TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ACO-UTR-1035/2024

Processo	-	TC/000427/2021
Interessada	-	Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Inspeção para coleta e análise de dados quanto à aplicação de testes RT-PCR realizados no Município de São Paulo

54ª Sessão Ordinária Não Presencial

INSPEÇÃO. SMS. Verificar a aplicação de testes RT-PCR realizados no Município. 1. Fragilidade e falta de atualização na pesquisa de preços. 2. Apresentada diferença entre o quantitativo total de casos suspeitos notificados e o quantitativo total de testes realizados. 3. Fragilidade nos controles internos para apuração de resultados e análise dos serviços prestados para coleta de exames. 4. Ausência de estimativa de demanda projetada para realização de testes RT-PCR considerando os possíveis cenários de evolução da pandemia. 5. Ausência de planos de contingência objetivos que visem implementação de ações para evitar uma descontinuidade na prestação dos serviços de testagem. 6. Ausência de medidas de controle para acompanhar a regularidade das contratações de testes realizadas pelas OSs detentoras de Contratos de Gestão vigentes. 7. De acordo com a Lei, esta Corte de Contas, no exercício constitucional de analisar, fiscalizar e julgar a regularidade e a validade de atos/contratos de gestão, não pode ignorar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação dos agentes envolvidos na questão, bem como as dificuldades do local onde ela foi desenvolvida, com suas peculiaridades e variações. Art. 22, § 1º, LINDB. 8. A todos os juízos com competência sobre o direito à saúde, que seja observado o efeito prático da decisão no contexto de calamidade, com vistas ao cumprimento do interesse público e da segurança do sistema sanitário, bem como a efetividade judicial e a celeridade no cumprimento da decisão. Art. 5º, Res. CNJ 66/2020. CONHECIDA. RECOMENDAÇÃO. 1. Atentar para as falhas apontadas, a fim de aprimorar suas ações em eventuais futuras situações emergenciais. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer, para fins de registro, da presente inspeção.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão e do relatório de análise técnica produzido pela Auditoria desta Corte à Secretaria Municipal da Saúde, recomendando que atente para as falhas apontadas, a fim de aprimorar suas ações em eventuais futuras situações emergenciais.

ACORDAM, à unanimidade, em arquivar os autos, após o cumprimento das formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, JOÃO ANTONIO e RICARDO TORRES.

São Paulo, 22 de maio 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/gc/cv

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 23/07/2024 15:15:02 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 29/07/2024 10:34:05 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

54ª Sessão Não Presencial, de 07 a 22 de maio de 2024.

TC nº 0427/2021 - Inspeção
Objeto: Denúncia de supostas irregularidades na contratação dos serviços de apoio diagnóstico laboratorial de análises clínicas (Testes de Biologia Molecular), novo Coronavírus 2019 - COVID 2019 (SARS-COV-2), detecção por PCR - pela metodologia de reação em cadeia da polimerase em tempo real (RT-PCR), para as unidades que requererem esses exames laboratoriais pertencentes à Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo
Interessados: Secretaria Municipal da Saúde
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: Pleno

RELATÓRIO

Trata o TC 0427/2018 de processo de fiscalização na modalidade inspeção, instaurado em atendimento ao determinado por esta Relatoria, à peça 52, a partir do Memorando C-IV nº 002/21, expedido pela Coordenadoria IV da Subsecretaria de Controle Externo - SCE (peça 01), no sentido de coletar analisar dados quanto à aplicação de testes RT-PCR realizados no Município de São Paulo.

A Secretaria Municipal de Saúde - SMS foi oficiada para responder os quesitos formulados pela **Auditoria**, em duas oportunidades (peças 01 e 27). As respostas fornecidas pela Origem (peças 19 e 41) foram submetidas à análise da **Auditoria**, a qual consta de seu Relatório de Inspeção, encartado à peça 61 dos autos, cuja síntese segue abaixo:

> *"A realização dos testes do tipo RT-PCR mostra-se de suma importância para o combate à pandemia da COVID-19 por viabilizar a identificação de infecção pelo vírus causador da doença ainda no início dos sintomas, possibilitando o encaminhamento adequado do paciente para tratamento ou adoção de medidas de isolamento.*
>
> *Diante disso, a fim de que não haja nova descontinuidade na prestação desse serviço essencial no combate à pandemia da COVID-19 e a partir da identificação de riscos relativos à gestão de contratação de testes RT-PCR, identificados durante a instrução do processo de Denúncia, eTCM nº 013470/2020 (Demanda Ouvidoria nº 02508.2020.001960-44), a Auditoria formulou os quesitos 1 a 5 (Peça 1, fls. 03/04), os quais, conforme Peça 08, foram encaminhados para respostas da SMS.*
>
> *Transcorrido in albis o prazo para apresentação das respostas, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) foi novamente oficiada (Peças 14/15). Após, às Peças 19/23, foi encartada documentação encaminhada pela Origem.*
>
> *À Peça 27, esta Coordenadoria expediu Informação Nº 14/C-IV/2021 em que conclui que as respostas encaminhadas pela SMS (Peças 19/23) não atenderam integralmente aos questionamentos formulados no Memorando C-IV nº 002/21,*

sugerindo a autuação do expediente em autos próprios para oportuna realização de procedimento de Inspeção. Ao final, sugeriu expedição de Ofício dirigido à SMS requisitando complementação de informação e apresentação de documentos que demonstrem os seguintes dados:

1. Relação atualizada de potenciais fornecedores de testes RT-PCR e capacidade mensal estimada;

2. Estimativa de demanda projetada para os próximos três meses, considerando os possíveis cenários de evolução da pandemia de COVID-19;

3. Dados quantitativos de casos suspeitos notificados município e mapeamento da diferença com o quantitativo de testes RT-PCR coletados na rede municipal (conforme Quadro 01), com abrangência desde o início do período da pandemia de Covid-19;

4. Histórico de testes realizados pelos laboratórios que foram contratados pelas Organizações Sociais no âmbito de contratos de gestão e os respectivos preços praticados nesses contratos;

5. Histórico de testes realizados a partir de 26.10.20 pela empresa DASA por meio do Contrato de Doação 142/2020;

6. Documentação comprobatória quanto à informação trazida aos autos pela SMS de que a limitação diária de 1.600 testes no contrato DASA se refere a apenas duas CRSs;

7. Estratégia detalhada e planos de contingência que visem garantir a disponibilização dos testes RT-PCR no município de São Paulo;

8. Comparativo de preços pagos aos diversos laboratórios contratados pelas OSs para realização de testes RT-PCR, autorizada por meio da Portaria nº 492/2020-SMS.G e prorrogada pela Portaria nº 140/2021-SMS.G;

9. Avaliação comparativa de economicidade e eficiência na aquisição de testes RT-PCR pelas organizações sociais no âmbito dos contratos de gestão de cada região, em relação às possibilidades de contratação dos serviços diretamente pela SMS.

Ato contínuo, a SMS foi novamente oficiada (Peça 29). A Origem requereu dilação de prazo (Peça 35), sendo o pedido deferido pelo Conselheiro Relator à Peça 37. Após, às Peças 41/45, foi encartada documentação encaminhada pela Origem, a qual foi analisada por esta Coordenadoria à Peça 51 concluindo que os quesitos não foram respondidos de forma completa e não estavam acompanhados de documentação de suporte, sendo reiterado pedido de autorização para instauração de procedimento de Inspeção com vistas à coleta e análise de dados relacionados ao tema.

Nesse diapasão, autorizado o procedimento de Inspeção pelo Exmo. Conselheiro Eduardo Tuma à Peça 52, solicitamos esclarecimentos e documentação à SMS, os quais foram fornecidos por meio do processo SEI 6018.2021/0054327-1.

(...)

4. CONCLUSÃO

Da análise dos documentos e informações fornecidas pela SMS, em relação à realização de testes RT-PCR no Município de São Paulo, concluímos:

4.1. *Atualmente, a disponibilização de realização de testes RT-PCR pelo Município ocorre por meio do Termo de Doação 142/2020 firmado com a empresa DASA e por meio de contratação de testes RT-PCR nos Contratos de Gestão firmados entre as OSs e a SMS, autorizada pela Portaria SMS 492/2020 e prorrogações (subitem 3.2.3);*

4.2. *Houve prestação de serviços no período de 29.09.20 a 29.10.20 pelo Termo de Contrato nº 54/2020-SMS-1, após o término da vigência estabelecida pelo TA nº 06/2020 (subitem 3.2.3);*

4.3. *Não foi demonstrada existência de estudo amplo para mapeamento de fornecedores qualificados para prestação desses serviços no Município de São Paulo (subitem 3.2.3.1).*

4.4. *Não foram realizadas novas pesquisas de preços para celebração dos termos aditivos ao contrato nº 54/2020 visando atualização dos valores encontrados em março de 2020, considerando o cenário de volatilidade de valores de insumos relacionados ao enfrentamento à pandemia de COVID-19 em 2020 (subitem 3.2.3.2);*

4.5. *Fragilidade na pesquisa de preços realizada pela SMS para estabelecimento do preço máximo a ser definido nas contratações para prestação de serviços de testagem RT-PCR pelas OSs que possuem contratos de gestão firmados junto à SMS (subitem 3.2.3.2);*

4.6. *Não houve atualização da pesquisa de preços previamente às prorrogações da Portaria SMS 492/20, para atualização do valor máximo a ser pago pelas OSs, de forma a refletir a variação dos valores de mercado do período (subitem 3.2.3.2);*

4.7. *Há diferença de 1.564.228 (37,3%) entre o quantitativo total de casos suspeitos notificados até 19.07.21 e o quantitativo total de testes RT-PCR realizados pela SMS até 18.07.21 (subitem 3.2.4.1);*

4.8. *Há fragilidade nos controles internos da SMS para apuração de resultados e análise dos serviços prestados para coleta de exames RT-PCR no Município (subitem 3.2.4.1);*

4.9. *Pela justificativa do desconhecimento de modelos estatísticos estabelecidos e bem sucedidos para projeções epidemiológicas da doença a longo prazo, a SMS não realiza estimativa de demanda projetada para realização de testes RT-PCR considerando os possíveis cenários de evolução da pandemia (subitem 3.2.4.2);*

4.10. *Ausência de planos de contingência objetivos que visem implementação de ações para evitar uma descontinuidade na prestação dos serviços de testagem de COVID-19 (subitem 3.2.4.3);*

4.11. *Ausência de medidas de controle por parte da SMS para acompanhar a regularidade das contratações de testes realizadas pelas Organizações Sociais detentoras de Contratos de Gestão vigentes de forma centralizada (subitem 3.2.5).”*

À peça 64, a **Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE** apresentou seu parecer contendo o seguinte entendimento:

> *"Segundo exame técnico, a realização dos testes do tipo RT-PCR mostra-se de suma importância para o combate à pandemia da COVID-19 por viabilizar a identificação de infecção pelo vírus causador da doença ainda no início dos sintomas, possibilitando, dessa forma, o encaminhamento adequado do paciente para tratamento ou adoção de medidas de isolamento.*
>
> *Porém, de acordo com o Relatório de Inspeção (peça 61), houve a constatação de inconsistências, no Termo de Doação 142/2020 firmado com a empresa DASA e por meio de contratação de testes RT-PCR nos Contratos de Gestão firmados entre as Organizações Sociais (OSs) e a SMS, autorizada pela Portaria SMS 492/2020, conforme se verifica nos itens 4.3 a 4.11 da Conclusão.*
>
> *Em linhas gerais, foram apontadas falhas atinentes à pesquisas de preços (fragilidade/falta de atualização), ao quantitativo total de casos suspeitos de COVID-19 notificados, à estimativa de demanda projetada para realização de testes RT-PCR – considerando os possíveis cenários de evolução da pandemia – , aos planos de contingência objetivos que visem implementação de ações para evitar uma descontinuidade na prestação dos serviços de testagem de COVID-19 e de medidas de controle por parte da SMS para acompanhar a regularidade das contratações de testes realizadas pelas OSs detentoras de Contratos de Gestão vigentes de forma centralizada.*
>
> *Ante o exposto, diante do exame eminentemente fático e técnico, neste momento processual, da perspectiva jurídica, sugere-se a expedição de ofício à Origem para que apresente os esclarecimentos pertinentes e/ou promova as correções necessárias, em virtude do constatado pela Auditoria, sem prejuízo das recomendações que o Nobre Conselheiro Relator considerar pertinentes."*

À peça 65, o **Assessor Subchefe de Controle Externo Substituto** "(...) *em acréscimo à sugestão de expedição de ofício à Origem, sugiro também a intimação do responsável, indicado no item 3.3 do relatório (peça 61), para apresentação de defesa, nos termos do disposto no art. 116, §§ 1º e 3º do Regimento Interno desta E. Corte de Contas, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa*."

À peça 86, a **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM** se manifestou "(...) *considerando prescindir o presente de análise axiológica ou de mérito, ante sua natureza documental, opina pelo conhecimento, para registro, da inspeção realizada, bem como de todos os esclarecimentos e esforços descritos pela Origem, elevando ao superior critério de Vossa Excelência as orientações necessárias para a futura correção de rumos no que tange a continuidade da testagem."*

À peça 88, a **Secretaria Geral – SG** se pronunciou como segue:

"Conforme histórico traçado pela Auditoria, a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomendou teste maciço da população dentre as medidas destinadas à contenção da propagação da COVID-19 (coronavírus), doença caracterizada como pandemia em março de 2020.

No âmbito do município, a realização de testes RT-PCR ocorreu, inicialmente, pelos contratos nº 53/2020-SMS-1 e 54/2020-SMS-1, que vigoraram, respectivamente, até 28/05/20 e 29/09/20; a partir de 26/10/20, foi firmado o Termo de Doação 142/2020 com a empresa DASA (Diagnósticos das Américas S.A.). Também foi adotada a realização de testes pelo Laboratório Municipal de Zoonoses e Doenças Transmitidas por Vetores (LabZoo). Por meio da Portaria SMS nº 492/20, de 04/12/20, foi autorizada a contratação de exames pelas organizações sociais e entidades sem fins lucrativos com contrato de gestão e convênios firmados com a Secretaria Municipal de Saúde.

Nos exames, a Auditoria identificou falhas nos procedimentos da SMS relacionados às pesquisas de preço (ausência de pesquisa para celebração de aditivos, fragilidade na pesquisa para estabelecimento do preço máximo a ser adotado nas contratações efetuas pelas Organizações Sociais), aos quantitativos de testes (fragilidade nos controles internos para apuração de resultados e análises dos serviços, ausência de estimativa de demanda projetada, ausência de planos objetivos para evitar descontinuidade na prestação de serviços) e à realização de testes por meio de parcerias (ausência de medidas de controle para acompanhar a regularidade das contratações).

Cumpre observar que a Secretaria Municipal da Saúde foi cientificada das conclusões alcançadas, porém, não se manifestou sobre os referidos apontamentos, que, em síntese, evidenciam pontos passíveis de aperfeiçoamento e/ou de correção no âmbito da realização de testes RT-PCR, notadamente quanto às questões atinentes às pesquisas de preço e aos controles internos.

Diante do exposto, entendo que o objetivo da inspeção foi atendido e que os autos reúnem condições de serem submetidos à apreciação do Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento dos resultados alcançados, sem prejuízo das recomendações e determinações consideradas pertinentes."

Oficiada para se manifestar sobre as conclusões alcançadas (peças 67 e 79), a Secretaria Municipal de Saúde - SMS encaminhou resposta as peças 90 e 91, a qual foi analisada pela Auditoria, tendo apresentado a seguinte conclusão (peça 94):

"***3. CONCLUSÃO***

Da análise da documentação acrescida, em relação as conclusões do relatório de inspeção (peça 61), concluímos:

• Ratificamos os itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.8, 4.9, 4.10 e 4.11 da conclusão

• Rerratificamos o item 4.7, que passa a ter a seguinte redação: 4.7.

A SMS não apresentou o mapeamento da diferença entre o quantitativo dos casos notificados no município de São Paulo e dos testes RT-PCR realizados no período analisado."

Em nova manifestação, a **AJCE** se manifestou da forma seguinte (peça 96):

> *"Conforme já destacado anteriormente (peças 64/65) a análise procedida pelo corpo técnico deste Egrégio Tribunal revela aspecto eminentemente técnico e fático, a teor do relatório de inspeção (peça 61), oportunidade em que os técnicos se manifestaram, com profundidade, sobre as falhas nos procedimentos da SMS relacionados às pesquisas de preço, aos quantitativos de testes e à realização de testes por meio de parcerias.*
>
> *Ainda que a Origem tenha oferecido esclarecimentos quanto aos apontamentos de AUD, consoante peças 90/91, observamos que estes não foram suficientes para afastar os apontamentos da equipe de fiscalização, ratificados na manifestação de peça 94, com exceção do item 4.7 que foi rerratificado com nova redação.*
>
> *Desse modo e tendo em vista a ausência de matéria de cunho jurídico a ser debatida, destaca-se por seus próprios fundamentos, o entendimento firmado pela Auditoria.*
>
> *Ante o exposto, s.m.j., entendemos que a presente Inspeção atendeu aos objetivos propostos e está em condições de ser submetida ao conhecimento do nobre Conselheiro Relator, sem prejuízo de outras medidas cabíveis."*

À peça 97, o **Assessor Subchefe de Controle Externo** expressou as seguintes ponderações acerca do quanto apurado na presente inspeção:

> *"Acompanho a manifestação exarada pela ilustre Assessora preopinante, por entender que a presente Inspeção cumpriu os objetivos e pode ser conhecida para efeito de registro, sem prejuízo de eventuais determinações.*
>
> *Ademais, por entender oportuno, trago à baila algumas ponderações que me parecem relevantes ao futuro julgamento, no exclusivo intuito de contribuir para a elaboração da melhor análise do quanto contido nestes autos.*
>
> *De início, mister reconhecer os inúmeros desafios enfrentados pela Secretaria Municipal de Saúde - SMS no que tange a medidas ligadas ao enfrentamento da pandemia de COVID, dentre elas a disponibilização de testes para detecção da infecção.*
>
> *É possível observar que boa parte dos apontamentos mantidos pela Especializada, mesmo diante dos esclarecimentos da Origem, contemplam ou ao menos tangenciam as dificuldades incontestes infligidas pela pandemia.*
>
> *Esse aspecto não deve servir como justificativa a todo e qualquer achado, sobretudo pelo fato deste TC tratar de Inspeção, cujo escopo essencial consiste em registrar a realidade fática encontrada pelos auditores, segundo critérios de conformidade.*
>
> *Contudo, penso que a formação do juízo acerca do objeto desta Inspeção mereça o devido cotejamento com as questões fáticas apresentadas pela Origem em suas manifestações, inclusive para que se possa aplicar ao caso, se esse for o*

entendimento do Julgador, o quanto previsto no art. 22[1] da LINDB (Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro), sem prejuízo da apresentação de todas as determinações reputadas necessárias ao aprimoramento dos trabalhos por parte da SMS.

Sendo essas as considerações que me pareciam relevantes, em acréscimo a tudo que se expôs no parecer precedente, encaminho os autos à superior deliberação de Vossa Excelência."

À peça 100, a **PFM** assim se manifestou:

"Pois bem, como se vê do detalhamento das nuanças da execução do ajuste trazido pela defesa da Origem, resta corroborado o quanto já deduzido por esta Fazenda na peça nº 86. Vale dizer, a Origem enfrentou bravamente a pandemia e o fez praticamente de forma isolada, sendo certo que a presente execução contratual se insere naquele contexto.

Como a inspeção é processo instrumental, a Fazenda reitera seu requerimento no sentido do conhecimento para registro dos atos aqui descritos, ressaltadas todas as ponderações da Origem."

À peça 102, a **SG** apresentou nova manifestação nos termos que seguem:

"Inobstante a ratificação dos apontamentos, mesmo após a defesa apresentada pela Origem, no meu modo de ver, em consonância ao esposado pelo Ilustre Assessor Subchefe de Controle Externo (peça 97), há de se reconhecer que a SMS enfrentou inúmeros desafios relacionados ao enfrentamento do famigerado vírus da COVID-19, dentre eles a disponibilização de testes para detecção da infecção.

Nesse sentido, importante enfatizar, à critério dos Ínclitos Julgadores, a necessidade de se considerar as dificuldades reais do gestor, não sendo ignoradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação dos agentes envolvidos na questão, conforme preconizado no art. 22, caput e §1º da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sem prejuízo de determinações à SMS visando imprimir um controle pedagógico e prospectivo, na esteira dos trabalhos realizados nos TCs nºs 014.575/2020-5 e 016.708/2020-2 do Tribunal de Contas da União ("TCU"). Aliás, na visão de Benjamin Zymler, Francisco Alves e Thais Fernandes:[2]

"[...] A grande lição que a pandemia nos ofereceu, dentro do universo do direito administrativo, foi a importância de se flexibilizarem e se adaptarem seus institutos, a partir de mudanças bruscas nos cenários em que a norma incidirá. Nesse sentido, o novo regime extraordinário de licitações e contratações parece ter sido uma resposta legislativa adequada ao grave contexto que se apresentou diante de nós.

[1] **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

[2] ZYMLER, Benjamin; ALVES, Francisco Sérgio Maia; FERNANDES, Thais da Matta Machado. A atuação do tribunal de contas da união em face das mudanças estruturais provocadas pela pandemia. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 121-149. ISBN 978-65-5518-282-8. (pgs. 146 e 147)

> [...] De todo o exposto, é possível afirmar que os Tribunais de Contas têm um espaço ampliado e legítimo para agir preventivamente ou de modo concomitante, no direcionamento de políticas públicas para a obtenção de resultados. Se não houve o sucesso esperado na questão do enfrentamento da pandemia, não se pode jogar fora o caminho que foi trilhado nos processos de acompanhamento autuados pelo Tribunal e na consulta comentada anteriormente. Conforme exposto, o TCU procurou agir mediante recomendações e determinações e exercer o seu papel pedagógico e orientativo. Os Tribunais de Contas devem, portanto, investir nesse campo de atuação. [...].".
>
> Ex positis, entendo que o objetivo da Inspeção foi atendido e que a mesma se encontra em condições de ser submetida à apreciação do Nobre Conselheiro Relator para conhecimento e deliberação nos termos do art. 7º da Resolução nº 06/00."

É o relatório.

VOTO

Trata o TC 0427/2021 de processo de fiscalização na modalidade inspeção, instaurado em atendimento ao determinado por esta Relatoria, à peça 52, a partir do Memorando C-IV nº 002/21, expedido pela Coordenadoria IV da Subsecretaria de Controle Externo - SCE (peça 01), no sentido de coletar analisar dados quanto à aplicação de testes RT-PCR realizados no Município de São Paulo.

O presente procedimento de Inspeção, previsto no artigo 44, II, do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Contas, foi devidamente instruído, tendo garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa aos interessados.

Como assinalado pela **Auditoria** desta Corte em seu Relatório de Inspeção, à peça 61, a realização dos testes do tipo RT-PCR mostra-se de suma importância para o combate à pandemia da COVID-19, por possibilitar a identificação de infecção pelo vírus causador da doença ainda no início dos sintomas, o que permite o encaminhamento adequado do paciente para tratamento ou adoção de medidas de isolamento.

Valendo-se dos processos SEI nº 6018.2021/0054327-1 e nº 6018.2021/0005913-2, como reforço, foram apontadas falhas quanto:

- pesquisas de preços (fragilidade/falta de atualização);

- quantitativo total de casos suspeitos de COVID-19 notificados;

- estimativa de demanda projetada para realização de testes RT-PCR – considerando os possíveis cenários de evolução da pandemia;

- planos de contingência objetivos que visem implementação de ações para evitar uma descontinuidade na prestação dos serviços de testagem de COVID-19;

- medidas de controle por parte da SMS para acompanhar a regularidade das contratações de testes realizadas pelas OSs detentoras de Contratos de Gestão vigentes de forma centralizada.

Importa ressaltar que os achados de Auditoria (como não poderiam deixar de ser ante a natureza estritamente técnica de sua análise) não levaram em consideração todo o contexto vivido na época em que firmados os aditivos, assim como a situação excepcional em que vivia não apenas o Município de São Paulo mas o Mundo, no enfrentamento da Pandemia ocasionada pelo vírus da Covid-19.

Nesta esteira, as justificativas apresentadas pela Origem, mas julgadas insatisfatórias pela Auditoria, devem ser cotejados ao contexto no qual foi feita a contratação dos serviços de apoio diagnóstico laboratorial de análises clínicas (Testes de Biologia Molecular), novo Coronavírus 2019 - COVID 2019 (SARS-COV-2), detecção por PCR - pela metodologia de reação em cadeia da polimerase em tempo real (RT-PCR), somado à necessidade de urgência na tomada de decisão pelos Gestores, diante das diversas notícias de mortes pela rápida disseminação do vírus, são fatos relevantes que devem ser levados em consideração por este Colegiado, na análise dos referidos apontamentos.

Nesse sentido, cite-se o §1º do art. 22 da LINDB que determina a necessidade de consideração das circunstâncias práticas que puderem interferir, de alguma forma, na atuação do agente público, quando da decisão sobre a regularidade do ato/contrato público*, in verbis:*

> "LINDB. Artigo 22, § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente".

Com efeito, imperioso observar que a contextualidade fática em que a contratação ocorreu, reportando-me ao escólio de Alexandre Belmonte, Luciano Martinez e Ney Maranhão, que se faz perfeitamente pertinente ao caso em tela, de que "*em tempos excepcionais, a interpretação é de exceção*".[3]

Desta sorte, cumpre invocar a aplicação do referido art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ("LINDB"), com o fito de considerar os desafios impostos aos gestores públicos, em específico relacionados a gestão do serviço público de educação em um contexto pandêmico.

A ideia geral é a de que a atenção do intérprete deve estar ligada não apenas ao ordenamento jurídico, mas também (e sobretudo) ao problema, caso ou conflito concreto sob análise, que pode conter elementos não previstos (ou não previsíveis) pelo legislador. Busca-se o refinamento da argumentação jurídica no campo do direito público.

[3] BELMONTE, Alexandre Agra. II. MARTINEZ, Luciano. III. MARANHÃO, Ney. *O Direito do Trabalho na crise da COVID-19*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p.77.

In casu, as ocorrências noticiadas estão intimamente interligadas à crise pandêmica que ocasionou a adoção de medidas excepcionais e anômalas.

Ademais, importa enfatizar que, a despeito do *caput* do artigo 22 se referir à tarefa interpretativa das normas sobre gestão pública, para este Tribunal de Contas, a sua maior relevância está no § 1º, segundo o qual, cabe ao julgador, ao observar e avaliar os atos de gestão, considerar as dificuldades reais do gestor, as exigências das políticas públicas, sem descurar dos direitos dos administrados.

Em outras palavras e ainda de acordo com a Lei, esta Corte de Contas, no exercício constitucional de analisar, fiscalizar e julgar a regularidade e a validade de atos/contratos de gestão, não pode ignorar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação dos agentes envolvidos na questão, bem como as dificuldades do local onde ela foi desenvolvida, com suas peculiaridades e variações.

Os efeitos na economia, na vida normal, nos setores da saúde, educação e serviço funerário foram os mais afetados, sendo que todos estes integram o rol de serviços indispensáveis e que não podem sofrer solução de continuidade sob pena de colocar em cheque a missão constitucional e o dever da administração pública em garantir o mínimo, com dignidade para a pessoa humana, por todos os meios disponíveis.

Ademais, no contexto de pandemia, registre-se que o Conselho Nacional de Justiça por meio da Resolução nº 66/2020, recomendou em seu art. 5º "*a todos os juízos com competência sobre o direito à saúde que seja observado o efeito prático da decisão no contexto de calamidade, com vistas ao cumprimento do interesse público e da segurança do sistema sanitário, bem como a efetividade judicial e a celeridade no cumprimento da decisão*."

Ante todo o exposto, **CONHEÇO**, para fins de registro, da presente Inspeção visando coletar e analisar dados quanto à aplicação de testes RT-PCR realizados no Município de São Paulo, de destacada importância para o combate à pandemia da COVID-19, eis que atingiu sua finalidade ao constatar inconstâncias nas ações de combate viral, não obstante os obstáculos e dificuldades próprios de um cenário de emergência sanitária.

Expeça-se ofício dirigido à Secretaria Municipal de Saúde informando-a da presente decisão, com cópia do relatório de análise técnica produzido pela **Auditoria** desta Corte, com a recomendação de atentar para as falhas apontadas nesse relatório, a fim de aprimorar suas ações em eventuais futuras situações emergenciais.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 27/05/2024 11:16:02 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo