ACO-UTR-793/2025

Processo - TC/001849/2023
Interessada - Secretaria Municipal da Saúde
Acompanhamento do Edital de Chamamento Público 004/2023-SMS/SEAH/SERMAP-CPCS
Objeto - Verificar a regularidade do edital, cujo objeto é a contratação de organização social para gerenciamento e execução de ações, serviços médicos e multiprofissionais continuados, na linha integral de cuidados do Hospital Municipal Doutor Adib Jatene/Hospital Municipal Brasilândia, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

70ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. SMS. GERENCIAMENTO E EXECUÇÃO DE AÇÕES, SERVIÇOS MÉDICOS E MULTIPROFISSIONAIS CONTINUADOS. PANDEMIA. LINDB. 1. Achados referentes à fase interna da contratação, ao conteúdo do edital e à minuta do Contrato de Gestão, como a falta de documentação sobre impacto orçamentário, a inexistência de parecer técnico para a atualização do Termo de Referência, a incompatibilidade da pesquisa de preços, a ausência de informações detalhadas no edital, a subjetividade nos critérios de avaliação técnica, e as divergências nos parâmetros de monitoramento e indicadores, foram superados ou relevados, consideradas as circunstâncias fáticas peculiares ao caso e a ausência de prejuízo material. 2. Demonstrado o aprimoramento dos procedimentos da Administração em editais posteriores. 3. A aplicação da LINDB impõe a consideração das dificuldades práticas do gestor e do interesse público envolvido. Art. 22 e 24, LINDB. ACOLHIDO. 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, com amparo nas manifestações da Secretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, em acolher o Edital de Chamamento Público 004/2023-SMS/SEAH/SERMAP-CPCS.

ACORDAM, à unanimidade, cumpridas as formalidades legais, em determinar o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 17 de setembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/js/gc

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 24/11/2025 17:16:54 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 26/11/2025 09:26:25 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

70ª Sessão Não Presencial, de 02 a 17 de setembro de 2025.

Item 4 - Pleno

TC 1.849/2023 - Secretaria Municipal da Saúde - **Acompanhamento** - Verificar a regularidade do Edital de Chamamento Público 04/2023-SMS/SEAH/SERMAP-CPCS, cujo objeto é a contratação de organização social para gestão para gerenciamento e execução de ações, serviços médicos e multiprofissionais continuados, na linha integral de cuidados do Hospital Municipal Doutor Adib Jatene/Hospital Municipal Brasilândia, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito (FHMC)

ACOMPANHAMENTO. **EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 004/2023-SMS.G/SEAH**. **CONTRATO DE GESTÃO**. **SERVIÇOS MÉDICOS E MULTIPROFISSIONAIS CONTINUADOS**. **HOSPITAL MUNICIPAL ADIB JATENE (HM BRASILÂNDIA)**. **ACHADOS DE AUDITORIA**. **APONTAMENTOS SANADOS/SUPERADOS**. **ITENS FORMAIS RELEVADOS**. **APRIMORAMENTO ADMINISTRATIVO**. **TRANSIÇÃO HOSPITALAR**. **CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS**. **LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB). 1.** Os apontamentos de auditoria foram parcialmente sanados pela Secretaria Municipal da Saúde ou superados pela instrução processual. Os itens remanescentes, de caráter formal, foram relevados ou superados por não comprometerem a regularidade do trâmite, a competitividade do certame ou a execução contratual. **2.** Achados de natureza não formal, referentes à fase interna da contratação, ao conteúdo do edital e à minuta do Contrato de Gestão, como a falta de documentação sobre impacto orçamentário, a inexistência de parecer técnico para a atualização do Termo de Referência, a incompatibilidade da pesquisa de preços, a ausência de informações detalhadas no edital, a subjetividade nos critérios de avaliação técnica, e as divergências nos parâmetros de monitoramento e indicadores, foram igualmente superados ou relevados. Essa decisão considerou as circunstâncias fáticas peculiares ao caso e a ausência de prejuízo material. **3.** A decisão considerou a demonstração de aprimoramento dos procedimentos da Administração

em editais posteriores, a complexidade da transição do Hospital (de unidade exclusiva COVID-19 para "porta aberta" e alta complexidade) e a necessidade de garantir a continuidade dos serviços de saúde à população. **4.** Aplicam-se neste caso os princípios da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente os artigos 22 e 24, que impõem a consideração das circunstâncias práticas e dos obstáculos reais que o gestor enfrenta.

RELATÓRIO

01. Cuida o **TC/001849/2023** de Acompanhamento do Edital de Chamamento Público nº 004/2023-SMS.G/SEAH, publicado pela Secretaria Municipal da Saúde, visando à celebração de Contrato de Gestão para Gerenciamento e Execução de Ações, Serviços Médicos e Multiprofissionais Continuados, na Linha Integral de Cuidados, no Hospital Municipal Adib Jatene, localizado no Jardim Maristela e situado na região da Supervisão Técnica de Saúde Freguesia do Ó/Brasilândia da Coordenadoria Regional de Saúde Norte, com valor anual estimado de R$ 296.567.647,20 (duzentos e noventa e seis milhões, quinhentos e sessenta e sete mil, seiscentos e quarenta e sete reais e vinte centavos).[1]

02. Realizado o acompanhamento, a Secretaria de Controle Externo, por intermédio da Coordenadoria IV, apresentou o Relatório Preliminar (peças 20/21), contendo as seguintes irregularidades e propostas de encaminhamentos:

> **Achados referentes à fase interna da contratação:**
> **3.1.1.** Não foi identificada a documentação relativa ao impacto da contratação no orçamento público municipal, com descumprimento do artigo 16 da LRF e do artigo 10 do DM nº 62.147/23;
> **3.1.2.** A relação de entidades qualificadas encontra-se desatualizada diante da data de publicação do edital, em dissonância com o inciso I do § 1.º do artigo 24 do DM nº 52.858/11, a despeito da recomendação da Assessoria Jurídica da ORIGEM;
> **3.1.3.** Não consta parecer técnico sobre a atualização do Termo de Referência adotado para a contratação, em dissonância com o inciso VI do § 1.º do artigo 24 do DM nº 52.858/11, a despeito da recomendação da Assessoria Jurídica da ORIGEM;

[1] Valor estimado considerando o repasse mensal de R$ 24.713.970,60, acrescido do montante de R$ 40.186.672,46 para investimento em equipamentos, conforme Relatórios Preliminar (peça 20) e Conclusivo (peça 40). O contrato de gestão foi firmado com o valor anual de R$ 245.268.993,04 (duzentos e quarenta e cinco milhões duzentos e sessenta e oito mil novecentos e noventa e três reais e quatro centavos), contando com repasses mensais que atingiriam o valor de R$ 22.973.614,21 (vinte e dois milhões, novecentos e setenta e três mil, seiscentos e quatorze reais e vinte e um centavos), com investimento de R$ 38.837.482,61 (trinta e oito milhões oitocentos e trinta e sete mil quatrocentos e oitenta e dois reais e sessenta e um centavos), conforme informações obtidas no Sistema Átomo-Radar desta Corte, em 11/08/2025.

3.1.4. A pesquisa de preços se mostra incompatível com as obrigações futuras a serem assumidas com a contratação, considerando a relevante alteração do Termo de Referência, as imprecisões no termo inicial e a desatualização da tabela empregada para apuração dos investimentos em equipamentos, com desatenção aos incisos II e IV do artigo 72 da LF nº 14.133/21;

3.1.5. A presidência da Comissão de Avaliação se apresenta incompatível com o § 1.º do artigo 7.º-A da LM nº 14.132/06 e o § 3.º do artigo 20 do DM nº 52.858/11;

3.1.6. Não houve aprovação, pela Comissão de Avaliação, da minuta alterada do Contrato de Gestão, em desacordo com o inciso I do artigo 19 do DM nº 52.858/11, a despeito da recomendação da Assessoria Jurídica da ORIGEM.

Achados Relativos ao Conteúdo do Edital

3.2.1. Ausência de indicação da data-limite para que as Organizações Sociais manifestem expressamente seu interesse em firmar o contrato de gestão;

3.2.2. O Edital não contempla informações: de profissionais existentes no serviço; de histórico de consumo de produtos médicos e de medicamentos; de bens existentes na unidade; e demais detalhes do serviço atual, gerando possíveis incertezas na elaboração das propostas técnicas e financeiras de eventuais participantes;

3.2.3. Subjetividade dos critérios de avaliação da pontuação técnica;

3.2.4. Previsão de prazo para recurso administrativo após a declaração do vencedor inferior ao permitido em legislação;

3.2.5. Previsão de prazo exíguo para impugnação ao Edital;

3.2.6. Necessidade de esclarecimento quanto ao tempo de experiência mínima exigido como qualificação técnica na fase de habilitação tendo em vista a vedação presente no artigo 67, § 5.º, da LF nº 14.133/21 e previsão excessiva de duplicação dos mesmos documentos nos envelopes 1 e 2;

3.2.7. Imprecisão na definição das demonstrações contábeis exigidas como qualificação econômico-financeira na fase de habilitação;

3.2.8. Exigência de reconhecimento de firma para documento de mandato de representante da OS em desacordo com a lei;

3.2.9. O edital apresenta diversos normativos que não se encontram vigentes e/ou apresentam descrição incorreta;

3.2.10. O edital denota incorreções que podem prejudicar sua adequada compreensão.

Achados Relativos ao Conteúdo da Minuta do Contrato de Gestão:

3.3.1. A minuta do Contrato de Gestão apresenta cláusulas incompatíveis com a contratação e a legislação de referência;

3.3.2. Não estão contempladas todas as cláusulas obrigatórias na minuta do Contrato de Gestão, em contraponto, por subsidiariedade, ao artigo 92 da LF nº 14.133/21 e ao artigo 114 do DM nº 62.100/22;

3.3.3. Os parâmetros para monitoramento e aplicação de desconto por descumprimento de indicadores de produção ou qualidade não guardam correlação com a Port. SMS nº 539/22

3.3.4. Os indicadores de produção, qualidade e monitoramento não correspondem àqueles fixados pela Portaria SMS nº 539/22.

3.3.5. Os indicadores adotados não apresentam de forma objetiva os critérios de avaliação e monitoramento do CG, com prejuízo ao § 2.º do artigo 89 da LF nº 14.133/21;

3.3.6. Não há clareza sobre os efeitos das futuras parcerias com entidades, para a certificação da unidade como Hospital de Ensino, à execução do CG;

3.3.7. A minuta do Contrato de Gestão apresenta diversos normativos que não se encontram vigentes e/ou apresentam descrição incorreta;
3.3.8. O edital denota incorreções que podem prejudicar sua adequada compreensão.
Propostas de recomendações:

8.1.1. Recomendar à Secretaria Municipal da Saúde, que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

a) Verificação da viabilidade de adoção de melhorias e inovações trazidas pela nova legislação atinente às contratações públicas, face à LF n. 14.133/21 e ao DM nº 62.100/22, com vistas a prover o presente chamamento público de medidas mais modernas e efetivas para seu processamento (subitem 1.2.3);

b) Compatibilização recíproca entre o edital de chamamento e a Portaria SMS nº 539/22, promovendo as alterações cabíveis nos dois referenciais, com vistas a garantir o cumprimento do normativo (subitens 3.3.3, 3.3.4 e 3.3.5);

c) Elaboração de novas minutas de editais, levando em conta a necessidade de atualização de normativos fora de vigência, melhoria da redação e construção lógica, possibilidade de incorporação de meios modernos para o processamento da contratação (face à LF n. 14.133/21 e ao DM nº 62.100/22) e adequação ao novo referencial de indicadores de qualidade, produção e monitoramento (Portaria SMS nº 539/22), com vistas a aprimorar a realização dos chamamentos públicos (subitens 3.2.9, 3.2.10, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.7 e 3.3.8).

03. Iniciando a instrução do processo, foi determinada a expedição de ofício à Origem e ao responsável pela área auditada, para ciência e manifestação, no prazo de 15 (quinze) dias (peças 22/27).

04. No interregno do prazo referido, a Associação Saúde em Movimento peticionou nos autos requerendo a suspensão cautelar do certame (peça 45), tendo o pleito sido indeferido conforme decisão desta Relatoria (peça 47), eis que ausentes os requisitos autorizadores da medida.

05. Na sequência, a Secretaria Municipal da Saúde manifestou-se (peças 60/62) e os autos foram encaminhados para análise da Auditoria, que elaborou o Relatório Conclusivo (peças 70/71), no qual considerou solucionados os achados dos subitens 3.1.2, 3.1.5, 3.1.6 e 3.2.1, bem como superados os subitens 3.2.4, 3.2.6 e 3.2.7 do Relatório Preliminar. mantendo os restantes. Quanto aos itens remanescentes, estes foram mantidos ou sofreram pequenos ajustes de redação, sem alteração no teor dos apontamentos, a saber: itens 3.1.1, 3.1.3, 3.1.4 – relativos à fase interna da licitação; itens 3.2.2, 3.2.3, 3.2.5, 3.2.8, 3.2.9, 3.2.10 – referentes ao edital; itens 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.6, 3.3.7 e 3.3.8 – referentes à minuta do contrato de gestão a ser firmado.

06. Cumprindo o rito procedimental da Resolução TCMSP nº 18/2019, foi determinada novamente a intimação da Origem (peça 72), tendo a Secretaria Municipal da Saúde, após dilação de prazo (peças 77/78), apresentado complementação para as informações anteriormente prestadas (peças 83/84).

07. Em manifestação complementar, a Coordenadoria IV manteve o entendimento expresso no Relatório Conclusivo sem alterações (peça 88). À Pasta foi dada

mais uma oportunidade para se manifestar, sendo oficiada três vezes para ciência do posicionamento da Auditoria (peças 89/90), mas esta quedou-se inerte (peças 94, 100 e 106).

08. Os autos foram, então, submetidos à apreciação da Assessoria Jurídica, que propôs a intimação da Organização Social vencedora do certame, e, no mérito, opinou pela irregularidade dos atos examinados, na esteira do entendimento da SCE (peças 108/109). Tendo em vista o parecer da Assessoria Jurídica e considerando que, em decorrência do certame foi firmado o Contrato de Gestão nº 001/2023-SMS.G/CPCS com o Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento – IMED, esta Relatoria determinou a expedição de ofícios à Origem e ao IMED para ciência e manifestação (peça 111).

09. Foram recebidas respostas enviadas pela SMS (peças 110, 117/118) e pela Contratada (peças 124/126). Submetidas as manifestações referidas à análise da Auditoria, esta reiterou as suas conclusões quanto às infringências mantidas e solucionadas, acrescentando apenas estar prejudicada a recomendação 7.2.1.b (peça 130). Em sua derradeira manifestação, a Assessoria Jurídica opinou pela irregularidade do Edital de Chamamento Público nº 004/2023, acrescentando, contudo, que, diante da finalização do chamamento e da assinatura do contrato, era necessário realizar a avaliação e a ponderação destas circunstâncias concretas, que permeiam o cenário de avaliação das alternativas possíveis, em termos de medida de interesse público mais adequada ao caso concreto (peças 132 / 133).

10. Prosseguindo na instrução, a Procuradoria da Fazenda Municipal foi cientificada de todo o processado e requereu o acolhimento do edital, relevando-se eventuais falhas. De forma subsidiária, pleiteou o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais decorrentes do referido edital, em atenção aos princípios da boa fé, da estabilização das relações entre as partes e da segurança jurídica no tempo (peça 136).

11. Encerrando a instrução, a Secretaria Geral acompanhou o entendimento da Auditoria e da Assessoria Jurídica, opinando pelo não acolhimento do edital em exame. Destacou, contudo, que *"diante da relevância para o presente caso, sobretudo diante de prejuízos na hipótese de interrupção do ajuste, submeto da Vossa Excelência, inclusive, à luz do disposto no artigo 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, as ponderações constantes da peça 133, lavrada pela Assessoria Jurídica"* (peças 141/142).

12. É o relatório.

VOTO

01. Conforme relatado, cuida o presente de Acompanhamento do Edital de Chamamento Público de nº 004/2023, publicado pela Secretaria Municipal da Saúde, visando à celebração de Contrato de Gestão para Gerenciamento e Execução de Ações, Serviços Médicos e Multiprofissionais Continuados, na Linha Integral de Cuidados, no Hospital Municipal Adib Jatene, situado na região da Supervisão Técnica de Saúde de Freguesia do Ó/Brasilândia, da Coordenadoria Regional de Saúde Norte, com valor anual de

R$ 245.268.993,04 (duzentos e quarenta e cinco milhões duzentos e sessenta e oito mil novecentos e noventa e três reais e quatro centavos).[2]

02. O processo foi devidamente instruído com os relatórios e manifestações da Secretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, bem como as defesas da Secretaria Municipal da Saúde, da OS Contratada e demais interessados, com o regular exercício do contraditório.

03. Inicialmente, registro que, em decorrência do Chamamento Público nº 004/2023-SMS.G/SEAH, cujo edital ora se analisa, foi celebrado o Contrato de Gestão nº 001/2023-SMS.G/CPCS, instrumento pactuado entre a Secretaria Municipal da Saúde e o Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento (IMED). A execução do referido contrato é objeto de acompanhamento nos autos do TC/000024/2025, que se encontra em fase inicial de instrução. A contratação foi complementada por meio dos Termos Aditivos nºs 001/2024, 002/2024, 003/2024, 004/2024 e 005/2025.

04. Ainda em sede preliminar, destaco que em 17.06.2025, foi realizada Mesa Técnica sob a condução do atual Relator da matéria, Conselheiro Roberto Braguim, para tratar de aspectos relacionados ao Edital de Chamamento Público nº 001/2025 (seleção de organização social para gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da rede assistencial da Supervisão Técnica de Saúde Santo Amaro/Cidade Ademar) e ao Edital de Chamamento Público nº 002/2025 (seleção de organização social para gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da rede assistencial da Supervisão Técnica de Saúde Parelheiros), que são objeto de acompanhamento nos processos TC/005445/2025 e TC/005447/2025.

05. Como resultado da Mesa Técnica, foram exaradas determinações e recomendações à Pasta, as quais serão sopesadas neste julgamento.

06. Exposto este panorama e a conjuntura que envolve a contratação em tela, passo a analisar os apontamentos levantados pela Secretaria de Controle Externo.

07. Adentrando o exame de mérito, destaco que após as providências e informações trazidas pela Pasta, a Auditoria, acompanhada pela Assessoria Jurídica, e pela Secretaria Geral, foram considerados sanados ou superados os itens 3.1.2, 3.1.5, 3.1.6, 3.2.1, 3.2.4, 3.2.6 e 3.2.7. Acolho, assim, de plano, as manifestações unânimes dos Órgãos Técnicos, afastando a existência de infringência em relação a tais apontamentos.

08. Passo então a me manifestar sobre os itens remanescentes (itens 3.1.1, 3.1.3, 3.1.4 – relativos à fase interna da licitação; itens 3.2.2, 3.2.3, 3.2.5, 3.2.8, 3.2.9, 3.2.10 – referentes ao edital; itens 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.6, 3.3.7, 3.3.8), o que faço à luz das premissas expostas.

09. Em relação a esses achados, é necessário distinguir os casos em que há falhas formais de menor relevância, passíveis de relevação, dos apontamentos que são

[2] Valor anual do Contrato de Gestão nº 001/2023-SMS.G/CPCS firmado entre o Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento – IMED e a Secretaria Municipal da Saúde. Em razão dos Termos Aditivos assinados, com prorrogações de vigência, o valor atual do contrato é de R$ 501.162.149,13 (quinhentos milhões, cento e sessenta e dois mil, cento e quarenta e nove reais e treze centavos).

significativos em razão do impacto que causam na atividade administrativa. O critério para essa classificação decorre da constatação de que algumas inconsistências são procedimentais ou documentais, de natureza estritamente formal, e que não configuram, por si sós, descumprimento material da legislação ou prejuízo ao erário, tampouco comprometem a competitividade, a isonomia ou a execução contratual. Tratam-se de impropriedades que não afetam o mérito do ato administrativo ou a conformidade substancial do processo, podendo ser corrigidas sem alteração de seu conteúdo essencial, nos termos do art. 12, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021, que pode aqui ser aplicada subsidiariamente, além dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Outrossim, à luz das normas NBASP 400 e das diretrizes da ISSAI 100, o julgamento profissional deve ser exercido nas auditorias para considerar a materialidade e o risco associados ao achado, identificando situações de baixo risco ou meramente formais, a fim de não atribuir relevância indevida a impropriedades que não afetem os objetivos da auditoria ou a conformidade substancial do ato examinado.

10. Aplicando esse entendimento aos apontamentos ora enfrentados, é lícito concluir que a exigência de reconhecimento de firma para documento de mandato de representante da OS (item 3.2.8), a menção a normativos que não se encontram vigentes e/ou apresentam descrição incorreta (item 3.2.9) e as incorreções no edital que poderiam prejudicar sua adequada compreensão (item 3.2.10), são infringências que se revestem de característica formal, por não comprometerem o trâmite regular do Chamamento, a participação de eventuais interessados e a competitividade do certame.

11. Idêntica interpretação pode ser aplicada às infringências relativas à existência de cláusulas incompatíveis com a legislação e à ausência de cláusulas obrigatórias na minuta do Contrato de Gestão (itens 3.3.1 e 3.3.2), à menção, na minuta do Contrato de Gestão, de normativos que não se encontram vigentes e/ou apresentam descrição incorreta (item 3.3.7), e, ainda, às incorreções que poderiam prejudicar a adequada compreensão do edital (item 3.3.8).

12. Outrossim, há precedentes nesta Corte acolhendo este entendimento, no sentido de que apontamentos formais, que, por sua própria natureza, não comprometem a higidez do processo seletivo, devem ser relevados, conforme os julgados a seguir referenciados:

> **ANÁLISE. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. CONTRATO DE GESTÃO. TERMOS ADITIVOS. SMS.** Gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde. **1.** A adoção do modelo de prestação dos serviços, bem como a escolha dos equipamentos, com as devidas justificativas, e demonstrada a vantajosidade, se encontram dentro dos limites do poder discricionário da Administração. **2.** A opção pelo Contrato de Gestão se deu pela possibilidade prontamente viável e legal de cumprir a função gestora do SUS. **3.** Há uma tendência estrutural de terceirização da execução de serviços públicos, com repasses de recursos para contratos de gestão, convênios, concessões e parcerias, substituindo cada vez mais a prestação direta. TEMA 725, STF. 4. Houve aprimoramento por parte da Secretaria em relação aos contratos anteriores. Os elementos constantes nos ajustes permitem a verificação da eficiência, uma vez que foram estabelecidos

indicadores no Plano de Trabalho para avaliação do desempenho e da qualidade na prestação dos serviços. 5. Os aditamentos devem conter as especificações, o cálculo ou detalhamento prévio dos valores e o embasamento técnico para subsidiar as alterações. **ACOLHIDOS. Votação unânime. TAs ACOLHIDOS excepcionalmente. Votação por maioria.**

(...) As demais falhas apontadas nestes autos, em que houve análise, ***no aspecto formal, dos Editais de Chamamento, dos Processos de Seleção e dos Contratos de Gestão, não obstante comportarem aperfeiçoamento futuro por parte da Origem não rendem ensejo à irregularidade dos ajustes****, na medida em que demonstram aprimoramento por parte da Secretaria Municipal da Saúde em relação aos contratos anteriores, uma vez que buscou, entre outros, estabelecer indicadores no Plano de Trabalho para avaliação do desempenho e da qualidade na prestação dos serviços, bem como critérios para justificar as metas de produção estabelecidas.* **(TCMSP, TC/007693/2017, Relator Conselheiro Maurício Faria, julgado na 3.273ª Sessão Ordinária em 03/05/2023).**

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. CONTRATO DE GESTÃO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde. 1. O método de avaliação de desempenho deve levar em conta não só a qualidade, como também a produtividade. Alterações futuras com o maior detalhamento do Plano de Trabalho podem proporcionar uma melhor estruturação de dados técnicos referenciais. Processo de seleção e Contrato ACOLHIDOS excepcionalmente. Votação unânime. **TAs ACOLHIDOS excepcionalmente. Votação por maioria.**

(...) Quanto às demais falhas apontadas nestes autos, em que houve ***análise, no aspecto formal,*** *do Processo de Seleção nº 004/2014 – SMS.G/NTCSS e do Contrato de Gestão 004/2015 – SMS/NTCSS, não obstante comportarem aperfeiçoamento futuro por parte da Origem,* ***não rendem ensejo à irregularidade dos ajustes,*** *na medida em que demonstram certo aprimoramento, em relação aos contratos anteriores, por parte da Secretaria Municipal de Saúde.* **(TCMSP, TC/000973/2017, Relator Conselheiro Maurício Faria, julgado na 3.275ª Sessão Ordinária, em 10/05/2023).**

13. Para além da questão do caráter formal dos apontamentos, no que concerne à exigência de reconhecimento de firma para documento de mandato de representante da OS (item 3.2.8), verifica-se que tal exigência foi excluída dos últimos editais lançados neste ano de 2025, o que demonstra a atuação da Pasta de modo a solucionar tal impropriedade. E quanto às deficiências de algumas cláusulas do edital e do contrato (itens 3.2.10 e 3.3.8), infere-se que o tema também foi tratado no bojo dos processos TC/005445/25 e TC/005447/25, com a atuação da SMS visando a saná-las. Ademais, verificando os editais de Chamamento 001/2025 e 002/2025, é possível atestar que houve uma significativa evolução, tendo a SMS excluído a menção a normativos inaplicáveis / revogados (itens 3.3.1 e 3.3.2) e aprimorado a redação das cláusulas editalícias e da minuta do contrato, o que também merece ser considerado.

14. Assim, com fundamentos nas razões expostas, considero superados os itens 3.2.8, 3.2.9, 3.2.10, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.7 e 3.3.8 e passo à análise dos demais apontamentos de infringência relatados pela Auditoria.

15. Sobre a falta de documentação relativa ao impacto da contratação no orçamento público municipal (item 3.1.1), extrai-se das informações prestadas pela Secretaria que o chamamento público foi devidamente autorizado pelo ordenador, por meio de despacho com a indicação das dotações orçamentárias que suportarão a despesa, providência essa que denota o empenho para se dar efetivo cumprimento ao artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000, em que pese a divergência quanto à extensão de aplicação do referido dispositivo a processos de Chamamento Público.

16. Verifica-se, ademais, que o contrato gerado a partir do Chamamento em análise vem sendo executado com desembolsos tempestivos por parte da Pasta, inexistindo indicativo de problemas referentes à disponibilidade de recursos. É certo, ainda, que o tema enseja uma controvérsia a ser dirimida pelo Pleno desta Corte, suscitada no âmbito do TC/005445/2025, no qual a Auditoria entende ser aplicável o art. 10 do Decreto Municipal nº 64.008/2025, que prevê a necessidade de reserva orçamentária prévia à licitação, ao passo que a Secretaria Municipal da Saúde considera aplicável à hipótese a previsão constante no artigo 24, inciso I da Lei Federal nº 13.019/2014, que considera suficiente, para parcerias com organizações da sociedade civil, a existência de programação orçamentária.

17. Assim, em razão das medidas adotadas pela Origem no caso em exame, como também em virtude de não haver decisão desta Corte acerca da legislação aplicável, relevo o referido apontamento.

18. No que tange ao item 3.1.3, o apontamento trata da inexistência de parecer técnico sobre a atualização do Termo de Referência adotado para a contratação, em dissonância com o inciso VI do § 1º do artigo 24 do Decreto Municipal nº 52.858/2011. Inobstante a omissão ocorrida, a Origem justificou que a alteração se deu em decorrência da abertura total do Hospital Municipal da Brasilândia, que anteriormente estava dedicado exclusivamente ao atendimento de pacientes com COVID-19. Com isso, o hospital deixou de ser referência para tratamento no contexto da pandemia para se tornar de "porta aberta" para quaisquer outros atendimentos de saúde. Isso demandou que o Termo de Referência fosse profundamente alterado para fazer frente às necessidades de atendimento geral para a população da região. Assim, embora não haja um documento formalmente indicado como parecer técnico, o Termo de Referência foi analisado pelos órgãos técnicos – Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar (SEAH) e Coordenadoria de Assistência Hospitalar (CAH) – o que representa tanto uma manifestação técnica como a anuência dessas instâncias ao novo Termo de Referência elaborado.

19. Desta forma, dou por superado o apontamento do item 3.1.3.

20. O item 3.1.4 trata da incompatibilidade da pesquisa de preços diante da alteração do Termo de Referência e da desatualização da tabela empregada para apuração dos investimentos em equipamentos. Embora assista razão à Auditoria, pois seria necessário o refazimento da pesquisa de preços em virtude das modificações ocorridas, verifica-se que o valor da contratação não superou o valor referencial previsto (R$

296.567.647,20 por ano), o que demonstra que a transição do modelo de atendimento hospitalar não impactou de forma relevante os preços praticados.

21. Também é necessário considerar que a principal preocupação da Secretaria à época era garantir a continuidade dos serviços de saúde à população, especialmente em um hospital que está passando de um modelo de pandemia para "porta aberta", de modo que atrasos poderiam ser prejudiciais aos usuários do SUS. Além disso, é cabível ponderar que haveria dificuldade em prever com exatidão o dimensionamento dos novos serviços, pois este estava em fase de implantação e expansão, o que também impediria que uma nova pesquisa de preços fosse realizada de forma adequada.

22. Tais circunstâncias autorizam a relevação da irregularidade constante do item 3.1.4, sobretudo em face da ausência de constatação de prejuízos.

23. Prosseguindo, o item 3.2.2 trata da falta de informações de profissionais existentes no serviço e de histórico de consumo de medicamentos e produtos médicos e de enfermagem, o que poderia gerar incertezas na elaboração das propostas técnicas e financeiras de eventuais participantes. Conforme informação constante na Ata da Mesa Técnica realizada em 17.06.2025, *"a Pasta esclareceu que, atendendo a determinação judicial, trouxe o histórico de gastos de produtos médicos e de medicamentos no Edital que antecedeu ao de nº 001/2025, contudo, não a replicou no de nº 002/2025 vez que esse item representa 1,1% do Contrato sem impacto, portanto, na proposta financeira."*

24. Tem-se, portanto, que apesar da irregularidade detectada no Chamamento Público 004/2023-SMS.G/SEAH, ora em julgamento, a Secretaria aprimorou seus procedimentos internos e providenciou o histórico de gastos de produtos e medicamentos quando do lançamento do edital de Chamamento Público nº 001/2025, reforçando que faz controle de medicamentos, inclusive com o uso de tecnologia, embora tenha salientado a dificuldade em relação a referências de tabela diante da extensão do universo abrangido. Destarte, considerando as medidas adotadas para os Chamamentos posteriores, é possível relevar a infringência do item 3.2.2.

25. Dando sequência à apreciação, passa-se ao item 3.2.3, no qual é apontada por Auditoria uma parcela de subjetividade dos critérios de avaliação da pontuação técnica, que representava 60% da nota final de cada participante.

26. Essa questão deve ser apreciada tendo em perspectiva as peculiaridades decorrentes da profunda alteração no funcionamento do Hospital Municipal Adib Jatene, que, como dito, de referência COVID-19 passou a ser "porta aberta", devendo aumentar o número de leitos de 204 para 396 nessa nova configuração – um acréscimo de 94,12%. Além dessa característica, o nosocômio passou a ter o perfil de atendimento de referência terciária, o que significa que receberia pacientes oriundos de todas as regiões da cidade, classificados como graves ou de média complexidade, que necessitariam de atendimento especializado, tornando-se uma unidade de alta complexidade e especialização. Assim, uma rigidez excessiva na fase de avaliação de propostas técnicas poderia inviabilizar a adaptação a um serviço em plena transição e ampliação, onde nem todas as variáveis poderiam ser precisamente predefinidas desde o início.

27. Outro ponto válido, arguido pela Origem, é que o modelo empregado, que avaliou a pontuação de acordo com o critério de atendimento do requisito, classificando-o como *"não atendido", "insatisfatório", "satisfatório", "elevado" e "pleno",* é um modelo testado e empregado de longa data. E, de fato, essa gradação é largamente utilizada pela Administração, sem precedentes consistentes desta Corte de Contas em sentido contrário. Assim, incide neste caso o art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que determina que a decisão controladora que estabelecer interpretação ou orientação nova, impondo dever novo, deve observar regime de transição. De modo que não se poderia, assim, retrospectivamente, invalidar os critérios empregados no chamamento ora em exame. Por essa razão, sem prejuízo da possibilidade de aprimoramento da gestão, dou por relevado o item 3.2.3.

28. Em continuidade, aborda-se agora o item 3.2.5, no qual a Auditoria aponta que o prazo para impugnação, a ser previsto pelo edital de chamamento, seria de 3 (três) dias úteis, nos termos do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021. O instrumento convocatório do chamamento, no entanto, previu o prazo de 5 (cinco) dias úteis. Neste caso, embora não tenha havido uma fiel observância à Lei de Licitações, é fato que, na prática, o prazo concedido foi maior e, portanto, mais benéfico à transparência, à competividade. Assim, a finalidade do dispositivo legal, de permitir o saneamento de falhas apresentadas em impugnação, foi atingido. Deste modo, considero o item superado.

29. Prosseguindo na verificação dos pontos, chega-se ao item 3.3.3, no qual a Auditoria questiona os parâmetros para monitoramento e aplicação de desconto por descumprimento de indicadores pactuados, por não guardarem correlação com a Portaria SMS nº 539/22. Destaca que, *"diferentemente da Portaria SMS nº 333/22, não há, na Portaria SMS nº 539/22, margem de razoabilidade para os parâmetros das metas de qualidade e produção, devendo, s.m.j., ser compreendido o alcance de metas em seu sentido estrito e integral, ou seja, 100% (cem por cento) dos indicadores pactuados. Nesse sentido, diante da redação atual da Portaria SMS nº 539/22, não há respaldo para a margem de 90% (noventa por cento) de atingimento das metas, conforme indicado nas cláusulas 12.2, 12.2.1 e 12.2.3 da versão analisada do CG"*.

30. Com o devido acatamento ao entendimento do Órgão Técnico, a Portaria SMS nº 539/2022 não veda a estipulação de margem de 90% para fins de atingimento das metas, não se podendo presumir de modo diverso, partindo do pressuposto de que, diante da omissão da norma, qualquer percentual fixado estaria vedado. E ainda que se encampasse o entendimento da Especializada, não estaríamos diante de uma falha do edital, mas sim do normativo, que teria sido omisso.

31. Ademais, quando do acompanhamento dos Chamamentos nº 001/2025 e nº 002/2025 (TC/005445/25 e TC/005447/25), não se questionou o percentual aplicado (90%, tal como no presente Chamamento), mas sim o fato de ter sido estabelecido de forma global, com a citação de exemplo de situação prática em que, embora diversas metas não tenham sido cumpridas, a apuração geral apresentou uma nota superior a 90% e, neste caso, a comissão competente opinou por não haver desconto.

32. Com efeito, parece-me que, no contexto atual, o ponto crucial a ser debatido não é adstrito ao percentual de 90% em si, mas sim ao fato de ser fixado de forma global e não por especialidades, tema que já está sendo tratado pelo atual Relator da matéria.

33. Com a superação do item 3.3.3, o próximo passo é analisar conjuntamente o item 3.3.4, no qual a questão suscitada é que os indicadores de produção, qualidade e monitoramento não corresponderiam integralmente aos fixados pela Portaria SMS nº 539/22, com o item 3.3.5, que aponta que os referidos indicadores também não apresentariam de forma objetiva os critérios de avaliação e monitoramento do Contrato de Gestão.

34. De fato, confrontando-se os indicadores previstos na minuta do contrato de gestão (peça 70, fls. 56) com os fixados na Portaria SMS nº 539/2022, tem-se que não há correspondência integral. Entretanto, em que pese a divergência, o instrumento apresenta indicadores aptos a refletir a regularidade da prestação dos serviços. Este entendimento é corroborado pelo fato de que, no acompanhamento da execução contratual, a Auditoria apurou falhas na fiscalização do cumprimento destes indicadores, sem que fragilidades nos parâmetros fixados fossem suscitadas como fator impeditivo da efetiva fiscalização contratual.[3]

35. Ou seja, os indicadores existentes, em que pese não observarem perfeitamente a normativa da SMS, são critérios válidos de monitoramento contratual e que têm sido aplicados para avaliar a prestação de serviços, de modo a permitir a relevação de ambos os itens analisados.

36. O último item a ser considerado é o item 3.3.6, no qual foi pontuada a falta de clareza sobre os efeitos das futuras parcerias com entidades para a certificação da unidade como Hospital de Ensino, à execução do contrato de gestão. Quanto a este ponto, destaco a informação constante no TC/000024/2025, no qual se procede ao acompanhamento da execução contratual, que comunica que *"em relação à habilitação da unidade como hospital escola, a Contratada informou que está aguardando definição da data para receber residentes e estagiários da Escola de Saúde da SMS, responsável exclusiva pelo envio dos alunos para o HMB."*

37. A título de conclusão, cabe ponderar que os contratos de gestão se inserem no contexto de reformas administrativas advindas a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98, sendo marcadas pela reafirmação do princípio da eficiência, expresso no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Dentre os planos de reformas, merece destaque o processo de desestatização de serviços, a partir do qual o Estado, sem renunciar aos seus deveres perante a sociedade, afasta-se, total ou parcialmente, da execução direta de determinadas atividades, delegando-as a terceiros e passando a assumir um papel de fiscalizador, exigindo daquele a quem delega o serviço que sua atuação seja eficaz e mais produtiva se comparada com o modelo anterior.

[3] Conforme constatado no Relatório Preliminar de Auditoria do TC/000024/2025, peça 110, item 3.2.

38. Como bem destaca José dos Santos Carvalho Filho:

> *A descentralização administrativa nesse tipo de atividade pode propiciar grande auxílio ao governo, porque as organizações sociais, de um lado, têm vínculo jurídico que as deixa sob controle do Poder Público e, de outro, possuem a flexibilidade jurídica das pessoas privadas, distante dos freios burocráticos que se arrastam nos corredores dos órgãos públicos.* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30ª Ed., São Paulo: Atlas, págs. 471/474)

39. Inegavelmente, a Administração tem evoluído quando se trata dos contratos de gestão e tem elaborado novos editais visando a este tipo de contratação com alterações que buscam o aperfeiçoamento do modelo, tornando-o mais eficiente.

40. Isto porque a gestão em saúde deve garantir, através da melhor combinação dos recursos disponíveis, o funcionamento dos equipamentos mediante a adoção de ações eficazes e efetivas que permitam atingir este objetivo.

42. Nesse contexto, aprovado o edital e celebrado o contrato, é necessário que a fiscalização seja ampla, com mecanismos que propiciem o acompanhamento, controle e avaliação dos serviços prestados pelos profissionais. E, de outro lado, os contratados devem compreender que não se trata de meros prestadores de serviços comuns, dada a singularidade do objeto deste tipo de contratação.

43. A eficiência da gestão em saúde é imprescindível, a fim de que não sejam suprimidos atendimentos e tratamentos por aplicação irregular de recursos, evitando-se, por consequência, o sentimento de repulsa social, de desprestígio, o que acaba por gerar uma imagem prejudicial da administração.

44. Todas essas premissas são diretrizes que serão condutoras no acompanhamento da execução do contrato, mas que, diante dos fundamentos acima expostos, não impedem o acolhimento do Chamamento Público nº 004/2023-SMS.G/SEAH.

45. Cumpre relembrar o disposto no caput do artigo 22 da LINDB, o qual estabelece que 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."* Conjuntamente, o §1º do mesmo artigo dispõe que *"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."*

46. Nesta linha, o professor Erik Federico Gramstup bem esclarece que 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."*

47. Como dito alhures, a evolução neste tipo de contratação desde a fase do Chamamento é constante e envolve decisões que afetam diretamente o direito fundamental à saúde.

48. Desse modo, é prudente e necessário, nesses momentos, dotar o gestor de instrumentos que lhe assegurem uma proteção mínima, mediante a eliminação ou, quando menos, a mitigação do risco de externalidades negativas que possam resultar da ação dos órgãos de controle externo.

49. Assim, não há como deixar de admitir que diante dos inúmeros desafios impostos, impõe-se, neste momento, ao julgar o objeto destes autos, levar em conta todos *"os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo"*, a complexidade da contratação, as medidas que vêm sendo adotadas com o fito de se aprimorar os editais de mesmo objeto do ora analisado, bem como os riscos de sucessivos contratos emergenciais, caso o Chamamento não tivesse seu regular prosseguimento.

50. O citado artigo da LINDB previu que a conduta eivada de erro grosseiro ou dolo é que poderá ser responsabilizada, com a finalidade de evitar a chamada paralisia decisória na Administração Pública (o fenômeno também costuma ser denominado de "apagão das canetas").

51. Adicionalmente, seguindo o mesmo raciocínio, o artigo 24, caput, da LINDB, determina que *"a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas."*

52. Destaco que a Lei nº 13.655/2018, que incluiu os artigos 20 a 29 na LINDB, foi elaborada, sobretudo, com o objetivo de trazer um impacto cultural para as relações de direito público, influenciando os parâmetros interpretativos pelos órgãos de controle.

53. Desta forma, considerando a complexidade desse tipo de contratação, a despeito dos apontamentos remanescentes, assinalados no instrumento convocatório, levando em conta as providências realizadas pela Origem, que denotam o aprimoramento dos procedimentos para a escolha da entidade parceira, considero que o edital ora analisado se encontra em condições de ser acolhido.

54. Ante o exposto, com amparo, em parte, nas manifestações da Secretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, somadas aos fundamentos expostos na presente decisão, **ACOLHO** o Edital de Chamamento Público 004/2023-SMS.G/SEAH, da Secretaria Municipal da Saúde.

55. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 09/10/2025 11:38:27 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo