TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ACO-UTR-471/2025

Processo	-	TC/007301/2021
Denunciante	-	Demanda Ouvidoria 02508.2021.000702-03
Denunciadas	-	Secretaria Municipal da Saúde e Casa de Saúde Santa Marcelina
Objeto	-	Denúncia sobre suposta irregularidade na aquisição de oxímetros

65ª Sessão Ordinária Não Presencial

DENÚNCIA. SMS. CONTRATO DE GESTÃO. AQUISIÇÃO DE OXÍMETROS. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. PANDEMIA. LINDB. 1. A aquisição de equipamentos durante situação emergencial de pandemia está sujeita a avaliação que considere os desafios e limitações reais do gestor público. A contratação obedeceu aos parâmetros da razoabilidade administrativa diante da urgência e da excepcionalidade da crise sanitária. Art. 22, LINDB. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. 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 conhecer da denúncia anônima recebida pela Ouvidoria desta Corte de Contas, a despeito de não preencher todos os requisitos regimentais, uma vez que o anonimato não impede a apuração dos fatos, quando envolvem interesse público e encontram-se na esfera de competência deste Tribunal.

ACORDAM, à unanimidade, no mérito, em julgá-la improcedente, nos termos do artigo 22 da LINDB, visto que os apontamentos não comprometeram o cumprimento dos termos avençados em contexto de situação emergencial decretada em razão da pandemia do covid-19.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar que se cumpra o quanto disposto no art. 58 do RITCMSP, arquivando-se os autos após o cumprimento das demais formalidades legais.

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

São Paulo, 21 de maio de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/hc

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 28/07/2025 14:03:54 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 31/07/2025 16:22:35 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

65ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL

Item 5 – Pleno

TC 7.301/2021 - Secretaria Municipal da Saúde e Casa de Saúde Santa Marcelina - Denúncia anônima de suposta irregularidade na aquisição de oxímetros pela Casa de Saúde Santa Marcelina (Demanda Ouvidoria 02508.2021.000702-03) (FHMC)

DENÚNCIA. AQUISIÇÃO DE OXÍMETROS. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DECORRENTE DA PANDEMIA DE COVID-19. INCIDÊNCIA DA LINDB. IMPROCEDÊNCIA.

RELATÓRIO

1 - Cuida o presente de Denúncia anônima recebida pela Ouvidoria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, sobre suposta irregularidade na aquisição de oxímetros pela Casa de Saúde Santa Marcelina, conforme autorização da SMS-CRSL publicada no DOC de 24/04/2021, no âmbito do Contrato de Gestão nº R010/2015-SMS.G, destinando R$ 905.248,00 (novecentos e cinco mil duzentos e quarenta e oito reais) para o respectivo custeio.

2 - Oficiados para ciência e manifestação a respeito dos fatos expostos na denúncia, a Casa de Saúde Santa Marcelina encaminhou respostas e documentação encartadas às peças 19/27, enquanto a Secretaria Municipal de Saúde deixou transcorrer o prazo 'in albis' (peça 28).

3 - Em sede de Relatório Preliminar, a **Secretaria de Controle Externo** (peça 34 – 05/07/2021) analisou as alegações do Denunciante e as justificativas enviadas pela Organização Social, que confirmou a destinação dos recursos para a aquisição de 4.418 oxímetros, para "atendimento ao Fluxo de Atendimento COVID-19 - Nova Recomendação Técnica – Março de 2021 e às especificações técnicas encaminhadas por e-mail pela SMS (peça 23, fls. 03/04)."

4 - Devido à necessidade de elementos complementares para uma análise conclusiva, a Auditoria pontuou:

> *"que a SMS e a OS sejam instadas a apresentar a memória de cálculo dos quantitativos estimados para cada unidade de saúde, de forma a esclarecer se efetivamente o quantitativo de oxímetros a serem distribuídos por unidade se baseou no volume de exames RT-PCR realizados em cada unidade e qual foi a metodologia para o cálculo, considerando o período de observação esperado e o nível de relação entre as grandezas, bem como para demonstrar a efetiva distribuição e utilização do quantitativo contratado."*

5 - Devidamente oficiadas, encaminharam manifestação prévia a Casa de Saúde Santa Marcelina (peças 43/51) e a Origem (peças 56/57), as quais foram analisadas pela **Secretaria de Controle Externo,** que emitiu o Relatório Conclusivo (peça 60), ressaltando que a Casa de Saúde Santa Marcelina adquiriu 2.209 oxímetros e apresentou comprovação de despesas no valor de R$ 357.858,00 (peça 43, fl. 7 e peça 45), resultante das diferenças no quantitativo e no valor unitário dos equipamentos adquiridos, porém sem justificar as significativas reduções em relação ao montante do aporte financeiro solicitado e ao valor do produto consignados em seu "Plano Orçamentário – Aquisição de Oxímetro – RASTS 11" (peça 24 – fl. 3 – 05/04/2021).

6 - Por conseguinte, concluiu pela "*pela procedência da denúncia, visto que os elementos trazidos aos autos demonstram inconsistências dos critérios utilizados para estimativa do quantitativo, evidências de superestimativa do quantitativo pactuado e subutilização do número de oxímetros adquirido, bem como não suficiência de planejamento e análise crítica da SMS acerca da aquisição pactuada por meio do TA nº 070/2021 ao CG nº 011/2015*" e formulou 5 (cinco) questões para a SMS esclarecer tais procedimentos, quais sejam:

> *(i)• Se houve estudos técnicos e emissão de diretrizes por parte da SMS sobre a quantidade de oxímetros necessários ao atendimento do Fluxo Atendimento COVID-19 – Recomendação Técnica, de Março de 2021;*
> *(ii)• Se houve, previamente à autorização de celebração do TA nº 070/2021 ao CG nº 011/2015, análise crítica do quantitativo sugerido pela organização social, apresentando os resultados da análise efetuada;*
> *(iii)• Qual a forma de controle do cumprimento das diretrizes estabelecidas no Fluxo Atendimento COVID-19 – Recomendação Técnica, em especial quanto à distribuição de oxímetros nos casos previstos, bem como se estas estão sendo integralmente cumpridas no âmbito do Contrato de Gestão nº 011/2015-SMS/CPCSS;*
> *(iv)• Quais as providências adotadas para ressarcimento do saldo não utilizado de R$ 547.390,20, relativo ao TA nº 070/2021 ao CG nº 011/2015;*
> *(v)• Quais as providências adotadas para apuração de prejuízo ao erário pela fragilidade da estimativa efetuada, que resultou na superestimativa do quantitativo pactuado e subutilização dos aparelhos adquiridos pela OS.*

7 - Cientificadas do relatório conclusivo (peça 60) a OS Contratada e a Secretaria Municipal de Saúde pronunciaram-se por meio dos documentos por elas enviados e encartados às peças 71/74 e 97/98.

8 - A SCE ratificou os termos da Conclusão do Relatório Inicial, pela procedência da Denúncia, ressaltando que, embora comprovada a devolução supra referida, a SMS não apresentou os esclarecimentos para os demais itens solicitados no Relatório Conclusivo (peça 60), entendimento ratificado pela Especializada à peça 114 (18/05/2022), quando procedeu ao exame das justificativas apresentadas pela OS à peça 110.

9 - A Auditoria, ao apreciar as supervenientes respostas da SMS, afirmando "que para as referidas aquisições, foram observadas as orientações da equipe técnica de

SMS, por meio do Fluxo Atendimento COVID-19 – Recomendação Técnica" (peças 117 e 131), concluiu, em suas posteriores manifestações (peças 120 e 134 - 05/10/2022 e 29/03/2023), pela procedência parcial da denúncia, e ratificou a não apresentação de esclarecimentos suficientes, pela Origem, acerca dos questionamentos remanescentes e constantes do Relatório Conclusivo.

10 - A Assessoria Jurídica (peça 136), pronunciando-se sobre o processado, registrou que, embora a Denúncia não preencha os requisitos de admissibilidade (art. 55, caput, incisos III e IV e § 1º, do RITCMSP), "o Plenário já se manifestou pela possibilidade de, em nome do interesse público a ser alcançado, conhecer dos fatos narrados para avaliação", e quanto ao mérito, entendeu que, embora a quantidade inicial estimada de 4.418 oxímetros não represente "um absurdo", considerando tratar-se de Organização Social contratada em Contrato de Gestão que abrange grande parte da periferia da Zona Leste da Cidade de São Paulo, os pedidos deveriam ser analisados pelas Coordenadorias Regionais de Saúde, cabendo ao Órgão Julgador a ponderação dos fatos à luz do contexto relacionado à pandemia de COVID-19.

11 - Em conclusão, opinou "pelo conhecimento da Denúncia, em caráter excepcional, e, quanto ao mérito, pela parcial procedência quanto aos quantitativos superestimados e pela improcedência quanto às demais conclusões do denunciante, sem prejuízo das determinações que o Órgão Julgador entender cabíveis. "

12 - Ao pronunciar-se, o Assessor Subchefe (peça 137) acompanhou a conclusão da Assessora pré opinante, ressaltando que a falta de requisitos regimentais decorrentes de denúncia sob a forma de anonimato, seja relevada em razão do interesse público atinente à matéria, além de frisar dois aspectos para fins de ponderação pelo Órgão Julgador, quais sejam: (i) a devolução de R$ 567.383,32 por parte da Organização Social contratada e (ii) a aquisição de produto voltado ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, de acordo com o previsto pelo artigo 22, § 1º2 , da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

13 - A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 140), com amparo nas justificativas trazidas pelas Interessadas, defendeu a regularidade do procedimento analisado e assim requereu o não conhecimento da denúncia ou, subsidiariamente, a sua improcedência ou a aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelos atos em exame.

14 - A Secretaria Geral (peças 17) na linha do parecer da Assessoria Jurídica, igualmente entendeu pela possibilidade da denúncia anônima ser conhecida e, quanto ao mérito, opinou pela procedência parcial da denúncia no tocante aos aspectos relacionados ao planejamento e dimensionamento do quantitativo necessário de oxímetros, bem como destacou que a devolução do saldo não utilizado e a situação de combate à pandemia da Covid-19, permitem sejam ponderados por ocasião do julgamento dos presentes autos, de acordo com o que prevê o artigo 22 da LINDB.

É o Relatório.

VOTO

1 - A presente denúncia, recebida pela Ouvidoria deste Tribunal, foi registrada de forma anônima e sem indicação de meio para resposta (peça 2).

2 - No entanto, a despeito de não preencher todos os requisitos regimentais, esta Corte de Contas tem dado prosseguimento a esse tipo de demanda, uma vez que seu anonimato não impede a apuração dos fatos, quando envolvem interesse público e encontram-se na esfera de competência deste Tribunal (TCs 1183/2018 e 12851/2020).

3 - Nessa linha, CONHEÇO da Denúncia, cujo propósito é apontar irregularidades no procedimento de aquisição de quase 4.550 oxímetros, no valor total de R$ 905.248,20 (novecentos e cinco mil duzentos e quarenta e oito reais e vinte centavos), pela Casa de Saúde Santa Marcela, autorizado mediante despacho da Coordenadoria Regional de Saúde Leste – CRL.

4 - Em uma primeira análise das alegações do Denunciante e das justificativas iniciais apresentadas pela Secretaria Municipal da Saúde e pela referida Organização Social, a Secretaria de Controle Externo verificou tratar-se de repasse de recursos para aquisição de 4.418 oxímetros, no valor unitário de R$ 204,90, como medida para enfrentamento da pandemia da COVID-19.

5 - Indiscutivelmente, os referidos apontamentos da Auditoria indicam impropriedades na aquisição. Contudo, importante salientar que os apontamentos remanescentes são em sua maioria de natureza estritamente formal e não causaram o descumprimento dos termos de prestação de serviços ajustados, tendo sido plenamente atendidos e cumpridos os objetivos da avença. Desse modo, correta a PFM em afirmar que:

> "Embora possam ter ocorrido algumas imprecisões nos cálculos estimativos, é incontroverso que o ineditismo da pandemia COVID-19, aliada à situação de calamidade gerada por doença até então desconhecida, provocou uma situação peculiar: não havia método técnico prévio apto a realizar a previsão exata do número de oxímetros.
> A Origem, por sua vez, valeu-se da experiência da Organização Social contratada no atendimento daquela região da cidade.
> Ademais, a aquisição dos oxímetros não foi motivada por nenhuma espécie de voluntarismo, mas antes porque esta medida tinha por objetivo dar cumprimento ao "Fluxo de Atendimento COVID-19 – Recomendação Técnica", emitido durante a pandemia pela Secretaria da Saúde (SMS).
> Cabe a essa E. Corte ponderar sim sobre o critério adotado pela Origem, mas nunca pautar seu julgamento num ideal de perfeição: naquilo que hipoteticamente a Administração poderia ter feito, sobretudo no calor de uma inédita doença pandêmica.
> Nesse sentido, considerar correto um único critério técnico dentre vários outros possíveis significa transformar a subjetividade em regra.
> Precisa, a este respeito, a seguinte lição doutrinária:

"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. (CINTRA DO AMARAL, Antônio Carlos. Teoria do Ato Administrativo, Belo Horizonte, Fórum, 2008, p. 116).

Além disso, as dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais, de grande magnitude, justificam a aplicação do art. 22 da LINDB (transcrito mais abaixo), como, aliás, bem reconheceu a D. AJCE (Peça 137):

"Ainda, sem prejuízo dos entendimentos acima, tendo em vista que o objeto adquirido se voltava ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, diante das especificidades do caso concreto, algumas das quais destacadas no parecer precedente, parece possível ao julgador, no momento de decidir, considerar elementos fáticos que possam atenuar eventuais apontamentos, na esteira do quanto previsto pelo art. 22, § 1º 2 , da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, desde que as razões para tanto se vinculem aos desafios enfrentados pelo gestor em face das circunstâncias práticas.

Por fim, restou incontroversa a inexistência de prejuízo ao erário, pois, também como bem lembrou a D. AJCE os valores não utilizados foram devolvidos pela contratada (R$ 567.383,32).

"Nada obstante, para efeitos de análise e ponderação, anota-se a devolução de R$ 567.383,32 por parte da Organização Social contratada" (peça 137).

Como demonstrado, não há nestes autos elementos suficientes a impedir o acolhimento dos atos, considerando que nada de substancialmente grave foi noticiado, que pudesse viciar o procedimento havido a ponto de torná-lo nulo, ineficaz ou mesmo irregular.

Nestas circunstâncias, perfeitamente defensáveis os atos praticados pelos responsáveis, porque em nenhum momento se comprovou a existência de prejuízo ou que os serviços ajustados não foram efetivamente prestados.

Como é sabido, o prejuízo não se presume, ele deve ser cabalmente demonstrado.

A invalidação dos atos administrativos deve orientar-se pelo princípio do prejuízo e, ante sua ausência, há que haver ponderação de valores e razoabilidade na interpretação da lei, não ensejando as supostas falhas constatadas declaração de nulidade do procedimento em análise.

Nesse sentido, o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro é expresso, vedando decisões que desconsiderem suas consequências práticas (grifamos):

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Por outro lado, até prova em contrário, milita em favor dos agentes públicos a presunção de boa fé, inerente aos atos administrativos praticados, até mesmo em obediência ao princípio da segurança jurídica.

Nesse sentido, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro exige comprovação de dolo ou erro grosseiro para responsabilização do agente

> público, o que não se cogita, muito menos se comprova, no presente caso (grifamos):
> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.
> (...)
> Ademais, há que se considerar as condições nem sempre perfeitas para o trabalho dos agentes públicos, que não raro precisam se desdobrar para garantir a continuidade dos serviços à população, princípio maior que não pode ser descumprido, o que deve ser ponderado por essa Egrégia Corte, nos termos do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (grifamos), em especial no caso da pandemia COVID-19, como bem ponderou a D. AJCE (cf. supra):
> 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.
> Diante de todo o exposto, requer a Fazenda: (i) o não conhecimento da denúncia; (ii) subsidiariamente, a sua improcedência; e (iii) também subsidiariamente, dada a devolução dos valores (inexistência de prejuízo) pela contratada e em virtude da aplicabilidade do art. 22 da LINDB, requer sejam aceitos os efeitos financeiros produzidos pelos atos em exame. ”

6 - Nessa tangente, necessário também ponderar que a contratação em tela foi realizada durante o período de situação de emergencial da pandemia do Covid-19, que se iniciou no dia 16 de março de 2020, nos termos do artigo 1º do Decreto Municipal nº 59.283/2020. Não obstante a Pandemia não ter sido utilizada como justificativa pela Origem em face das irregularidades apontadas, deve ser consignada que sua existência não pode ser ignorada quando analisadas as execuções de contratos na saúde durante o período pandêmico.

7 - Isto porque, por força do *caput* do artigo 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*. ”

8 - 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]

9 - 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.

10 - 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.

11 - 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.

12 – 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**".

13 - 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.

14 - 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.

15 - 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.

16 - 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").

[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

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

18 - 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.

19 - 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.

20 - 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]

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

> "*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.)

22 - 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)

23 - 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.

24 - Seu inciso I do artigo 1º trouxe expressamente a recomendação em aplicar a LINDB:

---

[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.

> "*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);*

25 - Retomando a análise das irregularidades remanescentes apontadas pela Auditoria observo que elas tratam, em sua maioria, de obrigações formais de responsabilidade da Origem e não de falha nas efetivações destas obrigações. Ademais, os atrasos apontados pela Especializada são razoáveis considerando as dificuldades da pasta no período pandêmico.

26 - Complementarmente, neste caso concreto, como corretamente aponta a PFM em sua manifestação, os esclarecimentos prestados pela Origem nos autos demonstram que que a Pasta realizou a fiscalização, não obstante as falhas razoáveis, dado as circunstâncias do contexto pandêmico, tendo sido providenciada inclusive a devolução do saldo remanescente pela OS contratada, conforme atestado pelo Órgão Técnico.

27 - Consoante o exposto, dado a natureza da maioria dos apontamentos da Auditoria e o fato que eles não representaram prejuízos financeiros ao erário, além de não haver indícios de dolo ou má-fé por parte da Administração, entendo ser caso de julgar a denúncia improcedente, seguindo o disposto no artigo 22 da LINDB, considerando a situação emergencial decretada na Cidade de São Paulo pelo Decreto nº 59.283/2020.

28 - Sendo assim, ante todo o exposto, CONHEÇO da denúncia anônima recebida pela Ouvidoria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, sobre suposta irregularidade na aquisição de oxímetros pela Casa de Saúde Santa Marcelina, conforme autorização da SMS-CRSL publicada no DOC de 24/04/2021, no âmbito do Contrato de Gestão nº R010/2015-SMS.G, e a **JULGO IMPROCEDENTE,** nos termos do artigo 22 da LINDB, eis que os apontamentos não comprometeram o cumprimento dos termos avençados em contexto de situação emergencial decretada em razão da pandemia do covid-19.

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

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 10/06/2025 11:52:41 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo