III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-331/2026

Processo - TC/001552/2021
Contratante - Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde
Contratada - Consórcio MED SP (Pronto Express Logística S.A. e RV Ímola Transportes e Logística Ltda.)
Acompanhamento da execução do Contrato 57/2020-SMS-1/Contratos (TA 01/2020)
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em serviços logísticos para operação em almoxarifados, bem como a gestão de solução de automação nos pontos de consumo que contemplem a reposição periódica dos itens consumidos na Central de Distribuição de Medicamentos e Correlatos – CDMEC: almoxarifado central de medicamentos e materiais, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.407ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMS. FMS. SERVIÇOS LOGÍSTICOS. CENTRAL DE DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS. 1. A inclusão em apólice de seguro, de imóveis estranhos ao objeto contratual, com cobertura inferior à exigida, configura descumprimento de cláusula contratual e compromete a adequada proteção do patrimônio público. 2. A adoção, na execução contratual, de regime jurídico diverso daquele previsto no instrumento convocatório, especialmente quando altera a estrutura de custos, riscos e responsabilidades considerada na proposta vencedora, caracteriza desvio da modelagem contratual e pode comprometer a isonomia do certame, ao inviabilizar a adequada comparabilidade entre as propostas apresentadas. 3. Irregularidades remanescentes podem ser relevadas quando consideradas as circunstâncias excepcionais enfrentadas pela Administração da saúde no período de execução contratual. Art. 22, DL 4.657/1942. 5. A responsabilização de agentes públicos exige a individualização de suas condutas, não sendo admissível a imputação genérica de responsabilidade. Art. 28, DL 4.657/1942. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS, exceto eventual multa aplicada à Contratada. RECOMENDAÇÕES. 1. Na adoção do regime TAC-agregado integre a fase de planejamento do certame, sobretudo de estudo técnico preliminar, com o detalhamento de suas repercussões operacionais, jurídicas e financeiras, bem como tenha previsão clara no respectivo Edital ou Termo de Referência. 2. Estabeleça mecanismos eficazes de controle documental. 3. Promova o efetivo acompanhamento dos indicadores de nível de serviço. 4. Exija apólices de seguro compatíveis com o objeto contratado. DETERMINAÇÃO. 1. Instaure procedimento administrativo próprio para avaliação de cominação de multas contratuais. ALERTA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO, após vista que lhe fora concedida, na fase de discussão, na 3.387ª S.O., dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA. Naquela sessão, o advogado João Falcão Dias, OABSP 406577, proferiu sustentação oral, nos termos do art. 164 do RITCMSP.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do Contrato 57/2020/SMS-1/CONTRATOS, no período auditado**,** em razão das infringências/impropriedades consolidadas nos itens 4.1 e 4.2 do relatório conclusivo.

ACORDAM, à unanimidade, em aceitar os efeitos financeiros do ajuste, exceto quanto a eventual aplicação de multa à contratada em razão do descumprimento de obrigações contratuais, em processo sancionatório específico, conforme determinação deste Acórdão.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde a adoção das medidas para instauração de procedimento administrativo próprio, para avaliação quanto à aplicação da(s) multa(s) contratual(is) ao consórcio contratado, no qual devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa.

ACORDAM, à unanimidade, em afastar a responsabilidade dos Senhores Edson Aparecido dos Santos e Cláudia Campos Cardozo Pereira, Secretário e Diretora de Divisão Técnica à época, considerando o previsto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, especialmente em seu art. 28, segundo o qual os agentes devem responder por elementos concretos de atuação e não por atribuições que teoricamente lhes teriam sido conferidas.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à origem que sejam adotadas as seguintes medidas para futuros casos relativos ao tema: (i) que a eventual possibilidade de adoção do regime TAC-agregado integre a fase de planejamento do certame, sobretudo de estudo técnico preliminar, com o detalhamento de suas repercussões operacionais, jurídicas e financeiras, bem como tenha previsão clara no respectivo edital ou termo de Referência; (ii) que sejam estabelecidos mecanismos eficazes de controle documental; (iii) que promova-se o efetivo acompanhamento dos indicadores de nível de serviço; e (iv) que sejam exigidas apólices de seguro compatíveis com o objeto contratado.

ACORDAM, à unanimidade, com fundamento nos arts. 44 e 195 do RITCMSP, que consagram as competências do controle externo e o dever de atuação preventiva, orientadora e corretiva desta Corte, em determinar a expedição de **ALERTA** à Secretaria Municipal da Saúde para que adote, com a máxima urgência, as providências necessárias à conclusão da fase interna do Processo SEI 6018.2025/0009969-7, viabilizando a tempestiva deflagração do correspondente certame licitatório; tal medida mostra-se indispensável à garantia da continuidade regular dos serviços, à observância dos princípios da legalidade, eficiência e economicidade, e à mitigação do risco de recorrência de contratações emergenciais, devendo, ainda, a modelagem do futuro certame refletir, de forma sistemática, as falhas identificadas e as diretrizes corretivas delineadas nos presentes autos, como condição para o aprimoramento do edital e da governança contratual, a fim de prevenir a ocorrência de irregularidades análogas.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a expedição de ofícios encaminhando cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Secretaria Municipal da Saúde, ao Consórcio MED-SP e aos demais interessados no feito.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, JOÃO ANTONIO e a Conselheira Substituta DANIELA CORDEIRO DE FARIAS.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 27 de maio de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/js

Sessão 3.387ª Sessão Plenária de 22 de outubro de 2025

Item 1

TC 1.552/2021 - Secretaria Municipal da Saúde e Consórcio MED SP - **Acompanhamento** - Execução Contratual - Verificar se o Contrato 57/2020-SMS-1/Contratos (TA 01/2020), cujo objeto é a contratação de empresa especializada em serviços logísticos para operação em almoxarifados, bem como a gestão de solução de automação nos pontos de consumo que contemplem a reposição periódica dos itens consumidos à Central de Distribuição de Medicamentos e Correlatos: almoxarifado central de medicamentos e materiais, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste (CAV)

RELATÓRIO

01. Trata o presente de Acompanhamento da execução do Contrato nº 057/2020/SMS-1/CONTRATOS, tendo por objeto a operação em almoxarifados, compreendendo as seguintes atividades: recebimento, conferência, armazenamento, triagem de pedidos, separação, recondicionamento, embalagem, expedição, distribuição, controles de estoque, transporte com rastreamento de cargas e produção de inventários periódicos para os itens de medicamentos, materiais médico-hospitalares e correlatos, materiais para laboratório, materiais odontológicos, alimentos, saneantes, cosméticos, produtos de higiene e demais bens de consumo assistenciais na área de saúde de posse ou propriedade da Secretaria Municipal da Saúde, bem como gestão de solução de automação nos pontos de consumo que contemplem a reposição periódica dos itens consumidos.

02. Em sede de Relatório Preliminar (peça 42 – 11/05/2021), a **Secretaria de Controle Externo** identificou 12 (doze) irregularidades/impropriedades no período auditado (de 17.06.20 a 31.01.21), com despesas liquidadas e pagas no valor de R$ 37.468.282,81 e, após as justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal da Saúde e pelo Consórcio contratado (peças 57/59 e 68/70), os seguintes apontamentos foram considerados superados:

> *"4.2. Não consta no processo administrativo a apresentação do seguro de responsabilidade civil de transporte rodoviário de carga, em desacordo ao item 2.1.1 do Termo de Referência do Contrato 057/2020/SMS-1/CONTRATOS (item 3.2.4.3).*
>
> *4.3. A garantia juntada ao processo para complementação sobre o valor acrescido por meio do termo aditivo 001/2020 foi intempestiva, em desacordo à cláusula 10.1 do contrato 057/2020/SMS-1/CONTRATOS (item 3.2.6).*
>
> *4.11. Não foi demonstrado o ressarcimento dos valores correspondentes às avarias dos produtos transportados, contrariando a previsão do item 11.3 do Termo de Referência do contrato 057/2020/SMS-1/CONTRATOS (item 3.2.20.1)."*

03. Uma vez concluída a análise das manifestações prévias da Secretaria Municipal da Saúde e do Contratado, a Equipe Auditora consignou no Relatório Conclusivo (peça 81) os 9 (nove) apontamentos remanescentes, a saber:

> *4.1. O contrato do seguro contra incêndios, raios, explosões e outros sinistros dessa natureza inclui locais estranhos ao objeto do Termo de Contrato nº 057/2020/SMS-1/CONTRATOS no limite máximo de indenização, acarretando insuficiência em relação à cobertura exigida na cláusula contratual 3.28 (item 3.2.4.1).*
> *4.2. Houve subcontratação do objeto contratual, pela contratação de prestadores de serviço para a realização do serviço de transporte, em desacordo ao item 3.16 do Contrato nº 057/2020/SMS-1/CONTRATOS (item 3.2.8.1).*
> *4.3. Não há, no aplicativo Aqui Tem Remédio, a informação da quantidade disponível dos medicamentos pesquisados nas farmácias das unidades de saúde, em desconformidade ao item 8.2.3 do termo de referência contratual (item 3.2.10).*
> *4.4. Na instrução dos processos de pagamento referentes aos meses de junho a dezembro de 2020 não foram incluídas as requisições de fornecimento de materiais, em infringência ao art. 1º, IV da Portaria nº 92/2014 e art. 1º, I da Portaria SF nº 170/2020 (item 3.2.19).*
> *4.5. Os relatórios dos serviços de transporte constantes dos processos de pagamento dos meses de junho a dezembro de 2020 não atendem integralmente à previsão da cláusula 5.2.3 do contrato (item 3.2.19).*
> *4.6. Não constam, nos processos de pagamento dos meses de junho a dezembro de 2020, as folhas de frequência dos empregados vinculados à execução do contrato e o comprovante de que todos os empregados vinculados ao contrato recebem seus pagamentos em agência bancária localizada no Município ou na região onde serão prestados os serviços, em infringência ao art. 1º, §2º, II da Portaria nº 92/2014 e ao art. 1º, § 1º, incisos II e VIII da Portaria SF nº 170/2020 (item 3.2.19).*
> *4.7. Não foram apresentados documentos comprobatórios dos serviços de transportes efetuados, tais como requisições dos produtos pelas unidades de destino, comprovantes dos recebimentos dos materiais com ateste da regularidade, integridade dos produtos sem avarias, atrasos ou outras inconformidades de acordo com o indicador de Nível de Serviços, contrariando a cláusula 5.2.4 do contrato. (item 3.2.19).*
> *4.8. Não foram fornecidos os documentos comprobatórios da apuração do Indicador de Nível de Serviço requisitados pela auditoria, referentes ao mês de setembro de 2020 (item 3.2.20.2).*
> *4.9. Ocorreram infringências que configuram descumprimento parcial do contrato, o que sujeita a empresa contratada à multa de R$ 374.682,82, referente ao período de junho de 2020 a janeiro de 2021 (item 3.2.22).”*

04. Na sequência, foi encartado aos autos o Ofício do Ministério Público do Estado de São Paulo (peça 84), devidamente atendido quanto à solicitação de informações acerca de procedimento fiscalizatório em andamento nesta Corte de Contas, que trata do aplicativo “Aqui Tem Remédio”, para fins de instruir Inquérito Civil instaurado pela Promotoria de Justiça de Direitos Humanos - Pessoa com Deficiência (*Apuração de eventual ausência de acessibilidade às pessoas com deficiência visual no aplicativo “Aqui Tem Remédio”, para celulares, bem como no sítio eletrônico www.aquitemremedio.prefeitura.sp.gov.br, do Município de São Paulo*)

05. Considerando as conclusões alcançadas no Relatório Conclusivo, foram oficiadas/intimadas as partes Contratantes e os agentes responsáveis pelas áreas auditadas (item 3.3 da peça 81), para ciência e manifestação.

06. Encaminharam resposta a Diretora da Divisão de Suprimentos da Secretaria Municipal da Saúde (peça 116), a Secretaria Municipal da Saúde (peça 157) e o Consórcio MED-SP – liderado pela Pronto Express Logística S/A (peças 117 e 159/162), enquanto Secretário Municipal da Saúde à época (Edson Aparecido dos Santos) e o Fiscal do Contrato (Humberto da Costa Custódio Filho) deixaram transcorrer *"in albis"* o prazo regimental (peça 133).

07. Analisando a documentação apresentada, a **Secretaria de Controle Externo** (peças 137 e 165) constatou que apenas o **item 4.3,** em parte, e o apontamento 4.6, podem ser considerados superados, mantendo-se os demais.

08. Quanto ao item 4.3, a Contratada afirma:

> *"Conforme reunião ocorrida em 15/06/2021, cujo e-mail que acompanha a presente Manifestação comprova, especificamente sobre a "a informação da quantidade disponível dos medicamentos pesquisados nas farmácias das unidades de saúde", a orientação foi para não "mostrar o estoque disponível nas unidades, uma vez que esse estoque é dinâmico e o sistema considera o estoque do dia anterior".*
> *Portanto, exposto todo contexto quanto ao achado referente ao aplicativo "Aqui Tem Remédio", resta claro que o CONSÓRCIO MED-SP atendeu, diligentemente e de boa-fé, as determinações feitas SMS, razão pela qual inexiste qualquer conduta irregular que lhe possa ser imputada*."

09. Em 18/02/2022, ao testar novamente o aplicativo "Aqui Tem Remédio", a Auditoria constatou dispor de informação sobre a quantidade disponível do medicamento pesquisado nas farmácias de cada unidade de saúde, para entrega imediata, conforme previsão contratual, motivo pelo qual ratificou o apontamento em relação ao período de abrangência do acompanhamento de execução, acrescentando caber à Secretaria Municipal da Saúde esclarecer as orientações dirigidas à Contratada, divergentes das regras dispostas no Termo de Referência, conforme afirmado pelo Consórcio.

10. No tocante ao **item 4.6**, os documentos requisitados pela Auditoria foram apresentados pela Contratada e-TCM 017678/2021, cabendo à Secretaria Municipal da Saúde observar a juntada da integralidade dos documentos exigidos na Portaria SF nº 170/2020 nos novos processos de pagamentos. Assim, solucionado o apontamento.

11. Em relação aos demais itens, os argumentos apresentados pelos Interessados não contêm elementos novos, posto que já apresentados e devidamente apreciados pela Auditoria em sede de Relatório Conclusivo.

12. Ao final, a Auditoria destacou que as eventuais alterações de regras/procedimentos, convencionadas entre Secretaria Municipal da Saúde e a Contratada, não encontram guarida no termo contratual e concluiu:

> *"Da análise da documentação acrescida, concluímos em relação aos apontamentos do Relatório Conclusivo da auditoria: - Ratificados os subitens 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8 e 4.9.*
> *- Ratificado o subitem 4.3 em relação ao período de abrangência do acompanhamento de execução, cabendo registrar que a ausência de informações exigidas pelo termo de referência contratual no aplicativo Aqui Tem Remédio encontra-se atualmente solucionada.*
> *- Solucionado o subitem 4.6."*

13. A **Assessoria Jurídica** (peça 176) endossou os fundamentos das conclusões alcançadas pela Secretaria de Fiscalização e Controle no tocante aos itens 4.1, 4.2 e 4.9, sob a perspectiva jurídica.

14. Em relação ao **item 4.1**, assinalou que a infringência relativa ao valor insuficiente do seguro, devido à inclusão de imóveis alheios ao objeto contratual, poderia, a critério superior, ser ponderada por ocasião do julgamento, ante às posteriores majorações do limite de cobertura efetivadas pela Contratada, embora não elidam de todo os efeitos da irregularidade cometida.

15. Para o **item 4.2**, dispensou especial atenção, devido à tese jurídica defendida pelas Interessadas, de que não houve infringência ao item 3.16 do Contrato, que veda a subcontratação, mas sim a adoção do regime de contratação previsto na Lei nº 11.442/2007, denominado TAC – Transportador Autônomo de Cargas, sob a forma agregado, prevista no § 1º[1] do seu artigo 4º.

16. Ressaltou que, embora a referida norma federal tenha sido declarada constitucional no âmbito da ADC 48/STF, "uma vez que a Constituição não veda a terceirização, de atividade-meio ou fim", a questão deve ser dirimida à luz das disposições pactuadas entre a Secretaria Municipal da Saúde e o Consórcio MED – SP, em particular na Cláusula Terceira, que dispõe sobre as obrigações da Contratada.

17. No tocante ao pessoal envolvido na prestação de serviços (empregados, colaboradores e técnicos), os requisitos de subordinação (3.24), de pessoalidade (3.25) e de apresentação da relação nominal de seus empregados em atividade nas dependências da Contratante (3.21), refletem o interesse e necessidades da Administração que conflitam com o regime jurídico do Transportador Autônomo de Cargas-agregador, motivo pelo qual a AJ conclui:

> *"confirmou-se nesses autos de forma inequívoca a transferência da execução de parte do objeto contratual por parte da contratada a terceiros (TAG-Agregados), consubstanciada nos 42 contratos derivados em relação ao eixo principal, em desatendimento ao expressamente estipulado na cláusula 3.16 do Contrato nº 057/2020/2020/SMS-1/CONTRATOS."*

---

[1] Art. 4º O contrato a ser celebrado entre a ETC e o TAC ou entre o dono ou embarcador da carga e o TAC definirá a forma de prestação de serviço desse último, como agregado ou independente.
§ 1º Denomina-se TAC-agregado aquele que coloca veículo de sua propriedade ou de sua posse, a ser dirigido por ele próprio ou por preposto seu, a serviço do contratante, com exclusividade, mediante remuneração certa

18. Ao concluir que houve a subcontratação, entendeu pertinente a imposição de penalidade indicada no **item 4.9** e, no que tange aos demais itens do Relatório Conclusivo, também acompanhou os apontamentos da Auditoria, motivos pelos quais opinou "pelo não acolhimento do acompanhamento da execução do Termo de Contrato nº 057/2020-SMS-1/CONTRATOS."

19. Em acréscimo, o **Assessor Subchefe da AJ** (peça 177), à vista das circunstâncias analisadas, entendeu caber, no julgamento da execução contratual, ponderação em relação aos impactos da irregularidade consignada no item 4.1, o reconhecimento da modalidade de contratação TAC-agregado, prevista em lei, e realizada mediante contratos individualizados com transportadores autônomos e não com outra empresa, afastando-se o item 4.2, e observou o caráter referencial do valor da multa indicado no item 4.9.

20. A **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 183) propugnou pelo acolhimento da execução contratual em exame, por considerar releváveis as falhas apontadas, a maioria de caráter formal e que não comprometeram a execução do ajuste. Alternativamente, requereu a aceitação dos respectivos efeitos financeiros.

21. Em seu pronunciamento, a **Secretaria Geral** (peças 185/186) acompanhou o entendimento da AJ quanto às ponderações em relação ao item 4.1, para fins de aplicação de eventuais sanções e de elaboração de eventuais recomendações e/ou determinações quando do julgamento deste processo, bem como, no tocante ao item 4.2, com a necessidade da Secretaria Municipal da Saúde, nos próximos editais, ser mais explícita quanto a essa matéria, sobretudo para adequação editalícia.

22. Também a respeito do item 4.9 acompanhou a AJ, cabendo à Secretaria Municipal da Saúde, em procedimento próprio, com a observância do devido processo legal, proceder à apuração do montante da multa a ser cobrado da Contratada, e endossou as conclusões da Auditoria quanto aos demais apontamentos.

23. No que concerne aos argumentos da PFM para fins de acolhimento do ato analisado ou dos efeitos financeiros, discordou que as infringências teriam natureza meramente formal, diante dos descumprimentos especificados nos itens 4.1 a 4.5 e 4.7 a 4.9, além da falta de documentos obrigatórios impedir a verificação da qualidade da execução dos serviços e a constatação do correto pagamento à Contratada.

24. Ao final, opinou pela irregularidade da execução do Contrato nº 057/2020/SMS-1/CONTRATOS, tendo em vista os apontamentos 4.1, 4.2 [passível de relevação a critério superior], 4.3, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8 e 4.9.

É o Relatório.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 28/10/2025 10:01:19 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

I – RELATÓRIO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR (Juntado aos autos na 3.387ª S.O. – Certidão)

II – VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/001552/2021 – Secretaria Municipal da Saúde e Consórcio MED SP – **Acompanhamento –** Execução Contratual – Verificar se o Contrato 57/2020-SMS-1/Contratos (TA 01/2020), cujo objeto é a contratação de empresa especializada em serviços logísticos para operação em almoxarifados, bem como a gestão de solução de automação nos pontos de consumo que contemplem a reposição periódica dos itens consumidos à Central de Distribuição de Medicamentos e Correlatos: almoxarifado central de medicamentos e materiais, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE ACOMPANHAMENTO. CONTRATO. SERVIÇOS LOGÍSTICOS. EXECUÇÃO CONTRATUAL. SEGURO. SUBCONTRATAÇÃO. APLICATIVO AQUI TEM REMÉDIO. DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA. MULTA. 1. A inclusão em apólice de seguro, de imóveis estranhos ao objeto contratual, com cobertura inferior à exigida, configura descumprimento de cláusula contratual e compromete a adequada proteção do patrimônio público. 2. A adoção, na execução contratual, de regime jurídico diverso daquele previsto no instrumento convocatório, especialmente quando altera a estrutura de custos, riscos e responsabilidades considerada na proposta vencedora, caracteriza desvio da modelagem contratual e pode comprometer a isonomia do certame, ao inviabilizar a adequada comparabilidade entre as propostas apresentadas. 3. Irregularidades remanescentes podem ser relevadas quando consideradas as circunstâncias excepcionais enfrentadas pela Administração da saúde no período de execução contratual. Art. 22, DL 4.657/1942. 4. A responsabilização de agentes públicos exige a individualização de suas condutas, não sendo admissível a imputação genérica de responsabilidade. Art. 28, DL 4.657/1942. 5. Considerada a execução do contrato em contexto pandêmico e ausentes indícios de inexecução do serviço ou de dano ao erário, admitem-se os efeitos financeiros do ajuste, ressalvada a eventual aplicação de multa à Contratada em razão do descumprimento de obrigações contratuais. **EXECUÇÃO IRREGULAR. ACEITAÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS À EXCEÇÃO DA POSSIBILIDADE DE IMPOSIÇÃO DE MULTAS CONTRATUAIS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. ALERTA SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL.**

VOTO

01. Conforme relatado, trata-se de julgamento da execução do Termo de Contrato nº 057/2020/SMS-1/CONTRATOS, tendo por objeto a prestação de serviços logísticos para operação em almoxarifados, bem como a gestão de solução de automação nos pontos de consumo que contemplem a reposição periódica dos itens consumidos à Central de Distribuição de Medicamentos e Correlatos: almoxarifado central de medicamentos e materiais – CDMEC.

02. O ajuste foi formalizado entre a Secretaria Municipal da Saúde e o Consórcio MED-SP, constituído pelas empresas Pronto Express Logística S/A (CNPJ 03.867.580/0001-07) e RV Ímola Transportes e Logística Ltda.

03. No presente procedimento fiscalizatório, a Equipe Auditora identificou 9 (nove) irregularidades durante a execução do Termo de Contrato nº 057/2020, no período de 17/06/2020 a 31/01/2021, com despesas liquidadas e pagas no valor de R$ 37.468.282,81, das quais a compreendida no item 4.6 restou superada, remanescendo os apontamentos 4.1, 4.2, 4.3 (em que pese as medidas adotadas), 4.4, 4.5, 4.7, 4.8 e 4.9.

04. Antes de adentrar a análise de mérito, impõe-se considerar o panorama epidemiológico vigente tanto à época da formalização do ajuste ora examinado quanto no período subsequente, em que os serviços foram executados. Registre-se que a contratação ocorreu em junho de 2020, ainda no contexto da primeira onda, quando o Município já enfrentava crescimento acelerado de casos e significativa pressão sobre a rede de saúde.

05. Relatório situacional da SMS, publicado em 29/05/2020 (com dados consolidados até 20/05/2020 e sínteses que incluem 26 e 27/05/2020), informa que, em 26/05/2020, o Município registrava 51.852 casos confirmados e 174.022 casos suspeitos, com taxa de letalidade informada de 7,16%. O referido relatório também descreve expansão expressiva da capacidade de UTI COVID, de 167 leitos com 123 pacientes (70%) em março para 1.007 leitos de UTI COVID em 26/05, registrando em 27/05 a ocupação de 778 pacientes em 856 leitos operacionais (92%)[1]. No mesmo período, dados da Fundação Seade indicam que, em maio de 2020, a média mensal de ocupação de UTIs no Município de São Paulo alcançou 79,9% (e, no Estado, 68,0%), evidenciando patamar elevado de utilização do sistema e justificando a necessidade de respostas administrativas céleres para evitar desassistência[2].

06. Para além do marco inicial de maio de 2020, cumpre reforçar que a execução ora fiscalizada alcança fases críticas subsequentes, uma vez que abrange o período do início da vigência contratual até 31 de janeiro de 2021, tendo sido realizada visita in loco em março de 2021. Naquele mês, registrava-se, no Estado, ocupação de UTIs para COVID-19 em torno de 80% e risco de colapso, com regiões superando 90%[3]. No Município de São Paulo, em 05/04/2021, a própria Prefeitura informava ocupação de UTI de 90% na rede municipal e de 98% nos hospitais

---

[1] Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo. COVID-19: Relatório Situacional (29/05/2020). Disponível em:https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/COVID19_Relatorio_SItuacional_SMS_20200529.pdf. Acesso em 12fev2026.

[2] G1 – São Paulo (Fundação Seade). "Janeiro tem maior taxa de ocupação de leitos de UTI desde maio…" (05/02/2021): informa que, em maio/2020, a média mensal da taxa de ocupação de UTIs foi de 68,0% no Estado e 79,9% no Município de São Paulo. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/02/05/janeiro-teve-maior-media-mensal-de-internacoes-em-leitos-de-uti-desde-maio-do-ano-passado-no-estado-de-sp-diz-seade.ghtml. Acesso em 12fev2026.

[3] UOL. "SP atinge 80% de ocupação de UTI pela 1ª vez; governo teme colapso" (07/03/2021). Disponível em: https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/03/07/sao-paulo-80-ocupacao-de-uti-recorde-colapso.htm. Acesso em 12fev2026.

contratualizados, além de 757.287 casos confirmados e 24.921 óbitos[4]. Ainda em abril de 2021, persistia patamar elevado de demanda e ocupação, com indicadores estaduais em torno de 80% (19/04/2021) e registros de elevada mortalidade no mês, já então entre os mais letais da série, com referência à ocupação de UTI estadual de 85,3% em 14/04/2021.[5]

07. Esse contexto não constitui, por si só, excludente automática de irregularidades, mas integra o quadro decisório que a esfera controladora deve considerar obrigatoriamente, nos termos do art. 22, caput e § 1º, da LINDB ("primado da realidade"). Como ensina o professor Erik Federico Gramstup, a referida norma "*atenta ao que se convencionou chamar de primado da realidade: as circunstâncias concretas de cada gestor público devem ser consideradas na interpretação das normas aplicáveis. Norma dirigida ao intérprete tem em vista o aplicador da lei, notoriamente o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas*".[6]

08. Nesse sentido, ao apreciar as irregularidades verificadas no presente caso, embora se trate da execução de contrato de prestação de serviços logísticos, devem ser consideradas as circunstâncias excepcionais enfrentadas pela Secretaria Municipal da Saúde no período fiscalizado. Em outros termos, a situação de emergência decretada no Município de São Paulo pelo Decreto nº 59.283/2020, bem como as diretrizes interpretativas da LINDB, devem orientar a compreensão do Colegiado neste momento.

09. Registre-se, ainda, que entendimento similar foi firmado por este Tribunal, por unanimidade, quando da análise do próprio Contrato nº 57/2020/SMS-1/Contratos e de seu Termo Aditivo nº 01/2020, nos seguintes termos:

> ANÁLISE. CONTRATO. TERMO ADITIVO. SMS. SERVIÇOS LOGÍSTICOS. ALMOXARIFADOS. 1. Reconhecida a dificuldade do gestor público em tempos de pandemia. Art. 22, LINDB. ACOLHIDO. Votação unânime. (TC nº 1551/2021, ACO-UTR-110/2025, Conselheiro Relator Eduardo Tuma, 61ª Sessão Ordinária Não Presencial, São Paulo, 18 de dezembro 2024.)

10. Todavia, conforme já consignado, a pandemia, por si só, não elide todas as irregularidades apontadas, impondo-se a análise individualizada de cada uma delas.

11. Feitas as considerações necessárias, inicio o enfrentamento do mérito analisando a infringência tratada no **item 4.1**, referente à irregularidade cometida pela Contratada ao incluir, sem

---

[4] Prefeitura de São Paulo. Boletim COVID-19 no Município de São Paulo (05/04/2021): 757.287 casos confirmados, 24.921 óbitos; ocupação de UTI 90% (rede municipal) e 98% (contratualizados). Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/w/noticia/boletim-covid-19-no-municipio-de-sao-paulo. Acesso em 12fev2026.

[5] G1 – São Paulo. "Taxa de ocupação de leitos de UTI no estado de SP cai dez pontos percentuais em 15 dias e chega a 80%" (19/04/2021). Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/19/taxa-de-ocupacao-de-leitos-de-uti-no-estado-de-sp-cai-dez-pontos-percentuais-em-15-dias-e-chega-a-80percent.ghtml. Acesso em 12fev2026.
G1 – São Paulo. "Com 15 dias, abril já é o 2º mês em mortes por Covid em SP…" (15/04/2021): referência a 11.883 óbitos no mês até 15/04 e ocupação de UTI estadual em 85,3% em 14/04/2021. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/15/com-15-dias-abril-ja-e-o-2o-mes-em-mortes-por-covid-em-sp-governo-pode-diminuir-restricoes-no-estado-na-sexta.ghtml. Acesso em 12fev2026.

[6] Ramos, André de, C. e Erik Frederico Gramstrup. Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). SRV Editora LTDA, 2021. Pág. 366.

previsão contratual, no contrato de seguro contra incêndios, raios, explosões e demais sinistros dessa natureza, outros 5 imóveis de armazéns estranhos ao ajuste, cujo valor total em risco era de R$ 263.115.000,00, enquanto o limite máximo de indenização contratado (LMI), a título de danos materiais, era de R$ 132.100.000,00 para os 6 locais de risco inclusos na apólice, conforme expressamente consta da respectiva Cláusula 315 (pg. 10 da peça 8):

> "Cláusula 315 – L.M.I. Único Declara-se para os devidos fins e efeitos que, este seguro foi contratado sob a forma de LMI Único para todos os locais segurados especificados na presente apólice."

12. Isto significa que por ser uma apólice com múltiplos locais segurados, o valor total do limite máximo de indenização contratado mostrou-se inferior ao valor individualizado de R$ 106.000.000,00 previsto na cláusula 3.28 do Contrato 057/2020, para todo o material armazenado - mercadorias e matérias primas (MMP) no Centro de Distribuição de Medicamentos e Correlatos – CDMEC, e, por conseguinte, insuficiente também para o valor segurado para esse local, de R$ 130.000.000,00.

13. O fato de incluir outros imóveis afronta também a cláusula 3.28, ao estabelecer que "*a CONTRATADA deverá manter cobertura (...)* ***para a SMS,*** *por todo o período de contratação, para cobertura do CDMEC, destinado exclusivamente à execução do objeto contratado*".

14. Verifica-se que o documento de seguro analisado (peça 8) não atendeu os termos contratuais, pois:

> (1) não é apólice original e específica para o Contrato em foco, por se tratar de endosso de apólice relacionada à ex-Contratada, o Consórcio Saúde Log, vinculado a contratos anteriores, conforme retro informado;
> (2) por ser endosso, a vigência é de 17 de junho de 2020 ao dia 06 de março de 2021, enquanto deveria ser de pelo menos 1 ano a partir da formalização do Contrato nº 57/2020;
> (3) trata-se de contrato padronizado por abranger 06 armazéns segurados, sem qualquer condição especial em relação ao tipo de produtos armazenados pela Contratada (medicamentos [controlados, não controlados, termolábeis, imunobiológicos], materiais médico-hospitalares, para laboratório, odontológicos, alimentos etc. de consumo assistenciais na área da saúde) e sem qualquer referência à Secretaria Municipal de Saúde.

15. Os endossos subsequentes mantiveram a multiplicidade de locais de risco e a desproporcionalidade, ainda que menor, entre o valor total de risco e o limite máximo de indenização unificado.

16. A alegação de inexistência de sinistro durante o período irregular, não causando prejuízo ao Erário, deve ser afastada, considerado o potencial lesivo envolvido, reconhecido como óbice para relevação da infringência, nos termos do voto do Relator do TC/000838/2006:

> Apesar da defesa apresentada pautar-se pela afirmação de que somente ocorreu uma única ocorrência que pudesse ficar sem tal cobertura, e, mesmo assim, ter sido a mesma esclarecida e indenizada sem prejuízo ao erário, torna-se necessário considerar o potencial lesivo contido na irregularidade identificada. De outra parte, há que se cogitar também que esse valor compôs o preço do serviço ofertado, que foi efetivamente pago à contratada durante o período de vigência contratual, sem que, de fato, houvesse a proteção intentada com tal previsão, e gerando um ganho indevido ao contratado. (TC nº 838/2006, Conselheiro Relator Maurício Faria, 3.003ª Sessão Ordinária, 26 de setembro de 2018)

17. Para o período de 06/03/2021 a 14/03/2022, a Contratada apresentou "**Apólice de Operador Portuário**" (p. 57 – fls. 1/2 e 43/45-115), contratada pela empresa TPC LOGÍSTICA SUDESTE S/A., da qual participam outras empresas, com 13 locais segurados, figurando o **Consórcio MED SP** como segurado adicional, na condição de "Armazém Geral", contrariando o disposto no seu respectivo Instrumento de Constituição (peça 59), formado para a realização das "atividades derivadas do Pregão Eletrônico nº 74/2020/SMS".

18. Por todas essas razões, acrescidas do fato de que as apólices coletivas dificultam o controle e a fiscalização por parte da Secretaria Municipal da Saúde, em evidente prejuízo ao interesse público, não há justificativa para relevar a irregularidade apontada no **item 4.1**, que remanesce confirmada, em que pese não tenha sido constatado prejuízo efetivo decorrente no caso concreto. Ademais, cumpre ressaltar que tal impropriedade não encontra justificativa nem guarda relação com as dificuldades enfrentadas pela gestão no período pandêmico, não podendo ser afastada ou ponderada com base nesse motivo.

19. A eventual relevação da irregularidade implicaria, ademais, a admissão de padrão de contratação incompatível com o sistema de garantias que rege a execução contratual administrativa, na medida em que permitiria a aceitação de coberturas securitárias materialmente insuficientes para resguardar o patrimônio público. Tal entendimento fragilizaria a adequada alocação de riscos do ajuste e abriria espaço para a internalização, pela Administração, de riscos vultosos que competem ao contratado.

20. Cumpre registrar, ainda, que o contrato permanece vigente até 16/06/2026, de modo que a inadequação da cobertura securitária não se projeta apenas retrospectivamente, mas representa risco atual de desproteção do patrimônio público, circunstância que reforça, sob a ótica consequencial prevista na LINDB, a impossibilidade de relevação da irregularidade.

21. De todo o exposto, reputo irregular o item 4.1.

22. Passando ao apontamento **4.2**, o entendimento da Auditoria foi no sentido de que houve desrespeito ao disposto na cláusula 3.16 do contrato, que veda a subcontratação, ao utilizar-se de motoristas autônomos sob o regime jurídico denominado TAC – Transportador Autônomo de Cargas, sob a forma agregado, previsto na Lei Federal nº 11.442/2007.

23. De fato, a R.V. Ímola Transportes e Logística Ltda., integrante do Consórcio MED SP, além dos 41 carros agregados ao contrato (peça 13) e descritos no quadro 2 do Relatório Conclusivo, celebrou 42 Contratos Particulares de Prestação de Serviços de Transportes de Cargas com prestadores para o transporte dos materiais armazenados no CDMEC para as unidades de saúde.

24. Na linha adotada pela Assessoria Jurídica (peças 176/177), entendo que, embora a referida Lei Federal nº 11.442/2007 seja constitucional[7] e discipline e admita o regime do Transportador Autônomo de Cargas – TAC, a controvérsia, no caso concreto, não reside na validade

[7] Conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal: ADI 3961 e ADC 48, Relator: Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020.

geral desse modelo, mas na sua utilização em contexto contratual que estruturou a execução em bases distintas, definidas no instrumento firmado entre a Secretaria e o Consórcio.

25. Ou seja, com o devido respeito e acatamento aos nobres e fundamentados argumentos da defesa da Contratada, revela-se irrelevante, em sede de acompanhamento da execução contratual, a discussão acerca de o serviço objeto do presente ajuste poder ou não ser prestado por meio de transportador autônomo de cargas no regime da Lei Federal nº 11.442/2007, uma vez que, nesse tipo de expediente fiscalizatório, não se examina a validade, em tese, de arranjos jurídicos alternativos, mas se o objeto foi executado em conformidade com a modelagem contratual efetivamente pactuada, inclusive no que diz respeito ao regime de pessoal, aos encargos assumidos e aos mecanismos de controle previstos pela Administração.

26. Dessa forma, o que deve ser analisado, no caso concreto, restringe-se à verificação se o contrato firmado pela Contratada com a Administração admitia a execução dos serviços de transporte sob a lógica operacional e jurídica da Lei Federal nº 11.442/2007, e não a discussão acerca da constitucionalidade ou da adequação abstrata desse regime de contratação. O ponto central, portanto, consiste em saber se a execução observou o desenho contratual que serviu de base à proposta vencedora e à formação da equação econômico-financeira do ajuste.

27. Nesse ponto, não se mostra suficiente a alegação da combativa defesa do Consórcio no sentido de que a contratação de TAC-agregado não descaracterizaria, por si só, a responsabilidade do Consórcio perante a Administração. Ainda que a responsabilidade jurídica frente ao contrato permaneça vinculada ao Consórcio MED-SP, o que se verifica é a adoção, na execução cotidiana do objeto, de regime jurídico diverso daquele pressuposto pelas cláusulas contratuais, com significativa repercussão sobre a forma da prestação dos serviços, sobre o padrão de controle exigido pela Administração e, sobretudo, sobre a composição de custos assumida pelo particular ao formular sua proposta.

28. Conforme consignado em parecer da Assessoria Jurídica desta Corte, a questão principal remete ao fato de que o instrumento contratual impõe obrigações que se revelam incompatíveis com a contratação de Transportador Autônomo de Cargas, como forma ordinária de execução dos serviços (Peça 176/177). Confira-se, a seguir, as cláusulas em comento:

> **3.16** É vedada a cessão, a subcontratação ou transferência, no todo ou em parte, do objeto do contrato, constituindo infração passível das cominações legais e contratuais cabíveis.
>
> **3.21 A CONTRATADA estará obrigada a apresentar, no momento do início da execução dos serviços, relação nominal de seus empregados em atividade nas dependências da CONTRATANTE, responsabilizando-se por todos os prejuízos que esses possam ocasionar no desempenho de suas atribuições.**
>
> **3.22 Essa relação deverá ser atualizada sempre que houver alteração no quadro de empregados.**
>
> **3.23 A CONTRATADA deverá arcar com todos os encargos fixados pelas Leis Trabalhistas e Previdenciárias, incluindo aqueles referentes a acidentes de trabalho, provisões, previsões, para fazer frente a todas as despesas devidas aos seus.**

> **3.24 A CONTRATADA obriga-se a substituir qualquer um de seus empregados, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, sempre que a CONTRATANTE assim o solicitar.**
>
> **3.25 A CONTRATADA executará os serviços por meio de funcionários devidamente treinados e com bons antecedentes, os quais devem trabalhar identificados por crachás.**

29. Como se verifica, o contrato, ao dispor sobre o pessoal envolvido na prestação dos serviços, incluindo empregados, colaboradores e técnicos, estabelece requisitos característicos de subordinação (cláusula 3.24), de pessoalidade (cláusula 3.25) e de apresentação da relação nominal dos empregados em atividade nas dependências da Contratante (cláusula 3.21), exigências que refletem interesses e necessidades da Administração e que se mostram incompatíveis com o regime jurídico do Transportador Autônomo de Cargas agregado. Trata-se, portanto, de modelagem contratual que não se harmoniza com a adoção do regime jurídico do Transportador Autônomo de Cargas agregado como expediente ordinário de execução de parcela relevante do objeto.

30. Diante dessas especificidades do instrumento, não há margem para entender que a Contratada pudesse executar os serviços em regime jurídico diverso daquele previsto no ajuste. A adoção do modelo TAC-agregado, nessas circunstâncias, não constitui mera opção interna de organização empresarial da Contratada, pois além de alterar a forma de execução originalmente pactuada, pode ter proporcionado condições potencialmente mais vantajosas à Contratada, sob a ótica de custos e encargos, em descompasso com o modelo considerado na formação da proposta vencedora. Tal circunstância, em tese, subverte a lógica concorrencial do certame, na medida em que outros licitantes poderiam ter apresentado propostas distintas e possivelmente mais vantajosas para a Administração, caso lhes fosse franqueada a oportunidade de utilização do TAC-agregado.

31. Nesse sentido, não pode a Contratada, após aderir às cláusulas do edital e sagrar-se vencedora com base nas regras nele estabelecidas, invocar regimes de contratação distintos daquele previsto no instrumento convocatório. Esse procedimento compromete a aderência entre a proposta ofertada e a execução efetivamente realizada, com potencial repercussão sobre a adequada alocação de riscos e sobre a própria estrutura de custos do ajuste, na medida em que o regime adotado pela contratada se apresenta menos oneroso do que aquele pressuposto pelas cláusulas contratuais. Dessa forma, deve ser mantido o apontamento, em consonância com o posicionamento adotado pela Assessoria Jurídica desta Corte, pois, assim como o item anterior, não encontra respaldo ou justificativa no cenário pandêmico.

32. O **item 4.3** refere-se à constatação de que o **Aplicativo "Aqui Tem Remédio"** não dispunha de dados informativos completos de geolocalizador de medicamentos. Em relação ao tema, após o período auditado, a SCE verificou que a Contratada incluiu a informação sobre a quantidade disponível do medicamento pesquisado nas farmácias de cada unidade de saúde, para entrega imediata.

33. Quanto a este apontamento, é necessário levar em consideração que, durante o período auditado da execução contratual, o Município enfrentava severas dificuldades decorrentes da pandemia, conforme já comentado, circunstância que comprometeu a operacionalização de diversas iniciativas da pasta da saúde. Ademais, o teste realizado pela Auditoria, que confirmou as funcionalidades do aplicativo, ocorreu em 18/02/2022, isto é, ainda no último ano do período

pandêmico, considerando que o Decreto nº 59.283/2020 somente foi revogado em março de 2023, pelo Decreto nº 62.394/2023. Verifica-se, assim, que o aplicativo foi entregue em prazo aceitável, à luz dos obstáculos e das dificuldades reais enfrentadas no período. Dessa forma, com fundamento no art. 22 da LINDB e diante da constatação de que o aplicativo foi, ainda que posteriormente, entregue de forma adequada, entendo possível superar o **apontamento 4.3**.

34. O mesmo raciocínio se aplica no tocante aos itens 4.4, 4.5, 4.7 que envolvem a ausência de documentos nos processos de pagamento **referentes aos meses de junho a dezembro de 2020,** diante das dificuldades que o gestor enfrentava no período da pandemia. Nessa medida, em caráter excepcional, relevos os apontamentos considerando-o de natureza formal, vez que não constatado prejuízo concreto decorrente, pela Auditoria.

35. Tal realidade fica especialmente caracterizada pela resposta nos autos da Sra. Claudia Campos Cardozo Pereira, Diretora da Divisão de Suprimentos da Secretaria Municipal da Saúde, durante o período auditado da execução (peça 116).

36. Quanto ao item 4.4 do Relatório Conclusivo, que registrou que, na instrução dos processos de pagamento referentes aos meses de junho a dezembro de 2020, não foram incluídas as requisições de fornecimento de materiais, a Responsável explicou que, para a realização do abastecimento da Rede Básica de Saúde, bem como da Rede Hospitalar, a Secretaria Municipal da Saúde utiliza os seguintes almoxarifados: COVISA, Laboratório, Medicamentos, Médico Hospitalar, Odonto, Programas de Saúde e SAMU, os quais, entretanto, não se encontram integralmente localizados na CDMEC. Em razão disso, o sistema GSS (Gerenciamento de Serviços em Saúde) não contempla todos os locais existentes, o que inviabiliza o interfaceamento integral das requisições de atendimento.

37. Desse modo, para atendimento de locais que não possuem o sistema (em especial unidades hospitalares e de emergência, COVISA, Programas de Saúde – Itens Grade de atendimento DST) e pedidos emergenciais, são recepcionados pela CDMEC via e-mail e por meio de planilha Excel, não constando das requisições de fornecimento em decorrência dessa excepcionalidade. Além desse fato, o Decreto Municipal nº 59.685/2020 transferiu à Pasta da Saúde unidades que mantinham abastecimento e controle próprios de seus almoxarifados (peça 116, fls. 2/3).

38. Veja-se, portanto, que a irregularidade decorreu de falhas no sistema, circunstância de difícil solução durante a atuação da Pasta no enfrentamento do período pandêmico, especialmente diante da transferência, à Pasta da Saúde, do controle de unidades que mantinham abastecimento e controle próprios de seus almoxarifados. Tal apontamento, dessa forma, pode ser relevado, em observância às circunstâncias, como determina o art. 22 da LINDB.

39. Na mesma linha, no que tange ao apontamento 4.5, no qual a Auditoria identificou que os relatórios dos serviços de transporte dos processos de pagamento não atendem integralmente à previsão da cláusula 5.2.3 do contrato, também foram relatadas falhas com sistema da Prefeitura, situação essa que, ainda que passível de medidas de aprimoramento na gestão, não evidenciam força suficiente para macular substancialmente a execução do contrato.

40. Da mesma forma ao anterior, o apontamento 4.6 trata de falha documental e sistêmica no meio do contexto de pandemia, podendo ser assim, excepcionalmente relevada diante

das justificativas, nos termos do art. 22 da LINDB, até porque não há elemento nos autos que apontem que tal falha implica na não execução do serviço.

41. No que tange o apontamento 4.7, que apontou que não foram apresentados documentos comprobatórios dos serviços de transportes efetuados, explicou a Diretora que o GSS (Gerenciamento de Serviços em Saúde) não contempla todos os almoxarifados existentes de modo a permitir o interfaceamento integral das requisições de atendimento. Deste modo, requerimentos emitidos pela SMS para atendimento a Unidades Hospitalares, COVISA, Programas de Saúde (Itens Grade de atendimento DST), são recepcionados pela Central de Distribuição de Medicamentos e Correlatos – CDMEC via e-mail e através de planilha Excel.

42. Deve ser ressaltado neste ponto, que a contratada afirma que encaminhou todas as documentações necessárias quanto a este apontamento e os anteriores à pasta.

43. Obviamente tais falhas de juntada de documento comprobatórios são configuradas como irregularidades da execução, contudo, novamente, considerando o cenário de enfrentamento da pandemia, e a dificuldade do gestor público dentro deste cenário de solucionar os problemas de seus sistemas internos, entendo que tal apontamento também pode ser superado nos termos do art. 22 da LINDB.

44. O item 4.8, que apurou que não foram fornecidos os documentos comprobatórios da apuração do Indicador de Nível de Serviço referentes ao mês de setembro de 2020, requisitados pela Auditoria, também reflete falha que não maculou a execução do contrato e pode ser relevada mediante as justificativas apresentadas, levando em consideração o período da pandemia.

45. Quanto ao apontamento consignado no **item 4.9, a Auditoria menciona a possibilidade de aplicação de multa contratual** em decorrência das Infringências relacionadas aos itens 4.1 e 4.2 do Relatório Conclusivo, pela possibilidade de caracterizarem descumprimento parcial do contrato, o que será contemplado ao final desse voto com recomendação à Secretaria para que instaure o necessário processo interno para, com observância do devido processo legal, apure a eventual necessidade de apenação da contratada com base nas infringências constatadas nestes autos, e não superadas.

46. Pois bem.

47. Diante da análise dos apontamentos constantes do Relatório de Auditoria, é forçoso concluir pelo reconhecimento da irregularidade da execução do Contrato nº 57/2020-SMS-1/Contratos, em razão da manutenção dos apontamentos 4.1 e 4.2 do Relatório Conclusivo, e proceder ao juízo imposto pelo art. 21, caput, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que atribui à esfera controladora, quando da decretação de invalidade de atos administrativos, o dever de indicar, de modo expresso, as consequências jurídicas e administrativas de sua decisão. Ademais, o parágrafo único do mesmo dispositivo impõe que a regularização e o saneamento dos atos praticados sejam priorizados em face da decretação de nulidade, razão pela qual tal circunstância também deve ser examinada no caso em tela.

48. Partindo-se desses *standards* jurídicos, é necessário apontar que o Contrato nº 57/2020-SMS-1/Contratos foi prorrogado excepcionalmente por 12 (doze) meses a partir de 16 de junho de 2025, por meio do Termo Aditivo nº 03/2025, com fundamento no art. 57, §4°, da Lei Federal nº 8.666/1993, ainda aplicável por força do previsto no art. 190 da Lei Federal nº 14.133/2021.[8] Consta ainda da cláusula segunda, item 2.2, cláusula resolutiva para nova contratação do objeto, o que denota que a Administração está ciente do dever de licitar os serviços prestados por meio do contrato ora analisado, antes de junho de 2026.

49. Do ponto de vista do consequencialismo que deve nortear a decisão da esfera controladora, a eventual invalidação dos atos praticados poderia culminar na interrupção de um serviço essencial à população, que é a distribuição dos medicamentos, tanto para uso nas unidades de atendimento da Secretaria Municipal da Saúde, quanto para retirada pelos usuários do sistema de saúde. Assim, como as medidas de regularização e saneamento devem ser adotadas de forma proporcional e equânime, sem prejuízo ao interesse geral – no caso, a manutenção da distribuição dos medicamentos –, e, considerando que o contrato possui pouco tempo de vigência, a decretação da nulidade não se configura como a medida adequada neste caso.

50. Assim, as irregularidades constatadas nesta execução contratual devem ser objeto de determinação para que a Secretaria, na formatação da próxima licitação, em especial quanto ao Termo de Referência e suas consequências econômico-financeiras, atente para a inclusão de cláusulas claras e específicas relacionadas à modelagem da contratação.

51. Por fim, em face do reconhecimento da irregularidade da execução contratual, faz-se necessário analisar os elementos de responsabilização. A Auditoria arrolou como responsáveis pelos apontamentos (peça 40), o Sr. Edson Aparecido dos Santos, Secretário Municipal da Saúde à época dos fatos, a Sra. Cláudia Campos Cardozo Pereira, Diretora de Divisão Técnica à época dos fatos, e o Sr. Humberto da Costa Custódio Filho, designado Fiscal do Contrato.

52. As falhas apontadas no processo foram atribuídas genericamente aos referidos responsáveis, sem a devida individualização de conduta. O art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por outro lado, impõe que o agente público deve responder pessoalmente por suas ações somente em caso de dolo ou erro grosseiro. Desse modo, sem outros elementos de instrução, apenas com a indicação do rol de responsáveis, como ocorre nestes autos, não é possível delimitar os papéis dos agentes públicos envolvidos para que estes possam responder às imputações que lhes são feitas.

53. Se analisadas as defesas, elas se voltam a defender a regularidade da execução, mas não especificamente uma ou outra conduta individualizada própria que teria causado as falhas, porque isso não foi apontado. Isso demonstra que, na ausência de elementos atinentes à conduta dos agentes públicos, também não foi exercido plenamente o contraditório nem ampla defesa, no tocante à responsabilização pessoal, já que os responsáveis não foram confrontados com quais seriam suas condutas que teriam dado causa às irregularidades da execução contratual.

[8] Conforme Consulta ao Sistema Átomo-Radar desta Corte, realizada em 06 out. 2025.

54. Assim, considerando que a LINDB, especialmente em seu art. 28, exige que os agentes públicos, no caso o Secretário e a Diretora, respondam por elementos concretos de atuação, e não por atribuições que teoricamente lhe teriam sido conferidas, na qualidade de Ordenadores de Despesas, que na prática não foram por eles executadas, afasto a responsabilidade do Sr. Edson Aparecido dos Santos e da Sra. Cláudia Campos Cardozo Pereira, Diretora de Divisão Técnica à época.

55. Com relação ao Fiscal do Contrato, a situação é a mesma quanto à conduta: não há individualização nos Relatórios de Auditoria que possibilitaria a efetivação do contraditório e da ampla defesa, bem como a consequente imputação de responsabilidade. Desse modo, diante da ausência, neste momento e no presente processo, de individualização de elementos de conduta eivados de dolo ou que caracterizem erro grosseiro, esta esfera controladora não pode impor responsabilização à fiscalização do contrato, cabendo à Secretaria eventual providência de apuração que se faça necessária, a partir da conclusão a ser alcançada no procedimento administrativo próprio, a ser instaurado para avaliação quanto à aplicação da(s) multa(s) contratual(is) ao Consórcio Contratado.

56. Considerando que a execução do contrato ocorreu durante o período pandêmico e que não há, nos autos, indícios de não execução do serviço ou de dano ao erário, entendo que podem ser acolhidos os efeitos financeiros do ajuste, ressalvada a eventual aplicação de multa à Contratada em razão do descumprimento de obrigações contratuais.

57. Por derradeiro, quanto ao iminente término da vigência do contrato em exame — previsto para o próximo mês —, constata-se a inexistência de licitação aberta ou em curso destinada à nova contratação dos serviços objeto desta fiscalização.[9]

58. Não obstante, verifica-se a existência do Processo SEI nº 6018.2025/0009969-7, que versa sobre a fase interna de futura licitação voltada à prestação de serviços logísticos e à operação de almoxarifados. No âmbito desse processo, já foram elaborados o estudo técnico preliminar, o termo de referência e a pesquisa de preços. Contudo, ainda não houve a elaboração da minuta de edital, etapa indispensável à deflagração da fase externa do certame.[10]

59. Esse cenário revela-se especialmente preocupante, na medida em que o atual ajuste caminha para o seu encerramento sob regime excepcional, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/1993, dispositivo este aplicável à espécie. Trata-se, portanto, de hipótese que não admite novas prorrogações, o que indica, com elevada probabilidade, a necessidade de contratação emergencial, caso não haja a conclusão tempestiva do procedimento licitatório.

60. Diante disso, impõe-se a expedição de alerta à Secretaria Municipal de Saúde, para que imprima celeridade à conclusão da fase interna da licitação, viabilizando a pronta deflagração do certame e evitando a formação de um ciclo reiterado de contratações emergenciais.

---

[9] Conforme pesquisa feita no Sistema Átomo-Radar desta Corte de Contas, em 26 mai.2026.
[10] Pesquisa realizada no SEI por meio do Sistema eTCM desta Corte de Contas, em 26 mai.2026.

61. Por fim, afigura-se oportuno que as conclusões alcançadas nos presentes autos, em especial aquelas relacionadas à irregularidade apontada no item 4.2, sejam devidamente consideradas na modelagem do futuro certame, de modo a mitigar a repetição das falhas identificadas.

62. Ante o exposto, com amparo nos relatórios e manifestações da Secretaria de Controle Externo, bem como nos pareceres da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral, cujos fundamentos acrescento às razões de decidir no que em consonância com este voto, **JULGO IRREGULAR A EXECUÇÃO DO CONTRATO nº 057/2020/SMS-1/CONTRATOS,** no período auditado**,** em razão das infringências/impropriedades consolidadas nos itens 4.1 e 4.2 do Relatório Conclusivo. **ACEITO OS EFEITOS FINANCEIROS DO AJUSTE**, exceto quanto a eventual aplicação de multa à Contratada em razão do descumprimento de obrigações contratuais, em processo sancionatório específico, conforme determinação deste voto.

63. **DETERMINO** à Secretaria Municipal da Saúde a adoção das medidas para instauração de procedimento administrativo próprio, para avaliação quanto à aplicação da(s) multa(s) contratual(is) ao Consórcio Contratado, no qual devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa.

64. AFASTO a responsabilidade do Sr. Edson Aparecido dos Santos e da Sra. Cláudia Campos Cardozo Pereira, Secretário e Diretora de Divisão Técnica à época, considerando o previsto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, especialmente em seu art. 28, segundo o qual os agentes devem responder por elementos concretos de atuação e não por atribuições que teoricamente lhe teriam sido conferidas.

65. **RECOMENDO** que sejam adotadas as seguintes medidas para futuros casos relativos ao tema: (i) que a eventual possibilidade de adoção do regime TAC-agregado integre a fase de planejamento do certame, sobretudo de estudo técnico preliminar, com o detalhamento de suas repercussões operacionais, jurídicas e financeiras, bem como tenha previsão clara no respectivo Edital ou Termo de Referência; (ii) que sejam estabelecidos mecanismos eficazes de controle documental; (iii) que promova-se o efetivo acompanhamento dos indicadores de nível de serviço; e (iv) que sejam exigidas apólices de seguro compatíveis com o objeto contratado.

66. Com fundamento nos artigos 44 e 195 do Regimento Interno, que consagram as competências do controle externo e o dever de atuação preventiva, orientadora e corretiva desta Corte, expeça-se **ALERTA** à Secretaria Municipal da Saúde para que adote, com a máxima urgência, as providências necessárias à conclusão da fase interna do Processo SEI nº 6018.2025/0009969-7, viabilizando a tempestiva deflagração do correspondente certame licitatório. Tal medida mostra-se indispensável à garantia da continuidade regular dos serviços, à observância dos princípios da legalidade, eficiência e economicidade, e à mitigação do risco de recorrência de contratações emergenciais, devendo, ainda, a modelagem do futuro certame refletir, de forma sistemática, as falhas identificadas e as diretrizes corretivas delineadas nos presentes autos, como condição para o aprimoramento do edital e da governança contratual, a fim de prevenir a ocorrência de irregularidades análogas.

67. Expeçam-se **OFÍCIOS** encaminhando cópia do relatório, voto e Acórdão a ser prolatado pelo Pleno, à Secretaria Municipal da Saúde, ao Consórcio MED-SP, ao Ministério Público e aos demais interessados intimados neste feito.

68. Cumpridas as formalidades legais, **ARQUIVEM-SE** os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator