TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

@NUMERO_ATO

Processo - TC/006500/2020
Convenentes - Secretaria Municipal da Saúde e Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein
Convênio - 01/AHM/2020 R$ 20.939.228,00
Objeto - Parceria para gestão de serviços de saúde para enfrentamento da Pandemia causada pelo novo Coronavírus (Covid-19) no Hospital de Campanha Pacaembu

54ª Sessão Ordinária Não Presencial

ANÁLISE. CONVÊNIO. SMS. Gestão de serviços de saúde para enfrentamento da Pandemia causada pelo novo Coronavírus (Covid-19). Hospital de Campanha Pacaembu. 1. Diante do cenário pandêmico, a aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da crise do Coronavírus, deve estar sob a regência de normativos específicos. L 13.979/2020. DM 59.283/2020. DL 4.557/1942 – LINDB. REGULAR excepcionalmente. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar excepcionalmente regular o Convênio 01/AHM/2020.

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

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

São Paulo, 22 de maio 2024.

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

/mfl

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 23/07/2024 15:17:43 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

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

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

TC nº 6.500/2020 - Análise
Objeto: Convênio - Celebração de parceria para gestão de serviços de saúde do Hospital de Campanha Pacaembu para enfrentamento da COVID-19 em colaboração com a Secretaria Municipal de Saúde.
Interessados: Autarquia Hospitalar Municipal
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: Pleno

RELATÓRIO

Cuida o TC 6.500/2020 da análise do 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, com valor de **R$ 20.939.228,00** (vinte milhões, novecentos e trinta e nove mil e duzentos e vinte e oito reais), com validade para 120 (cento e vinte) dias (peça 15).

Especificamente, o convênio tem por objeto colocar em operação um equipamento de saúde, no conceito de Hospital de Campanha, constituído de edificação rápida e temporária, para o cuidado de pacientes adultos com a COVID-19, confirmada ou suspeita, de baixa e média complexidade médica, com o intuito de liberar leitos de internação para os pacientes mais graves nos hospitais públicos da cidade de São Paulo. Os pacientes serão encaminhados ao Hospital de Campanha, através de um sistema de regulação seguindo critérios clínicos pré-definidos, em consonância com as Políticas de Saúde do SUS, diretrizes de SMS e, em conformidade com o Plano de Trabalho.

A **Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC**, em seu relatório preliminar concluiu o quanto segue (peça 31):

> *"**3. CONCLUSÃO (Campo 13 da planilha de análise)***
> *Da análise efetuada, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito do Termo de Convênio nº 001/AHM/2020, celebrado com a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein para gestão de serviços de saúde do Hospital Campanha Pacaembu, unidade com início de funcionamento em 01.04.20 e desativada em 01.07.20, concluímos:*
> ***3.1.** Foi justificada a necessidade de ativação dos equipamentos de saúde denominados Hospitais de Campanha para suplementação dos leitos existentes nos hospitais municipais, por meio dos atendimentos a pacientes adultos com COVID-19 de baixa e média complexidade médica (**subitem 2.1**);*
> ***3.2.** Não foi apresentada memória de cálculo para definição e justificativa do quantitativo de leitos necessários nos hospitais de campanha (**subitem 2.1**);*
> ***3.3.** Considerando a declaração de situação de emergência no Município de São Paulo por meio do DM n° 59.283/20 e de estado de calamidade pública por meio do*

*DM n° 59.291/20 e o objeto pactuado no tocante ao enfrentamento da COVID-19, não há óbices para a formalização da parceria mediante convênio, por dispensa de chamamento público (**subitem 2.2**);*

***3.4.** O plano orçamentário apresentado pela entidade não possui detalhamento dos itens de despesa e não constou registro de sua avaliação por parte da Origem no processo administrativo, não restando justificado o montante previsto para o convênio, em infringência ao art. 26, § único, III, da LF nº 8.666/93. (**subitem 2.3**);*

***3.5.** Ausência de nexo causal entre os fundamentos jurídicos apresentados pela Assessoria Jurídica e a aprovação do ponto de vista jurídico - formal do convênio entre a AHM e a Sociedade Albert Einsten (**subitem 2.4**);*

***3.6.** Ausência de demonstração de cumprimento em relação ao previsto no parágrafo 2º do art. 116 da LF nº 8.666/93, de que, assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva; (**subitem 2.4**);*

***3.7.** Inadequação do Plano de Trabalho, uma vez que o documento apresentado não traz as informações do §1º do art. 116 da LF 8.666/93, de forma que não contém dados suficientes para parametrizar a avaliação e controle da execução. (**subitem 2.5**);*

***3.8.** Intempestividade do montante empenhado para o exercício de 2020, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64 (**subitem 2.6**);*

***3.9.** Intempestividade na publicação do extrato do termo de convênio no DOC, em infringência ao artigo 26 da LM 13.278/02 (**subitem 2.7**);*

***3.10.** Ausência de cláusula que indique a contrapartida da entidade conveniada (**subitem 2.7**);*

***3.11.** Falta de clareza na redação da cláusula 4.5 do Termo de Convênio, não havendo definição objetiva sobre o uso de ferramentas de gestão de qualidade assistencial (**subitem 2.7**);*

***3.12.** Inconsistência quanto à parcela dos leitos instalados no Hospital de Campanha Pacaembu que se trata de leitos de estabilização, entre a previsão do Termo de Convênio, o cadastro no CNES e a informação constante do processo de pagamento (**subitem 2.8**);*

***3.13.** Não houve repasse da parcela referente ao mês de junho de 2020 (**subitem 2.9**);*

***3.14.** Em relação ao contrato de gases medicinais, houve infringência à cláusula 4.2 do Termo de Convênio, uma vez que o serviço é de responsabilidade da SMS, a qual deveria fornecê-lo diretamente ou por terceiro (**subitem 2.9.1**);*

***3.15.** A Entidade executou 265% e 81% a mais do que o previsto, em despesas com terceiros, classificadas em "custos variáveis", nos meses de abril e maio de 2020, respectivamente, em inobservãncia ao Plano Orçamentário (subitem 2.9.1);*

***3.16.** A Conveniada contratou 20% a menos de profissionais em abril e 16% a menos de profissionais em maio, considerando os cargos com descrição correspondente no Plano de Trabalho e nas relações de pessoal da Conveniada (quadros 4 e 5) (**subitem 2.9.2**);*

***3.17.** Em relação aos médicos, a Conveniada contratou 16% a menos de carga horária mensal total em abril e 34% a menos em maio, na comparação com o previsto no plano de trabalho (**subitem 2.9.2**);*

***3.18.** Houve despacho autorizatório de rescisão, com desativação da Unidade em 01.07.20, cabendo à AHM a apresentação no presente autos da prestação de contas finalizadora do Convênio nº 001/AHM/2020, com demonstração analítica das despesas realizadas e respectiva análise conclusiva pelo setor competente, bem como demonstração de devolução dos saldos financeiros remanescentes, nos termos do art. 116, §6º da LF 8.666/93 (**subitem 2.9**)."*

A Secretaria Municipal da Saúde - SMS, a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein e o Sr. Sidney Klajner apresentaram os esclarecimentos consubstanciados nas Peças 46 e 47/52.

Já a Sra. Magali Vicente Proença deixou de se manifestar no prazo a ela concedido (peça 53).

A **Auditoria** apresentou novo relatório sobre as manifestações de defesas à peça 56, com a conclusão seguinte:

> *"**2. ANÁLISE***
>
> ***2.1. Não foi apresentada memória de cálculo para definição e justificativa do quantitativo de leitos necessários nos hospitais de campanha (item 3.2 da conclusão, fl. 16 da peça 31)***
>
> *Manifestação da SMS*
>
> *O Departamento de Gestão Hospitalar da AHM consignou que:*
>
> *[...] na crise sanitária instalada com a eclosão da Pandemia pelo COVID 19 no final de fevereiro de 2020, o conhecimento adquirido no manejo e atendimento da doença era baseado na experiência dos países onde a Pandemia se instalará inicialmente, a saber:*
>
> *• Considerando o pior cenário epidemiológico possível;*
>
> *• Considerando a população exclusivamente dependente do Sistema Único de Saúde na cidade de São Paulo de 7.000.000 de habitantes, cerca de 1.400.000 poderiam necessitar de internação e destes 70.000 poderiam necessitar de cuidados de terapia intensiva adulto, estando implícito, portanto, 1.370.000 pessoas poderiam necessitar de internação em leitos hospitalares;*
>
> *• Considerando que 20% dos infectados necessitariam de internação sendo 5% (70.000 pacientes) de cuidados em terapia intensiva adulto. Ainda, a elevada incidência em pacientes idosos e que a entubação orotraqueal precoce resulta em prognóstico mais favorável na evolução clínica destes pacientes;*
>
> *• O número de leitos de internação, seja de enfermaria, seja de Unidade de terapia intensiva adulto então disponível, seria insuficiente para atender toda a demanda no caso de ocorrência de grande número de casos num curto período de tempo;*
>
> *• Desde 10/01/2020 a SMS adotou estratégias e medidas para monitorização, planejamento e prevenção no enfrentamento da Pandemia pelo COVID 19 com destaque: a implantação de 1224 leitos de terapia intensiva adulto (incluindo os Hospitais da extinta AHM, sob contrato de gestão e contratualizados), implantação de áreas específicas para atendimento a pacientes com sintomatologia respiratória em todos os Hospitais da rede municipal, disponibilização de 715 leitos de enfermaria nos hospitais gerais e 911 leitos de internação em Hospitais de Campanha em pouco mais de dois meses. Ainda este mês (setembro de 2020) foi implantado novo Hospital de Campanha no antigo Complexo Hospitalar Sorocabana com 49 leitos de internação e 6 de estabilização;*
>
> *Paralelamente às ações de SMS, as ações governamentais de isolamento implantadas, em especial do Governo e do Município de São Paulo, permitiram que a curva epidemiológica da doença não atingisse níveis que ultrapassassem a capacidade do município de atendimento à demanda o que não ocorreu inclusive em países europeus de padrão sócio econômico mais elevado que o Brasil. As ações conjuntas de SMS e da municipalidade evitaram a previsão epidemiológica mais sombria quando do início da crise sanitária.*

• *Se o pior cenário epidemiológico se concretizasse, todos os esforços sanitários no sendo de ampliação e implantação de leitos e serviços não teriam sido suficientes para o atendimento da demanda;*

Referente à implantação do Hospital de Campanha do Pacaembu, trata-se de uma das áreas elencadas por SMS para implantação de Hospital de Campanha cuja área disponível (cerca de 7000 m²) permitia a implantação de 200 leitos, além das áreas de apoio necessárias para o funcionamento de unidade hospitalar com aquela conformidade – cozinha, laboratório, vestuário, etc.; (fls. 08 e 09, peça 46).

Manifestação da Sociedade Albert Einstein

A estimativa do total de leitos hospitalares, incluindo leitos em Hospitais de Campanha, necessários para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 no município de São Paulo compete a Secretaria Municipal de Saúde. Dessa forma, não houve participação deste Manifestante no cálculo e definição do número de 200 (duzentos) leitos para o Hospital de Campanha do Pacaembu (HCP). (fl. 02 da peça 47).

Análise da Coordenadoria

Diante da ausência de memória de cálculo para definição e justificativa do quantitativo de leitos necessários nos hospitais de campanha, ***ratificamos*** *o apontamento.*

2.2. O plano orçamentário apresentado pela entidade não possui detalhamento dos itens de despesa e não constou registro de sua avaliação por parte da Origem no processo administrativo, não restando justificado o montante previsto para o convênio, em infringência ao art. 26, § único, III, da LF nº 8.666/93. (item 3.4 da conclusão, fl. 16 da peça 31)

Manifestação da SMS

Não manifestou sobre esse item.

Manifestação da Sociedade Albert Einstein

O HCP começou a receber pacientes no dia 06/04/2020, sendo um dos primeiros a entrar em atividade no Brasil. Assim sendo, no momento da elaboração e apresentação do Plano de Trabalho ainda não existiam referências específicas de custo da operação de uma unidade de saúde com características de um Hospital de Campanha para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. Por esta razão, este Manifestante tomou por base os valores médios para operação de leitos de clínica médica do Hospital Municipal do Mboi Mirim. (fl. 02 da peça 47).

Análise da Coordenadoria

A Sociedade Albert Einstein afirmou que o plano orçamentário da Entidade se baseou nos valores médios para operação de leitos de clínica médica do Hospital Municipal do M' boi Mirim.

*Não obstante, não consta tal informação no plano de trabalho apresentado pela Entidade, nem a memória de cálculo para a definição dos itens de despesa do Plano Orçamentário, em infringência, portanto, ao parágrafo único, III, do art. 26 da LF nº 8.666/93. Além disso, não houve avaliação do Plano Orçamentário por parte da Origem no processo administrativo. Dessa forma****, ratificamos*** *o apontamento.*

2.3. Ausência de nexo causal entre os fundamentos jurídicos apresentados pela Assessoria Jurídica e a aprovação do ponto de vista jurídico - formal do convênio entre a AHM e a Sociedade Albert Einsten (item 3.5 da conclusão, fl. 16 da peça 31)

Manifestação da SMS

A Assessoria Jurídica da AHM consignou que:

[...] sobre a formalização do termo de convênio, cumpre esclarecer que em meio à crise sanitária, ao exíguo prazo e ao ineditismo da celebração de instrumentos para instalação de hospital de campanha como medida de enfrentamento à disseminação do novo coronavírus (covid-19) no Município de São Paulo, cogitou-se inicialmente a

celebração de termo de colaboração/fomento/ acordo de cooperação com fulcro na Lei nº. 13.019 (MROSC) ou de termo de parceria/convênio com base na Lei nº. 9.790/1999 (OSCIP).

Ocorre que, diante da escolha pela contratação da Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein em razão de sua notória excelência no combate ao coronavírus conforme convencionou a Mesa Técnica, instruída pela Portaria nº. 157/2020-SMS.G, optou-se pela celebração de termo de convênio em decorrência da qualificação como Organização Social Civil de Interesse Público (OSCIP) alcançada pela Conveniada.

Cumpre mencionar que a adoção do instrumento jurídico se harmonizou com a decisão da Mesa Técnica - composta pelo Conselho Municipal de Saúde, Sindicato dos Servidores Municipais de Saúde de São Paulo (SINDSEP), Conselho Regional de Enfermagem (COREN) e Conselho Regional de Medicina (CRM) – e com as justificavas trazidas pela Autoridade Competente à época (doc. 027592820).

Desse modo, em que pese a alusão à Lei nº. 13.019/2014 (MROSC) sobre dispensa de chamamento público ter remanescido no Parecer Jurídico mencionado, convém esclarecer que a ausência de nexo causal dos fundamentos jurídicos suscitados não foram capazes de interferir ou prejudicar a decisão da Mesa Técnica que optou pela Conveniada em razão de sua excelência e notoriedade para operacionalização dos leitos do Hospital de Campanha Pacaembu no combate ao coronavírus. (fls. 14/15, peça 46).

Manifestação da Sociedade Albert Einstein

Não manifestou sobre esse item.

Análise da Coordenadoria

A Assessoria Jurídica da AHM reconheceu a ausência de nexo causal entre os fundamentos jurídicos apresentados no parecer. Portanto, ratificamos o apontamento.

2.4. Ausência de demonstração de cumprimento em relação ao previsto no parágrafo 2º do art. 116 da LF nº 8.666/93, de que, assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva (item 3.6 da conclusão, fl. 17 da peça 31)

Manifestação da SMS

Não manifestou sobre esse item.

Manifestação da Sociedade Albert Einstein

Não manifestou sobre esse item.

Análise da Coordenadoria

Em função da ausência da demonstração de cumprimento em relação ao previsto no parágrafo 2º do art. 116 da LF nº 8.666/93, ***ratificamos*** *o apontamento.*

2.5. Inadequação do Plano de Trabalho, uma vez que o documento apresentado não traz as informações do §1º do art. 116 da LF 8.666/93, de forma que não contém dados suficientes para parametrizar a avaliação e controle da execução (item 3.7 da conclusão, fl. 17 da peça 31)

Manifestação da SMS

Não manifestou sobre o item.

Manifestação da Sociedade Albert Einstein

Não manifestou sobre o item.

Análise da Coordenadoria

O plano de trabalho apresentado pelo Einstein não apresentou informações exigidas pelo art. 116, §1º, da LF 8.666/93, tais como, metas a serem atingidas e etapas ou fases de execução. Dessa forma, ***ratificamos*** *o apontamento.*

2.6. Intempestividade do montante empenhado para o exercício de 2020, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64 (item 3.8 da conclusão, fl. 17 da peça 31)

Manifestação da SMS

O Departamento Financeiro da AHM consignou que:

[...] a Nota de Empenho é um instrumento contábil, haja vista, que o Empenho que antecedeu a despesa, conforme artigos 58, 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64, foi exarado através de Despacho Autorizatório no dia 01/04/2020 (fl. 06, peça 46).

Manifestação da Sociedade Albert Einstein

Não manifestou sobre esse item.

Análise da Coordenadoria

O empenho é materializado pela emissão da nota de empenho respectiva e deve ser emitido antes da realização da despesa, conforme arts. 60 e 61 da LF nº 4.320/64. Portanto, ***ratificamos*** *o apontamento.*

2.7. Intempestividade na publicação do extrato do termo de convênio no DOC, em infringência ao artigo 26 da LM 13.278/02 (item 3.9 da conclusão, fl. 17 da peça 31)

Manifestação da SMS

Não manifestou sobre esse item.

Manifestação da Sociedade Albert Einstein

Não manifestou sobre esse item

Análise da Coordenadoria

O convênio, assinado em 01.04.20, foi publicado apenas em 07.05.20. Como não foi observado o prazo máximo de 20 dias estabelecido pelo artigo 26 da LM 13.278/02 para a respectiva publicação no DOC, ***ratificamos*** *o apontamento.*

2.8. Ausência de cláusula que indique a contrapartida da entidade conveniada (item 3.10 da conclusão, fl. 17 da peça 31)

Manifestação da SMS

Não manifestou sobre o item.

Manifestação da Sociedade Albert Einstein

Não manifestou sobre o item.

Análise da Coordenadoria

Não consta do convênio cláusula que indique a contrapartida da entidade conveniada. Portanto, ratificamos o apontamento.

2.9. Falta de clareza na redação da cláusula 4.5 do Termo de Convênio, não havendo definição objetiva sobre o uso de ferramentas de gestão de qualidade assistencial (item 3.11 da conclusão, fl. 17 da peça 31)

Manifestação da SMS

Não manifestou sobre o item.

Manifestação da Sociedade Albert Einstein

Não manifestou sobre o item.

Análise da Coordenadoria

A cláusula 4.5 do Termo de Convênio, que está inserida na descrição dos serviços contemplados na proposta, possui falta de clareza em sua redação, de forma que não há definição objetiva sobre o uso de ferramentas de gestão de qualidade assistencial. Nessa linha, ratificamos o apontamento.

2.10. Inconsistência quanto à parcela dos leitos instalados no Hospital de Campanha Pacaembu que se trata de leitos de estabilização, entre a previsão do Termo de Convênio, o cadastro no CNES e a informação constante do processo de pagamento (item 3.12 da conclusão, fl. 17 da peça 31)

Manifestação da SMS

O Departamento de Gestão Hospitalar da AHM afirmou que:

O número de leitos possíveis de instalar na área disponível, contemplando serviços de apoio como as já citadas acima (cozinha, vestuário, expurgo, central de equipamentos) eram 200 leitos que foram caracterizados com 184 de internação (enfermaria) e 16 de estabilização que embora ofereçam a estrutura assistencial de um leito de terapia intensiva como respirador, monitor multiparamétrico, bombas de infusão, aspirador cirúrgico além da equipe médica multidisciplinar, pela estrutura hospitalar (Hospital de Campanha) são leitos para estabilização de pacientes graves e posterior remoção para unidade de terapia intensiva em Hospital Geral. Houve conflito inicialmente no número de leitos em decorrência do processo inovador de construção e principalmente pelo conceito de leito de terapia intensiva. Inclusive, à medida que se adquiria maior experiência no manejo desta nova doença, se constatou que a maior necessidade no enfrentamento da Pandemia pelo COVID 19 era de leitos de terapia intensiva adulto pela rápida alteração do quadro clínico do paciente com risco de piora em questão de horas, sendo que os critérios de elegibilidade de indicação de leito de internação são muito próximos àqueles de indicação para leito de terapia intensiva adulto. Por esta razão, houve ampliação do número de leitos de estabilização da Unidade de 8 para 16 leitos com proporcional redução do número de leitos de internação.

Ratificamos que em plena atividade, o Hospital de Campanha do Pacaembu operava com 200 leitos (184 de internação e 16 de estabilização) (fl. 09, peça 46).

<u>Manifestação da Sociedade Albert Einstein</u>

Nesta oportunidade vem ainda esclarecer sobre as informações encontradas no CNES. O plano de trabalho indicou um total de 200 (duzentos) leitos, dos quais 08 (oito) seriam leitos de estabilização, com recursos comumente utilizados em terapia intensiva, reservados ao atendimento de pacientes de maior gravidade. Ocorre que no início da operação, verificou-se a necessidade de ampliação para 16 (dezesseis) leitos de estabilização, pois um número maior de pacientes necessitou de cuidados de terapia intensiva.

Importante informar que os equipamentos utilizados nesses leitos, como ventiladores mecânicos, monitores, bombas de infusão e camas elétricas, foram adquiridos por este Manifestante e disponibilizadas para o uso no HCP sem custo adicional para o projeto. Após o encerramento das operações, tais equipamentos, assim como vários outros, foram doados à Prefeitura. (fl. 03 da peça 47).

<u>Análise da Coordenadoria</u>

A AHM e o Einstein esclareceram que houve necessidade de ampliação do número de leitos de estabilização da Unidade de 8 para 16 leitos, com proporcional redução do número de leitos de internação. Todavia, houve violação a cláusula 4.1 do Termo de Convênio, pois a alteração no número de leitos não foi formalizada.

Além disso, não apresentaram justificativa para o descritivo de leitos divergente constante no CNES: 190 leitos de clínica geral e 10 leitos de "UTI II ADULTO - COVID-19".

Nesse sentido, ***ratificamos*** *o apontamento.*

2.11. Não houve repasse da parcela referente ao mês de junho de 2020 (item 3.13 da conclusão, fl. 17 da peça 31)

<u>Manifestação da SMS</u>

O Núcleo de Avaliação de Resultados da AHM esclareceu que:

[...] em atenção ao solicitado no item 3.13 informamos que a Prestação de Contas do mês de Junho apresentada estava em desacordo com a Portaria 102 de 10 de maio de 2013, conforme cota SEI (033056096), processo 6110.2020/0008917-0. (fl. 07, peça 46).

A Assessoria Jurídica da AHM esclareceu que:

[...] ao compulsar os autos do processo 6110.2020/0008917-0, faz-se oportuno ressaltar que em consonância com o item 3.13 não houve repasse da parcela referente ao mês de junho de 2020. (fl. 14, peça 46).
Manifestação da Sociedade Albert Einstein
No que compete à prestação de contas, vem informar que todos os documentos referentes ao mês de junho de 2020 foram tempestivamente apresentados à Secretaria Municipal de Saúde, não havendo nenhuma pendência de responsabilidade deste Manifestante, que apenas aguarda a realização do respectivo repasse. (fl. 03 da peça 47).
Análise da Coordenadoria
A AHM apresentou esclarecimentos para a ausência de repasse da parcela referente ao mês de junho de 2020, alegando descumprimento do disposto no art. 54 do DM nº 54.575/16 e art. 2º da Portaria nº 102/AHM/2013, conforme fl. 17 da peça 56.
Considerando que o serviço de gerenciamento do Hospital de Campanha Pacaembu foi prestado no mês de junho de 2020, é devida a realização do repasse proporcional às despesas incorridas no período, o qual, porém, encontra-se pendente por responsabilidade da própria entidade, uma vez que não foi apresentada a prestação de contas completa conforme a normatização aplicada aos convênios da AHM.
***Ratificamos** o apontamento.*
2.12. Em relação ao contrato de gases medicinais, houve infringência à cláusula 4.2 do Termo de Convênio, uma vez que o serviço é de responsabilidade da SMS, a qual deveria fornecê-lo diretamente ou por terceiro (item 3.14 da conclusão, fl. 17 da peça 31)
Manifestação da SMS
Não manifestou sobre o item.
Manifestação da Sociedade Albert Einstein
A respeito dos valores constantes da mencionada prestação de contas, vem elucidar que a empresa contratada diretamente pela Prefeitura de São Paulo instalou toda a estrutura fixa da rede de gases medicinais, contemplando os reservatórios centrais e a rede de gases para os leitos de internação, conforme previsto em contrato.
Contudo, durante o dia a dia os pacientes necessitaram de suportes móveis de oxigênio, especialmente em seus deslocamentos, por exemplo, para a ida e retorno ao leito de internação quando realizado o banho, fisioterapia ou exames radiológicos. Dessa forma, os valores apresentados por este Manifestante sobre gases medicinais, decorrem direta e exclusivamente da aquisição dos cilindros de oxigênio portáveis, não tendo ocorrido nenhum desvio quanto as responsabilidades previstas no Convênio. (fl. 04 da peça 47).
Análise da Coordenadoria
Diante dos esclarecimentos prestados pelo Einsten, no sentido de que a "[...] Prefeitura de São Paulo instalou toda a estrutura fixa da rede de gases medicinais, contemplando os reservatórios centrais e a rede de gases para os leitos de internação.", conforme demonstrado à fl. 4 da peça 47, verifica-se a não sobreposição do objeto contratado com recursos do convênio, que abrangeu somente cilindros de oxigênio portáteis, com a atribuição da contratante de fornecimento de gases medicinais, razão pela qual retificamos o apontamento. Caberá, ainda, à conveniada demonstrar, quando da apresentação da prestação de contas analítica, que as despesas incorridas se limitaram aos cilindros portáteis/suportes móveis.
2.13. A Entidade executou 265% e 81% a mais do que o previsto, em despesas com terceiros, classificadas em "custos variáveis", nos meses de abril e maio de 2020, respectivamente, em inobservância ao Plano Orçamentário (item 3.15 da conclusão, fl. 18 da peça 31)

Manifestação da SMS
Não manifestou sobre o item.
Manifestação da Sociedade Albert Einstein
Oportuno ainda esclarecer as variações entre os valores previstos e aqueles efetivamente realizados em linhas classificadas como "custos variáveis" [...]
No mês de abril a maior variação ocorreu na linha de materiais e medicamentos. Diante do cenário de possível escassez de materiais para tratamento de COVID19 no mercado, visando garantir o adequado abastecimento de suprimentos ao HCP, foram adquiridos materiais em volume compatível com todo o prazo contratado, qual seja de 120 (cento e vinte) dias. Após o encerramento das atividades, todos os estoques não utilizados foram integralmente entregues à Autarquia Hospitalar Municipal.
Já a variação apurada no mês de maio, decorre da contratação de empresa terceira para fornecimento de refeições aos pacientes, visto que a estrutura não comportou uma cozinha hospitalar. Antes da contratação, foram contatados diversos fornecedores, sendo a contratação firmada com aquele que apresentou melhor custo e ainda as condições de entrega e equipamentos necessários para manter a qualidade do alimento (fls. 04/05 da peça 47).
Análise da Coordenadoria
O Einstein reconheceu que houve gastos a maior em despesas com terceiros, classificadas em "custos variáveis", nos meses de abril e maio de 2020. Em que pesem as necessidades de desembolso posteriormente identificadas pela conveniada, estas não estavam contempladas na proposta orçamentária e tampouco houve formalização das alterações. Portanto, ***ratificamos*** *o apontamento.*
2.14. A Conveniada contratou 20% a menos de profissionais em abril e 16% a menos de profissionais em maio, considerando os cargos com descrição correspondente no Plano de Trabalho e nas relações de pessoal da Conveniada (quadros 4 e 5) (item 3.16 da conclusão, fl. 18 da peça 31)
Manifestação da SMS
Não manifestou sobre o item.
Manifestação da Sociedade Albert Einstein
Houve também variação na alocação de mão de obra. O número total de profissionais previstos no plano de trabalho seria suficiente para atendimentos dos pacientes, considerando a ocupação máxima do HCP. Ocorre que nos primeiros meses a demanda foi inferior à capacidade, de modo que, para a utilização racional e responsável dos recursos, realizou-se a adequação da disponibilidade de mão de obra, evitando assim os custos com a ociosidade da equipe. (fl. 05 da peça 47).
Análise da Coordenadoria
Os esclarecimentos trazidos pelo Einstein não ilidem o apontamento da Auditoria.
Em que pese a variação da demanda identificada pela entidade, não houve formalização autorizando a redução do quantitativo de pessoal em relação ao pactuado no convênio.
Dessa forma, ***ratificamos*** *o apontamento.*
2.15. Em relação aos médicos, a Conveniada contratou 16% a menos de carga horária mensal total em abril e 34% a menos em maio, na comparação com o previsto no plano de trabalho (item 3.17 da conclusão, fl. 18 da peça 31)
Manifestação da SMS
Não manifestou sobre o item.
Manifestação da Sociedade Albert Einstein
Houve também variação na alocação de mão de obra. O número total de profissionais previstos no plano de trabalho seria suficiente para atendimentos dos pacientes, considerando a ocupação máxima do HCP. Ocorre que nos primeiros meses a demanda foi inferior à capacidade, de modo que, para a utilização racional

e responsável dos recursos, realizou-se a adequação da disponibilidade de mão de obra, evitando assim os custos com a ociosidade da equipe. (fl. 05 da peça 47).
Análise da Coordenadoria
O apontamento refere-se à verificação de dados objetivos apresentados pela própria Entidade. Como não houve contestação ao quantitativo informado pela Auditoria, ***ratificamos*** *o apontamento.*
2.16. Houve despacho autorizatório de rescisão, com desativação da Unidade em 01.07.20, cabendo à AHM a apresentação no presente autos da prestação de contas finalizadora do Convênio nº 001/AHM/2020, com demonstração analítica das despesas realizadas e respectiva análise conclusiva pelo setor competente, bem como demonstração de devolução dos saldos financeiros remanescentes, nos termos do art. 116, §6º da LF 8.666/93 (item 3.18 da conclusão, fl. 18 da peça 31)
Manifestação da SMS
Não manifestou sobre o item.
Manifestação da Sociedade Albert Einstein
Não manifestou sobre o item.
Análise da Coordenadoria
Conforme peça 56, a prestação de contas de junho encontra-se pendente de complementação de documentos pelo Einstein e nesse sentido, não houve análise conclusiva pela SMS, nem demonstração de devolução dos saldos financeiros remanescentes, nos termos do art. 116, § 6º da LF 8.666/93.
Nesse sentido, ratificamos o apontamento.
3. CONCLUSÃO
Diante dos esclarecimentos apresentados pela SMS e pela Sociedade Albert Einstein, consideramos, em relação as conclusões alcançadas pela Auditoria à peça 31:
- ***Retificado*** *o item 3.14;*
- ***Ratificados*** *os demais itens."*

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo - AJCE** apresentou seu parecer à peça 60, no qual acompanhou a Auditoria na maior parte de seus apontamentos, divergindo somente quanto aos seguintes, conforme enumerados no relatório de peça 31:

*"****3.5. Ausência de nexo causal entre os fundamentos jurídicos apresentados pela Assessoria Jurídica e a aprovação do ponto de vista jurídico - formal do convênio entre a AHM e a Sociedade Albert Einsten (subitem 2.4);***
Em que pese o equívoco cometido pela Assessoria Jurídica da Pasta (peça 11), ao justificar a viabilidade da parceria por meio da dispensa de chamamento público, importa mencionar que esta AJCE acompanhou a Equipe Técnica deste E. Tribunal no sentido de não haver óbices para a formalização da parceria mediante convênio, por dispensa de chamamento público (item 3.3).
Diante de tal situação, deixamos a critério superior a possibilidade de relevação da falha.
(...)
3.8. Intempestividade do montante empenhado para o exercício de 2020, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64 (subitem 2.6);
AUD apontou (peça 31. p. 9), que através da Nota de Empenho nº 1.302, de peça 14, foi empenhado, em ***02.04.20****, o montante total de R$ 20.939.228,00, ou seja, após a data de início da vigência do convênio em* ***01.04.20****.*
Não obstante, deixamos a critério superior, a possibilidade de relevação do apontamento, diante da ausência de prejuízo, já que a Nota de Empenho foi emitida, com apenas, um dia de atraso.

> ***3.9. Intempestividade na publicação do extrato do termo de convênio no DOC, em infringência ao artigo 26 da LM 13.278/02 (subitem 2.7);***
> *Quanto ao referido atraso, em descumprimento ao artigo 26 da Lei Municipal nº 13.278/02, entendemos, s.m.j., que esta falha pode ser relevada, na medida em que a publicação, mesmo que com atraso (16 (dezesseis) dias após o prazo estabelecido no referido dispositivo legal), não impede a produção dos efeitos próprios, por ser uma condição de eficácia, não de validade.*
> *(...)*
> *Em relação aos demais apontamentos (tratados como itens **3.11 a 3.17**), considerando a natureza eminentemente técnica e não jurídica, destacamos as conclusões da Auditoria, pelas suas próprias razões.*
> *Ante o exposto, posicionamo-nos pelo não acolhimento do **Termo de Convênio nº 001/AHM/2020**, em razão dos apontamentos **3.2, 3.4 a 3.8 e 3.10 a 3.18**, sem prejuízo de outras medidas cabíveis."*

À peça 64, a **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM** requereu a intimação da Secretaria Municipal - SMS para conhecimento e manifestação sobre o conteúdo integral das conclusões da Auditoria, assim como das manifestações da AJCE (peças 31, 56, 60 e 61).

Restou determinado por esta Relatoria a intimação da SMS, da Autarquia Hospitalar Municipal - AHM, da Sra. Magali Vicente Proença, da Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein e do Sr. Sidney Klajner, para manifestação (peça 65).

A Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein apresentou os esclarecimentos constantes das peças 90/91.

Já a Secretaria Municipal da Saúde - SMS, a Sra. Magali Vicente Proença e o Sr. Sidney Klajner deixaram de se manifestar no prazo assinalado (peça 92).

Em nova manifestação, à peça 95, a **SFC** considerou superados os itens 3.14 e 3.13 (com observações) e ratificou os demais apontamentos de seu relatório de peça 31, nos seguintes termos:

> *"**2. ANÁLISE***
> ***2.1. Não foi apresentada memória de cálculo para definição e justificativa do quantitativo de leitos necessários nos hospitais de campanha (item 3.2 da Conclusão, fl. 16 da peça 31)***
> *Manifestação da Conveniada (fl. 2 da peça 90)*
> *Ratifica a Manifestante que a estimativa do total de leitos hospitalares, incluindo leitos em Hospitais de Campanha, necessários para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 no município de São Paulo compete a Secretaria Municipal de Saúde. Dessa forma, não houve participação desta Manifestante no cálculo e definição do número de 200 (duzentos) leitos para o Hospital de Campanha do Pacaembu (HCP).*
> *Deste modo, considera-se que o apontamento trazido esteja absolutamente superado, já que essa Manifestante não tem condições de apresentar esclarecimentos complementares, pois inexiste qualquer conhecimento sobre fatos envolvendo tal narrativa, o que impossibilita prestação de informações sobre uma situação, que em nossa melhor interpretação cabe ao Poder Público clarificar.*
> *Análise da Coordenadoria*

Diante da ausência de novos esclarecimentos da Origem e tendo em vista que os elementos trazidos pela Conveniada são os mesmos trazidos anteriormente, permanece a ausência nos autos de memória de cálculo para definição e justificativa do quantitativo de leitos necessários no hospital de campanha, constando somente que se deu em virtude de espaço disponível no local de implantação. ***Ratificamos*** *o apontamento.*

2.2. O plano orçamentário apresentado pela entidade não possui detalhamento dos itens de despesa e não constou registro de sua avaliação por parte da Origem no processo administrativo, não restando justificado o montante previsto para o convênio, em infringência ao art. 26, § único, III, da LF n.º 8.666/93 (item 3.4 da Conclusão, fl. 16 da peça 31)

Manifestação da Conveniada (fls. 2/3 da peça 90)

Reitera a Manifestante que, no momento da elaboração e apresentação do Plano de Trabalho para a gestão do HCP, não existia no Brasil referências em relação ao custo da operação de uma unidade de saúde com características de um Hospital de Campanha para o atendimento da pandemia do novo Coronavírus, contemplando urgência para o início da operação, estrutura adaptada e temporária, atendimento de uma nova doença, ausência de protocolos consolidados para o tratamento e dados não sólidos quando a evolução dos pacientes.

Como se observa do exposto no parágrafo acima, dada a extrema dificuldade, utilizou-se como base para o planejamento do custo da operação os valores médios de leitos de clínica médica do Hospital Municipal do M´Boi Mirim, único parâmetro possível para esta Manifestante.

O plano orçamentário apresentado pela Manifestante, está em conformidade ao que acordado com a Secretaria Municipal de Saúde. Portanto, não houve descumprimento de preceito legal por parte desta Manifestante sobre o referido questionamento, uma vez que cumpriu à todas as diretrizes e formalidades pactuadas, de modo à atender os interesses da coletividade no momento de colapso causado pela pandemia.

Análise da Coordenadoria

Dada a ausência de manifestação pela Origem e de apresentação de elementos novos por parte da Conveniada, considerando que não foi apresentado detalhamento dos itens de despesa ou memória de cálculo para apuração do montante fixado no plano orçamentário, em contraposição ao parágrafo único, inciso III, do artigo 26 da LF n. º 8.666/1993[1], tampouco consta nos autos avaliação do plano pela Origem, ***ratificamos*** *o apontamento.*

2.3. Ausência de nexo causal entre os fundamentos jurídicos apresentados pela Assessoria Jurídica e a aprovação do ponto de vista jurídico - formal do convênio entre a AHM e a Sociedade Albert Einstein (item 3.5 da Conclusão, fl. 16 da peça 31)

Manifestação da Conveniada (fl. 3 da peça 90)

Essa Manifestante corrobora com o entendimento da Assessoria Jurídica da AHM de que diante do atual cenário, dada a urgência na execução do amparo à sociedade através da adoção de medidas em saúde cabíveis, as autoridades da saúde pública municipal podem implementar caminhos sumários, simplificados e emergenciais para atender a Supremacia do Interesse Público neste momento de calamidade/pandemia.

Imperioso fomentar nesse sentido que a Manifestante presta um serviço de saúde suplementar, ou seja, atua de forma a complementar a assistência prestada pelo

[1] Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: (...)
III - justificativa do preço.

Poder Público, representado pela PMSP, sem que haja qualquer contraprestação por parte daquela. ***O objetivo das partes é único****:* ***o fornecimento gratuito do essencial serviço de saúde à população vulnerável e carente.*** *(Grifos no Original)*

Análise da Coordenadoria

Frisando que o apontamento não se refere à eventual adoção de procedimentos emergenciais para fazer cumprir o interesse público em momento de situação calamitosa, mas sim à incongruência entre os argumentos e fundamentos mencionados pela assessoria jurídica da Origem e o instrumento utilizado para celebração do acordo, termo de convênio, ratificamos o apontamento.

2.4. Ausência de demonstração de cumprimento em relação ao previsto no parágrafo 2.º do art. 116 da LF n.º 8.666/93, de que, assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva (item 3.6 da Conclusão, fl. 17 da peça 31)

Manifestação da Conveniada (fls. 3/4 da peça 90)

Com relação ao referido apontamento, a Manifestante não tem condições de reportar sobre providência que não esteve sob sua responsabilidade no presente caso.

Assim, cabe à Secretaria Municipal de Saúde informar sobre o atendimento da disposição.

Análise da Coordenadoria

Face à reiterada falta de demonstração da ciência preconizada no § 2.º do artigo 116 da LF n.º 8.666/1993[2]*,* ***ratificamos*** *o apontamento.*

2.5. Inadequação do Plano de Trabalho, uma vez que o documento apresentado não traz as informações do §1.º do art. 116 da LF n.º 8.666/93, de forma que não contém dados suficientes para parametrizar a avaliação e controle da execução (item 3.7 da Conclusão, fl. 17 da peça 31)

Manifestação da Conveniada (fl. 4 da peça 90)

Esclarece a Manifestante que considerando a natureza do que foi ministrado na época, o objetivo era disponibilizar os leitos que estavam acordados entre as partes para suprir o caos instaurado no momento da pandemia.

Essa Manifestante não poupou esforços, tampouco dedicação nesse propósito de salvar vidas, num cenário desconhecido naquela ocasião. Nesse sentido, vale reportar que utilização de tais leitos sempre foi gerida pelo sistema de regulação do município, definido pela Secretaria Municipal de Saúde, portanto, as metas eram pautadas na disponibilidade dos leitos.

O tipo de tratamento disponibilizado para combater a COVID-19 através do HCP, se limitava ao atendimento de pacientes de baixa complexidade, onde a evolução seria a alta médica ou encaminhamento à hospital público pelo agravamento do quadro.

Resta elucidar que todos os demais itens previstos estão em conformidade com o que foi estabelecido no convênio.

Análise da Coordenadoria

Não dispondo de qualquer manifestação da Origem sobre tal item e considerando que a Conveniada somente sinalizou que o objetivo acordado – entrega de leitos – teria sido alcançado e que as metas eram pautadas sobre esse elemento, permanece o descumprimento ao §1.º do artigo 116 da LF n.º 8.666/1993[3]*, no tocante à*

[2] § 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

[3] § 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:
I - identificação do objeto a ser executado;
II - metas a serem atingidas;
III - etapas ou fases de execução;

incompletude do plano de trabalho apresentado pela Conveniada, prejudicando o monitoramento da execução do convênio, de maneira que ***ratificamos*** *o apontamento.*

2.6. Intempestividade do montante empenhado para o exercício de 2020, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei n.º 4.320/64 (item 3.8 da Conclusão, fl. 17 da peça 31)

Manifestação da Conveniada (fls. 4/5 da peça 90)

Com relação ao referido apontamento, a Manifestante não tem condições de reportar sobre providência que não esteve sob sua responsabilidade no presente caso.

Nos parece importante obter da Secretaria Municipal de Saúde parecer à respeito

Análise da Coordenadoria

Considerando a ausência de novos elementos sobre tal item, diante da afronta aos artigos 60 e 61 da LF nº. 4.320/1964[4]*,* ***ratificamos*** *o apontamento.*

2.7. Intempestividade na publicação do extrato do termo de convênio no DOC, em infringência ao artigo 26 da LM n.º 13.278/02 (item 3.9 da Conclusão, fl. 17 da peça 31*)*

Manifestação da Conveniada (fl. 5 da peça 90)

Embora a Manifestante não tenha participação nessa etapa, nos parece importante considerar que houve a necessidade de mobilizar os entes e entidades do terceiro setor para salvar vidas, tratando-se portando de questão sumariamente urgente.

Nesse sentido é possível que se justifique, portanto, o não cumprimento do prazo de publicação estabelecido, sendo correto afirmar que não houve prejuízo pelo não atendimento dessa formalidade. E não por desatenção, mas sim porque os esforços estavam voltados à atender necessidade soberana à nação, ou seja, salvar vidas.

Seria compreensível acatar tal justificativa nesse sentido, mas a Secretaria Municipal de Saúde poderá tecer considerações a respeito.

Análise da Coordenadoria

Sem desconsiderar as suposições da Conveniada sobre as razões que possam ter levado à aludida intempestividade, mas tendo em vista que a publicação é de responsabilidade da Origem, que deixou de se manifestar sobre a irregularidade, que representou descumprimento ao artigo 26 da LM n.º 13.278/2002[5]*, ratificamos o apontamento.*

2.8. Ausência de cláusula que indique a contrapartida da entidade conveniada (item 3.10 da Conclusão, fl. 17 da peça 31)

Manifestação da Conveniada (fl. 5 da peça 90)

Conforme se observa na cláusula primeira do Termo de Convênio celebrado, ***a contrapartida desta Manifestante foram os leitos disponibilizados****. (Grifos no Original)*

Análise da Coordenadoria

Com reiterada ausência de posição da Origem sobre tal item, valemo-nos de discordar da alegação da Conveniada de que sua contrapartida seria a disponibilização de leitos, posto que esse é o objeto em si do alcance do convênio

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
V - cronograma de desembolso;
VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

[4] Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

[5] Art. 26 - O termo de contrato e seus aditamentos deverão ser publicados, na íntegra ou em extrato, no Diário Oficial do Município, dentro de 20 (vinte) dias contados da sua assinatura.

celebrado, cujo custeio deu-se pela Municipalidade. A inexistência de efetiva contrapartida da Conveniada vai ao desencontro da natureza jurídica da modalidade do acordo pactuado, por meio de convênio, que implica o inter-relacionamento múltiplo de cooperação mútua, ou seja, em que ambas as partes têm que envidar esforços (financeiros, materiais, humanos, etc.) próprios para um objetivo comumente acordado. Com isto, ***ratificamos*** *o apontamento.*

2.9. Falta de clareza na redação da cláusula 4.5 do Termo de Convênio, não havendo definição objetiva sobre o uso de ferramentas de gestão de qualidade assistencial (item 3.11 da Conclusão, fl. 17 da peça 31)

Manifestação da Conveniada (fls. 6/7 da peça 90)

Incialmente, esclarece essa Manifestante que com base na definição contratual do perfil dos pacientes a serem atendidos, de baixa e média complexidade com Covid-19 confirmada ou suspeita, encaminhados ao HCP pelo sistema de regulação do município, foram elaborados os protocolos de cuidado aos pacientes, incluindo os critérios de internação, tratamento da Covid-19, diagnóstico da Covid-19 e outras doenças ou complicações associadas, critérios de internação nos leitos de estabilização e critérios de alta hospitalar e transferência para outras instituições.

Essas documentações foram impressas e disponibilizadas na intranet da instituição para garantir o acesso a todos os profissionais. Atenção especial foi dada a prevenção de infeções entre os pacientes e profissionais de saúde, com fluxos bem definidos de isolamento e uso de EPIs.

Foram realizados treinamentos prático e teórico dos profissionais, bem como orientações contínuas durante os plantões de trabalho. Treinamentos específicos foram desenvolvidos especificamente para os profissionais alocados no HCP. Os indicadores habituais de produção, qualidade, segurança, desfechos clínicos e satisfação do paciente e colaborador foram produzidos deste o início da operação, seguindo o padrão de excelência da SBIBAE.

Foi implementada a prática "Safety Huddle", na qual diariamente as lideranças se reuniam pela manhã com objetivo de avaliar o andamento das operações e possíveis riscos, com objetivo de minimizá-los ou eliminá-los.

Atualizações em relação aos padrões de qualidade e segurança foram feitas sempre que nova recomendação fosse publicada, como por exemplo a Nota Técnica Anvisa 08.2020 para Hospitais de Campanha, de 13 de maio de 2020.

A Manifestante ilustra, portanto, que, os protocolos e fluxos de processos foram descritos e apresentados para Secretaria Municipal de Saúde, que os considerou completos e, portanto, satisfatórios ao atendimento da necessidade.

Análise da Coordenadoria

Embora a Conveniada tenha listado as ações que eventualmente tenha adotado na prestação dos serviços de saúde contratados, registrando que os protocolos e processos foram descritos e apresentados para a Origem, certo é que previsão contratual pactuada foi deveras frágil, ao simplesmente mencionar que caberia à Conveniada a responsabilidade pelas ferramentas de gestão de qualidade assistencial, não prevendo os parâmetros e os mecanismos que a Convenente deveria adotar para monitorar a qualidade da prestação de serviços, bem como proceder às medidas corretivas, se necessárias. Isto posto, ***ratificamos*** *o apontamento.*

2.10. Inconsistência quanto à parcela dos leitos instalados no Hospital de Campanha Pacaembu que se trata de leitos de estabilização, entre a previsão do Termo de Convênio, o cadastro no CNES e a informação constante do processo de pagamento (item 3.12 da Conclusão, fl. 17 da peça 31)

Manifestação da Conveniada (fl. 7 da peça 90)

Nesse quesito, importante destacar que houve o aumento da gravidade do quadro clínico dos pacientes e por isso a ampliação dos leitos de estabilização.

Na ocasião, entendeu a Manifestante que seria possível contemplar essa ampliação no plano que já havia sido apresentado, e deste modo não se identificou necessidade de solicitar complemento e consequentemente o aditivo.

Análise da Coordenadoria

Há que se discordar do entendimento da Conveniada, de que a variação do número de leitos poderia estar contemplada no plano de trabalho apresentado e aprovado, o que ensejaria a desnecessidade de celebração de termo aditivo, posto que tal quantidade estava expressamente prevista na cláusula 4.1 do Termo de Convênio, a saber:

4.1 Serão duas grandes tendas (aproximadamente 7.000 m2), montadas em locais apropriados e definidos pela Prefeitura de São Paulo, totalizando 200 leitos de internação, distribuídos em 10 (dez) blocos com 20 (vinte) leitos cada, para acomodação de pacientes agrupados em alas masculinas e femininas. **Oito leitos** serão disponibilizados para o cuidado de pacientes que evoluírem com piora da condição de saúde, até que melhorem ou seja transferido para uma unidade hospitalar com recursos adequados. (...) (Grifo Nosso)

Tem-se assim o descumprimento a referida cláusula contratual, culminando ainda na incompatibilidade de informações quanto ao número de leitos cadastrados no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, face ao previsto contratualmente e ao efetivamente disponibilizado à Convenente, observando ainda que a Conveniada registrara outrora que já no início da operação teria sido identificada a necessidade de alteração do número de leitos de estabilização (fl. 3 da peça 47). Nessa toada, ***ratificamos*** *o apontamento.*

2.11. Não houve repasse da parcela referente ao mês de junho de 2020 (item 3.13 da Conclusão, fl. 17 da peça 31) Manifestação da Conveniada (fl. 7 da peça 90)

A Manifestante ratifica que a prestação de contas referente ao mês de junho de 2020 foi apresentada a Secretaria Municipal de Saúde e que até o oportuno momento não houve a realização do repasse.

Destaca ainda que referida prestação de contas está em conformidade com o que estabelecido com o Poder Público, inexistindo qualquer inconformidade por parte da Manifestante.

Análise da Coordenadoria

Recorde-se que a ausência de repasse derivava da pendência relativa à respectiva prestação de contas, sobre a qual se tinha aparente conflito de alegações, ao entender a Conveniada que esta estaria em conformidade e tempestividade e, de outro lado, a Origem asseverou que a documentação apresentada descumpria a respectiva legislação.

Consultando o SEI n.º 6110.2020/0008917-0, temos novo desencontro de informações, posto que consta nos autos comprovante de pagamento (SEI n.º 037111962), realizado em 18.12.20, relativo aos serviços prestados em junho de 2020, consoante às Notas de Liquidação e Pagamento n.º 12.038/2020 (SEI n.º 037025323) e de Empenho n.º 1.381/2020, no valor de R$ 5.234.807,00, correspondendo ao valor integral pactuado para o referido mês, todavia, em sua corrente manifestação, de 15.07.21, a Conveniada registrou que tal regularização de pagamento ainda não fora efetivada.

A despeito da discrepância de informações, tal pagamento da Origem foi amparado por manifestação da Assessoria Jurídica da AHM (SEI n.ºs 036961758 e 036962874), que assim concluiu:

Diante de todo o exposto, observado o princípio do contraditório e da ampla defesa, assentado nas manifestações da área técnica, opinamos, s.m.j., pela possibilidade do pagamento do valor do repasse do mês de Junho de 2020, na sua integralidade (R$5.234.807,00), sob pena de caracterizar eventual enriquecimento sem causa da

Municipalidade de São Paulo, com posterior obrigatoriedade do setor competente realizar a análise da prestação de contas, emitindo relatório minucioso e parecer conclusivo.

Após, redirecionar ao Ilmo. Secretário Executivo de Atenção Hospitalar da Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar para ciência e deliberações, sendo que havendo eventuais dúvidas ou discordância do parecer, encaminhar a Chefia imediata (SMS/COJUR) para análise e deliberações.

Sobre a possibilidade de eventual alteração nos repasses realizados, haja vista a possibilidade até então aventada de desconto de valores, com repasse proporcional às despesas incorridas no período, em função do descumprimento das condições fixadas contratualmente, assim consta nas cláusulas 5.6 e 5.7 do Termo de Convênio:

5.6 Os repasses de recursos financeiros serão paralisados e revistos caso verifique-se que a **CONVENIADA** deixou de cumprir, em sua integralidade o Plano de Trabalho, mediante notificação prévia, exceto por culpa da **CONVENENTE** e/ou **ANUENTE**.

5.7 Considerar-se-á como referência para aplicação do dispositivo contido no item anterior, a verificação de período de 30 (trinta) dias no qual tenha a **CONVENIADA** deixado de cumprir em sua integralidade o Plano de Trabalho, retornando-se os repasses somente a partir do momento em que se verifica a regularização da situação que ensejou a suspensão, subordinada a avaliação da **CONVENENTE** e **ANUENTE** sobre a oportunidade e conveniência em manter-se a relação. (Grifos no Original)

Isto posto o convênio somente possuía cláusula de alteração de repasse na eventualidade de descumprimento integral do plano de trabalho, sem prescrever eventuais medidas para hipótese de descumprimento parcial de seus termos, o que se verificou no presente caso, tanto pela execução de despesas acima do valor fixado e pela ausência de contratação de pessoal pactuado, bem como pela mencionada incorreção na prestação de contas.

Nesse sentido, entendemos como oportuno o encaminhamento dado pela referida área jurídica, assim indicando (SEI n.º 036961758):

Reiteramos que caberá a responsabilização/sanção pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas da Lei Federal nº13.019, de 2014, e da legislação específica municipal, pela rejeição da prestação de contas, após transcorridos 45 (quarenta e cinco) da notificação da organização da sociedade civil e do responsável indicado no termo da manifestação conclusiva final, deverá ser instaurada tomada de contas especial, podendo ser aplicadas as sanções previstas no artigo 73, da Lei Federal nº13.019, de 31 de julho de 2014.

Sendo assim, uma vez que constatada irregularidade/omissão na prestação de contas em comento, à entidade deverá ser notificada para sanar a irregularidade, cumprindo com sua obrigação no prazo de 45(quarenta e cinco) dias, conforme artigo 70, §1º da Lei nº13.019/2014, observada as especificidades do Decreto Municipal nº57.575/2016.

A notificação deverá ser dirigida também ao dirigente da OSC indicado como responsável solidário no instrumento celebrado, sendo-lhe garantido o direito ao contraditório e ampla defesa.

Transcorrido o prazo para saneamento da irregularidade ou da omissão, não havendo o saneamento, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve adotar as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento, nos termos da legislação vigente.

O débito decorrente da ausência ou rejeição da prestação de contas, será inscrito na divida ativa municipal, por meio de despacho da autoridade competente.

Eventuais envolvidos em mau uso do recurso poderão ficar responsáveis pela restituição aos cofres públicos dos valores que não forem corretamente empregados na parceria quando sua ação ou omissão tenha dado causa a alguma irregularidade.
De maneira que, dada a repisada fragilidade dos termos contratuais, ao não se fixar possibilidade de eventual desconto de valores por inexecução contratual, ainda mais no presente estágio com alongado interstício do encerramento do Termo de Convênio, restaria a aplicação dos dispositivos legais para se alcançar o ressarcimento face à inexecução contratual por parte da Conveniada, com eventual confirmação após a devida análise da respectiva prestação de contas.
Nesse sentido, foi solucionado o apontamento, pela realização do repasse de recursos referentes ao mês de junho de 2020, efetivada no mês de dezembro de 2020, em que pese a infringência à cláusula 5.2 do Termo de Convênio, cabendo à Origem a tomada das medidas cabíveis no ordenamento jurídico no tocante à inexecução contratual após a necessária análise da respectiva prestação de contas, conforme já enfatizado por seu órgão jurídico.
2.12. Em relação ao contrato de gases medicinais, verificou-se a não sobreposição do objeto contratado com recursos do convênio com a atribuição da contratante de seu fornecimento, cabendo à conveniada demonstrar, quando da apresentação da prestação de contas analítica, que as despesas incorridas se limitaram aos cilindros portáteis/suportes móveis (item 3.14 da Conclusão, fl. 17 da peça 31, com retificação em manifestação, fl. 11 da peça 56)
Manifestação da Conveniada (fl. 8 da peça 90)
Sobre o referido item, cabe esclarecer que a estrutura das tendas possuía Oxigênio central que alimentava as redes, contudo para realização de exames de tomografia, banho, mudança de leitos e transferência externa dos pacientes, foi necessário a utilização de cilindros portáteis/suportes móveis, garantindo a segurança dos pacientes em tratamento com dependência contínua de oxigênio.
Os cilindros adquiridos e abastecidos, foram pagos a partir da emissão de Notas Fiscais, que comprovam o consumo e valor das despesas, devidamente reportadas à SMS via prestação de contas.
Análise da Coordenadoria
O apontamento foi retificado em manifestação anterior, devido à inexistência de sobreposição de objeto ou dispêndio de recursos em despesa contratualmente garantida pela Convenente, registrando-se a necessidade de demonstração pela Conveniada, em prestação de contas, que as despesas se limitaram aos cilindros/suportes móveis.
Considerando a informação ora prestada pela Conveniada de que as notas fiscais que comprovam o consumo e valores de despesa foram reportadas à SMS via prestação de contas, cabe à Origem verificar, no escopo da análise das prestações de contas, se as despesas realizadas pela Conveniada com gases medicinais deram-se somente quanto aos cilindros portáteis/suportes móveis.
2.13. A Entidade executou 265% e 81% a mais do que o previsto, em despesas com terceiros, classificadas em "custos variáveis", nos meses de abril e maio de 2020, respectivamente, em inobservância ao Plano Orçamentário (item 3.15 da Conclusão, fl. 18 da peça 31)
Manifestação da Conveniada (fl. 8 da peça 90)
Considerando o prazo de instalação e execução do hospital de campanha, a intensidade na execução da operação não permitiu a essa Manifestante antecipar discussão sobre a mudança orçamentária.
Análise da Coordenadoria
Diante da ausência de elementos novos a respeito de tal item, ratificamos o apontamento.

2.14. A Conveniada contratou 20% a menos de profissionais em abril e 16% a menos de profissionais em maio, considerando os cargos com descrição correspondente no Plano de Trabalho e nas relações de pessoal da Conveniada (quadros 4 e 5) (item 3.16 da Conclusão, fl. 18 da peça 31)

Manifestação da Conveniada (fls. 8/9 da peça 90)

Com a alta demanda de todas as instituições de saúde e para o fechamento de atendimento COVID, houve escassez de profissionais da saúde para contratação, portanto não havia mão de obra disponível.

Nesse sentido, é clarividente que o cenário da pandemia intensificou a procura de profissionais de saúde devido à alta demanda e superlotação nas unidades de saúde, assim a Manifestante se deparou com a dificuldade de contratação de mão de obra com qualificação mínima, garantindo assim a segurança do paciente.

Outro fator de impacto, foram desistências de profissionais após seleção, aprovação e entrega de documentação para contratação, pois o mercado aquecido gerou as inúmeras oportunidades e altos salários em outras instituições.

Assim, a Manifestante trabalhou com o contingente contratado e continuou com a busca de profissionais no mercado.

Análise da Coordenadoria

Na mesma linha das considerações realizadas na manifestação anterior sobre tal item, os esclarecimentos da Conveniada buscam trazer possíveis justificativas para a irregularidade, mas não têm o condão de superá-la, posto que os repasses financeiros deram-se considerando os elementos – aí inclusa a contratação de pessoal – ali fixados, não sendo encontrada qualquer retificação ao Plano de Trabalho (com ou sem impacto financeiro) que formalizasse a eventual redução do quantitativo de pessoal. ***Ratificamos*** *assim o apontamento.*

2.15. Em relação aos médicos, a Conveniada contratou 16% a menos de carga horária mensal total em abril e 34% a menos em maio, na comparação com o previsto no plano de trabalho (item 3.17 da Conclusão, fl. 18 da peça 31)

Manifestação da Conveniada (fl. 9 da peça 90)

Com a alta demanda de todas as instituições de saúde e para o fechamento de atendimento COVID, houve escassez de profissionais da saúde para contratação, portanto não havia mão de obra disponível.

Análise da Coordenadoria

Sob o mesmo escopo do déficit de contratação de pessoal, ora sobre a contratação inferior em carga horária quanto aos profissionais médicos definidos contratualmente, a Conveniada registra a ausência de mão de obra disponível, não havendo nos autos qualquer alteração que formalizasse a redução da carga horária contratada, com eventual diminuição no valor repassado pela Origem, ***ratificando-se****, portanto, o apontamento.*

2.16. Houve despacho autorizatório de rescisão, com desativação da Unidade em 01.07.20, cabendo à AHM a apresentação no presente autos da prestação de contas finalizadora do Convênio nº 001/AHM/2020, com demonstração analítica das despesas realizadas e respectiva análise conclusiva pelo setor competente, bem como demonstração de devolução dos saldos financeiros remanescentes, nos termos do art. 116, §6.º da LF n.º 8.666/93 (item 3.18 da Conclusão, fl. 18 da peça 31)

Manifestação da Conveniada (fl. 5 da peça 90)

Sobre a questão levantada, importante esclarecer que não houve apontamento da SMS sobre a prestação de contas apresentada pela Manifestante. Nos parece importante obter da Secretaria Municipal de Saúde parecer à respeito.

Análise da Coordenadoria

A prestação de contas do presente Termo de Convênio, conforme se denota pelo SEI n.º 6110.2020/0008917-0, tem sido alvo de alongado imbróglio entre as partes – Convenente e Conveniada – desde junho de 2020, abrangendo discussões a respeito da forma de apresentação da prestação de contas em desacordo à Portaria AHM n.º 102/2013, sendo que, inicialmente, a Conveniada alegara que estaria obrigada a apresentar "Relatório de Execução Financeira", com compreensão incorreta da cláusula 4.4 do Termo de Convênio, e ainda sobre a desobediência de diversos dispositivos que constam do "Manual de Prestação de Contas de Convênios Firmados com AHM", como exemplo a inexistência de conta específica para recebimento de recursos financeiros.

Isto posto, após a realização do último pagamento à Conveniada, em dezembro de 2020, não há nos autos do mencionado processo nenhum documento que ateste a conclusiva análise da prestação de contas apresentada, observando que, em consonância com os apontamentos que constaram do subitem 2.11, o prazo indicado pela Assessoria Jurídica da AHM, de 45 (quarenta e cinco) dias para sanar a irregularidade da prestação de contas já teria se findado com a apresentação de nova documentação, a qual foi novamente considerada em desacordo, conforme manifestação do Núcleo de Avaliação de Resultados da AHM (SEI n.º 036268052), de 01.12.20, sem novas informações a este respeito, tampouco assinalação do prazo após eventual rejeição da prestação de contas.

Do exposto, a análise das prestações de contas do Termo de Convênio permanece sem realização, com ponderação da Origem de que estariam em desacordo com os parâmetros da LF n.º 13.019/2017, do DM n.º 57.575/2016 e da Portaria AHM n.º 102/2013, sem nenhum elemento novo nos autos que demonstrasse a solução de tal feito ou a tomada das medidas cabíveis na legislação vigente, prevalecendo assim a ausência de análise conclusiva pela Origem, bem como a falta de demonstração de devolução dos saldos financeiros remanescentes, conforme disposto no §6.º do artigo 116 da LF n.º 8.666/19936 , repisando o longínquo descumprimento do prazo ali fixado (30 – trinta – dias), recordando que o Termo de Convênio encerrara seus efeitos em 30.06.20.

Nesse sentido, ratificamos o apontamento, destacando o risco ao erário com o pagamento integral do valor relativo a junho de 2020, sem a comprovada tomada de medidas para concluir a análise de prestação de contas e demandar à Conveniada ressarcimento, diante da eventual comprovação de descumprimento e inexecução contratual.

3. CONCLUSÃO

Diante dos esclarecimentos apresentados pela Conveniada, ausente nova manifestação da Origem, consideramos, em relação às conclusões alcançadas pela Auditoria à peça 31, em conjunto com a conclusão alcançada na manifestação à peça 56:

- ***Retificado** o item 3.14, ressalvando a necessidade de a Origem verificar, no escopo da análise das prestações de contas, se as despesas realizadas pela Conveniada com gases medicinais deram-se somente quanto aos cilindros portáteis/suportes móveis;*
- ***Solucionado** o item 3.13, ressalvando a necessidade de a Origem tomar as medidas cabíveis no ordenamento jurídico no tocante à inexecução contratual após a necessária análise da respectiva prestação de contas, conforme já enfatizado por seu órgão jurídico;*
- ***Ratificados** os demais itens."*

A SMS apresentou seus esclarecimentos às peças 98 e 99.

A **Auditoria** reiterou sua última conclusão (peça 102).

A **AJCE**, em novo parecer à peça 104, assim afirmou em conclusão:

> *"Os esclarecimentos apresentados pelos interessados (peças 90, 98 e 99) foram analisados pela Auditoria através dos relatórios de peças 95 e 102, tendo sido solucionado apenas a questão tratada no item 3.13, com ressalva.*
> *De nossa parte, com base nos referidos esclarecimentos, e especialmente nos relatórios de AUD, reiteramos os termos do parecer anterior (peças 60/61), opinando pela irregularidade do* ***Termo de Convênio nº 001/AHM/2020****, em razão dos apontamentos remanescentes (****3.2, 3.4 a 3.8, 3.10 a 3.12 e 3.15 a 3.18****)."*

À peça 111, a **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM** requereu o acolhimento do Convênio em exame, relevando-se as impropriedades apontadas, e, subsidiariamente, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em nome do princípio da segurança jurídica e considerando a inexistência nestes autos de comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano concreto ao Erário, bem como por não vislumbrar dolo, culpa ou má fé por parte dos Agentes Públicos responsáveis.

A **Secretaria Geral – SG**, à peça 113, concluiu sua manifestação como segue:

> "(...) *opino pelo não acolhimento do Convênio nº 001/AHM/2020, considerando os apontamentos 3.2, 3.4, 3.6, 3.7, 3.10, 3.11, 3.12, 3.15, 3.16, 3.17 e 3.18, bem como as ressalvas feitas quanto aos apontamentos 3.13 e 3.14."*

É o relatório.

VOTO

Cuida o TC 6.500/2020 da análise do 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.

Os achados da auditoria, após as manifestações de defesa, passo a transcrever para elucidar os remanescentes:

> *"2.1. Não foi apresentada memória de cálculo para definição e justificativa do quantitativo de leitos necessários nos hospitais de campanha;*
> *2.2. O plano orçamentário apresentado pela entidade não possui detalhamento dos itens de despesa e não constou registro de sua avaliação por parte da Origem no processo administrativo, não restando justificado o montante previsto para o convênio, em infringência ao art. 26, § único, III, da LF n.º 8.666/93;*
> *2.3. Ausência de nexo causal entre os fundamentos jurídicos apresentados pela Assessoria Jurídica e a aprovação do ponto de vista jurídico - formal do convênio entre a AHM e a Sociedade Albert Einstein;*

2.4. Ausência de demonstração de cumprimento em relação ao previsto no parágrafo 2.º do art. 116 da LF n.º 8.666/93, de que, assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva;
2.5. Inadequação do Plano de Trabalho, uma vez que o documento apresentado não traz as informações do §1.º do art. 116 da LF n.º 8.666/93, de forma que não contém dados suficientes para parametrizar a avaliação e controle da execução;
2.6. Intempestividade do montante empenhado para o exercício de 2020, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei n.º 4.320/64;
2.7. Intempestividade na publicação do extrato do termo de convênio no DOC, em infringência ao artigo 26 da LM n.º 13.278/02;
2.8. Ausência de cláusula que indique a contrapartida da entidade conveniada;
2.9. Falta de clareza na redação da cláusula 4.5 do Termo de Convênio, não havendo definição objetiva sobre o uso de ferramentas de gestão de qualidade assistencial;
2.10. Inconsistência quanto à parcela dos leitos instalados no Hospital de Campanha Pacaembu que se trata de leitos de estabilização, entre a previsão do Termo de Convênio, o cadastro no CNES e a informação constante do processo de pagamento;
2.13. A Entidade executou 265% e 81% a mais do que o previsto, em despesas com terceiros, classificadas em "custos variáveis", nos meses de abril e maio de 2020, respectivamente, em inobservância ao Plano Orçamentário;
2.14. A Conveniada contratou 20% a menos de profissionais em abril e 16% a menos de profissionais em maio, considerando os cargos com descrição correspondente no Plano de Trabalho e nas relações de pessoal da Conveniada (quadros 4 e 5);
2.15. Em relação aos médicos, a Conveniada contratou 16% a menos de carga horária mensal total em abril e 34% a menos em maio, na comparação com o previsto no plano de trabalho;
2.16. Houve despacho autorizatório de rescisão, com desativação da Unidade em 01.07.20, cabendo à AHM a apresentação no presente autos da prestação de contas finalizadora do Convênio nº 001/AHM/2020, com demonstração analítica das despesas realizadas e respectiva análise conclusiva pelo setor competente, bem como demonstração de devolução dos saldos financeiros remanescentes, nos termos do art. 116, §6.º da LF n.º 8.666/93."

De início, permito-me expor os motivos que me levam a relevar os achados da auditoria nestes autos, em razão da decretação de emergência por conta da pandemia de COVID-19 e considerando o disposto na Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro – LINDB.

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.

No caso dos presentes autos, trata-se da gestão de serviços de saúde do Hospital Campanha Pacaembu que teve como intuito de envidar esforços no enfrentamento da COVID–19, em colaboração com a Secretaria Municipal de Saúde – SMS.

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.

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

Trago neste momento, a análise do artigo 22 do Decreto-Lei nº 4.657/42, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 13.655/2018:

> *"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública,* ***serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo,*** *sem prejuízo dos direitos dos administrados.*
> *§ 1º.* ***Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.***
> *§ 2º. Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.*
> *§ 3º. As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato."(grifei)*

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 "os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo".

A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro é uma norma jurídica que visa regulamentar outras normas, composta por 30 artigos nos quais aborda a vigência da lei, a aplicação da norma jurídica no tempo e no espaço e as fontes do direito, tendo como objetivo orientar a aplicação do código civil, entre outras. Dentre as principais finalidades da LINDB encontram-se critérios hermenêuticos/critérios de integração do ordenamento jurídico.

O artigo 22 da LINDB visou dar uma direção à interpretação de normas sobre gestão pública, considerando-se os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo.

O intuito do dispositivo legal 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.

Em outros termos, a situação de emergência decretada no Município de São Paulo no Decreto nº 59.283, de 16 de março de 2020 e a LINDB devem guiar o entendimento do Colegiado neste momento.

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.

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").

Os próprios prazos, todos exíguos (a exemplo do prazo de 48 hs para providenciar leito e outros recursos, constante no documento da peça 08), se revela como motivo suficiente e razoável para reconhecer que o gestor tinha inúmeras dificuldades para efetivar a política pública de saúde visando os atendimentos àqueles acometidos pela COVID-19, dada a urgência nas providências a serem adotadas.

> *"Determino, **de forma urgente, no prazo de 48 (quarenta e oito horas)** que V.Sas pactuem Planos de Trabalho específicos, observados os critérios técnicos pertinentes, conforme Plano de Ação SEI nº 027592810, visando a operacionalização dos leitos no Complexo Esportivo do Pacaembu com Instituto de Responsabilidade Social Albert Einstein) (AHM), conforme Portaria 157/SMS-GAB/2020, com dispensa de chamamento público em razão da notória excelência da referida entidade no combate ao COVID-19, observando-se o parecer SEI nº 027509435, bem como com as entidades IABAS e SPDM (CRS-N) para operacionalização dos leitos no Complexo do Anhembi, mediante aditamento aos respectivos contratos de gestão, em razão da logística territorial." (grifei)*

Além, o citado documento demonstra pertinência e adequação ao caput do artigo 24 da LINDB, que guia este voto, que assim prevê:

> *"Artigo 24 - 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".*

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 contexto.

Destaco que a Lei n.º 13.655/2018 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.

A corroborar o entendimento, destaco trecho do artigo de Fernando B. Meneguin e Amanda Flávio de Oliveira[6], 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."*

Outro documento que trago como parâmetro para a decisão trata-se da 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.

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:*

[6] 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 3201). Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 20 mar.2024.

> *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);*

Vê-se que o instrumento citado, recomendava aos magistrados que diante da pandemia de COVID-19 levassem em consideração as consequências práticas de suas decisões.

Isto porque era essencial naquele momento de crise sanitária evitar-se a desorganização do Sistema de Saúde e uma ineficiência alocativa em uma conjuntura que já é de carência de recursos diversos, bem como decisões que acabariam, por vezes, impondo obrigações às autoridades de saúde de impossível cumprimento em curto prazo, em virtude da escassez de recursos humanos, de instalações, de equipamentos e de insumos para o enfrentamento à pandemia da Covid-19.

Penso que não seriam diferentes as razões que me levam ao entendimento, neste momento, de relevar os achados da auditoria no caso em tela.

Destaco que os apontamentos, maior parte de natureza formal, e sob a ótica exposta alhures merecem ser relevados. Ainda, no tocante aos demais itens, nenhum deles representou prejuízos financeiros ao erário.

Pelo todo exposto e razões acima expostas, pondero que diante da situação emergencial da COVID-19, com fundamento no artigo 22 da Lei nº 13.655/2018, julgo **EXCEPCIONALMENTE 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.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 27/05/2024 11:15:20 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo