento dos desfiles, entendemos como imprescindível que a COVISA se manifeste se há impacto relevante às condições sanitárias do evento a identificação acima de que os percentuais

de participação de componentes, comparativamente à situação usual de 2020, encontram-se acima do nível pactuado para limitação de participação de indivíduos nos eventos de Carnaval.

Critério(s):

Protocolos e documentos referenciais dos governos estadual (Intersectorial e Setorial – Cultura, Lazer e Entretenimento) e federal e recomendações da OMS (*Key planning recommendations for mass gatherings in the context of COVID-19*).

Evidência(s):

Existência de variações em face de comparação realizada entre o protocolo atual adotado pela Origem e os documentos, protocolos e recomendações das demais entidades.

Causa(s) e efeito(s):

A causa da atual composição do protocolo provém da utilização da expertise adquirida no Município com a adoção de protocolos setoriais e o conhecimento de suas peculiaridades. O efeito da eventual manutenção do protocolo atual pode significar uma lacuna de atenção a pontos destacados pelas entidades utilizadas como referência, e a perda de oportunidade para um documento mais atualizado e completo com os aprendizados adquiridos até então. Frisando que tais recomendações se apresentam na tentativa de aprimorar o protocolo, cabendo à COVISA, no uso de sua expertise, ponderar sobre as sugestões e sua aplicabilidade.

3.4. Não foi concluído o planejamento com a definição das condições e procedimentos para fiscalização do cumprimento das medidas de prevenção à disseminação da pandemia de COVID-19, fixadas no Protocolo Sanitário n.º 01/2022, nos eventos relativos ao Carnaval 2022, dentre os quais as festas particulares que ocorreram em contrariedade ao estabelecido pelo Governo do Estado.

Situação encontrada:

O Coordenador de COVISA informou que se encontrava em tramitação o desenho dos procedimentos relativos à fiscalização dos eventos relativos ao Carnaval 2022, com participação de diversas Secretarias Municipais e de outros órgãos da própria SMS, haja vista o vulto do evento e o número altíssimo de público possível presente (fls. 30/31 da peça 12), de modo que a

conclusão de sua discussão e aprovação estava estimada para 11.02.22.

Tal desenho se mostra como imprescindível para confirmar se a atuação da SMS ocorrerá de forma coordenada com as demais Secretarias e órgãos que podem ser impactados com as medidas sanitárias obrigatórias e servirá para averiguar a existência de estratégias de ações conjuntas da Municipalidade, bem como para conhecer a disponibilidade e o planejamento de pessoal necessário para fiscalização das medidas, frente às eventuais ocorrências de irregularidades e descumprimento do protocolo aprovado.

Sobre a instância que coordena as discussões relativas aos eventos de Carnaval, em consonância com o DM n.º 60.358/21, o Coordenador de COVISA destacou a atuação da Comissão Especial de Organização de Eventos Festivos na Cidade de São Paulo nos anos de 2021 e 2022, da qual participam diversas instâncias do Município, inclusive a SMS (fls. 37/39 da peça 12).

Sobre aspectos que esperamos serem levados em consideração na discussão e aprovação do planejamento de fiscalização, registramos as seguintes recomendações:

- Do MS, por meio da Portaria n.º 1.139/2013: “Art. 22. Caso o evento demande grande fluxo de turistas, as ações de fiscalização de infraestrutura e serviços nos pontos de entrada e meios de transporte, devem ser intensificadas”;
- Da OMS, quanto aos itens “Compartilhamento de informações” [*Information-sharing*], “Coordenação entre todas as partes interessadas relevantes e parceiros” [*Coordination among all relevant stakeholders and partners*] e “Fortalecimento de capacidades e recursos” [*Strengthening capacities and resources*] (fls. 4/5 da peça 10):
 - Todas as comunidades profissionais de saúde devem estar envolvidas na fase de planejamento, incluindo saúde pública, sistema de saúde, atendimento de emergência, etc.;
 - Estabelecer e testar mecanismos de colaboração e comunicação entre organizadores de eventos, autoridades de saúde, segurança e outros setores relevantes; bem como entre todos os *stakeholders*, parceiros, pessoas de recursos (por exemplo, especialistas) e outros círculos envolvidos no evento;

- Recursos humanos (por exemplo, educação, treinamento e exercícios), incluindo arranjos de surto para funcionários extras e voluntários em caso de necessidade urgente; (*tradução livre*)

Quanto à relação com instâncias internas e externas à Municipalidade, o Coordenador de COVISA registrou o importante papel exercido pelo CIEVS (Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde), especialmente quanto à interlocução com os demais *stakeholders* relacionados aos eventos, sendo destacada a parceria que a COVISA possui com a ANVISA, quanto à unidade lotada no Aeroporto de Congonhas, cuja ação conjunta fortalece a possibilidade de estudos e discussões compartilhados, bem como a rápida adoção de estratégias sanitárias relativas à COVID-19 (fls. 39/41 da peça 12).

Para conhecer como se encontra o status de tal planejamento e desenho das medidas empregadas pelo Município de São Paulo para a fiscalização do cumprimento do Protocolo Sanitário n.º 01/2022 nos eventos relacionados ao Carnaval 2022, no mês de abril, reforçamos a importância de apresentação de tal documento a esta Corte de Contas, para acompanhamento das ações conjuntas adotadas, com especial atenção ao dimensionamento do pessoal necessário para as ações, bem como as medidas necessárias para eventual insuficiência, e as capacitações que serão aplicadas aos envolvidos nos procedimentos fiscalizatórios.

Embora a postergação dos eventos oficiais de Carnaval para o mês de abril de 2022 tenha possibilitado à Municipalidade maior prazo para delineamento das ações necessárias de capacitação e fiscalização, a ausência de imediatos planos e estratégias pode trazer riscos à disseminação do vírus de COVID-19 na cidade, face aos eventos privados e particulares no período “normal” das festas de Carnaval, conforme informação sobre diversos eventos, com grande quantidade de público, ocorridos a partir de 25.02.22².

Como o Coordenador de COVISA registrou que a SMS tem acompanhado as recomendações do órgão estadual de saúde e as falas do Governador do Estado de São Paulo, a fim de eventualmente considerá-las para aplicação na Capital, caso se apresentassem como mais restritivas do que as regras municipais (face à condição exposta no Artigo 1.º do DM n.º

² Exemplos de eventos disponíveis em www.sympla.com.br/eventos/sao-paulo-sp?s=carnaval&tab=eventos, <https://catracalivre.com.br/agenda/carnaval-2022-festas> e www.carnavalnacidade.com.br/.

60.681/21), chamou a atenção desta Auditoria as reiteradas falas do Governador sobre a proibição de qualquer festa privada no período de Carnaval.

Em coletiva na cidade de Jaguariúna, em 07.01.22³, o Governador expôs a seguinte posição:

Com relação a aglomerações em locais fechados para o Carnaval, o Governo do Estado de São Paulo não autorizará, portanto, em nenhum Município; não poderemos ter festas de salão ou em áreas fechadas, nem manifestações de rua, nenhuma manifestação de rua; Carnaval de Rua, este ano não, vamos deixar para o ano de 2023. Portanto, em ambientes fechados e ambientes abertos também, o Governo do Estado de São Paulo, isso já foi um boletim emitido pelo Comitê de Saúde do Governo do Estado essa semana na quarta-feira, mencionamos isso na coletiva de imprensa e ratifico aqui, que não são permitidas festas nem em salões, nem em centros de eventos, nem áreas fechadas e tampouco em áreas abertas. E seguimos avaliando, embora não tenha sido parte de sua pergunta, [...], seguimos avaliando com o Comitê de Saúde o tema de desfiles de Carnaval, embora seja uma decisão também do Município, mas está sendo avaliada, se tivermos alguma evolução e um agravamento com essa nova variante da Ômicron esse tema será revisto sim. E eu tenho convicção de que prefeitos, a começar pelo bom prefeito da Capital São Paulo, Ricardo Nunes, ele terá a sensibilidade de atender a recomendação da saúde e da ciência para não permitir a realização de desfiles. Não é o caso ainda, estamos acompanhando, mas dada a evolução acelerada, é um ponto de cautela e preocupação.

Tal posição corrobora as informações prestadas pelo Governador do Estado em coletiva dada no Palácio dos Bandeirantes, em 05.01.22⁴.

Embora não tenha sido encontrado o citado boletim, como o Coordenador de COVISA ressaltou que vêm sendo consideradas como oficiais as falas do Governador do Estado (fl. 12 da peça 12), restou como controversa a possibilidade de realização de eventos privados de Carnaval em 2022, ao menos antes do mês de abril. Tal situação pode, inclusive, ser verificada pelo resultado de levantamento realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), que apontou diferentes posicionamentos das cidades quanto a tal aspecto, indicando-se que, ao menos, 1.011 (um mil e onze) cidades brasileiras cancelaram tanto as festas públicas como as privadas no Carnaval 2022⁵.

³ Disponível em www.saopaulo.sp.gov.br/podcasts/coletiva-gov-joao-doria-anuncios-para-educacao-de-jaguariuna-07-01-2022/.

⁴ Disponível em www.youtube.com/watch?v=2s7kAIBVejY.

⁵ Conforme notícia divulgada em

<https://g1.globo.com/carnaval/2022/noticia/2022/02/22/levantamento-festas-carnaval-confederacao-nacional-dos-municipios.ghtml>.

Nesse sentido, como foi mantido o ponto facultativo entre os dias 28.02 e 02.03.22, e tendo em vista a ocorrência de diversos eventos particulares e a realização de desfiles ilegais, cabe à Origem apresentar justificativa e os dados técnicos que embasaram e possibilitaram a realização desses eventos no Município de São Paulo, a princípio em sentido contrário às recomendações do Governo do Estado. Sugerimos, ainda, que seja determinado à COVISA que avalie e apresente os resultados das fiscalizações ocorridas dos eventos privados de Carnaval realizados entre fevereiro e março de 2022, ponderando sobre o aprendizado gerado para os eventos previstos para abril de 2022.

A respeito dos eventos ocorridos neste período, registramos ainda que a emissão do presente relatório foi concatenada para se permitir prazo razoável para avaliação dos possíveis reflexos das referidas festas particulares à situação epidemiológica do Município. As informações disponíveis no “Painel COVID-19 - Município de São Paulo”⁶ indicam que, até a semana epidemiológica 11 (onze) de 2022, não houve impacto significativo quanto ao número de casos confirmados de COVID-19, todavia entendemos como oportuno que, ao tratar dos resultados das fiscalizações, a COVISA pondere também sobre a existência – ou não – de efeitos relevantes ao sistema de serviços públicos de saúde da Cidade, considerando possível afetação no número de pacientes atendidos com quadro respiratório suspeito e na taxa de ocupação de leitos, bem como outros aspectos importantes para melhor compreender sobre o impacto de tais eventos.

Os aspectos destacados na questão acima, dos eventos particulares entre fevereiro e março de 2022, trazem à tona uma reflexão necessária a respeito da antecedência e tempestividade para planejamento e organização de eventos de massa na Capital Paulista. Como referência, a ANVISA, no documento “Guia para Atuação da Vigilância Sanitária em Eventos de Massa: Orientações para o Gerenciamento de Risco”, sugere que o planejamento de eventos com mais de 100.000 (cem mil) pessoas deva ocorrer com 2 (dois) a 3 (três) anos de antecedência (fl. 120 da peça 10).

A Portaria SMS n.º 490/2020, que institui a documentação obrigatória a ser apresentada pelos organizadores de eventos temporários, públicos, privados ou mistos na Cidade de São Paulo,

⁶ Consulta realizada, na data de 17.03.22, em www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia_em_saude/doencas_e_agrivos/coronavirus/index.php?p=310771.

registra, no §2.º do Artigo 22 de seu Anexo I, que os documentos “Ficha de Avaliação de Risco”, “Escala de Graduação de Risco” e “Plano de Atenção Médica” devem ser entregues com antecedência mínima de 20 (vinte) dias do início do evento.

Como tal normativo serve para qualquer tipo de evento, que pode receber uma classificação mínima de baixo risco ou máxima de risco especial (este último potencialmente aplicável aos eventos do Carnaval, conforme registro do Coordenador do Grupo de Planejamento e Ações Estratégicas para Eventos e Eventos em Massa – GPAE, à fl. 42 da peça 12), considerar tal prazo de 20 (vinte) dias para qualquer tipo de evento põe em risco a necessidade de planejamento prévio para elaboração e discussão das ações que serão necessárias para a realização segura de eventos que podem impactar em muito a realidade sanitária da cidade.

Especialmente quanto ao prazo fixado na Portaria SMS n.º 490/2020, é oportuno que SMS discuta juntamente ao GPAE a possibilidade de alteração e fluxo de entrega dos documentos relativos à autorização de eventos, de forma que, no mínimo, os documentos relativos à avaliação de riscos (Ficha de Avaliação de Risco e Escala de Graduação de Risco) sejam apresentados com maior antecedência – superior aos atuais 20 (vinte) dias –, permitindo assim à Administração analisar com maior tempestividade os impactos dos eventos e as medidas necessárias para seu devido planejamento.

Embora a pandemia de COVID-19 tenha sido um marco a partir do ano de 2020, que impactou em demasia as estratégias de planejamento de entes municipais, estaduais e federais, sua ocorrência deve servir para que estes estejam mais preparados e conscientes dos riscos que envolvem a realização de eventos de massa e a necessidade de elaboração de planejamentos e planos de contingência para que sua realização dê-se da forma mais segura para as populações envolvidas, bem como para toda a sociedade que pode ser impactada pelos serviços de saúde afetados. É nesse contexto que o plano de preparação para os eventos de Carnaval 2022 na Capital Paulista demonstra sua importância, podendo se mostrar, ainda, como uma fonte de aprendizado para eventos futuros.

Critério(s):

Existência de plano de fiscalização para os eventos do Carnaval 2022; existência de ações

integradas com demais Secretarias ou instâncias da Municipalidade e outros órgãos externos; existência de medidas especiais para realização dos eventos; atuação diferenciada de efetivo municipal para verificação do cumprimento de medidas sanitárias (Itens 6.1 e 6.2 do *Key planning recommendations for mass gatherings in the context of COVID-19*, da OMS); existência de instância específica para coordenar e monitorar o cumprimento das medidas de prevenção; designação de fiscais em quantidade adequada (Item 6.1.5 do *Key planning recommendations for mass gatherings in the context of COVID-19*, da OMS); Portaria n.º 1.139/2013; e Portaria SMS n.º 490/2020.

Evidência(s):

Manifestação de responsáveis da Origem, lavrada em ata.

Causa(s) e efeito(s):

A potencial causa para a inexistência atual do documento formal de planejamento deve-se em virtude do horizonte temporal criado com a postergação dos eventos oficiais para o mês de abril de 2022, todavia, como efeito, tal cenário acaba por desconsiderar demais eventos – particulares e/ou ilegais – ocorridos no período inicialmente agendado para as festas de Carnaval, entre os meses de fevereiro e março. Embora seja positivo que se consuma o tempo necessário para a fixação de um planejamento abrangente, objetivo e completo que vise a demonstrar as competências e a atuação conjunta e colaborativa das diversas instâncias envolvidas em eventos de massa, como o Carnaval 2022, sua tardia conclusão e publicização pode prejudicar as ações prévias que serão necessárias até a efetiva ocorrência dos eventos.

3.5. A interação com os organizadores dos eventos relativos ao Carnaval 2022 ocorre, majoritariamente, de forma passiva por parte da SMS, sendo necessário ampliar os mecanismos de interação e comunicação com as diversas partes interessadas a respeito das diretrizes a serem cumpridas no contexto da pandemia de COVID-19, nos termos do Protocolo Sanitário n.º 01/2022.

Situação encontrada:

O Coordenador de COVISA salientou que parceria e corresponsabilidade são elementos importantes que fazem parte das discussões realizadas com os organizadores de eventos. A lógica atual demonstra que a atuação da COVISA dá-se de forma mais reativa, na qual os

organizadores procuram a SMS para apresentar suas demandas e as questões necessárias para sua realização dos eventos. Como exemplo, destacou-se nesse aspecto a comunicação com a Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo (Liga-SP), que, ativa e proativamente, tem conversado com COVISA e SMS, sendo ela a entidade responsável por compartilhar as informações do protocolo pactuado com as Escolas de Samba a ela afiliadas. A ideia posta é de se manter essa lógica de capilaridade de informações por meio dos representantes de eventos e de setores econômicos, bem como junto a seus respectivos fornecedores quando da prestação de serviços que envolvam os eventos de Carnaval (fls. 28/29 da peça 12).

Entendemos ser positiva essa aproximação com a entidade que está intrinsecamente conectada com a realização dos ensaios e desfiles de Carnaval das Escolas de Samba no Sambódromo do Anhembi, todavia a adoção de uma postura mais passiva, que depende da procura por parte das entidades representativas dos setores envolvidos na realização dos eventos, apresenta riscos de que outros entes privados, de menor ou média relevância, não sejam contemplados ou alcançados neste processo de comunicação e discussão das recomendações do Protocolo Sanitário n.º 001/2022, gerando eventual possibilidade de desconhecimento sobre sua existência ou conteúdo, ou mesmo ausência de participação colaborativa para eventual melhoria sobre o protocolo.

Como exemplo, não encontramos nenhuma informação ou manifestação disponível sobre a anuência – ou não – da União das Escolas de Samba Paulistas (UESP) – que representa diversas Escolas de Samba e Blocos Carnavalescos – sobre o protocolo publicado.

A OMS recomenda que o processo de comunicação relativo a eventos de massa seja inclusivo, transparente e aberto a todos os *stakeholders* relevantes [*inclusive, transparent and open to all relevant stakeholders*] (fl. 3 da peça 10), de forma a, no âmbito das Comunicações de Risco [*Risk Communication*] (fl. 8 da peça 10):

Garantir coordenação e consistência na elaboração e entrega de mensagens culturalmente adequadas, específicas da linguagem e fáceis de entender aos participantes e ao público em geral (o processo pode ser facilitado envolvendo a população-alvo em potencial na formulação de mensagens);

[...]

Enfatizando que não existe risco zero, convidando todos a se tornarem gerentes de seu próprio risco à saúde, e incentivando a aplicação da responsabilidade e do civismo. *(tradução livre)*

Reconhecendo a importância do processo de comunicação nessa relação entre a Municipalidade e os organizadores de eventos, a ANVISA recomenda os mesmos a “Designar um assessor de comunicação para garantir que as comunicações, incluindo a comunicação de risco, sejam realizadas em tempo hábil e de forma adequada” (fl. 11 da peça 10).

Quanto à assunção de responsabilidade para cumprir as determinações do Protocolo Sanitário n.º 01/2022, o Anexo I, que acompanha o documento, instituiu Termo de Compromisso a ser encaminhado pelos organizadores de eventos, por meio do qual eles se responsabilizam junto a seus colaboradores, fornecedores e público presente, cabendo assim à COVISA acompanhar o recebimento de tal documento.

Como é fácil de se imaginar que uma grande quantidade de eventos – especialmente os de natureza privada e particular – ocorrerão no período de Carnaval, entendemos ser inviável que a SMS conheça todos eles, de forma a permitir que a COVISA acompanhe a apresentação – ou não – do respectivo Termo de Compromisso. Nessa linha, compreendemos a informação do Coordenador de COVISA quanto a se investir na capilaridade para replicação das informações relativas ao protocolo por meio das entidades representativas (fls. 29/30 da peça 12).

Todavia, a fim de se mitigar o risco de que entidades ou empresas privadas do setor de eventos sintam-se alijadas neste processo de discussão e cumprimento do protocolo sanitário e da legislação municipal, entendemos ser necessário que SMS, ativamente, promova – ou demonstre a realização – de eventos e comunicações com a participação de tais agentes envolvidos, para assim estabelecer um procedimento formal e transparente para comunicação das medidas sanitárias obrigatórias para os realizadores dos eventos.

Critério(s):

Existência de procedimento para conhecimento formal da obrigatoriedade de obediência às normas sanitárias definidas para os eventos; atuação das autoridades competentes para tomada de decisão em conjunto com organizadores de eventos (Item 4 do *Key planning*

recommendations for mass gatherings in the context of COVID-19, da OMS); Procedimentos para identificação de casos suspeitos (conforme instrutivos federais, estaduais e municipais).

Evidência(s):

Manifestação de responsáveis da Origem, lavrada em ata, e pesquisas realizadas nos canais oficiais de comunicação de importantes *players* relacionados aos eventos de Carnaval em São Paulo (Liga-SP, UESP, Escolas de Samba, SASP).

Causa(s) e efeito(s):

O modelo de comunicação adotado é proveniente da *expertise* adquirida pela SMS no decorrer da pandemia de COVID-19, especialmente no contexto dos protocolos setoriais adotados na cidade de São Paulo, em que foi mandatória a relação mais próxima com os representantes de setores da economia. Porém, com a diminuição da gravidade dos efeitos da pandemia de COVID-19, especialmente com o programa de vacinação, tal relação se alterou ao longo do tempo, principalmente com a diminuição de medidas restritivas de funcionamento para diversos setores. Nesse cenário atual, é importante que SMS não se descuide da busca ativa dos setores afetados com a realização dos eventos relativos ao Carnaval 2022, buscando assim manter esse diálogo aberto, oficial e transparente com os atores relevantes desse setor.

3.6. Os mecanismos de planejamento empregados pela COVISA e SMS para fazer frente às contingências e aos riscos previstos para os eventos relativos ao Carnaval 2022 carecem de melhor aprofundamento e antecedência para sua elaboração.

Situação encontrada:

Quanto à aplicação de modelos de avaliação de riscos na realização de eventos na cidade de São Paulo, o Coordenador de COVISA repisou que a análise é feita a partir do cenário epidemiológico e a repercussão da realização de eventos à saúde pública (fl. 26 da peça 12).

A gestão dos riscos associados a eventos é formalizada por meio da, já mencionada, Portaria SMS n.º 490/2020, que reformulou a anterior Portaria SMS n.º 677/2014, no âmbito da Coordenadoria do Sistema Municipal de Atenção às Urgências e Emergências (COMURGE). Tal normativo, em complemento ao DM n.º 49.969/08, foi baixado especialmente para cuidar dos

Planos de Atenção Médica e indicou, dentre os documentos obrigatórios que devem ser apresentados pelos organizadores de eventos, a necessidade de envio de “Ficha de Avaliação de Risco – FAR” (Anexo II) e “Escala de Graduação de Risco” (Anexo IV). Tais documentos permitem a classificação do nível de risco do evento – entre baixo, médio, alto, altíssimo e especial – e viabilizam uma melhor compreensão do evento para que o GPAE possa emitir seu parecer de anuência quanto ao Plano de Atenção Médica apresentado.

Tal metodologia se coaduna com a necessária análise de riscos na realização de eventos, conforme preconizado pela ANVISA, em especial no sentido de que (fl. 94 da peça 10):

O grande fluxo no número de pessoas, muitas vezes, de diferentes países e culturas, e as mudanças de infraestrutura necessárias para apoiá-los pode colocar uma grande pressão sobre os sistemas e serviços de saúde pública, comprometendo a capacidade do país para detectar problemas e dar respostas eficazes. A fim de enfrentar estes desafios, os países e os organizadores devem realizar a avaliação de risco, planejamento e aprimoramento do sistema de saúde pública. Estes são fundamentais para a identificação de potenciais riscos, tanto naturais como provocadas pelo homem, e para a prevenção, minimização e resposta a emergências de saúde pública (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2011).

Segundo o Regulamento Sanitário Internacional (ANVISA, 2005), risco para a saúde pública significa a probabilidade de que um evento possa afetar adversamente a saúde de populações humanas, com ênfase naqueles que possam se propagar internacionalmente, ou possa apresentar um perigo grave e direto.

A ISO 31000:2009 (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, 2009) define risco como “efeito da incerteza nos objetivos, muitas vezes expresso em termos de uma combinação de consequências de um evento e a probabilidade de ocorrência esperada”.

[...]

Nesta conjuntura, os responsáveis por sediar grandes eventos, devem estabelecer medidas para minimizar os riscos à saúde de todos os participantes de forma clara e documentada, reduzindo a probabilidade de eventos negativos, principalmente aqueles com consequências mais graves. Segundo os regulamentos publicados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), os organizadores de eventos, as empresas ou os empresários por eles contratados e o gestor dos estabelecimentos devem assegurar o cumprimento dos requisitos sanitários necessários à garantia de alimentos adequados ao consumo, desde a etapa de planejamento até o término do evento (BRASIL, 2015).

Todavia, não há, até então, informação da Origem a respeito de planos de contingência para as situações de risco que podem ocorrer nos eventos relacionados ao Carnaval 2022.

Quanto a tal tópico, a OMS recomenda no item “Desenvolvimento de um plano de preparação e resposta de contingência para o evento” [*Development of a contingency preparedness and response plan for the event*] a tomada de ações (fl. 5 da peça 10):

- Garantindo o alinhamento do plano de eventos e procedimentos operacionais padrão com planos nacionais de preparação e resposta de emergência mais amplos, notadamente aqueles dedicados ao COVID-19;
- Tomando providências para estabelecer vigilância baseada em eventos, detectar casos de incidentes de COVID-19, reduzir a disseminação do vírus SARS-CoV-2, gerenciar e tratar pessoas doentes, rastrear contatos e disseminar mensagens de saúde pública específicas do COVID-19 de forma culturalmente adequada e em linguagens utilizadas pelos participantes do evento;
- Estabelecer e testar uma linha clara de comando e controle, e permitir uma análise eficiente da situação e a tomada de decisões flexíveis, por exemplo, através da adoção de procedimentos acordados (incluindo gatilhos ou limiares) para modificar, restringir, adiar ou cancelar o evento de coleta em massa;
- Desenvolvimento de uma estratégia de comunicação de risco e um plano de engajamento da comunidade para o evento [...] (*tradução livre*)

A ANVISA recomendou inicialmente, por meio da Nota Técnica n.º 10/2021, que seria responsabilidade da organização do evento “Dispor de um plano de contingência para os eventos de massa” (fl. 12 da peça 10), todavia tal documento foi retirado de publicação com o objetivo de aprimorar e sanar possíveis dúvidas em relação às orientações emitidas⁷.

Nos termos da Portaria MS n.º 1.139/2013, o plano de contingência se apresenta como uma ferramenta imprescindível na etapa de planejamento da realização de eventos de massa, sendo assim conceituado em seu Artigo 4.º (fl. 38 da peça 10):

IX - Plano de Contingência: alinhado ao Plano de Emergência e específico por tipo de evento, como desastres naturais, surtos epidêmicos, acidentes com

⁷ Conforme notícia divulgada em:

www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/esclarecimento-sobre-nota-tecnica-com-orientacoes-sobre-grandes-eventos.

múltiplas vítimas e acidentes Químicos, Biológicos, Radiológicos e Nucleares (QBRN).

De modo que o planejamento dos eventos de massa envolve a elaboração de Plano Operativo, Plano de Emergência em Saúde e Plano de Contingência (incisos VII, VIII e IX do Artigo 4.º da Portaria MS n.º 1.139/2013), cabendo às:

[...] autoridades sanitárias avaliar e aprovar o planejamento e acompanhar a execução das atividades propostas pelos organizadores de eventos relativos à prevenção, mitigação de riscos e o projeto de provimento de serviços de saúde para os atendimentos à população envolvida no evento de massa. (fl. 38 da peça 10)

Nessa linha, para os eventos decorrentes do Carnaval 2022, considerando o elevado risco de sua realização (classificado potencialmente como de risco especial, conforme informado pelo representante do GPAE – fl. 42 da peça 12) e o relevante número de possíveis participantes, sugerimos que a Origem avalie a oportunidade de solicitar aos organizadores de eventos, em complementação à documentação exigida na Portaria SMS n.º 490/2020, a apresentação de plano de contingência a ser aplicado na realização do respectivo evento, consoante às recomendações da ANVISA, do MS e da OMS para uma adequada mitigação dos riscos associados aos eventos do Carnaval 2022 na cidade de São Paulo.

Para análise preliminar dos riscos relacionados aos eventos de Carnaval e das medidas de contingência já existentes, foi preenchida pela Origem a “Ferramenta da OMS para Avaliação de Risco da COVID-19 em Eventos com Aglomerações – Eventos Genéricos”, com foco na realização dos desfiles das Escolas de Samba, por se tratar do evento com maior presença de público.

O resultado do preenchimento da ferramenta demonstrou a pontuação total de 0 (zero) ponto, a título de avaliação de risco de COVID-19, e de 90% (noventa por cento) para mitigação de riscos. Tal cenário indicaria, *a priori*, uma situação bastante favorável de risco controlado para realização do evento, ao obter classificação de “risco global de transmissão e maior propagação de COVID-19 é considerado MUITO BAIXO” (fl. 95 da peça 8).

A despeito de compreender que seu preenchimento tenha se dado pela competente área técnica da COVISA, identifica-se potencial risco de distorção no resultado por alguns fatores, como o

preenchimento de itens de “modificações do evento” na avaliação de risco de situações que não devem ser adotadas na prática, como indicar que o evento analisado poderia se dar de forma virtual, algo que não vislumbrávamos para os desfiles das Escolas de Samba. E, quanto às medidas de mitigação de risco, verificamos que alguns preenchimentos de condições classificadas como “Sim/Concluído” foram realizados não à luz da situação atual, mas sim daquela futura, prevista quando da realização do evento, como exemplo quanto ao plano de atenção médica, à aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI), de máscaras e de outros insumos, ao oferecimento de veículos para se evitar o uso de transporte público, à realização de treinamento com base no protocolo aprovado, etc. Tal visão, pelo cenário vindouro do evento, de fato altera em muito a avaliação de mitigação do risco, o que levou ao índice apurado (fls. 86/94 da peça 8).

A natureza de tal tipo de ferramenta é permitir o acompanhamento da etapa de planejamento e execução da realização de eventos de massa, em consonância com as recomendações da OMS. Embora um preenchimento com a situação fática na corrente data potencialmente levaria a um resultado bem diferente do apurado, damos por alcançado o objetivo pretendido com tal documento, ao permitir que a COVISA refletisse sobre os diversos elementos e aspectos elencados na ferramenta.

Repisamos, a fim de evitar replicações de tarefas já existentes e obrigatórias, especialmente aquelas já citadas no âmbito da Portaria SMS n.º 490/2020, que esta última possui documentos avaliativos quanto a níveis de riscos em eventos na cidade de São Paulo. Todavia, conforme já destacado no **subitem 3.4**, o prazo atualmente fixado para apresentação da documentação exigida aos organizadores de eventos (20 – vinte – dias antes da data do evento) impossibilita à Origem sua aplicação para um melhor planejamento e realização de estudos sobre os eventos de risco altíssimo e especial que ocorrerão na cidade, que viabilizassem uma análise abrangente sobre os riscos efetivos de sua afetação aos serviços públicos de saúde da cidade e para a adequada apreciação das medidas necessárias de contingência.

Critério(s):

Existência e pertinência de procedimentos de contingência baseados em avaliação de riscos associados à realização do “Carnaval 2022”; Itens 4 a 7 do *Key planning recommendations for*

mass gatherings in the context of COVID-19; e “Ferramenta da OMS para Avaliação de Risco da COVID-19 em Eventos com Aglomerações - Eventos Genéricos”.

Evidência(s):

Manifestação de responsáveis da Origem, lavrada em ata, e documentação atualmente disponível quanto à etapa de planejamento dos eventos relacionados ao Carnaval 2022.

Causa(s) e efeito(s):

Uma das possíveis causas para identificação do atual cenário sobre as medidas de planejamento adotadas para realização de eventos, face à legislação vigente, é que sua fundamentação aparenta ainda estar sob a lógica usual dos eventos realizados até então, sem considerar o profundo impacto da disseminação do vírus de COVID-19. É notório, a partir dos estudos, relatórios e indicadores divulgados pela COVISA⁸, que tal órgão detém *expertise* para avaliação do impacto destes eventos na cidade, todavia a ausência de mecanismos objetivos e transparentes para julgamento dos riscos dos eventos de massa e das medidas de contingência necessárias para mitigação dos respectivos riscos pode fragilizar o papel da SMS no monitoramento da realização de eventos de massa, como os associados ao Carnaval 2022.

3.7. Não houve comprovação, na presente oportunidade, quanto à existência de ações planejadas para comunicação e divulgação a respeito das medidas de prevenção à contaminação de COVID-19 nos eventos relacionados ao Carnaval 2022, de acordo com as recomendações realizadas no Protocolo Sanitário n.º 01/2022.

Situação encontrada:

O Coordenador de COVISA informou que as ações de comunicação ocorrerão em data mais próxima à realização dos eventos oficiais, em abril de 2022, sendo concentrados os esforços, na atual conjuntura, para a temática da vacinação, especialmente infantil. Quando da aproximação da data, será acionada a Secretaria Especial de Comunicação (SECOM) para a adoção de medidas de comunicação, tais como: peças publicitárias na grande mídia, nas mídias sociais, etc. (fl. 46 da peça 12).

⁸ Especialmente em:

www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia_em_saude/doencas_e_agrivos/coronavirus/index.php?p=291766.

De fato, não encontramos, até a presente data, a despeito da previsão de eventos particulares de Carnaval que não levam em consideração o período postergado para abril de 2022, nenhuma publicação sobre o tema ou sobre o protocolo e as respectivas medidas de prevenção na página da SECOM⁹.

Embora possa guardar certo sentido a possibilidade de postergação das comunicações focadas quanto aos eventos oficiais de Carnaval, tal opção demonstra uma lacuna no reconhecimento da importância das ações de conscientização e prevenção na participação noutros eventos, que não os oficiais, que demandarão a participação de um relevante público e que já poderiam – e deveriam – ocorrer sob as determinações do Protocolo Sanitário n.º 01/2022.

Tal cenário, especialmente considerando os efeitos perigosos da cultura de comportamento de risco (com consumo de álcool, uso de substâncias ilegais, atividade sexual, etc.), que é próprio das festas de Carnaval, pode potencializar o risco de exposição a doenças e outras ocorrências que demandem atenção média pela sociedade paulistana no período, e, conseqüentemente, onerar a capacidade da rede de serviços públicos de saúde.

Nessa seara, dada a proximidade da realização dos eventos oficiais, entendemos necessário que SMS e SECOM apresentem cronograma de planejamento das ações de comunicação e divulgação a respeito do Protocolo Sanitário n.º 01/2022, no âmbito dos eventos relativos ao Carnaval 2022, levando em conta os diversos agentes envolvidos (população, hotéis, agências de viagens, etc.).

Critério(s):

Existência de campanha e peças publicitárias futuras para orientação à população sobre as medidas de prevenção à COVID-19 no âmbito dos eventos do “Carnaval 2022”; Previsão de disponibilidade de materiais de divulgação em grandes eventos; Item 7 do *Key planning recommendations for mass gatherings in the context of COVID-19*, OMS.

⁹ Consultas realizadas em www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/prefeitura_na_tv/index.php?p=323846.

Evidência(s):

Manifestação de responsável da Origem, lavrada em ata, e informações disponíveis nos canais oficiais de comunicação da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Causa(s) e efeito(s):

A prorrogação dos eventos oficiais de Carnaval para um período mais distante e a existência de outros temas (vacinação infantil e de adolescentes, retorno às aulas), que merecem também uma adequada estratégia de comunicação, contribuíram para a corrente ausência de ações planejadas e focadas nos eventos de Carnaval; ausência esta que pode demonstrar uma desatenção aos riscos de descumprimento do Protocolo Sanitário n.º 01/2022 nos eventos privados e/ou irregulares que ocorreram entre fevereiro e março de 2022.

3.8. Não houve apresentação dos Planos de Atenção Médica relativos aos eventos do Carnaval 2022, pelos respectivos organizadores, considerando o prazo legal fixado para seu envio.

Situação encontrada:

O Coordenador do GPAE explicou que a exigência do Plano de Atenção Médica foi reformulada com a edição da Portaria SMS n.º 490/2020, tendo apresentado ainda seus respectivos anexos, especialmente o quarto, que estabelece ferramenta para classificação do risco do evento (conforme já mencionado, nas categorias de baixo risco, médio risco, alto risco, altíssimo risco ou especial). A respeito do Carnaval de São Paulo, especificamente quanto ao Carnaval no Sambódromo, o Coordenador informou que a classificação de risco é no “nível altíssimo, especial até”, situação esta que provocou a atuação colaborativa com COVISA (fls. 42/43 da peça 12).

A existência dos Planos de Atenção Médica guarda importância no contexto da etapa de planejamento para realização de eventos de massa, face às recomendações da Portaria MS n.º 1.139/2013.

A OMS, recomenda no item relativo a “Mitigação de riscos” [*Risk mitigation*]:

Foco na capacidade dos sistemas de saúde e organizadores de eventos para fortalecer a preparação e a resposta a qualquer problema de saúde pública relacionada ao evento e que possa ocorrer antes, durante ou depois dele. (fl. 4 da peça 10)

Não temos assim conhecimento de apresentação de Planos de Atenção Médica para os eventos oficiais de Carnaval outrora previstos para ocorrer a partir de 25.02.22 e tampouco para os eventos privados que ocorreram nesse período. E o prazo para apresentação dos planos para os eventos postergados para abril de 2022 ainda vencerá no final do mês de março ou no início do mês de abril (considerando que os primeiros desfiles, do Grupo de Acesso 2, ocorrerão no dia 16.04.22).

A fim de permitir que o público participante dos eventos, os profissionais dos serviços de saúde e a sociedade paulistana das respectivas regiões tenham amplo conhecimento do conteúdo dos planos de atenção médica e das respectivas manifestações do GPAE, recomendamos que, respeitados os devidos prazos para seu envio e aprovação, seja dada publicidade, em meio eletrônico, a tais documentos relativos aos eventos do Carnaval 2022, no mínimo quanto aos eventos com risco classificado a partir de alto, respeitada a devida proteção de eventuais dados pessoas sensíveis, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Face à ausência dos planos de atenção médica e diante do compartilhamento do documento “Manual de Normas e Procedimentos de Utilização do Polo Cultural e Esportivo Grande Otelo para o Carnaval” (fls. 151/178 da peça 8), divulgado por meio da Secretaria Executiva de Lazer (SEL), da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEME), documento este que trata também de aspectos de saúde envolvidos na utilização do Sambódromo do Anhembi na realização dos desfiles de Carnaval, solicitamos que SMS se manifeste se as atuais informações que constam do manual consideram os efeitos provocados pelas recomendações do Protocolo Sanitário n.º 01/2022 e, se necessário, providencie junto à São Paulo Turismo (SPTuris) a atualização das previsões relativas à saúde.

No referido documento, datado como 2020, ainda com datas de desfiles de 2021¹⁰, é possível verificar, em seu item 3.3.6, a previsão de instalação de 3 (três) postos médicos, com a respectiva composição de equipes de trabalho (fls. 156/157 da peça 8). Dessa forma, como o cenário de elaboração do documento era diferente do atual, entendemos como necessário que sejam avaliados se os efeitos das recomendações determinadas no Protocolo Sanitário n.º 01/2022, especialmente quanto ao uso do maior número possível de entrada e saída de público e as medidas de evitação de aglomeração, poderiam demandar ampliação ou alteração na quantidade e na formatação dos postos médicos.

Considerando ainda os elementos citados no item 6.9 do documento, especialmente quanto aos serviços médicos durante procedimentos de montagem e desmontagem (fls. 175/176 da peça 8), entendemos como oportuno também que SMS julgue a eventual necessidade de atualização do rol de normativos ali citados, para fazer constar outros referenciais, tais como a Portaria MS n.º 1.139/2013 e a Portaria SMS n.º 490/2020.

Adicionalmente, considerando em especial os riscos envolvidos nos eventos relativos aos desfiles das Escolas de Samba, desde os ensaios até sua posterior apresentação no Sambódromo, sugerimos que SMS avalie junto ao GPAE a possibilidade de aplicação do dispositivo previsto no Artigo 33 da Portaria SMS n.º 490/2020¹¹, para acompanhamento diário dos eventos e a possibilidade de tomada de ações corretivas urgentes, se necessárias.

Critério(s):

Portaria SMS n.º 490/2020; Adaptação quantitativa e qualitativa dos serviços médicos contratados; e “Ferramenta da OMS para Avaliação de Risco da COVID-19 em Eventos com Aglomerações – Eventos Genéricos”.

¹⁰ Há menção ao “Manual de Normas e Procedimentos de Utilização do Pólo para o Carnaval 2022” no extrato do Termo de Aditamento CCN/GCO n.º 086/2021 ao Contrato CCN/GCO n.º 077/2020, publicado no DOC em 21.01.22, todavia não foi encontrado tal documento, sendo disponibilizada, pela Ouvidoria Geral da SPTuris, versão idêntica à anteriormente remetida a esta Auditoria, com observação de que o TA n.º 086/2021 só contemplou itens que necessitavam de alteração obrigatória, como datas para cumprimento de cláusulas contratuais, ordem dos desfiles e redistribuição de parcelas de repasse.

¹¹ Art. 33. Poderá ser exigido pelo GPAE/ SECRETARIA EXECUTIVA DE ATENÇÃO HOSPITALAR/SMS ao Responsável Técnico Médico do Evento relatórios preliminares diários com número de atendimento, remoções e as ocorrências específicas dos atendimentos realizados. (fl. 76 da peça 10)

Evidência(s):

Manifestação de responsáveis da Origem, lavrada em ata, e documentação atualmente disponível quanto à etapa de planejamento dos eventos relacionados ao Carnaval 2022.

Causa(s) e efeito(s):

A ausência dos planos de atenção médica para os eventos oficiais de abril de 2022 encontra respaldo nos prazos fixados na Portaria SMS n.º 490/2020. Todavia o curto prazo de 20 (vinte) dias entre a data máxima para envio dos documentos listados na portaria e a realização dos eventos pode se tornar arriscada para eventos com nível de risco alto, altíssimo ou especial, haja vista que estes podem demandar a adoção de medidas especiais para sua segura ocorrência.

3.9. A autorização para a realização dos eventos relacionados ao Carnaval 2022 é amparada pelo acompanhamento do cenário epidemiológico da Cidade de São Paulo, monitorado pela COVISA, a partir de critérios e parâmetros empregados pelas áreas de inteligência da pasta.

Situação encontrada:

O Coordenador de COVISA explicou a dinâmica aplicada para a fundamentação dos pareceres emitidos pelo Órgão, que dispõe de áreas de inteligência epidemiológica e em vigilância em saúde, que analisam rotineiramente informações das plataformas de registro de dados de saúde (SIVEP-Gripe e eSUS-VE), os estudos da comunidade científica e de outros órgãos públicos, a respeito de questões relativas à pandemia de COVID-19. Tais informações possibilitam que sejam traçados cenários sobre a situação da cidade, atualizada, por modelo estatístico, à data corrente. Destacou ainda que, em especial, são levadas em consideração as publicações da Fiocruz, havendo em vista considerá-la como um órgão balizador no tocante a medidas sanitárias. O Coordenador delineou também a rotina de reuniões e avaliações conjuntas com demais Secretarias e Coordenadorias e reforçou que as recomendações da COVISA consideram estudos e pareceres de diversas instituições, mas que a principal referência para a tomada de decisões específicas relativas aos temas de sua responsabilidade é o cenário epidemiológico da cidade (fls. 7/9 da peça 12).

Quanto a elementos que são norteadores para manifestações da COVISA e SMS sobre a recomendação – ou não – da manutenção da realização de eventos, o Coordenador destacou que ocorre essa análise da situação da cidade face à capacidade de atendimento aos doentes, especialmente em função da disponibilidade de leitos. De modo que caso eventualmente sejam identificadas alterações relevantes no cenário epidemiológico e na ocupação de leitos, tais fatos podem levar a eventuais novas alterações ou sugestão de cancelamentos de eventos (fls. 17/18 da peça 12).

Sobre um dos indicadores relevantes a serem acompanhados para decisões como esta relativa à realização de eventos de massa, no tocante à ocupação de leitos nos serviços hospitalares, a Supervisora de Equipes de Fiscalização e Controle 8, em reunião de abertura, levantou questionamento sobre como tal elemento é acompanhado no contexto do cenário epidemiológico (fl. 47 da peça 12).

A esse respeito, o Coordenador de COVISA informou que é considerada uma margem de segurança de uma semana a quinze dias para acompanhamento deste indicador, cujos dados são também publicizados nos cenários epidemiológicos semanais, permitindo assim, com cálculos estatísticos, estimar as informações futuras de forma a permitir gerenciar a abertura e o fechamento de leitos, haja vista a necessidade também para ocupação por pacientes não acometidos pelo vírus da COVID-19 (fls. 47/49 da peça 12)

O Coordenador listou a legislação aplicada ao tema, em especial a Resolução SS n.º 166/2021, o DM n.º 60.681/21 e o DM n.º 60.989/22 (disponíveis às fls. 3/11 da peça 8), frisando a questão de que, na Capital, não há opção para não-vacinados participarem de eventos, haja vista que o exame negativo não supre a ausência de cobertura vacinal (fls. 11/12 da peça 12).

Destacou, por fim, quanto ao protocolo do Estado de São Paulo que, a despeito de não ter sido formalizada a alteração da referida resolução SS no tocante à limitação de público, posto que seu texto ainda prevê a ocupação de 100% (cem por cento), já é considerada como oficial a manifestação do Governador que repetidamente tem mencionado a restrição para 70% (fls. 12/13 da peça 12).

A provocação à COVISA para apresentação dos fundamentos empregados para a decisão a respeito da recomendação – ou não – para realização de eventos de massa na cidade, como os relativos ao Carnaval 2022, deu-se no contexto de discussões realizadas em tribunais superiores a respeito da necessidade de decisões baseadas em opiniões técnicas, principalmente no âmbito das diversas medidas restritivas que foram aplicadas em diferentes Municípios e Estados brasileiros para a contenção da pandemia de COVID-19.

Exemplo de tal discussão encontra-se no julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 6.421 (Distrito Federal), na qual se alcançou a seguinte tese e acórdão no mesmo sentido¹²:

I - Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de **normas e critérios científicos e técnicos**; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção; II - A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das **normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas**; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos. (*Grifo nosso*)

A título de recomendações técnicas e científicas, encontra-se reiteradamente na imprensa a atuação das unidades da Fiocruz, em parceria com Universidades Federais, ao oferecer recomendações e pareceres relativos aos eventos de Carnaval, havendo como exemplo sua colaboração junto às capitais Rio de Janeiro e Salvador¹³.

¹² Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436268/false>.

¹³ Exemplos em: <https://veja.abril.com.br/saude/fiocruz-e-ufrj-divulgam-recomendacoes-para-o-carnaval-2022>, <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/10/14/em-nota-tecnica-fiocruz-e-ufrj-apontam-que-carnaval-no-rio-requer-acima-de-80percent-da-populacao-totalmente-vacinada-e-regras-sanitarias.ghtml>, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-10/carnaval-seguro-no-rio-exige-cobertura-vacinal-de-80-diz-relatorio>, https://cultura.uol.com.br/noticias/42973_fiocruz-e-ufrj-recomendam-a-vacinacao-completa-de-80-da-populacao-para-o-carnaval-2022.html, www.uol.com.br/carnaval/noticias/redacao/2021/11/24/fiocruz-carnaval.htm, <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2021/11/24/covid-19-fiocruz-recomenda-que-90percent-da-populacao-esteja-vacinada-com-segunda-dose-para-que-haja-carnaval-em-salvador.ghtml>, <https://oglobo.globo.com/brasil/em-meio-indefinicoes-de-autoridades-salvador-tera-que-bater-meta-de-90-de-vacinacao-recomendada-pela-fiocruz-para-ter-carnaval-em-2022-25290551> e www.f5news.com.br/entretenimento/carnaval-na-bahia-dever-ocorrer-se-90-da-populacao-estiver-vacinada-orienta-fiocruz.html.

No caso da capital carioca, a Fiocruz e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) recomendaram o cumprimento dos seguintes propostas de indicadores para que as festas de Carnaval fossem realizadas de maneira segura¹⁴:

1. Atendimento na rede municipal de saúde: média móvel semanal menor que 110 casos de Síndrome Gripal e Síndrome Respiratória Aguda Grave (1,63 casos por 100.000 habitantes);
2. Tempo de espera e quantidade de casos de síndrome respiratória aguda grave (SRAG) na fila para internação no município: fila de espera de três pessoas por dia, com um tempo de espera que não deve ultrapassar de uma hora;
3. Porcentagem de testes diagnósticos positivos no município: testes positivos (RT-PCR ou Ag) durante os últimos sete dias menor do que 5%;
4. Taxa de contágio [...]: valor de $R < 1$ (ideal 0,5) por um período de pelo menos sete dias;
5. Taxa de vacinação no Brasil, no Estado [...] e no Município [...]: imunidade coletiva acima de 80% da população total.

Nessa linha, a fim de se obter o estabelecimento e publicização de parâmetros objetivos para a realização segura de eventos de massa, como os relativos ao Carnaval 2022, de maneira a propiciar, de forma transparente, que a sociedade paulistana possa monitorar também os riscos da realização de tais eventos, recomendamos à COVISA, por meio de suas áreas de inteligência, a fixação de parâmetros e de prazos para acompanhamento de indicadores de saúde que possam ser afetados pela realização de tais eventos, tomando como referência aqueles propostos pela Fiocruz e UFRJ, sem prejuízo de outros indicadores que a COVISA houver por bem fixar, haja vista sua melhor compreensão das peculiaridades do Município de São Paulo.

Para evitar produção de documentos adicionais, tais indicadores e o respectivo monitoramento, poderiam compor os boletins diários de COVID-19 no município de São Paulo e/ou a publicação da situação epidemiológica no município de São Paulo, emitida pelo Núcleo de Doenças Agudas Transmissíveis, da Divisão de Vigilância Epidemiológica da COVISA.

Tais informações propiciariam acompanhar periodicamente a decisão de manutenção da data

¹⁴ Divulgado em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-e-ufrj-divulgam-recomendacoes-para-realizacao-do-carnaval-2022> e www.fiotec.fiocruz.br/noticias/outros/7662-nota-tecnica-elaborada-pela-fiocruz-e-ufrj-define-recomendacoes-para-o-carnaval-2022.

agendada para o Carnaval 2022, tomando como base informações objetivas e transparentes que permitam conhecer a capacidade de resposta do sistema de saúde paulistano, na busca de um cenário epidemiológico mais favorável, que não recomende eventual novo adiamento das festas.

Critério(s):

Existência de critérios objetivos (com a necessária fundamentação acadêmico-científica) para a tomada de decisão; Compatibilidade aos critérios da OMS (*Key planning recommendations for mass gatherings in the context of COVID-19*);

Evidência(s):

Manifestação de responsáveis da Origem, lavrada em ata, documentação atualmente disponível quanto à etapa de planejamento dos eventos relacionados ao Carnaval 2022 e documentação técnica a respeito do monitoramento da pandemia de COVID-19 na cidade¹⁵.

Causa(s) e efeito(s):

A expertise da COVISA e de suas áreas técnicas e de inteligência com o monitoramento permanente do cenário epidemiológico na cidade de São Paulo é o fundamento do atual modelo empregado para recomendação da realização ou cancelamento de eventos de massa. A ausência da definição e publicização de critérios e indicadores pré-determinados, objetivos e transparentes para a tomada de decisões relativas à realização de eventos de massa fragiliza o processo de seu monitoramento e impede que a população afetada com a realização dos eventos possa acompanhar, de forma clara, os efeitos e riscos de tais eventos.

3.10. As medidas sanitárias de monitoramento em relação a visitantes de fora do município seguem as determinações da ANVISA.

Situação encontrada:

Quanto à chegada de visitantes à Cidade, o Coordenador de COVISA explicou o atual fluxo adotado para acompanhamento, em cumprimento à determinação de regramento do Governo

¹⁵ Disponível em:
www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia_em_saude/doencas_e_agrivos/coronavirus/index.php?p=291766.

Federal. Tal monitoramento, a respeito dos indivíduos que chegam à Cidade, se efetiva por compartilhamento de informações entre ANVISA, Centros de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS's) – Estadual e Municipal –, COVISA, Unidades de Vigilância em Saúde – UVIS's e unidades de saúde locais (Unidades Básicas de Saúde – UBS's, etc.). Sendo tal medida focada na questão da cobertura vacinal (fls. 20/21 da peça 12).

O Coordenador explicitou ainda que tal medida já não causa tanta efetividade quanto ao aspecto epidemiológico, haja vista que COVISA possui rotina semanal de remessa de amostras positivadas de COVID-19 ao Instituto Butantã para acompanhamento das variantes do vírus prevalentes no município, o que representa uma maneira, de acordo com SMS, mais efetiva de monitorar a eventual entrada de novas cepas (fls. 21/22 da peça 12), sem todavia abrir mão do procedimento determinado pela ANVISA.

Critério(s):

Existência de medidas sanitárias aplicáveis durante o evento; Recomendações da OMS.

Evidência(s):

Manifestação de responsável da Origem, lavrada em ata, e Monitoramento de Variantes de Preocupação nos boletins de Situação Epidemiológica do Município de São Paulo (fls. 28/40 e 63/75 da peça 8).

Causa(s) e efeito(s):

Tal achado decorre da necessidade de cumprimento da legislação de referência e culmina no atendimento à determinação do respectivo órgão federal, no tocante ao monitoramento de indivíduos provenientes de outras localidades, de forma a acompanhar o eventual risco de transmitirem novas variantes ou subvariantes do vírus de COVID-19.

3.11. O entendimento da Origem de que não cabe à SMS ou COVISA autorizar – ou não – a realização de eventos festivos diverge do disposto no DM n.º 60.358/21.

Situação encontrada:

O Coordenador de COVISA repisou a afirmação de que não compete à SMS ou COVISA a

autorização ou desautorização de eventos, cabendo-lhes o papel de emitir recomendações por meio de pareceres à autoridade municipal para a respectiva tomada de decisão. Tal entendimento advém da leitura de que a previsão fixada no Decreto Municipal (DM) n.º 60.358/21 seria restrita à questão do evento Carnaval de Rua 2022 (fls. 14/15 da peça 12), haja vista ser esse o assunto dos Artigos 1.º a 3.º do referido normativo.

Ocorre que o referido decreto (fls. 77/79 da peça 10) “Dispõe sobre a constituição de Comissões Especiais para organização de eventos festivos na Cidade de São Paulo em 2021/2022”, abrangendo assim todos os eventos nele citados, a saber: Carnaval de Rua 2022 (Artigos 1.º a 3.º) e Comemoração ao Natal, Réveillon e Carnaval (Artigos 4.º a 6.º). De modo que a previsão fixada no seu Artigo 7.º alcança todos os eventos do decreto, nos seguintes termos: “Os eventos **previstos neste decreto** só ocorrerão caso mais de 70% da população adulta já tenham sido vacinados contra a Covid-19 e **desde que autorizados pela Secretaria Municipal da Saúde**”. (*Grifo nosso*).

Nesse sentido, enquanto mantida a atual redação do DM n.º 60.358/21, entendemos como oportuno que a SMS exerça tal atribuição de autorização, bem como publicize, posteriormente, as autorizações quanto aos demais eventos de 2022 (Natal e Réveillon), haja vista que, quanto ao Carnaval 2022, a posição da SMS já se encontra expressa na nota conjunta emitida em 21.01.22 (fl. 82 da peça 8).

Critério(s):

Artigo 7.º do DM n.º 60.358/21.

Evidência(s):

Manifestação de responsável da Origem, lavrada em ata.

Causa(s) e efeito(s):

A divergência de entendimento pode ser causada pela dinâmica usual praticada pela COVISA, haja vista que, de praxe, possui papel opinativo e de emissão de pareceres a respeito de decisões estratégicas da Municipalidade, cuja decisão terminativa pertence à sua máxima

autoridade – Prefeito; todavia o decreto, ao menos quanto aos eventos até o ano de 2022, inovou em alçar tal importante atribuição à SMS. O efeito de tal situação acaba por incorrer em descumprimento formal do que foi fixado no DM n.º 60.358/21 e na ausência do exercício de relevante competência que foi atribuída à SMS.

3.12. Não houve solicitação de compartilhamento ao Governo do Estado de São Paulo a respeito dos resultados disponíveis com a realização de eventos testes, ocorridos em 2021 na Capital Paulista.

Situação encontrada:

Foi prevista inicialmente, pelo Governo do Estado de São Paulo, a realização de 10 (dez) eventos testes (fl. 7/8 da peça 11), sendo posteriormente alterada para a quantidade de 30 (trinta) eventos, dos quais 9 (nove) iriam ocorrer na cidade de São Paulo (fls. 1/6 e 9/10 da peça 11). Na prática, foram realizados somente 5 (cinco) eventos como testes, dos quais 4 (quatro) foram em São Paulo, a saber: Show-jantar no Clube Paulistano, em 06.08.21, com 210 (duzentos e dez) participantes, Feira das Feiras, de 21 a 22.08.21, com 3.000 (três mil) participantes; Volta SP 10K, em 29.08.21, com 1.200 (um mil e duzentos) participantes e partida de futebol entre Brasil e Argentina – sob cancelamento logo após seu início –, em 05.09.21, com 1.500 (um mil e quinhentos) participantes. Embora anunciados também como eventos-teste, a Etapa Brasileira da Fórmula 1 (GP de Interlagos), no período de 12 a 14.11.21, e a São Paulo Oktoberfest, entre 25.11 e 12.12.21, ocorreram na cidade de São Paulo, mas sem a adoção dos protocolos de testes que estavam previstos inicialmente (fls. 11/23 da peça 11).

A respeito dos eventos testes realizados na Capital Paulista, o Coordenador de COVISA informou que foram administrados pela Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo, não ocorrendo neles a efetiva participação da SMS. Houve sim comunicação para realização do evento, mas sem outra ação necessária por parte do Município (fl. 44 da peça 12).

O Coordenador relatou que não houve solicitação – tampouco negativa de acesso – aos resultados dos eventos testes, por não permitirem uma análise mais aprofundada sobre a repercussão do evento ao cenário epidemiológico da Cidade, informando existir relevante diferença entre esses eventos controlados e os eventos de massa realizados, sendo complicado aplicar tais resultados para uma macroanálise do reflexo às condições de saúde, especialmente

face às condições peculiares da cidade de São Paulo. Reforçou assim que, em detrimento de tais análises, a avaliação da COVISA concentra-se nos dados oficiais, informações e resultados das equipes de trabalho da rede municipal de saúde (fl. 45 da peça 12).

A respeito dos potenciais ganhos no acompanhamento posterior de eventos realizados, a Portaria MS n.º 1.139/2013 registra (fl. 42 da peça 10):

Art. 33 A avaliação da atuação da saúde na fase pós-evento deve ser desenvolvida com o propósito de identificar as oportunidades de melhoria e promover o aprimoramento da atuação governamental, direcionando os recursos para as capacidades que devem ser fortalecidas e subsidiando o planejamento de eventos futuros.

§ 1º Recomenda-se consultar a opinião de atores externos sobre os resultados do trabalho, particularmente os atores governamentais com interface e os organizadores do evento.

§ 2º O relatório final da avaliação deve ser compartilhado com todas as áreas relacionadas com a vigilância e assistência à saúde em eventos de massa e disponibilizados nos sítios eletrônicos institucionais.

A OMS, no item “Legado e lições aprendidas” [*Legacy and lessons learnt*] reforça ainda que (fl. 8 da peça 10):

O legado da saúde refere-se à melhoria dos ativos ou capacidades desenvolvidas como resultado da hospedagem de um evento de massa; pode incluir melhorias nos sistemas de saúde do país anfitrião, melhorias nos comportamentos de saúde e capacidade de realizar futuros eventos de massa. [...], rever lições aprendidas e avaliar o legado da saúde do evento é de suma importância para realizar uma avaliação formal das políticas e melhorar as melhores práticas. Autoridades e organizadores devem considerar tais eventos como uma oportunidade para melhorar suas formas de trabalho e passar esse aprendizado para os futuros organizadores de eventos e para o país anfitrião. (*tradução livre*)

Embora a COVISA indique estar munida de extenso arcabouço técnico, científico e normativo, entendemos que deixar de conhecer os resultados dos eventos testes realizados na cidade justamente para colocar em prova medidas de prevenção à disseminação do vírus da COVID-19 é abrir mão de dispor de informações adicionais para uma cada vez mais segura gestão da pandemia no Município.

Dada a distância temporal da data de realização dos eventos testes promovidos pelo Governo Estadual e as alterações do cenário epidemiológico na cidade de São Paulo, acreditamos que, na presente oportunidade, o aproveitamento dos resultados destes eventos em pouco possa contribuir para as proposições relativas aos eventos do Carnaval 2022, todavia sugerimos que SMS atue de maneira colaborativa com demais entes estaduais e federais de forma a possibilitar que, em eventos futuros, a COVISA possa avaliar o impacto e o aprendizado de eventos testes para aplicação à situação epidemiológica no Município para realização de eventos de massa.

Para acompanhamento dos eventos ocorridos na cidade de São Paulo, entendemos como relevante que a SMS, por meio do GPAE, em consonância com o disposto no Inciso VI do Artigo 2.º da Portaria SMS n.º 1.202/2013, publicize a série histórica das urgências e emergências de saúde em Eventos e Eventos de Massa na Cidade de São Paulo.

Critério(s):

Existência de informações conclusivas com embasamento científico sobre os eventos testes realizados; Item 8 do *Key planning recommendations for mass gatherings in the context of COVID-19*; Portaria MS n.º 1.139/2013; e Portaria SMS n.º 1.202/2013.

Evidência(s):

Manifestação de responsáveis da Origem, lavrada em ata, e documentação atualmente disponível quanto à etapa de planejamento dos eventos relacionados ao Carnaval 2022.

Causa(s) e efeito(s):

Como explicitado pela própria Origem, a opção por não demandar o compartilhamento dos resultados dos eventos testes deu-se pelo entendimento a respeito da complexa aplicação do monitoramento de eventos controlados para eventos de grande vulto na cidade, que possui suas próprias peculiaridades, as quais são acompanhadas rotineiramente pela COVISA. Porém abrir mão da obtenção de informações complementares, cujo aprendizado é recomendado por entidade federal e por organismo internacional, pode significar a perda de oportunidade para inovações e melhorias das ações e medidas sanitárias aplicáveis na cidade.

4. CONCLUSÃO

A inspeção realizada com objetivo de conhecer as medidas sanitárias e as ações de planejamento adotadas pela SMS quanto aos eventos de massa relativos ao Carnaval 2022, cuja realização oficial foi prorrogada para o mês de abril de 2022, alcançou os resultados evidenciados nos achados descritos nos **subitens 3.1 a 3.12** deste relatório.

A análise global das ações adotadas pela Origem no contexto dos eventos relativos às festividades oficiais do Carnaval 2022 possibilita reconhecer que os órgãos da Municipalidade demonstram uma atuação bastante técnica e fundamentada a partir das condições sanitárias da cidade de São Paulo, todavia as ações de planejamento apresentam diversas oportunidades de melhoria a partir de recomendações de normativos e documentos de referência de entes estaduais, federais e internacionais, com especial atenção para medidas de contingência e de transparência das ações adotadas para que os eventos sejam dotados de condições adequadas e seguras para sua realização.

A partir das análises realizadas, e em especial em função da reunião realizada com o Coordenador de COVISA, foi possível concluir que:

- 4.1.** A SMS dispõe de protocolo sanitário com medidas de prevenção e controle à disseminação de COVID-19, para realização de eventos relacionados ao Carnaval 2022, com medidas aplicáveis também para eventos de iniciativa privada ou particular, cujo conteúdo possui diversos pontos de melhoria e aprimoramento (**subitens 3.1, 3.2 e 3.3**);
- 4.2.** Não foi possível conhecer se há condições suficientes para a fiscalização do cumprimento das medidas de prevenção à disseminação da pandemia de COVID-19 nos eventos relativos ao Carnaval 2022, haja vista que, até a data de análise, não havia sido apresentado o plano conjunto de ação da Municipalidade, com as ações a serem adotadas de forma coordenada com as demais secretarias e instâncias externas afetadas com a realização dos eventos (**subitem 3.4**);

- 4.3.** Foram realizados eventos particulares de Carnaval no Município de São Paulo no mês de fevereiro de 2022, em sentido contrário às recomendações do Governo do Estado **(subitem 3.3);**
- 4.4.** A comunicação com os organizadores dos eventos do Carnaval 2022, a respeito das diretrizes a serem obedecidas no contexto da pandemia de COVID-19, ocorre majoritariamente de forma passiva **(subitem 3.5);**
- 4.5.** Inexiste, até o momento, plano de contingências para os eventos do Carnaval 2022, carecendo os mecanismos de planejamento referente a contingências e riscos previstos para os eventos relativos ao Carnaval 2022 de melhor aprofundamento e antecedência para sua elaboração **(subitem 3.6);**
- 4.6.** Não estão disponíveis, na presente oportunidade, ações planejadas de comunicação à população paulistana a respeito das medidas de prevenção à contaminação de COVID-19 nos eventos relacionados ao Carnaval 2022, para publicação do Protocolo Sanitário n.º 01/2022 **(subitem 3.7);**
- 4.7.** Não houve apresentação de Plano(s) de Atenção Médica relativo(s) aos eventos do Carnaval 2022, considerando o prazo fixado na Portaria SMS n.º 490/2020, impedindo assim a avaliação de sua adaptação às necessidades de suporte médico derivadas da pandemia de COVID-19 **(subitem 3.8);**
- 4.8.** Houve apresentação dos fundamentos empregados para autorização da realização dos eventos do Carnaval 2022, em especial quanto ao cumprimento da legislação vigente e ao monitoramento do cenário epidemiológico da cidade **(subitem 3.9);**
- 4.9.** As medidas sanitárias de monitoramento em relação a visitantes de fora do município seguem a legislação federal para acompanhamento de sua movimentação e vacinação, com compartilhamento de informações entre ANVISA, CIEVS estadual e municipal e unidades de saúde locais **(subitem 3.10);**

- 4.10.** Prevalece divergência de entendimento quanto à necessidade de autorização pela SMS para realização de eventos festivos na Cidade de São Paulo, consoante à redação do DM n.º 60.358/21 **(subitem 3.11)**;
- 4.11.** Não foi solicitado compartilhamento dos resultados de grandes eventos testes realizados pelo Governo do Estado de São Paulo, que eventualmente poderiam ser aplicáveis aos eventos do Carnaval 2022 **(subitem 3.12)**.

5. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Dada a natureza do trabalho e a inexistência de apontamento de irregularidades que requeiram responsabilização de agentes, a elaboração da Matriz de Responsabilização não é compatível ao presente caso.

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

6.1. Propostas de determinações

- 6.1.1.** Apresentar fundamentação e motivação para a não exigência, no Protocolo Sanitário n.º 01/2022, da apresentação de testes negativos de COVID-19 para participação nos eventos relacionados ao Carnaval 2022 **(subitem 3.3)**;
- 6.1.2.** Manifestar-se, com fundamentação, se o fato de a redução de componentes por Escolas de Samba estar em desacordo com o percentual fixado para limitação da capacidade de público nos eventos relacionados ao Carnaval 2022 causa impacto relevante às condições sanitárias dos desfiles **(subitem 3.3)**;
- 6.1.3.** Apresentar documento de planejamento e desenho das ações e estratégias conjuntas com demais órgãos – internos e externos à Municipalidade – e Secretarias Municipais que serão adotadas para fiscalização de cumprimento do Protocolo Sanitário n.º 01/2022 nos eventos relacionados ao Carnaval 2022, com especial atenção ao dimensionamento do pessoal necessário e à necessidade de capacitação dos envolvidos **(subitem 3.4)**;
- 6.1.4.** Apresentar a justificativa e os dados técnicos que embasaram e possibilitaram a realização de eventos particulares de Carnaval no Município de São Paulo no mês de

fevereiro de 2022, em sentido contrário às recomendações do Governo do Estado **(subitem 3.4);**

6.1.5. Apresentar resultados das fiscalizações ocorridas dos eventos privados realizados no período inicialmente fixado para o Carnaval 2022, especialmente entre 25.02 e 02.03.22, apontando o aprendizado gerado e os impactos ao planejamento para os eventos oficiais previstos para abril de 2022, bem como os eventuais reflexos ao sistema de serviços públicos de saúde da Cidade **(subitem 3.4);**

6.1.6. Apresentar, juntamente com a SECOM, cronograma de planejamento das ações de comunicação e divulgação a respeito do Protocolo Sanitário n.º 01/2022, no âmbito dos eventos relativos ao Carnaval 2022 **(subitem 3.7);**

6.1.7. Manifestar-se sobre aspectos de saúde que constam no Manual de Normas e Procedimentos de Utilização do Polo Cultural e Esportivo Grande Otelo para o Carnaval (em especial sobre Postos Médicos e Serviços Médicos durante Procedimentos de Montagem e Desmontagem), no sentido de apontar se seu conteúdo encontra-se em consonância com os efeitos provocados pelas recomendações do Protocolo Sanitário n.º 01/2022 e pela legislação ora vigente, compartilhando tal posição com a SPTuris caso sejam necessárias revisões e melhorias no referido documento **(subitem 3.8);**

6.1.8. Fazer cumprir o Artigo 7.º do DM n.º 60.258/21, no tocante à formalização de autorização, por parte da SMS, a respeito dos demais eventos festivos de 2022 (Natal e Réveillon), providenciando a publicização de tal ato **(subitem 3.11);**

6.1.9. Publicizar a série histórica das urgências e emergências de saúde em Eventos e Eventos de Massa na Cidade de São Paulo, nos termos do Inciso VI do Artigo 2.º da Portaria SMS n.º 1.202/2013 **(subitem 3.12);**

6.2. Propostas de recomendações

6.2.1. Fazer constar a Portaria SMS n.º 490/2020 no campo “ORIENTAÇÕES ADICIONAIS” do Protocolo Sanitário n.º 01/2022 **(subitem 3.1);**

- 6.2.2.** Avaliar a oportunidade de revisão do Protocolo Sanitário n.º 01/2022, face aos pontos de melhoria identificados, a partir dos protocolos estaduais e recomendações das entidades nacionais e organismos internacionais **(subitem 3.3);**
- 6.2.3.** Avaliar a oportunidade de revisão do prazo e do fluxo fixados na Portaria SMS n.º 490/2020, de maneira que, no mínimo, os documentos relativos à avaliação de riscos sejam apresentados com maior antecedência **(subitem 3.4);**
- 6.2.4.** Promover a realização de evento e/ou comunicação com a convocação ativa do máximo possível de entidades e empresas privadas do setor de eventos a respeito da aplicação do Protocolo Sanitário n.º 01/2022 para os eventos relacionados ao Carnaval 2022, a fim de estabelecer procedimento formal e transparente para comunicação das medidas sanitárias obrigatórias para os realizadores dos eventos **(subitem 3.5);**
- 6.2.5.** Avaliar a oportunidade de solicitar aos organizadores de eventos, em complemento à documentação listada na Portaria SMS n.º 490/2020, a apresentação de plano de contingência a ser aplicado na realização do respectivo evento relacionado ao Carnaval 2022 **(subitem 3.6);**
- 6.2.6.** Publicizar, em meio eletrônico, os Planos de Atenção Médica e os respectivos pareceres do GPAE, relativos aos eventos do Carnaval 2022, no mínimo quanto aos eventos com risco classificado a partir de alto **(subitem 3.8);**
- 6.2.7.** Avaliar, junto ao GPAE, a possibilidade e efetividade de aplicação do dispositivo previsto no Artigo 33 da Portaria SMS n.º 490/2020, quanto à exigência de relatórios preliminares diários para acompanhamento dos eventos relativos aos desfiles das Escolas de Samba, desde os ensaios até sua posterior apresentação no Sambódromo **(subitem 3.8);**
- 6.2.8.** Fixar e publicizar os indicadores de saúde, bem como os prazos para seu monitoramento e a forma de sua publicação, empregados para fundamentar a recomendação – ou não – de realização de eventos de massa relacionados ao Carnaval 2022, a exemplo dos propostos pela Fiocruz e UFRJ, sem prejuízo de outros indicadores que a COVISA houver por bem determinar **(subitem 3.9);**

6.2.9. Atuar de maneira colaborativa com demais entes estaduais e federais na realização de futuros eventos testes na cidade de São Paulo de forma a possibilitar que a COVISA possa avaliar o impacto e o aprendizado de seus resultados para aplicação à situação epidemiológica no Município para realização de eventos de massa **(subitem 3.12)**.

Em 18.03.22.

THIAGO FERNANDES VILAS BOAS
Agente de Fiscalização

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Supervisora de Equipe de Fiscalização e
Controle 8

R.P.: VMF