ACO-UTR-539/2025

Processo - TC/005318/2021
Interessada - Secretaria Municipal da Saúde
Acompanhamento do Edital de Chamamento Público 02/2021-SMS/Sermap-CPCS
Objeto - Verificar se o edital de chamamento público, cujo objeto é o processo seletivo destinado às organizações sociais para gerenciamento e execução de ações e serviços em unidades de saúde da rede assistencial e do Hospital Bela Vista da Supervisão Técnica de Saúde Santa Cecília, Supervisão Técnica de Saúde Sé e Coordenadoria de Assistência Hospitalar, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito

66ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. SMS. PROCESSO SELETIVO. SERVIÇOS DE SAÚDE. CONTRATO DE GESTÃO. 1. A escolha da celebração de contrato de gestão em detrimento da gestão direta dos serviços de saúde deve ser devidamente motivada por estudos comparativos. 2. A ausência de justificativas técnicas e orçamentárias na instrução do chamamento público compromete a clareza do processo, mas não configura, por si só, sua irregularidade. 3. A interpretação de normas sobre gestão pública deve considerar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, especialmente em contexto de emergência sanitária. Art. 22, LINDB. 4. A revisão de atos administrativos deve observar a orientação geral vigente à época de sua prática. Art. 24, LINDB. REGULAR excepcionalmente. RECOMENDAÇÃO. 1. Implemente melhorias nos procedimentos futuros desta natureza, acrescendo justificativas mais robustas para as escolhas da Administração e para delimitação do objeto a ser contratado, com a melhoria do critério de elaboração de seus orçamentos estimados e de avaliação de desempenho, fundamentais para a seleção adequada da entidade e para o efetivo controle dos serviços prestados sob um Contrato de Gestão. 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, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, nos termos de seu relatório e voto, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO, em julgar excepcionalmente regular o Edital de Chamamento Público 02/2021-SMS/Sermap-CPCS, tendo em vista a ausência de indícios de dolo ou má-fé por parte da Administração.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Revisor, com declaração de voto apresentada, que reconheceu a ausência de legitimidade *ad causam* do Senhor Edson Aparecido dos Santos para figurar no polo passivo do presente processo, razão pela qual determinou sua exclusão, nos termos dos princípios da legalidade, da pessoalidade da sanção e da segurança jurídica, que regem a atuação desta Corte de Contas, e, quanto ao mérito, considerando que a Pasta não superou os apontamentos do Relatório Conclusivo da Secretaria de Controle Externo, julgou irregular o edital.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal da Saúde que implemente melhorias nos procedimentos futuros desta natureza, acrescendo justificativas mais robustas para as escolhas da Administração e para delimitação do objeto a ser contratado, com a melhoria do critério de elaboração de seus orçamentos estimados e de avaliação de desempenho, fundamentais para a seleção adequada da entidade e para o efetivo controle dos serviços prestados sob um Contrato de Gestão.

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

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

São Paulo, 18 de junho de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 11/09/2025 15:18:38 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 15/09/2025 10:04:57 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

66ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL

Item 3

TC 5.318/2021 – Secretaria Municipal da Saúde - Acompanhamento – Verificar a regularidade do Edital de Chamamento Público 002/2021-SMS/SERMAP-CPCS (R$ 338.194.300,44), cujo objeto trata do processo seletivo destinado às Organizações Sociais para gerenciamento e execução de ações e serviços em unidades de saúde da rede assistencial e do Hospital Bela Vista da Supervisão Técnica de Saúde Santa Cecília, Supervisão Técnica de Saúde Sé e Coordenadoria de Assistência Hospitalar, quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e mérito (FHMC)

Ementa: Secretaria Municipal da Saúde – contratação de organização social – contrato de gestão – chamamento público como instrumento de seleção – opção pelo modelo de gestão indireta em detrimento da gestão direta – exercício da discricionariedade administrativa – contexto de pandemia – limites da atuação do controle externo.

RELATÓRIO

Trata o TC 5.318/2021 da análise do Acompanhamento do Edital de Chamada Pública nº 002/2021 – SMS.G/SEMARP/CPCS, instituído pela Secretaria Municipal da Saúde - SMS, que trata do processo seletivo destinado às Organizações Sociais - OS, qualificadas em conformidade com o disposto na Lei Municipal nº 14.132/2006, combinada com o Decreto Municipal nº 52.858/2011, acerca do gerenciamento e execução de ações e serviços em unidades de saúde da rede assistencial e do Hospital Bela Vista da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Santa Cecília, Supervisão Técnica de Saúde Sé e Coordenadoria de Assistência Hospitalar (peça 17, fl. 01), com valor de **R$ 338.194.300,44** (trezentos e trinta e oito milhões, cento e noventa e quatro mil, trezentos reais e quarenta e quatro centavos) (peça 31).

A **Secretaria de Controle Externo** elaborou seu Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital à peça 21 com a seguinte conclusão:

> ***"4. CONCLUSÃO***
>
> *Em sede de relatório preliminar, concluímos que o procedimento de Chamada Pública, Edital nº 002/2021-SMS/SERMAP-CPCS, que tem como objetivo a seleção de Organização Social para gerenciamento e execução de ações e serviços em unidades*

de saúde da rede assistencial e do Hospital Bela Vista da Supervisão Técnica de Saúde Santa Cecília, Supervisão Técnica de Saúde Sé e Coordenadoria de Assistência Hospitalar, não reúne condições de prosseguimento, pois apresenta as seguintes impropriedades e/ou irregularidades:

4.1. Indisponibilidade parcial de acesso ao edital pelos interessados por meio dos endereços indicados na primeira página do edital localizado no SEI (subitem 3.3.1);

4.2. A justificativa para o uso do Chamamento Público para celebração de contrato de gestão em detrimento da gestão direta dos serviços de saúde é insuficiente e frágil (subitem 3.3.2);

4.3. Ausência de clareza quanto aos bens ou equipamentos destinados à atividade em infringência ao art. 25, I, do DM nº 52.858/2011 (subitem 3.3.3);

4.4. Não consta nos autos do processo administrativo nº 6018.2021/0004502-6 a relação de entidades qualificadas para a área objeto da parceria, em infringência ao disposto no art. 24, §1º, I, do DM nº 52.858/2011 (subitem 3.3.4);

4.5. Os índices contábeis adotados, com parâmetro igual ou superior a 0,4 (quatro décimos), não comprovam, por si só, a satisfatória situação financeira da Organização Social, em infringência ao inciso II e o § 1º do art. 27 do DM nº 52.858/11 (subitem 3.3.5);

4.6. O item 7.2.5.1 do edital não menciona o tempo de atividade (em anos) e número de unidades de saúde a serem comprovados por meio dos atestados de capacidade de qualificação técnica, impossibilitando a aferição objetiva de seu atendimento. (subitem 3.3.6);

4.7. A estimativa orçamentária encontra-se frágil, não tendo sido apresentadas evidências de que reflete o real valor de mercado (subitem 3.3.7);

4.8. O plano orçamentário de custeio e investimento apresentado no Anexo IV do Edital não contempla a composição detalhada dos custos unitários dos serviços a serem contratados através do presente Chamamento Público, afrontando o art. 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666/93 (subitem 3.3.8);

4.9. Previsão de análise do Plano de Trabalho atrelada, unicamente, ao critério de desclassificação e não ao critério de julgamento, o que contraria o art. 30 do DM 52.858/2011 (subitem 3.3.9 caput e d);

4.10. O valor de pontos apresentado no item 8.2.2 do Edital para o primeiro item do Documento Técnico é diverso daquele contido na tabela constante no item 8.2.2.1. Ainda, o produto "Estratégias de Aferição da Satisfação do Usuário" consta apenas na tabela do item 8.2.3, sem haver menção do mesmo no item 8.2.2 (subitem 3.3.9.a);

4.11. A pontuação relativa à avaliação de documento técnico, nos termos apresentados no Edital, será obtida pela simples apresentação dos documentos, na medida em que não há previsão de avaliação do conteúdo, em infringência aos artigos 29 e 30 do DM 52.858/11 (subitem 3.3.9.a);

4.12. Há incorreção na fórmula de cálculo da nota final de pontuação técnica no item 8.2.5 do Edital, sendo que a fórmula correta seria: NPT = {(Pontuação total da experiência + Pontuação total do documento técnico da instituição em análise) / Maior pontuação técnica atribuída dentre os participantes} x 100 (subitem 3.3.9.b);

4.13. Ausência de justificativa técnica em relação aos pesos atribuídos para cada item na avaliação dos critérios de Experiência e do Documento Técnico (subitem 3.3.9.b);

4.14. Ausência de justificativa para a eliminação da proposta financeira de uma OS que apresentar valor inferior a 6 % do valor de referência da Cláusula 7.3.4, item a, incisos i e ii, do edital (subitem 3.3.9.c);

4.15. A minuta de Contrato de Gestão não prevê prazo para recomposição das equipes mínimas ou sanção pelo seu descumprimento (subitens 3.3.10 e 3.3.11);

4.16. Ausência de dados técnicos referenciais para justificar a adoção do percentual de 15% de não cumprimento das metas de produtividade, que não implicará em desconto no custeio mensal (subitem 3.3.10);

4.17. Falta de embasamento para a previsão de desconto único de 10% quando da realização de menos de 85% das metas de produção estabelecidas, sem que haja coerência entre o percentual de desconto a ser aplicado e a execução das metas (subitem 3.3.10);

4.18. Inadequação da cláusula 12.1.8 da minuta de contrato de gestão, devido à ausência de desconto para o descumprimento de metas de produção decorrente do não cumprimento da equipe mínima (subitem 3.3.10);

4.19. Ausência de dados técnicos para consubstanciar e esclarecer o critério adotado no item 10.1.9 da Minuta de Contrato, que prevê a repactuação de metas de produção e de recursos humanos, por meio de aditamentos contratuais, no caso de execução abaixo de 85% das metas de produção assistencial por período maior de 3 (três) meses consecutivos (subitem 3.3.10);

4.20. Não foram demonstrados nos autos os correspondentes critérios e estudos relacionados à definição da equipe mínima (subitem 3.3.11);

4.21. Não foram apresentados dados técnicos referenciais aptos a justificar as metas de produção estabelecidas no Chamamento (subitem 3.3.12);

4.22. Os indicadores adotados no edital não permitem apurar a qualidade dos serviços, pois, em sua maioria, representam obrigações formais. Além disso, alguns aspectos relevantes não foram levados em consideração na composição dos indicadores, como o tempo de atendimento, perda primária, nível de satisfação do serviço e outros (subitem 3.3.13);

4.23. Ausência de justificativa técnica para o dimensionamento de pessoal por unidade, previsto no anexo VI do edital (subitem 3.3.14);

4.24. Ausência, no Descritivo Técnico, de metas, indicadores e dimensionamento de pessoal referente ao objeto primário do Hospital Municipal Santa Dulce dos Pobres

> *Bela Vista, considerando o objetivo de longo prazo de referência de leitos de média e baixa complexidade na região, o que pode influenciar na elaboração das propostas orçamentárias (subitem 3.3.15);*
>
> *4.25. Ausência de descrição, quanto às unidades da rede assistencial das STS Santa Cecília e Sé, das disposições que regem o objeto durante o período de enfrentamento à pandemia de COVID-19, e dos objetivos, metas e indicadores de qualidade a serem avaliados nesse período, os quais deverão ser consolidados em documento a parte ao Descritivo Técnico, assim como as disposições relacionadas ao objeto secundário do Hospital Bela Vista, que deverá prevalecer durante o Estado de Emergência e Calamidade Pública (subitem 3.3.15);*
>
> *4.26. Exigência de vistoria técnica obrigatória, em desacordo ao art. 38 da LM nº 17.237/21, sem justificativa no processo administrativo para tal obrigação, além de ausência de demonstração da suficiência e razoabilidade do prazo estabelecido para sua realização (subitem 3.3.16);*
>
> *4.27. Não consta no Processo Administrativo Nota de Reserva dos valores necessários à cobertura das despesas contratuais, em infringência ao disposto no art. 5º, II, do Decreto Municipal nº 60.052/2021 (subitem 3.3.17);*
>
> *4.28. Ausência de assinatura no Edital publicado, em infringência ao art. 40, §1º, da Lei 8.666/93 (subitem 3.3.18);*
>
> *Demais infringências/impropriedades constatadas:*
>
> *4.29. O edital apresenta incongruências em seu texto (letras "a" e "b" do subitem 3.3.19)."*

Foi oficiada a Secretaria Municipal da Saúde, à peça 24, e intimada a Sra. Carolina Gonçalves Ferreira de Oliveira, Presidente da Comissão de Licitação à peça 25, para ciência e manifestação.

Seguiu-se, então, o Memorando C-IV nº 006/21 (peça 31), através do qual a **Auditoria**, em nova manifestação, identificou inconsistências relativas ao prazo de abertura inicialmente divulgado pela SMS – em referência à Chamada Pública nº 001/2021-SMS.G/SEMARP/CPCS e a Chamada Pública nº 002/2021-SMS.G/SEMARP/CPCS, anotando o seguinte:

> *"Diante das falhas identificadas, necessário que haja nova divulgação de abertura pelos mesmos meios, a fim de retificar as publicações onde constou período de abertura 5 anos, em que deverá ser designada expressamente a data limite para entrega dos envelopes, não inferior a 15 dias contados da sua publicação no DOC, nos termos do art. 25 do DM nº 52.858/11."*

Com referência ao Memorando C-IV nº 6/2021, a SMS foi oficiada e houve a intimação da Presidente da Comissão de Licitação.

A SMS apresentou documentações às peças 32 a 35, sobre as quais a **Auditoria** se pronunciou nos termos seguintes (peça 40):

> *"Inicialmente, registre-se que a manifestação da Origem limita-se a informar que promoveu o adiamento da sessão de abertura e a divulgação de novo edital, acostado à peça 34.*
>
> *Dessa forma, a resposta da SMS em face dos apontamentos não esclarece, de forma individualizada, se foram promovidas ações saneadoras das irregularidades/impropriedades apontadas no Relatório Inicial.*
>
> *Ainda assim, considerando as alterações promovidas no edital republicado (peça 34), identifica-se a permanência de alguns apontamentos de auditoria já vistos como não solucionados no novo edital, dentre os quais:*
>
> ***4.2.** A justificativa para o uso do Chamamento Público para celebração de contrato de gestão em detrimento da gestão direta dos serviços de saúde é insuficiente e frágil (subitem 3.3.2); 4.3. Ausência de descrição dos bens ou equipamentos destinados à atividade, em infringência ao art. 25, I, do DM nº 52.858/2011 (subitem 3.3.3);*
>
> ***4.4.** Não consta nos autos do processo SEI nº 6018.2021/0004503-4 a relação de entidades qualificadas para a área objeto da parceria, em infringência ao disposto no art. 24, §1º, I, do DM nº 52.858/2011 (subitem 3.3.4);*
>
> ***4.13.** Ausência de justificativa técnica em relação aos pesos atribuídos para cada item na avaliação dos critérios de Experiência e do Documento Técnico. (subitem 3.3.9.b);*
>
> ***4.20.** Não foram demonstrados nos autos os correspondentes critérios e estudos relacionados à definição da equipe mínima (subitem 3.3.11);*
>
> ***4.21.** Não foram apresentados dados técnicos referenciais aptos a justificar as metas de produção estabelecidas no Chamamento (subitem 3.3.12);*
>
> ***4.22.** Os indicadores adotados no edital não permitem apurar a qualidade dos serviços, pois, em sua maioria, representam obrigações formais. Além disso, alguns aspectos relevantes não foram levados em consideração na composição dos indicadores, como o tempo de atendimento, perda primária, nível de satisfação do serviço e outros (subitem 3.3.13).*
>
> *Dessa forma, reiterando o já mencionado, quanto à oportuna análise minuciosa das alterações promovidas a ser efetuada quando da elaboração do Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital, concluímos que o edital republicado **não reúne condições de prosseguimento**, devido à já identificada permanência das irregularidades/impropriedades indicadas acima."*

À peça 42/43, a **Assessoria Jurídica– AJ** se manifestou nos termos seguintes:

> ***Conclusão***

Ante o exposto, sem prejuízo das conclusões a serem obtidas do Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital elaborado pela Equipe de Auditoria, em especial considerando as alterações do novo Edital anunciadas pela SMS (Peças 32 a 35) e do subsequente contraditório e ampla defesa, destaco as conclusões obtidas no Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital quanto aos Itens ***4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.10, 4.12, 4.13, 4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.19. 4.20, 4.21, 4.22, 4.23, 4.24, 4.25, 4.27 e 4.29*** *do Relatório Preliminar (Peça 16), em virtude do conteúdo eminentemente fático e técnico.*

No tocante aos Itens ***4.2, 4.9, 4.11, 4.14, 4.26 e 4.28*** *do Relatório Preliminar, desde logo acompanho as conclusões e os fundamentos da Equipe de Auditoria, sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa.*

Por fim, parece-me corrigida a falha objeto do Memorando C-IV nº 06/2021, lastreado na análise técnica do mesmo assunto nos autos do TC/05314/2021 – Acompanhamento de Edital da CP nº 001/2021 – SMS.G/SEMARP/CPCS."

Na sequência, a **Auditoria** apresentou seu Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital, contendo as seguintes constatações (peça 46):

*"**4. CONCLUSÃO***

Em sede de relatório conclusivo, concluímos que o procedimento de Chamada Pública, Edital nº 002/2021-SMS/SERMAP-CPCS, que tem como objetivo a seleção de Organização Social para gerenciamento e execução de ações e serviços em unidades de saúde da rede assistencial e do Hospital Bela Vista da Supervisão Técnica de Saúde Santa Cecília, Supervisão Técnica de Saúde Sé e Coordenadoria de Assistência Hospitalar, apresenta as seguintes impropriedades/ irregularidades:

4.1. A justificativa para o uso do Chamamento Público para celebração de contrato de gestão em detrimento da gestão direta dos serviços de saúde é insuficiente e frágil (subitem 3.3.2);

4.2. Ausência no edital de descrição dos bens ou equipamentos destinados à atividade em infringência ao art. 25, I, do DM nº 52.858/2011 (subitem 3.3.3);

4.3. Não consta nos autos do processo administrativo nº 6018.2021/0004502-6 a relação de entidades qualificadas para a área objeto da parceria, em infringência ao disposto no art. 24, §1º, I, do DM nº 52.858/2011 (subitem 3.3.4);

4.4. A estimativa orçamentária encontra-se frágil, não tendo sido apresentadas evidências de que reflete o real valor de mercado (subitem 3.3.7);

4.5. O plano orçamentário de custeio e investimento apresentado no Anexo IV do Edital não contempla a composição detalhada dos custos unitários dos serviços a serem contratados através do presente Chamamento Público, afrontando o art. 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666/93 (subitem 3.3.8);

4.6. Ausência de justificativa técnica em relação aos pesos atribuídos para cada item na avaliação dos critérios de Experiência e do Documento Técnico (subitem 3.3.9.b);

4.7. Ausência de dados técnicos referenciais para justificar a adoção do percentual de 15% de não cumprimento das metas de produtividade, que não implicará em desconto no custeio mensal (subitem 3.3.10);

4.8. Falta de embasamento para a previsão de desconto único de 10% quando da realização de menos de 85% das metas de produção estabelecidas, sem que haja coerência entre o percentual de desconto a ser aplicado e a execução das metas (subitem 3.3.10);

4.9. Ausência de dados técnicos para consubstanciar e esclarecer o critério adotado no item 10.1.9 da Minuta de Contrato, que prevê a repactuação de metas de produção e de recursos humanos, por meio de aditamentos contratuais, no caso de execução abaixo de 85% das metas de produção assistencial por período maior de 3 (três) meses consecutivos (subitem 3.3.10);

4.10. Não foram demonstrados nos autos os correspondentes critérios e estudos relacionados à definição da equipe mínima (subitem 3.3.11);

4.11. Não foram apresentados dados técnicos referenciais aptos a justificar as metas de produção estabelecidas no Chamamento (subitem 3.3.12);

4.12. Ausência de justificativa técnica para o dimensionamento de pessoal por unidade, previsto no anexo VI do edital (subitem 3.3.14);

4.13. Ausência de descrição, quanto às unidades da rede assistencial das STS Santa Cecília e Sé, das disposições que regem o objeto durante o período de enfrentamento à pandemia de COVID-19, e dos objetivos, metas e indicadores de qualidade a serem avaliados nesse período, os quais deverão ser consolidados em documento a parte ao Descritivo Técnico, que deverá prevalecer durante o Estado de Emergência e Calamidade Pública (subitem 3.3.15);

4.14. Não consta no Processo Administrativo Nota de Reserva dos valores necessários à cobertura das despesas contratuais, em infringência ao disposto no art. 5º, II, do Decreto Municipal nº 60.052/2021 (subitem 3.3.17);

4.15. Ausência de assinatura no Edital publicado, em infringência ao art. 40, §1º, da Lei 8.666/93 (subitem 3.3.18);

Importa informar que os elementos trazidos pela Origem e o conteúdo do novo Edital divulgado solucionaram os itens 4.1, 4.5, 4.6, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.14, 4.15, 4.18, 4.22, 4.24, 4.26 e 4.29 da conclusão inicial do Relatório Preliminar à peça 21 dos autos."

Oficiada do Relatório, a Origem se manifestou às peças 55/56, 62/63 e 70/71.

Sobre a documentação acrescida, a **Auditoria**, à peça 75, ratificou os subitens **4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14 e 4.15** e concluiu como solucionados os subitens **4.3** e **4.6**.

Acerca de novas documentações acrescidas, posteriormente, a **Auditoria** ratificou sua conclusão anterior (peças 75, 98 e 118).

À peça 123, a **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM** requereu a prévia intimação da empresa contratada.

A **Secretaria Geral – SG**, à peça 125, se pronunciou nos termos seguintes:

> *"Do conteúdo constante dos relatórios realizados pela Auditoria, não obstante a superação de alguns dos itens elencados em sede de Relatório conclusivo - 4.3 (relação de entidades qualificadas) e 4.6 (justificativa técnica em relação aos pesos atribuídos para cada item na avaliação dos critérios de experiência e documento técnico), remanesceram evidenciadas irregularidades, as quais acarretaram no entendimento pelos Órgãos Técnicos desta C. Corte pelo não acolhimento do Edital supracitado.*
>
> *Considerando as conclusões obtidas pela AUD no Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital, em especial as alterações do novo Edital anunciadas pela SMS e do subsequente contraditório e ampla defesa, destaco as conclusões obtidas pela AUD quanto aos Itens 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14 e 4.15., em virtude do conteúdo eminentemente fático e técnico.*
>
> *Conforme informado pela Auditoria, em decorrência da referida chamada pública foi celebrado o Contrato de Gestão nº R026/2021- SMS.G/CPCS com a OS Associação Filantrópica Nova Esperança – AFNE, CNPJ: 06.058.863/0001-04.*
>
> *Ante o exposto, opino pelo não acolhimento do Edital da Chamada Pública nº 002/2021- SMS/SERMAP-CPCS, haja vista a manutenção das irregularidades contidas nos itens 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14 e 4.15 detectadas pela AUD, sem prejuízo das recomendações que o Nobre Conselheiro Relator considerar pertinentes."*

À peça 127 consta determinação de intimação da entidade contratada, para ciência dos autos, conforme manifestação da Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM à peça 123.

Conforme cientificado à peça 132, a empresa contratada foi devidamente intimada (peça 131), sem que tenha sido acrescido ao processo novos elementos.

Em manifestação conclusiva, **a Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM** formulou sua manifestação sintetizada a seguir (peça 134):

> *"O principal apontamento em relação à presente contratação é justamente à alegação da Auditoria sobre a suposta ausência de vantagem na adoção do modelo escolhido pela Administração em detrimento da gestão direta dos serviços.*

Mas este ponto (essencial) já foi afastado pela D. AJCE nos autos do TC 973.2017, que relembrou tratar-se de uma escolha política – discricionária – do Poder Público, acrescentando que a modelagem adotada já mereceu a chancela do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI nº 1923.

No tocante aos demais apontamentos, considerados de caráter fático e técnico, todos eles caracterizam no máximo problemas pontuais, secundários, de caráter formal. Ou representam divergências técnicas sobre a redação de cláusulas. Mas sem jamais caracterizar uma ilegalidade.

Reitera, portanto, esta Procuradoria da Fazenda a defesa formulada pela SMS (peças 110/114).
(...)

Diante do exposto, propugna a Fazenda pelo acolhimento do edital, relevando-se as eventuais impropriedades apontadas pelas equipes técnicas desta E. Corte. Caso assim não se entenda, requer a Fazenda, alternativamente, a aceitação dos efeitos jurídicos pretéritos, em nome do princípio da segurança jurídica e em virtude da inocorrência de prejuízo ao erário."

É o relatório.

VOTO

1. Trata o TC 5.318/2021 da análise do Acompanhamento do Edital de Chamada Pública nº 002/2021 – SMS.G/SEMARP/CPCS, instituído pela Secretaria Municipal da Saúde - SMS, que trata do processo seletivo destinado às Organizações Sociais - OS, qualificadas em conformidade com o disposto na Lei Municipal nº 14.132/2006, combinada com o Decreto Municipal nº 52.858/2011, acerca do gerenciamento e execução de ações e serviços em unidades de saúde da rede assistencial e do Hospital Bela Vista da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Santa Cecília, Supervisão Técnica de Saúde Sé e Coordenadoria de Assistência Hospitalar (peça 17, fl. 01), com valor de **R$ 338.194.300,44** (trezentos e trinta e oito milhões, cento e noventa e quatro mil, trezentos reais e quarenta e quatro centavos) (peça 31).

2. O relatório preliminar da Secretaria de Controle Externo (peça 21) indicou, inicialmente, 29 (vinte e nove) apontamentos, envolvendo impropriedades e irregularidades.

3. Avançada a instrução do presente processo, após a manifestação das partes interessadas, emitiu a Auditoria seu relatório conclusivo (peça 46), no qual reduziu a quantidade de apontamentos para 13 restantes, ratificando os itens 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14 e 4.15 (peça 118), os quais passo a enfrentar.

4. Sobre as referidas irregularidades remanescentes, a Secretaria de Controle Externo questionou, de início, a vantajosidade da escolha da SMS em celebrar contrato de gestão em detrimento da gestão direita dos serviços (*4.1. A justificativa para o uso do Chamamento Público para celebração de contrato de gestão em detrimento da gestão direta dos serviços de saúde é insuficiente e frágil),* por considerar não demonstrado nos autos a

realização de estudos prévios comparativos entre os modelos de gestão (contrato de gestão X gestão direta dos serviços de saúde).

5. De fato, ainda que a escolha do modelo de prestação dos serviços de saúde no Município encontre margem de ponderação discricionária pelo gestor público, a opção a ser adotada não prescinde da devida motivação, como bem destacado pelos órgãos técnicos.

6. Todavia, tal apontamento, ainda que necessário ao aprimoramento do procedimento, não se mostra com materialidade suficiente para eivar de irregularidade o Chamamento Público em exame, sendo passível de recomendação ao final deste voto, para que promova o aperfeiçoamento das justificativas nos procedimentos futuros desta natureza.

7. Ademais, nota-se que no caso concreto a entidade IABAS já atuava nas unidades de saúde da rede assistencial e hospitalar em exame, sem que tenha havido, pois, inovação na opção de atuar em parceria com o terceiro setor, conforme informação consignada pela Auditoria em seu Relatório Conclusivo (peça 46, fl. 6).

8. Por sua vez, anoto que igual entendimento deve ser adotado em relação aos seguintes itens, todos direcionados à insuficiência de instrução do procedimento: 4.2. (Ausência no edital de descrição dos bens ou equipamentos destinados à atividade); 4.7. (Ausência de dados técnicos referenciais para justificar a adoção do percentual de 15% de não cumprimento das metas de produtividade, que não implicará em desconto no custeio mensal); 4.8. (Falta de embasamento para a previsão de desconto único de 10% quando da realização de menos de 85% das metas de produção estabelecidas, sem que haja coerência entre o percentual de desconto a ser aplicado e a execução das metas); 4.9. (Ausência de dados técnicos para consubstanciar e esclarecer o critério adotado no item 10.1.9 da Minuta de Contrato, que prevê a repactuação de metas de produção e de recursos humanos, por meio de aditamentos contratuais, no caso de execução abaixo de 85% das metas de produção assistencial por período maior de 3 (três) meses consecutivos); 4.10. (Não foram demonstrados nos autos os correspondentes critérios e estudos relacionados à definição da equipe mínima); 4.11. (Não foram apresentados dados técnicos referenciais aptos a justificar as metas de produção estabelecidas no Chamamento); 4.12. (Ausência de justificativa técnica para o dimensionamento de pessoal por unidade, previsto no anexo VI do edital); 4.13. (Ausência de descrição, quanto às unidades da rede assistencial das STS Santa Cecília e Sé, das disposições que regem o objeto durante o período de enfrentamento à pandemia de COVID-19, e dos objetivos, metas e indicadores de qualidade a serem avaliados nesse período, os quais deverão ser consolidados em documento a parte ao Descritivo Técnico, que deverá prevalecer durante o Estado de Emergência e Calamidade Pública); 4.14. (Não consta no Processo Administrativo Nota de Reserva dos valores necessários à cobertura das despesas contratuais, em infringência ao disposto no art. 5º, II, do Decreto Municipal nº 60.052/2021) e 4.15. (Ausência de assinatura no Edital publicado, em infringência ao art. 40, §1º, da Lei 8.666/93).

9. Com efeito, nos pontos acima identificados o aperfeiçoamento da instrução é medida que se impõe, conforme será ao final recomendado, sem que se possa a partir deles, todavia, inferir a irregularidade do procedimento como um todo, em especial em área sensível

como o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde na rede assistencial e hospitalar.

10. Outrossim, é forçoso reconhecer a natureza formal de alguns dos itens acima enumerados, que não comprometeram a lisura do certame.

11. Quanto à deficiência apontada da estimativa orçamentária (item 4.4) e do plano orçamentário de custeio e investimento (item 4.5) são estes fatores de inegável relevância para balizar a proposta a ser ofertada e para justificar os valores a serem contratados, na esteira do regramento contido no art. 7º, § 2º, inciso II da então Lei 8.666/93.

12. Todavia, ainda que em caráter excepcional, importante ponderar que, à época do Edital de Chamada Pública nº 002/2021 – SMS.G/SEMARP/CPCS, o mundo enfrentava uma situação pandêmica sem precedentes, o que, por si só, já seria o suficiente para considerar o esforço do administrador público em adequar os serviços médicos e assistenciais dentro da regularidade.

13. Sobre o tema, trago à colação lição de Antônio Carlos Cintra do Amaral a respeito dos limites de atuação:

> *"Ao órgão de controle, compete verificar se, no caso concreto, a solução de aplicação escolhida pelo agente administrativo foi razoável ou desarrazoada. Se razoável, o ato praticado foi legal. Se desarrazoada, o ato foi ilegal, devendo ser sancionado com a anulação. Não lhe compete emitir juízo sobre a solução que lhe pareça ser "a mais razoável". Se o fizer, estará extrapolando os limites da função que lhe é atribuída pelo ordenamento jurídico. Não lhe cabe administrar, e sim julgar". – grifos acrescidos.*
> *(CINTRA DO AMARAL, Antônio Carlos. Teoria do Ato Administrativo, Belo Horizonte, Fórum, 2008, p. 116).*

14. Nesses termos, por força do *caput* do art. 22 da LINDB, 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*."

15. Ensina no tema o professor Erik Federico Gramstup 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*."[1]

[1] 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

16. Como é notório, a pandemia de COVID-19 trouxe uma realidade aos gestores públicos onde demandava-se decisões sensíveis em curto espaço de tempo, com diversos exemplos neste momento que se enquadrariam na situação.

17. Desse modo, diante do cenário pandêmico, foi editada a Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre medidas como a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da crise do coronavírus.

18. Além da citada lei, destaco que ao gestor seria prudente e necessário, nesses momentos, dotá-lo de instrumentos que lhe assegurassem uma proteção reforçada em tempos de crise, mediante a eliminação ou, quando menos, à mitigação do risco de externalidades negativas que pudessem resultar da ação de órgãos de controle externo.

19. Assim, não há como deixar de admitir que, diante dos inúmeros desafios impostos aos gestores na tomada de decisão, 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**".

20. O intuito do artigo 22 da LINDB é evitar que seja ao gestor impostas ações de difícil cumprimento, devendo-se levar em conta na decisão a situação do gestor e considerar a realidade, não sendo suficiente a alegação imprecisa que a ele cabe dar efetividade a políticas públicas.

21. Em outros termos, a situação de emergência decretada no Município de São Paulo no Decreto nº 59.283/2020 e a LINDB devem guiar o entendimento do Colegiado neste momento.

22. O gestor durante a pandemia da COVID-19 enfrentava vários dilemas, obstáculos e situações que demandaram a tomada de decisões em pouco tempo, sendo certo que tais decisões foram tomadas no sentido de preservar vidas. É o caso dos autos.

23. 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").

24. Adicionalmente, seguindo o mesmo raciocínio, o art. 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.*"

25. Levando-se em conta as "orientações gerais" vigentes durante o período de pandemia e crise sanitária, como as regras da Lei n.º 13.979/2020, o julgamento neste momento merece especial atenção quanto aos atos dos gestores praticados durante o contexto de pandemia.

26. Destaco que a Lei n.º 13.655/2018, que adicionou a redação dos artigos 20 a 29 da LINDB, foi elaborada, sobretudo, com o objetivo de trazer um impacto cultural para as relações de direito público, influenciando os parâmetros interpretativos cada vez mais a sua aplicação pelos órgãos de controle.

27. A corroborar o entendimento, destaco trecho do artigo de Fernando B. Meneguin e Amanda Flávio de Oliveira, ao discorrer o tema:

> *"O controle externo, ao emitir mandamentos para a administração pública, afeta a atuação do Estado e interfere no impacto das intervenções públicas. Cabe assim, por parte dos Tribunais de Contas, o dever de se preocupar com as consequências de suas decisões e não simplesmente com a conformidade legal.*
> *(...)*
> *Nesse aspecto, há que se comentar alvissareira mudança acontecida no ordenamento jurídico. Em 26 de abril de 2018, foi publicada a Lei nº 13.655, que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, tendo por escopo conferir mais transparência para todos os envolvidos em processos nas esferas administrativa e judicial, bem como aprimorar a segurança jurídica na aplicação das normas. As mudanças trazidas pela Lei nº 13.655/2018 sinalizam um aprimoramento dos órgãos de controle no sentido de se favorecer uma maior eficiência na administração pública e, por conseguinte, na sociedade. O que se enxerga nos seus dispositivos é a mensagem de proteção à segurança jurídica, transparência e diálogo entre quem decide e os interessados. Toda sistemática inaugurada pela mencionada legislação caminha no sentido de criar um ambiente que não cause tanto prejuízo ao fluxo das atividades administrativas, evitando-se, o quanto possível, a interferência das decisões na rotina da Administração Pública, de modo também a não frear iniciativas inovadoras dos gestores públicos. Trata-se, assim, de um ajuste pragmático da matriz institucional com o objetivo de agregar eficiência à administração pública, mudando o foco de uma análise formalista para uma análise com ênfase nos resultados."*[2]

28. Nesse caminho, o Plenário do Tribunal de Contas da União já definiu no Acórdão 2518/2022 que no que tange aos contratos da área da saúde durante a pandemia, estes poderão ser ponderados os fatos à luz da LINDB, no contexto de enfrentamento à pandemia de covid-19, para afastar aplicação de sanções. Confira:

[2] MENEGUIN, F. B.; OLIVEIRA, A. F. de. Intervenções públicas em um cenário de PANDEMIA e suas consequências: cautela e canja de galinha não fazem mal a ninguém. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLEG/Senado, Setembro 2021 (Texto para Discussão nº 301). Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 20 mar.2024.

> "*REPRESENTAÇÃO. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE GUARULHOS/SP. CONTRATAÇÃO DE ALIMENTAÇÃO PARA COLABORADORES DE HOSPITAL DE CAMPANHA. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. PONDERAÇÃO DOS FATOS À LUZ DA LINDB, NO CONTEXTO DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19, PARA AFASTAR APLICAÇÃO DE SANÇÃO. CIÊNCIAS. ARQUIVAMENTO*." (ACÓRDÃO 2518/2022 – PLENÁRIO, Ministro Relato Jorge Oliveira, Data da Sessão: 16/11/2022.)

29. Na mesma linha, o Plenário deste Tribunal de Contas já teve a oportunidade de se debruçar sobre o tema em outras oportunidades, como no julgamento do TC nº 6500/2020, em que o Colegiado decidiu pela excepcional regularidade do Convênio nº 001/AHM/2020, firmado entre a Autarquia Hospitalar Municipal - AHM e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein, para a gestão de serviços de saúde do Hospital Campanha Pacaembu com o intuito de envidar esforços no enfrentamento da COVID–19, em colaboração com a Secretaria Municipal de Saúde – SMS. Vejamos:

> *"Por unanimidade, o Egrégio Tribunal Pleno julga, de forma excepcional, regular o Convênio nº 001/AHM/2020, firmado em 01.04.2020 entre a Autarquia Hospitalar Municipal - AHM e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein, para a gestão de serviços de saúde do Hospital Campanha Pacaembu com o intuito de envidar esforços no enfrentamento da COVID–19, em colaboração com a Secretaria Municipal de Saúde – SMS, nos termos do voto do Conselheiro Relator Presidente Eduardo Tuma."*(54º Sessão não Presencial – SONP)

30. Este posicionamento de relativização em razão da pandemia também foi adotado pela Justiça Comum como pode ser visto pela Recomendação nº 92 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que recomendou aos magistrados que, à luz da independência funcional que lhes é assegurada, atuassem na pandemia da Covid-19 de forma a fortalecer o sistema brasileiro de saúde e a preservar a vida com observância da isonomia e dos preceitos veiculados pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

31. Seu inciso I do artigo 1º trouxe expressamente a recomendação em aplicar a LINDB:

> *"Art. 1º Recomendar aos magistrados com atuação nas demandas envolvendo o direito à saúde no contexto pandêmico que, à luz da independência funcional que lhes é assegurada, observem as seguintes diretrizes: I – que as decisões judiciais proferidas atentem às consequências práticas que ensejarão, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro" (Decreto- Lei no 4.657/1942);*

32. Diante de todas as razões aqui expostas, e por derradeiro, observo que, dada a excepcionalidade do período vinculado ao caso concreto, o perigo de dano *in reverso* mostrava-se inexorável, já que a eventual suspensão do certame poderia acarretar descontinuidade ou paralisação dos serviços essenciais em exame, relevantíssimo em razão do *status* da pandemia da COVID-19.

33. Assim, e tendo presente a ausência de indícios de dolo ou má-fé por parte da Administração, julgo **EXCEPCIONALMENTE REGULAR** o Edital de Chamada Pública nº 002/2021 – SMS.G/SEMARP/CPCS, instituído pela Secretaria Municipal da Saúde - SMS.

34. Recomendo à Pasta que implemente melhorias nos procedimentos futuros desta natureza, acrescendo justificativas mais robustas para as escolhas da Administração e para delimitação do objeto a ser contratado, com a melhoria do critério de elaboração de seus orçamentos estimados e de avaliação de desempenho, fundamentais para a seleção adequada da entidade e para o efetivo controle dos serviços prestados sob um Contrato de Gestão.

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

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 10/07/2025 10:24:27 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

SONP Nº 66

ITEM 03) E-TCM Nº 5.318/2021.

Relator: ET – Revisor: RB

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em sede preliminar, que ora examino de ofício, por tratar-se de matéria de ordem pública, constato que as falhas apontadas nos autos foram atribuídas de forma genérica, sem a devida individualização de conduta em relação ao Sr. Edson Aparecido dos Santos à época Secretário da Pasta referida.

Tanto a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) quanto a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) estabelecem, com clareza, a necessidade de delimitação objetiva das funções dos agentes públicos envolvidos, de modo a assegurar que a responsabilização ocorra de forma precisa, proporcional e fundamentada, apenas em relação àqueles que efetivamente praticaram os atos administrativos

questionados — e não com base em presunções decorrentes do cargo ou de competências abstratamente atribuídas.

Diante do exposto, reconheço a ausência de legitimidade ad causam do Sr. Edson Aparecido dos Santos para figurar no polo passivo do presente processo, razão pela qual determino sua exclusão, nos termos dos princípios da legalidade, da pessoalidade da sanção e da segurança jurídica, que regem a atuação desta Corte de Contas.

Quanto ao mérito, considerando que a Pasta não superou os apontamentos 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14 e 4.15 do Relatório Conclusivo de SCE, acompanho as manifestações dos Órgãos Técnicos desta Casa as quais adoto como razão de decidir e julgo IRREGULAR o Edital de Chamada Pública nº 002/2021-SMS.G/SEMARP/CPCS.

Por fim, à vista da inexistência de elementos que evidenciem dolo, má-fé dos agentes envolvidos ou dano ao erário, bem como considerando que o Edital analisado foi elaborado em contexto excepcional de pandemia, deixo de aplicar sanções aos responsáveis. Recomendo, entretanto, que a Pasta adote providências para o aprimoramento de seus futuros processos de seleção pública, com especial atenção à observância dos princípios da legalidade, isonomia, motivação e publicidade, conforme preconizado nas normas aplicáveis,

prevenindo assim a recorrência das falhas ora apontadas.

É como voto.

TCM, 16 de junho de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.06.16 11:44:19 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

EMC/RB.