ACO-UTR-790/2025

Processo	-	TC/002086/2023
Representante	-	Associação Saúde em Movimento – ASM
Representada	-	Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Representação interposta em face do Edital de Chamamento Público 04/2023-SMS/SEAH/SERMAP-CPCS, cujo objeto é a contratação de organização social para gerenciamento e execução de ações, serviços médicos e multiprofissionais continuados, na linha integral de cuidados no Hospital Municipal Adib Jatene/H. M. Brasilândia

70ª Sessão Ordinária Não Presencial

REPRESENTAÇÃO. SMS. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. GERENCIAMENTO E EXECUÇÃO DE AÇÕES, SERVIÇOS MÉDICOS E MULTIPROFISSIONAIS CONTINUADOS. 1. A exigência de reconhecimento de firma em documentos de chamamento público, embora inadequada, não compromete a validade do certame se não demonstrado prejuízo. 2. A compatibilidade entre pesquisa de preços e objeto do edital, devidamente esclarecida, afasta a alegação de irregularidade. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/002086/2023 e TC/004156/2023, 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 e com a declaração de voto convergente do Conselheiro RICARDO TORRES, em conhecer da Representação, visto que estão presentes os requisitos de admissibilidade, e, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste acórdão ao representante e à representada, nos termos do art. 58 do RITCMSP, assim como às demais partes interessadas no feito, para ciência, com o posterior 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

/gc

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 24/11/2025 17:16:57 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 26/11/2025 09:26:28 -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.

Itens 5 e 6 - Pleno

5)TC 2.086/2023 - Associação Saúde em Movimento - ASM - Secretaria Municipal da Saúde - **Representação** interposta em face do Edital de Chamamento Público 04/2023-SMS/SEAH/SERMAP-CPCS, cujo objeto é a contratação de organização social para gerenciamento e execução de ações, serviços médicos e multiprofissionais continuados, na linha integral de cuidados no Hospital Municipal Adib Jatene/H. M. Brasilândia (CAV)
(Advogada da ASM: Leila Panza de Soyuza OAB/SP 503.496 - peça 80)

6)TC 4.156/2023 - Instituto de Fomento a Educação e Saúde - Ifes - Secretaria Municipal da Saúde - **Representação** interposta em face do Edital de Chamamento Público 04/2023-SMS/SEAH/SERMAP-CPCS, cujo objeto é a contratação de organização social para gerenciamento e execução de ações, serviços médicos e multiprofissionais continuados, na linha integral de cuidados no Hospital Municipal Adib Jatene/H. M. Brasilândia (JT)

REPRESENTAÇÕES. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. SMS. CONTRATO DE GESTÃO. PARCIALMENTE PROCEDENTES, SEM DETERMINAÇÕES, DIANTE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELA SMS

RELATÓRIO

01. Trago a julgamento conjunto os processos TC/002086/2023 e TC/004156/2021, pela conexão de seus objetos, tendo em vista que ambas as Representações versam sobre o edital do Chamamento 004/2023-SMS.G/SEAH, cujo objeto é a celebração de Contrato de Gestão para gerenciamento e execução de ações, serviços médicos e multiprofissionais continuados, na linha integral de cuidados do Hospital Municipal Adib Jatene da Secretaria Municipal da Saúde

02. O referido edital é objeto de acompanhamento no bojo do TC/001849/2023. Começo relatando o TC/002086/2023, no qual a Secretaria Municipal de Saúde foi oficiada para se manifestar sobre a Representação interposta pela Associação Saúde em Movimento. Na sequência, a Secretaria de Controle Externo, por intermédio da Coordenadoria IV, apresentou relatório conclusivo (peça 24), no sentido da parcial procedência da Representação (quanto aos itens 2.1 e 2.2), sob os seguintes fundamentos:

> **"2.1 Da suposta incompatibilidade entre os objetos da consulta para cotação de preços realizada e do edital publicado:**
> **... Diante da falta de clareza quanto às alterações promovidas nas versões do Termo de Referência do Edital e quanto à compatibilidade**

> **com as pesquisas de preços realizadas ao longo do processo, consideramos este ponto da Representação procedente.**
>
> **2.2 Da exigência do edital de reconhecimento de firma em documentos a serem apresentados pelas participantes do chamamento, em desacordo com a legislação aplicável:**
>
> **...Não obstante eventual celeuma quanto à questão, ainda que sob fundamento diverso, a alegação da Representante prospera diante das previsões: do art. 3º, I da LF nº 13.726/2018; do art. 4º, I da LM nº 17.607/2021; e do Acórdão nº 252/2022 do Plenário do TCU, conforme o já citado Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital do TC/001849/2023. Do exposto, consideramos este ponto da Representação procedente...**
>
> **3. CONCLUSÃO**
>
> **Com base nas análises efetuadas e nas razões expostas, em sede de relatório conclusivo, concluímos pela parcial procedência da Representação, sendo:**
>
> **- Procedentes os itens 2.1 e 2.2; e**
>
> **- Improcedente o item 2.3.**

03. Apresentado o relatório conclusivo pela Auditoria, foi determinada a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Saúde para ciência e manifestação, sobrevindo resposta às peças 47/50.

04. Com o acrescido aos autos, **a Secretaria de Controle Externo reformulou em parte seu entendimento, passando a considerar o item 2.1 improcedente, restando procedente apenas o item 2.3 (peça 59):**

> ***"...diante dos esclarecimentos da ORIGEM, quanto à mera alteração no título dos documentos, sem reflexo no objeto da contratação, cuja assertiva corresponde aos documentos verificados pela AUDITORIA (peças 4/6 e 48/50), verificando-se, ainda, que o ponto representado fundamentou-se exclusivamente no fato de que o objeto teria sido limitado a contratação de mão de obra na consulta pública e alterado para o completo gerenciamento de unidade hospitalar no edital de chamamento, retificamos a conclusão anteriormente alcançada, para concluir pela improcedência do representado nesse aspecto, cabendo registrar que o ponto representado possui natureza distinta, portanto, do apontamento registrado nos autos do TC/001849/2023... Da análise da documentação acrescida, retificamos a conclusão alcançada em relação ao subitem 2.1 (restando evidenciado que o ponto representado possui fundamento diverso do apontamento tratado no subitem 3.1.4 do TC/001849/2023), concluindo, no todo, pela parcial procedência na representação, sendo: Procedente o subitem 2.2; Improcedentes os subitens 2.1 e 2.3..."***

05. A Secretaria Municipal de Saúde foi mais uma vez oficiada para ciência das novas conclusões da Auditoria e manifestou-se nos autos (peças 65/67), tendo a Secretaria de Controle Externo reiterado a sua última conclusão, conforme se infere do último relatório do Órgão Técnico (peça 71).

06. Os autos foram submetidos à apreciação da Assessoria Jurídica, que por seu turno acompanhou o entendimento da Auditoria, no sentido da parcial procedência da Representação, por entender que merece ser acolhido o argumento inerente à exigência de reconhecimento de firma no item 7.5 do edital (peças 73/74).

07. Prosseguindo na instrução, a Procuradoria da Fazenda Municipal foi cientificada de todo o processado e requereu pelo conhecimento da Representação em apreço, eis que presentes os seus requisitos de admissibilidade e, quanto ao mérito, pela sua total improcedência, com eventuais determinações que se mostrarem pertinentes (peça 77).

08. Por fim, tal como a Secretaria de Controle Externo e a Assessoria Jurídica, a Secretaria Geral opinou pela procedência parcial da Representação, tendo em vista remanescer o apontamento 2.2 (afronta ao artigo 3º, inciso I, da Lei federal nº 13.726/2018 e artigo 4º, inciso I, da Lei municipal nº 17.607/2021), sem prejuízo de eventuais recomendações à Origem, a critério Superior, sobretudo para futuros editais e chamamentos (peças 84/85).

09. É o relatório do TC/002086/2023.

10. Passo a relatar o **TC/004156/2023, consistente na** Representação interposta pelo Instituto de Fomento à Educação e Saúde - IFES em face do Edital de Chamamento Público nº 004/2023-SMS.G/SEAH.

11. Interposta a Representação, a Secretaria foi oficiada e manifestou-se nos autos. Na sequência, a Secretaria de Controle Externo, por intermédio da Coordenadoria IV, apresentou o relatório conclusivo (peça 26), no sentido da parcial procedência da Representação (quanto ao item 2.2), sob os seguintes fundamentos:

> **2.2. Não observância do prazo legal entre a publicação do edital e realização da sessão pública:**
>
> **Os subitens 3.1 e 3.2 do edital (fl. 2 da peça 21) fixavam que as propostas ao chamamento deveriam ser entregues, impreterivelmente, até 17.05.23 e que essa seria a data da sessão pública para abertura dos envelopes com a documentação de habilitação das interessadas. Ocorre que a última versão do edital foi publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOCSP) de 05.05.23 (fls. 1/2 da peça 23) e em jornal de grande circulação de 08.05.23 (fl. 3 da peça 23), de modo que tais datas não garantiriam o mínimo de 15 (quinze) dias para apresentação de propostas, conforme fixado no § 1.º do artigo 25 do DM n.º 52.858/118**

. Tem-se, porém, que tal irregularidade foi sanada com a citada publicação de retificação de edital no DOCSP de 09.05.23 (peça 24), a qual postergou a realização da etapa para 24.05.23, levando-se assim em conta o interstício de 15 (quinze) dias corridos para sua efetivação. Dessa forma, concluímos pela procedência do pedido nesse aspecto, todavia estando já solucionado diante da publicação de retificação do edital.

Da análise de mérito, concluímos pela parcial procedência da REPRESENTAÇÃO, sendo:

- Improcedente quanto aos subitens 2.1, 2.3 e 2.4;

- Procedente em relação ao subitem 2.2, restando solucionado diante da publicação de

retificação do edital no DOCSP de 09.05.23.

12. Apresentado o relatório conclusivo pela Auditoria, foi determinada a expedição de ofício à Origem para ciência e manifestação, tendo a Secretaria Municipal de Saúde apresentado resposta às peças 32/33.

13. Em seu último pronunciamento nos autos, a Secretaria de Controle Externo reiterou a sua conclusão anterior pela parcial procedência da representação, alcançada no relatório conclusivo da auditoria (peça 26), sendo improcedente o representado quanto aos subitens 2.1, 2.3 e 2.4 e, procedente em relação ao subitem 2.2, que foi solucionado diante da publicação de retificação do edital ocorrida no DOCSP de 09.05.23.

14. Os autos foram submetidos à apreciação da Assessoria Jurídica, que por seu turno acompanhou o entendimento da Auditoria, no sentido da improcedência dos pontos 2.1, 2.3 e 2.4 e improcedência do ponto 2.2 (consignando que foi solucionado pela republicação do edital) – peças 39/40.

15. Prosseguindo na instrução, a Procuradoria da Fazenda Municipal foi cientificada de todo o processado e requereu que a presente representação seja julgada prejudicada no que tange ao apontamento 2.2, tendo em vista a perda do seu objeto, e totalmente improcedente quanto aos subitens 2.1, 2.3 e 2.4 (peça 43).

16. Por fim, tal como a Secretaria de Controle Externo e a Assessoria Jurídica, a Secretaria Geral opinou pela improcedência dos apontamentos 2.1 (inobservância dos critérios de demonstração da qualificação econômica), 2.3 (edital que já é objeto de análise pelo TCM ante as inconsistências assistenciais) e 2.4 (valor obtido em cotação diverso do valor referencial contido no instrumento convocatório), bem como pela procedência do apontamento 2.2 (inobservância do prazo legal entre a publicação do edital e a realização da sessão pública); no entanto, destacou que esta infringência restou solucionada com a publicação de retificação do edital no DOCSP de 09.05.23, a qual postergou a realização da etapa, levando-se em conta o interstício de 15 (quinze) dias corridos para sua efetivação (peças 45/46).

17. É o relatório do TC/004156/2023.

VOTO

01. Conforme relatado, cuidam os TC´s ora em julgamento de Representações interpostas em face do Edital de Chamamento Público de nº 004/2023, publicado pela Secretaria Municipal da Saúde, tendo por objeto a 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 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).

02. Os processos foram devidamente instruídos 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 de Saúde, com o regular exercício do contraditório.

03. Inicialmente, registro que, em decorrência do Chamamento 004/2023, cujo edital ora se analisa, foi celebrado o Contrato de Gestão nº 001/2023, instrumento pactuado entre a Secretaria Municipal da Saúde e o Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento (IMED), com valor acima referenciado. 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 n.º 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 n.º 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.

06. Exposto este panorama e a conjuntura que envolve a contratação em tela, passo a analisar as Representações em apreço.

07. De início, destaco que a Secretaria de Controle Externo, a Assessoria Jurídica, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral concluíram pela improcedência dos itens 2.1. (suposta incompatibilidade entre os objetos da consulta para cotação de preços realizada e do edital publicado) e 2.3. (alegadas inconformidades assistenciais contidas no edital), ambos tratados no bojo do TC/002086/2023, bem como

dos itens 2.1 (inobservância dos critérios de demonstração da qualificação econômica), 2.3 (inconsistências assistenciais não sanadas pela Comissão) e 2.4 (valor obtido em cotação diverso do valor referencial contido no instrumento convocatório), estes objeto de análise no TC/004156/2023.

08. Desta forma, na esteira das manifestações unânimes dos Órgãos Técnicos, julgo improcedentes os apontamentos supracitados.

09. Passo então a me manifestar sobre as irregularidades remanescentes – o item 2.2 da Representação contida no TC/002086/2023 e o item 2.2 da Representação constante do TC/004156/2023 – o que faço à luz das premissas acima expostas.

10. Acerca da exigência de reconhecimento de firma para em documentos a serem apresentados pelas participantes do chamamento (item 2.1 – TC/002086/2023), em desacordo com a legislação aplicável, 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. Nesta linha, verificando os editais de Chamamento 001/2025 e 002/2025, é possível atestar que houve uma significativa evolução, tendo a SMS excluído tal obrigação.

11. Ademais, trata-se de apontamento que, pela própria sua própria natureza, reveste-se de um caráter formal, o que não comprometeu a higidez do Chamamento, nem causou prejuízos à participação das licitantes. Neste ponto, invoco os precedentes desta Corte, nos quais foi exarado entendimento de que apontamentos formais, por sua própria natureza, não comprometem a higidez do processo seletivo.[1]

12. No que concerne à alegada não observância do prazo legal entre a publicação do edital e realização da sessão pública (item 2.2 – TC/004156/2023), infere-se do processado que a irregularidade foi sanada pela Secretaria com a citada publicação de retificação de edital no DOCSP de 09.05.23 (peça 24), a qual postergou a realização da etapa para 24.05.23, levando-se assim em conta o interstício de 15 (quinze) dias corridos para sua efetivação, circunstância que deve balizar o presente julgamento.

13. Sobre o tema, 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."*

14. 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*

[1] Vide: TCMSP, TC/007693/2017, Relator Conselheiro Maurício Faria, julgado na 3.273ª Sessão Ordinária em 03/05/2023); TCMSP, TC/000973/2017, Relator Conselheiro Maurício Faria, julgado na 3.275ª Sessão Ordinária, em 10/05/2023.

das normas aplicáveis. Norma dirigida ao intérprete tem em vista o aplicador da lei, notoriamente o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas." Ramos, André de, C. e Erik Frederico Gramstrup. Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Disponível em: Minha Biblioteca, (2ª edição). SRV Editora Ltda., 2021. Pág. 366

15. 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.

16. Desse modo, ao gestor é prudente e necessário, nestes momentos, dotá-lo 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.

17. 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 adotadas com o fito de se aprimorar os editais de mesmo objeto do ora analisado, a improcedência da quase totalidade dos itens impugnados pelas Representantes, bem como os riscos de sucessivos de contratos emergenciais caso o Chamamento não tivesse seu regular prosseguimento.

18. Ante o exposto, com amparo 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, **CONHEÇO** das Representações em análise e **JULGO IMPROCEDENTE** a Representação do TC/002086/2023.

19. Quanta à Representação do TC/004156/2023, **JULGO-A PARCIALMENTE PROCEDENTE** apenas quanto ao item 2.2 (alegada não observância do prazo legal entre a publicação do edital e realização da sessão pública), deixando de fazer determinações, considerando que a irregularidade foi sanada pela Secretaria com a publicação de retificação de edital no DOCSP de 09.05.23, a qual postergou a realização da etapa para 24.05.23, observando-se assim em conta o interstício de 15 (quinze) dias corridos para sua efetivação.

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

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 09/10/2025 11:38:24 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC/2086/2023**
Origem: Secretaria Municipal de Saúde – SMS
Objeto: Representação apresentada em face do Edital de Chamamento Público 04/2023-SMS/SEAH/SERMAP-CPCS, cujo objeto é a contratação de organização social para gerenciamento e execução de ações, serviços médicos e multiprofissionais continuados, na linha integral de cuidados no Hospital Municipal Adib Jatene/H. M. Brasilândia

Processo: **TC/4156/2023**
Origem: Secretaria Municipal de Saúde – SMS
Objeto: Representação apresentada em face do Edital de Chamamento Público 04/2023-SMS/SEAH/SERMAP-CPCS, cujo objeto é a contratação de organização social para gerenciamento e execução de ações, serviços médicos e multiprofissionais continuados, na linha integral de cuidados no Hospital Municipal Adib Jatene/H. M. Brasilândia

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Em que pese o judicioso voto do Exmo. Conselheiro Relator Eduardo Tuma, peço vênia para divergir.

2. Observo que a irregularidade verificada no item 2.2 do Relatório de Auditoria – não observância do prazo legal entre a publicação do edital e realização da sessão pública – foi sanada pela Origem, que promoveu a publicação de retificação do edital no DOCSP em 09.05.2023, postergando a sessão pública para 24.05.2023 de forma a atender o prazo legal.

3. Desse modo, entendo que não subsistem irregularidades no procedimento em tela, razão pela qual entendo como **PREJUDICADA** a presente Representação.

Ante o exposto, **CONHEÇO** das Representações em análise e julgo **IMPROCEDENTE** a Representação do TC 2086/2023 e **PREJUDICADA** a Representação do TC 4156/2023 no que se refere ao item 2.2, sendo **IMPROCEDENTE** quanto aos demais itens.

DETERMINO, ainda, o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para adoção das medidas que julgar necessárias.

É como voto, Senhor Presidente.

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES (18)
Data: 16/10/2025 17:43:58 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo