TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ACO-UTR-336/2026

Processo - TC/008251/2021
Contratante - Secretaria Municipal da Saúde
Contratada - Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde – Iabas (atual Instituto Brasil Saúde)
Acompanhamento da execução do Contrato de Gestão 02/2020-SMS/AHM
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a implantação, o gerenciamento e a execução de serviços de saúde de 150 leitos de terapia intensiva adulto e 30 leitos de internação clínica no Hospital Municipal da Vila Brasilândia, com vistas ao enfrentamento da pandemia pelo coronavírus, está de acordo com o Plano de Trabalho bem como a regularidade da prestação de contas

78ª Sessão Ordinária Não Presencial em Ambiente Virtual

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO DE GESTÃO. SMS. GERENCIAMENTO E EXECUÇÃO DE AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE. PANDEMIA. 1. Falhas graves na governança, no controle e na prestação de contas da execução contratual. 2. Despesas sem lastro documental, inconsistências patrimoniais e financeiras relevantes, quebra da rastreabilidade dos recursos públicos e confusão entre instrumentos contratuais distintos. 3. Identificação de valores expressivos com aptidão direta para glosa e eventual ressarcimento, inviabilizando a aferição da regularidade da aplicação dos recursos. 4. Aplicação ponderada do art. 22 da LINDB, sem afastar o dever mínimo de comprovação, transparência e controle na gestão de recursos públicos. 5. Ausência de demonstração de dolo ou erro grosseiro a justificar responsabilização pessoal dos agentes públicos. Art. 28, LINDB. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. DETERMINAÇÃO. 1. Apresente a conclusão formal e motivada da prestação de contas do Contrato de Gestão, abrangendo os exercícios pertinentes e a documentação cabível. RECOMENDAÇÕES. Aprimore os procedimentos de: (i) governança de fiscalização (cronogramas, atas, relatórios e evidências); (ii) segregação e rastreabilidade de recursos por fonte e por contrato; (iii) controle patrimonial tempestivo; (iv) procedimentos objetivos e impessoais para seleção de pessoal e contratação de terceiros; e (v) qualidade do sistema de prestação de contas, com implantação efetiva do sistema substituto ao WebSAASS e anexação de documentação comprobatória. 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 irregular a execução do Contrato de Gestão 02/2020-SMS/AHM, e em aceitar os efeitos financeiros produzidos, exceto em relação aos itens 4.13, 4.34, 4.42, 4.43, 4.44, 4.45, 4.46, 4.47, 4.48, 4.49 e 4.50.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde que, **no prazo de 90 (noventa) dias**, apresente a esta Corte a conclusão formal e motivada da prestação de contas do referido contrato, abrangendo os exercícios pertinentes e a documentação cabível.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em recomendar à Pasta o aprimoramento dos procedimentos de: (i) governança de fiscalização (cronogramas, atas, relatórios e evidências); (ii) segregação e rastreabilidade de recursos por fonte e por contrato; (iii) controle patrimonial tempestivo; (iv) procedimentos objetivos e impessoais para seleção de pessoal e contratação de terceiros; e (v) qualidade do sistema de prestação de contas, com implantação efetiva do sistema substituto ao WebSAASS e anexação de documentação comprobatória.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Secretaria Municipal da Saúde, ao Instituto Brasil Saúde e aos Responsáveis, arquivando-se os autos após o cumprimento das formalidades legais.

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

São Paulo, 22 de abril de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/hc

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 10/06/2026 14:28:45 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 10/06/2026 16:51:41 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

78ª Sessão Não Presencial, de 07 a 22 de abril de 2026

Item 03 - Pleno

TC/008251/2021 – Secretaria Municipal da Saúde e Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde - Iabas (atual Instituto Brasil Saúde) - **Acompanhamento** - Execução Contratual - Verificar se o Contrato de Gestão 02/2020-SMS/AHM, cujo objeto é a implantação, o gerenciamento e a execução de serviços de saúde de 150 leitos de terapia intensiva adulto e 30 leitos de internação clínica no Hospital Municipal da Vila Brasilândia, com vistas ao enfrentamento da pandemia pelo coronavírus, está de acordo com o Plano de Trabalho bem como a regularidade da prestação de contas (JT)

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO DE CONTRATO DE GESTÃO. SERVIÇOS DE SAÚDE EM CONTEXTO DE PANDEMIA. 1. Falhas graves na governança, no controle e na prestação de contas da execução contratual. Despesas sem lastro documental, inconsistências patrimoniais e financeiras relevantes, quebra da rastreabilidade dos recursos públicos e confusão entre instrumentos contratuais distintos. 2. Identificação de valores expressivos com aptidão direta para glosa e eventual ressarcimento, inviabilizando a aferição da regularidade da aplicação dos recursos. 3. Aplicação ponderada do art. 22 da LINDB, sem afastar o dever mínimo de comprovação, transparência e controle na gestão de recursos públicos. 4. Ausência de demonstração de dolo ou erro grosseiro a justificar responsabilização pessoal dos agentes públicos, nos termos do art. 28 da LINDB. **IRREGULARIDADE DA EXECUÇÃO, COM ACEITAÇÃO PARCIAL DOS EFEITOS FINANCEIROS, EXCETO QUANTO AOS VALORES PASSÍVEIS DE GLOSA.**

RELATÓRIO

1. Trata o presente de Acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão nº 002/2020-SMS/AHM, tendo por objeto a implantação, gerenciamento e execução de serviços de saúde de 150 (cento e cinquenta) leitos de terapia intensiva adulto e 30 (trinta) leitos de internação clínica no Hospital Municipal da Vila Brasilândia, com período de vigência de 12/05/2020 a 11/11/2020, visando ao enfrentamento da pandemia decorrente

de COVID-19. O período auditado foi de maio de 2020 a abril de 2021, tendo sido nesse interregno liquidadas despesas no valor total de R$ 253.467.041,32 (duzentos e cinquenta e três milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil e quarenta e um reais e trinta e dois centavos).

2. A Auditoria iniciou os trabalhos apresentando um Relatório Preliminar com os seguintes apontamentos de irregularidade:

> **4.1.** A Rerratificação do Termo Aditivo n.º 001/2020 não possui data de assinatura, impossibilitando o devido controle e gerando insegurança jurídica (subitem 3.1);
> **4.2.** Não foram elaborados os relatórios mensais de execução do CG pelo Comitê de Monitoramento, e, portanto, não foram produzidos os relatórios previstos na cláusula 9.1.2.1, "c" do CG (subitem 3.2.1);
> **4.3.** Não foram realizadas reuniões e elaborados os relatórios de avaliação da CTA, em contrariedade à cláusula 9.6 do CG (subitem 3.2.2);
> **4.4.** Não foi analisado pela CAF o relatório de execução referente ao exercício de 2020, acompanhado da prestação de contas apresentada pela contratada, em contrariedade à cláusula 9.9 do CG (subitem 3.2.3);
> **4.5.** Não foram realizadas avaliações da execução do CG/002 pela CAF, de forma semestral, em contrariedade à cláusula 9.9.1 do CG (subitem 3.2.3);
> **4.6.** A entrega do relatório de análise de execução referente ao exercício de 2020 foi intempestiva, em contrariedade à cláusula 4.14 do CG (subitem 3.2.4);
> **4.7.** Não foi apresentado comprovante de apresentação à CAF dos relatórios de execução, em contrariedade ao artigo 8º, §2º da LM 14.123/2006 e à cláusula 4.14 do CG 002/2020 (subitem 3.2.4);
> **4.8.** Segundo os relatórios assistenciais mensais elaborados pela OS, a taxa de ocupação hospitalar ficou abaixo do previsto no item III do Anexo I – Descritivo Técnico dos Serviços em todos os meses entre maio de 2020 e abril de 2021. Porém ainda não houve apreciação pelas instâncias competentes e aplicação do seu reflexo na parte variável (subitem 3.2.5);
> **4.9.** Houve atraso na entrega de leitos, configurando descumprimento contratual passível de aplicação das penalidades previstas na cláusula 13 do CG (subitem 3.2.6);
> **4.10.** A rerratificação do termo aditivo n.º 001/2020 para não caracterização de descumprimento contratual no atraso no cronograma de leitos é contrária à cláusula 2.3 do CG (subitem 3.2.6);
> **4.11.** Não foram entregues trimestralmente os relatórios atualizados de bens patrimoniais referentes a 2020 e 2021, contrariando a cláusula 3.10 do CG (subitem 3.3.2);
> **4.12.** Não ocorreram as comunicações de aquisição de bens no prazo máximo de 30 dias após a sua ocorrência, conforme determinado na cláusula 3.3 do CG (subitem 3.3.3);
> **4.13.** Parte dos bens constantes nas notas fiscais, no valor de R$ 1.632.488,74, não foi incluída no relatório atualizado de patrimônio apresentado à SMS, evidenciando potencial falha no controle de bens patrimoniais adquiridos com recursos do contrato de gestão e constituindo infringência à cláusula 3.10 do CG (subitem 3.3.1.4);
> **4.14.** Não constaram, em 5 dos 6 Editais de Seleção de Pessoal analisados por amostragem, os critérios objetivos para classificação de candidatos, violando os

princípios da isonomia e impessoalidade, a cláusula 5.1.1 do CG e a Política de Recrutamento e Seleção da OS (subitem 3.4.2);

4.15. Verifica-se, em abril de 2021, déficit aproximado de 4,8% das horas de trabalho estabelecidas quanto à contratação de pessoal, em descumprimento ao Plano de Trabalho do Termo Aditivo n.º 006/2021 (subitem 3.4.2);

4.16. Houve contratação de médicos por meio de empresa terceirizada, anteriormente à formalização de alteração do Plano de Trabalho, sem justificativa suficiente com comprovação da impossibilidade de contratação direta, em desacordo com as cláusulas 6.7 e 14.10 do CG (subitem 3.4.4);

4.17. A lista de presença dos médicos terceirizados é feita manualmente, preenchida com os horários de entrada e saída de cada profissional, assinada pelo médico e chancelada pelo médico gestor do serviço, o que dificulta um controle mais efetivo da pontualidade dos colaboradores (subitem 3.4.4);

4.18. Não foi apresentada comprovação de publicação do Regulamento de Compras e Contratação de Obras e Serviços no Diário Oficial da Cidade no prazo de 90 dias contados da assinatura do contrato de gestão, em infringência ao art. 19 da LM nº 14.132/06 e (subitem 3.5);

4.19. Não foi apresentada comprovação de envio do Regulamento de Compras e Contratação de Obras e Serviços à contratante no prazo de 15 dias a partir da data de assinatura do contrato, contrariando a cláusula 6.1 do CG (subitem 3.5);

4.20. Os valores pagos às empresas LBGS Grupos de Serviços e MedPlus Serviços Médicos Ltda. nos meses de março e abril de 2021 foram superiores aos previstos no Plano de Trabalho referente ao 1.º quadrimestre do ano, bem como ao valor estimado nos contratos com as empresas, o que denota falta de planejamento adequado na previsão dos recursos orçamentários (subitem 3.5.1);

4.21. Não consta no site do IABAS e nem foi fornecido à auditoria o relatório previsto no Artigo 38 do RCCOS com o resultado da avaliação das propostas da Concorrência Simplificada para contratação de empresa prestadora de serviços médicos (subitem 3.5.1);

4.22. O CNPJ utilizado não foi criado exclusiva e especificamente para sua execução, em infringência ao item 10.1.1 do CG (subitem 3.6.1.1);

4.23. As contas-correntes foram abertas intempestivamente, em datas posteriores ao início previsto para recebimento dos repasses do CG (subitem 3.6.1.1);

4.24. Foram abertas contas-correntes em função da natureza de despesas e movimentações realizadas – Investimento/Obra, Excedentes e Folha, em contraposição à previsão nos itens 10.1.2. e 10.1.3 do CG, quanto à existência de contas-correntes em função da fonte de recursos (subitem 3.6.1.1);

4.25. Houve atraso na apresentação da Prestação de Contas do mês de maio de 2020, em infringência ao item 11.3 do CG (subitem 3.6.1.2);

4.26. Não constam nos processos relacionados ao contrato de gestão as prestações de contas dos meses de outubro, novembro e dezembro de 2020 (subitem 3.6.1.2);

4.27. Ocorreu repasse em valor inferior ao acordado em R$ 13.063.001,40, referente a recursos de investimento para aquisição de equipamentos, em dissonância ao item 10.2 do CG (subitem 3.6.4);

4.28. Houve intempestividade na emissão de 12 notas de empenho, equivalente a 46,66% do total empenhado, infringindo os Artigos 60 e 61 da LF 4.320/1964 (subitem 3.6.4);

4.29. Houve insuficiência de empenho para atender as despesas previstas no CG, no montante de R$ 13.063.001,40, infringindo os Artigos 60 e 61 da LF

4.320/1964, assumindo-se obrigação contratual sem a respectiva disponibilidade de dotação orçamentária (subitem 3.6.4);

4.30. Ocorreram reiterados atrasos quanto à data de repasse de recursos, em descumprimento do item 10.3.1 do CG (subitem 3.6.4);

4.31. As transferências de recursos foram realizadas sem cumprimento dos parâmetros para avaliação de desempenho, em desobediência aos itens 10.3.3, 12.1.1 e 12.1.2 do CG (subitem 3.6.4);

4.32. Houve realização de empenho após o início da execução das despesas a que se refere o respectivo valor, contrariando o Artigo 60 da LF n.º 4.320/1964 (subitem 3.6.4);

4.33. Predomina a utilização da natureza de despesa "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica", em grande parcela de recursos aplicados no custeio de pessoal, da Contratada e de terceirização de serviços para outras empresas, envolvido na prestação de serviços de saúde considerados atividade-fim, em infringência ao art. 18, §1.º da LC n.º 101/2000 (subitem 3.6.4);

4.34. Apurou-se uma variação de R$ 247.264,64, a menor, nos saldos das contas-correntes relativas ao CG, evidenciando a infidedignidade das prestações de contas (subitem 3.6.6 e 3.6.6.1);

4.35. Houve discrepância de competências e valores entre os repassados efetuados e aqueles respectivamente informados no WebSAASS, ocasionando inconsistências junto ao referido sistema (subitem 3.6.6);

4.36. O Sistema WebSAASS não possui estratificação para recursos estaduais, prejudicando a necessidade contratual no tocante à separação de valores para todos os fins, inclusive para verificação contábil, prevista no item 10.1.4 do CG (subitem 3.6.6);

4.37. Foram identificadas divergências entre os saldos iniciais e finais junto ao WebSAASS, prejudicando a confiabilidade nos valores ao longo dos períodos no sistema (subitem 3.6.6); **4.38.** Houve realização de transferências para contas específicas em prazo superior a quarenta e oito horas, em descumprimento ao item 10.2.5 do CG (subitem 3.6.6.1);

4.39. A transferência referente à NLP 65706/21 foi realizada para conta específica divergente da correta, em função da fonte de recurso, em infringência ao item 10.2.5 do CG (subitem 3.6.6.1);

4.40. Ocorreram duas transferências para contas específicas em montante inferior ao repassado pela Contratante, referentes às NLPs 48206/2021 e 65706/2021, em desacordo ao item 10.2.5 do CG (subitem 3.6.6.1);

4.41. A documentação relativa à prestação de contas de dezembro de 2020 – analisada por amostragem – encontra-se incompleta e sem assinatura, em desacordo ao item 11.5 do CG (subitem 3.6.6.2);

4.42. O saldo bancário das contas-correntes ao término de dezembro de 2020 apresenta diferença de R$ 2.664,12, em comparação ao valor apurado no Balancete Financeiro Sintético que acompanhou a prestação de contas do respectivo mês, e de R$ 1.502.664,12, em comparação com o Balancete Financeiro Sintético ora remetido pela Contratada, denotando discrepância e incorreção no acompanhamento de valores realizados no âmbito do CG (subitem 3.6.6.2);

4.43. Foram encontradas diversas inconsistências na documentação que ampara os pagamentos e as movimentações de recursos na prestação de contas de dezembro de 2020, as quais potencializam a fragilidade de análise das informações por meio do WebSAASS (no tocante a eventuais falhas na classificação de fontes e de tipos de despesas), contribuem para deficiências nos controles necessários à eficiente gestão dos recursos (especialmente

considerando as eventuais ausências de documentos comprobatórios ou de base de apuração, falta de carimbos identificadores da Contratada e de atestes de recebimento) e proporcionam riscos na realização de despesas indevidas ou imprevistas nos planos de trabalho do CG e de seus Termos Aditivos, elementos que põem em risco a qualidade de realização das despesas (subitem 3.6.6.2);

4.44. Constam lançamentos de despesas no valor global de R$ 32.893.378,20 no mês de dezembro de 2020, sem a respectiva documentação comprobatória, inviabilizando conferência da destinação desse valor na respectiva prestação de contas (subitem 3.6.6.2);

4.45. Apurou-se diferença a menor de R$ 47.275.414,73 na aplicação dos recursos de maio de 2020 a abril de 2021, em relação à previsão dos planos orçamentários pactuados, o que representa 17,74% do valor total previsto nos Planos de Trabalho do CG, em dissonância com o item 10.2.6 do CG (subitem 3.6.7);

4.46. Houve utilização de classificação genérica de despesas - a título de "DESPESAS DIVERSAS" na prestação de contas do Sistema WebSAASS – no valor de R$ 7.737.834,60, com participação de 3,53% do total de despesas realizadas, a qual inviabiliza a necessária correspondência para acompanhamento da aplicação dos recursos nos níveis previstos nos Planos de Trabalho do CG (subitem 3.6.7);

4.47. Consta lançamento de despesa, no valor de R$ 15.519,63, alocada como unidade 6612 "COORDENAÇÃO TECNICO ADMINISTRATIVO OS - CG 002/2020 - HOSPITAL MUNICIPAL BRASILÂNDIA", sem correspondência com o objeto do CG (subitem 3.6.7);

4.48. Os recursos do CG foram onerados com o montante de R$ 1.879.594,48, a título de Transferências Judiciais da Contratada, sem correspondência com o objeto do CG (subitem 3.6.7);

4.49. Constam lançamentos de despesas, no valor total de R$ 22.728,83, a título de Despesas Bancárias, vedadas pelo Manual de Acompanhamento Financeiro dos Contratos de Gestão (subitem 3.6.7);

4.50. Foram alocadas, em dezembro de 2020, despesas no valor de R$ 32.893.378,20 ao CG, realizadas com recursos de outro Contrato de Gestão (R021/2016), com anuência da Contratante, ocasionando quebra da necessária gestão individualizada dos recursos dispendidos aos contratos de gestão, em desobediência ao item 10.1.5 do CG (subitem 3.6.7); **4.51.** Não constam no processo da contratação a revisão dos quantitativos de pessoal do CG e do Termo Aditivo n.º 001/2020, com os efeitos do Termo de Rerratificação n.º 001/2020, para corresponder à proporcionalidade de custeio aplicada para os meses de maio, junho, setembro e outubro de 2020, inviabilizando a verificação das quantidades e custos de pessoal alocados (subitem 3.6.8);

4.52. Os Planos de Trabalho dos Termos Aditivos n.ºs 002/2020 e 003/2020 contemplam discrepâncias entre os cargos previstos em seus itens V e VI, prejudicando a avaliação das quantidades e custos de pessoal alocados ao CG (subitem 3.6.8);

4.53. A celebração de Termos Aditivos n.ºs 006/2021 e 007/2021 ocorreu em data posterior ao término da validade do cadastro da Contratada como Organização Social junto ao CENTS, em infringência ao art. 4º do DM n.º 52.830/11 (subitem 3.7.1).

3. A Secretaria Municipal da Saúde foi então notificada para apresentar manifestação prévia (peça 21). Tendo o prazo transcorrido *in albis* (peça 26), foi

determinada a reiteração do ofício, sendo instados a se manifestar, na mesma oportunidade, os responsáveis e a Contratada (peça 27).

4. O Instituto Brasil Saúde, atualmente denominação do Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde – IABAS, se manifestou (peça 77), alegando, em síntese, que não lhe compete se pronunciar acerca dos apontamentos relativos a matérias de atribuição exclusiva da Administração Pública, especialmente aqueles referentes às instâncias de acompanhamento, fiscalização e decisões discricionárias da Secretaria Municipal da Saúde (4.1 a 4.5, 4.7 a 4.8, 4.27 a 4.33, 4.35 a 4.36, 4.51 e 4.53). Quanto aos demais itens, sustenta a regularidade de sua atuação, afirmando ter apresentado tempestivamente o relatório anual de execução quando instado (4.6), cumprido o cronograma efetivo de implantação de leitos conforme ajustado em rerratificação motivada por razões operacionais e financeiras, sem inexecução contratual (4.9 e 4.10), observado adequadamente a gestão patrimonial. Esclareceu que diferenças decorrem da exclusão legítima de bens de consumo do inventário (4.11 a 4.13), e que adotou processos seletivos com critérios objetivos efetivamente aplicados, sendo eventuais falhas meramente formais, já que ajustou os quantitativos de pessoal à demanda real, em atenção à economicidade (4.14 e 4.15). Afirmou ter realizado a terceirização excepcional de serviços médicos com respaldo contratual e legal no contexto emergencial da pandemia, com acompanhamento da execução e posterior chancela da Administração (4.16, 4.17 e 4.21). Afirmou ter elaborado e publicado Regulamento de Compras nos termos legais (4.18 e 4.19), e justificou variações entre valores estimados e pagos a prestadores como reflexo da natureza estimativa dos planos de trabalho e da efetiva medição dos serviços (4.20). Alegou que o CNPJ e as contas bancárias foram utilizados para garantir transparência e segregação financeira, sendo eventuais intempestividades irrelevantes e sem prejuízo (4.22 a 4.24). Registrou a apresentação das prestações de contas, com atrasos ínfimos ou falhas formais sanáveis (4.25, 4.26 e 4.41), e reputou esclarecidas as transferências bancárias e divergências como decorrentes de ajustes de fonte e operacionalização do sistema (4.38 a 4.40), e justificada a movimentação de recursos entre contratos como medida excepcional, autorizada pela Administração, sem dano ao erário e posteriormente recomposta (4.44 e 4.50). Sustentou que a execução inferior ao previsto no plano orçamentário decorre da variação da demanda e não configura irregularidade, com previsão de restituição de saldos (4.45), sendo demonstrada a regularidade das despesas classificadas como “diversas” e a inexistência de desvio de objeto (4.46 e 4.47). Considera-se isenta de qualquer responsabilização por bloqueios judiciais, por se tratar de atos ilegais de terceiros sobre recursos públicos impenhoráveis (4.48), e pugna pelo afastamento da irregularidade quanto às despesas bancárias, por serem inerentes e inevitáveis à manutenção das contas exigidas contratualmente (4.49). Requereu, ao final, o saneamento dos apontamentos ou,

subsidiariamente, que eventuais impropriedades remanescentes sejam tratadas como meras recomendações, com o reconhecimento da regularidade da execução contratual (peças 69/76).

5. Retornados os autos à Auditoria, após a efetivação do contraditório, foi realizada a análise dos esclarecimentos prestados (peça 81) e a Especializada concluiu que os apontamentos dos itens 4.1 a 4.12, 4.14 a 4.43 e 4.45 a 4.53 deveriam ser mantidos. Em relação aos itens 4.13 e 4.44, a Área Auditora rerratificou-os para a seguinte redação:

> **4.13.** O relatório atualizado de patrimônio apresentado à SMS não contempla todos os itens classificáveis como bens patrimoniais móveis, evidenciando falha no controle de bens adquiridos com recursos do contrato de gestão e constituindo infringência à cláusula 3.10 do CG;
>
> **4.44.** Constam lançamentos de despesas no valor global de R$ 32.893.378,20 no mês de dezembro de 2020, sem a respectiva documentação comprobatória, relativamente à operação de empréstimos entre diferentes contratos de gestão.

6. Além disso, a Secretaria de Controle Externo também recomendou que a Secretaria Municipal da Saúde: apresentasse manifestação a respeito das medidas adotadas para acompanhamento do quanto informado pela Contratada no tocante à execução de bloqueios judiciais nas contas correntes do CG, (subitem 2.28); informasse e demonstrasse o resultado da análise das prestações de contas relativas ao CG n.º 21/2016, de modo a verificar se houve confirmação da correção do valor transacionado – de R$ 32.893.378,20 – em função dos documentos comprobatórios e dos lançamentos realizados no WebSAASS, face à manifestação de seu Chefe de Gabinete (subitem 2.30).

7. Em continuidade do procedimento fiscalizatório, foi determinada a reiteração da intimação da Secretaria Municipal da Saúde, a fim de que esta se manifestasse acerca das infringências (peça 82). Foi requerida (peça 83) e deferida dilação de prazo (peça 84), após a qual a Municipalidade e o ex-Secretário de Saúde apresentaram esclarecimentos (peças 96, 98 e 102).

8. Em sua manifestação, o ex-Secretário Municipal Edson Aparecido dos Santos sustentou, em síntese, que grande parte dos apontamentos formulados no Relatório de Auditoria refere-se a matérias cuja competência é exclusiva da Administração Pública e de suas instâncias internas de governança, fiscalização, avaliação e controle, não sendo atribuíveis à sua atuação pessoal, razão pela qual deixou de se manifestar sobre diversos subitens (4.1 a 4.5, 4.7, 4.8, 4.27 a 4.33, 4.35, 4.36, 4.51 e 4.53), afirmando que tais questões dependem de providências da Secretaria Municipal da Saúde. Quanto aos pontos enfrentados, aduziu que eventuais falhas formais na rerratificação de termos aditivos não comprometeram a legalidade ou a execução do contrato, tendo sido adotadas para conferir

transparência e evitar enriquecimento sem causa (4.1, 4.10) e que a ausência ou postergação de relatórios, reuniões e avaliações das instâncias técnicas decorreu do contexto excepcional da pandemia de COVID-19, tendo sido emitidos normativos que suspenderam metas e avaliações regulares em razão das circunstâncias excepcionais (4.2, 4.3, 4.5, 4.7, 4.8). Quanto às inconsistências patrimoniais, de prestações de contas e de registros contábeis informou que seriam analisadas e saneadas no âmbito da análise anual pela área técnica competente (4.11 a 4.13, 4.25, 4.26, 4.41, 4.44). Sobre a terceirização médica e falhas em processos seletivos e controles de pessoal demandariam apuração e eventual responsabilização da organização social, não do gestor público (4.14, 4.16, 4.17). No tocante às questões relativas a regulamento de compras, estrutura bancária e sistemas de controle financeiro afirmou que isso extrapolava sua atribuição direta (4.18, 4.21 a 4.24, 4.36), e que os atrasos, insuficiências e intempestividades de empenhos e repasses decorreram de fluxos administrativos, autorizações formais e complementações posteriores, sem caracterizar assunção irregular de despesa ou dano ao erário (4.27 a 4.32). Prosseguiu afirmando que a utilização transitória de recursos de outro contrato de gestão e a celebração de termos aditivos após o vencimento formal do cadastro da OS foram realizadas com anuência da Administração e respaldo jurídico, não incidindo as vedações normativas apontadas (itens 4.50 e 4.53). Ao final, requereu que fossem julgados improcedentes os itens ratificados na manifestação da Auditoria (peças 96 e 98).

9. Seguindo o curso da instrução, a Auditoria analisou as novas defesas juntadas aos autos e considerou retificados os itens 4.32 e 4.53, mas mantidos os apontamentos de 4.1 a 4.31 e 4.33 a 4.52. O item 4.26 foi rerratificado e passou a constar a seguinte redação: *"Não constam nos processos relacionados ao contrato de gestão as prestações de contas dos meses de outubro e dezembro de 2020"* (peça 107).

10. A Assessoria Jurídica, examinando o Relatório de Auditoria, as manifestações da Organização Social contratada, da Secretaria Municipal da Saúde e dos responsáveis, concluiu que permaneceram caracterizados múltiplos descumprimentos contratuais e legais na execução do Contrato de Gestão Emergencial nº 002/2020, tanto por parte da OS contratada, quanto da Administração, envolvendo falhas relevantes na prestação de contas, na utilização e rastreabilidade dos recursos públicos, na transparência, na execução assistencial e nos mecanismos de fiscalização e controle (itens 4.1 a 4.53). O parecer reconheceu que o contexto excepcional da pandemia de COVID-19 constituía circunstância fática relevante e juridicamente ponderável, à luz do art. 22, §1º, da LINDB, mas afirmou expressamente que tal contexto não é suficiente, por si só, para afastar a caracterização das irregularidades, sobretudo quando relacionadas a deveres mínimos de controle, acompanhamento, formalização e correta aplicação dos recursos públicos. Destacou, ademais, que a OS não disponibilizou, de forma adequada e completa,

informações indispensáveis ao exercício da fiscalização pela Administração (itens 4.6, 4.7, 4.11 a 4.13, 4.25, 4.26, 4.34 a 4.44), que houve impropriedades na gestão de pessoal e terceirizações em desacordo com o Plano de Trabalho e com os princípios da impessoalidade e objetividade (itens 4.14, 4.15, 4.16 e 4.17), bem como graves fragilidades na execução financeira, incluindo empenhos extemporâneos ou insuficientes, atrasos de repasses, movimentações bancárias irregulares, despesas sem lastro documental e alocações incompatíveis com o objeto do ajuste (itens 4.27 a 4.33, 4.38 a 4.50). No tocante à Administração, o parecer apontou falhas estruturais de fiscalização e acompanhamento do contrato, ausência de avaliações periódicas pelas instâncias competentes e irregularidades na formalização de atos e nos fluxos orçamentários e financeiros, em afronta à Lei Municipal nº 14.132/2006, ao Decreto Municipal nº 52.858/2011 e à Lei Federal nº 4.320/1964 (itens 4.1 a 4.5, 4.27 a 4.32). Ao final, a Assessoria opinou pela irregularidade da execução contratual, sem prejuízo da ponderação contextual pelo julgador e da adoção de providências adicionais, inclusive remessa de cópia integral dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo, bem como do prosseguimento das análises das prestações de contas e eventual ressarcimento de valores glosados (peças 109/110).

11. A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu nova intimação da Secretaria Municipal de Saúde, à luz do parecer da Assessoria Jurídica (peça 113), o que foi deferido (peça 114) e resultou na apresentação de novos esclarecimentos por parte da Municipalidade (peça 127).

12. Considerando os novos elementos trazidos pela Administração, a Auditoria entendeu estarem solucionados os itens 4.2 e 4.3, e rerratificado o item 4.26, que passou a ter a seguinte redação: *"4.26 As prestações de contas dos meses de outubro e dezembro de 2020 constam do processo SEI 6018.2022/0005136-2, sem demonstração de protocolo de efetiva entrega à época, nos termos contratuais".* Por fim, a Especializada ratificou e manteve os apontamentos 4.1, 4.4 a 4.25, 4.27 a 4.31 e 4.33 a 4.52 (peça 130).

13. Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral, à vista do Relatório de Auditoria, das manifestações da Organização Social contratada, da Secretaria Municipal da Saúde, dos responsáveis e dos pareceres técnico-jurídicos precedentes, concluiu pela permanência de múltiplas irregularidades na execução do ajuste, abrangendo falhas relevantes de gestão, fiscalização e acompanhamento por parte da Administração, bem como descumprimentos contratuais, deficiências na prestação de contas, fragilidades nos controles financeiro-orçamentários e patrimoniais, impropriedades na gestão de pessoal e na contratação de serviços, além de inconsistências documentais e de registros contábeis, que comprometeram a transparência, a rastreabilidade dos recursos e a adequada aferição da eficiência e da qualidade dos serviços prestados (itens 4.1, 4.4 a 4.25, 4.27 a 4.31 e 4.33

a 4.52). Reconheceu, contudo, que parte das falhas se desenvolveu em contexto excepcional e inédito de calamidade pública, marcado por incertezas operacionais, flutuações imprevisíveis de demanda assistencial, dificuldades de planejamento, escassez de insumos e necessidade de remanejamento contínuo de recursos, circunstâncias que recomendam a aplicação do art. 22, *caput* e §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, de modo a permitir ao julgador ponderar os obstáculos reais enfrentados pelos gestores e as consequências práticas de eventual decisão invalidatória. Não obstante tais considerações, a Secretaria Geral endossou as conclusões dos Órgãos Técnicos no sentido de que as irregularidades remanescentes possuem materialidade suficiente para caracterizar o descumprimento do ajuste, razão pela qual opinou, em consonância com a Assessoria Jurídica e a Auditoria, pelo não acolhimento da execução contratual no período examinado, sem prejuízo da avaliação superior quanto às medidas e efeitos jurídicos, financeiros e administrativos cabíveis à luz do interesse público e da segurança jurídica (peças 135 e 136).

14. É o relatório.

VOTO

1. Trago a julgamento o Acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão nº 002/2020-SMS/AHM, tendo por objeto a implantação, gerenciamento e execução de serviços de saúde de leitos de terapia intensiva adulto e de internação clínica no Hospital Municipal da Vila Brasilândia, visando ao enfrentamento da pandemia decorrente do Coronavírus. O referido contrato foi celebrado em caráter emergencial em 12/05/2020, tendo sua vigência encerrada em 23/06/2022, com um total de R$ 577.301.340,29 (quinhentos e setenta e sete milhões, trezentos e um mil, trezentos e quarenta reais e vinte e nove centavos) em despesas liquidadas e pagas.[1]

2. Conforme se extrai da instrução consolidada pelos Órgãos Técnicos, remanesceram como apontamentos de infringência, após contraditório e complementações, os itens 4.1, 4.4 a 4.31 e 4.33 a 4.52, restando solucionados os itens 4.2 e 4.3, retificados/excluídos os itens 4.32 e 4.53, e registrado o ajuste na redação dos itens 4.13, 4.26 e 4.44.

3. Passo ao exame de mérito, organizando a análise por grupos de similaridade, em linha com a sistematização adotada na instrução, por se tratar de metodologia que

[1] Conforme dados extraídos do Sistema Átomo-Radar desta Corte. Acesso em 12fev2026.

favorece coerência decisória e motivação adequada (LINDB, arts. 20 a 22), tal como tenho praticado em processos de minha relatoria envolvendo contratos de gestão em contexto pandêmico e em análises de chamamentos e instrumentos correlatos.

4. De início, então, é necessário considerar o panorama epidêmico tanto no momento em que foi firmado o ajuste analisado, quanto em relação ao período que se seguiu, no qual os serviços foram executados. Cumpre registrar que a contratação ocorreu em maio de 2020, ainda na primeira onda viral, quando o Município já enfrentava crescimento acelerado de casos e pressão sobre a assistência. Relatório situacional da SMS, publicado em 29/05/2020 (com dados consolidados até 20/05/2020 e sínteses que incluem 26 e 27/05/2020), informa que, em 26/05/2020, o Município registrava 51.852 casos confirmados e 174.022 casos suspeitos, com taxa de letalidade informada de 7,16%. O referido relatório também descreve expansão expressiva da capacidade de UTI COVID, de 167 leitos com 123 pacientes (70%) em março para 1.007 leitos de UTI COVID em 26/05, registrando em 27/05 a ocupação de 778 pacientes em 856 leitos operacionais (92%).[2] No mesmo período, dados da Fundação Seade indicam que, em maio de 2020, a média mensal de ocupação de UTIs no Município de São Paulo alcançou 79,9% (e, no Estado, 68,0%), evidenciando patamar elevado de utilização do sistema e justificando a necessidade de respostas administrativas céleres para evitar desassistência.[3]

5. Para além do marco inicial de maio de 2020, é necessário reforçar que a execução fiscalizada alcança fases críticas subsequentes. Em março de 2021, registrava-se, no Estado, ocupação de UTIs para COVID-19 em torno de 80% e risco de colapso, com regiões acima de 90%.[4] No Município de São Paulo, em 05/04/2021, a própria Prefeitura informava ocupação de UTI de 90% na rede municipal e 98% nos hospitais contratualizados, além de 757.287 casos confirmados e 24.921 óbitos.[5] Ainda em abril de 2021, persistia patamar elevado de demanda e ocupação, com indicadores estaduais em torno de 80%

---

[2] Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo. COVID-19: Relatório Situacional (29/05/2020). Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/COVID19_Relatorio_SItuacional_SMS_20200529.pdf. Acesso em 12fev2026.

[3] G1 – São Paulo (Fundação Seade). "Janeiro tem maior taxa de ocupação de leitos de UTI desde maio…" (05/02/2021): informa que, em maio/2020, a média mensal da taxa de ocupação de UTIs foi de 68,0% no Estado e 79,9% no Município de São Paulo. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/02/05/janeiro-teve-maior-media-mensal-de-internacoes-em-leitos-de-uti-desde-maio-do-ano-passado-no-estado-de-sp-diz-seade.ghtml. Acesso em 12fev2026.

[4] UOL. "SP atinge 80% de ocupação de UTI pela 1ª vez; governo teme colapso" (07/03/2021). Disponível em: https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/03/07/sao-paulo-80-ocupacao-de-uti-recorde-colapso.htm. Acesso em 12fev2026.

[5] Prefeitura de São Paulo. Boletim COVID-19 no Município de São Paulo (05/04/2021): 757.287 casos confirmados, 24.921 óbitos; ocupação de UTI 90% (rede municipal) e 98% (contratualizados). Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/w/noticia/boletim-covid-19-no-municipio-de-sao-paulo. Acesso em 12fev2026.

(19/04/2021) e registros de elevada mortalidade no mês, já então entre os mais letais da série, com referência à ocupação de UTI estadual de 85,3% em 14/04/2021.[6]

6. Esse contexto não constitui, por si só, excludente automática de irregularidades, mas integra o quadro decisório que a esfera controladora deve considerar obrigatoriamente, nos termos do art. 22, *caput* e §1º, da LINDB ("primado da realidade"). Como ensina o professor Erik Federico Gramstup, 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".* [7]

7. Em contratos de gestão firmados e executados sob a emergência sanitária da COVID-19, restou pacificado, em votos de minha Relatoria acompanhados pelo E. Plenário, o entendimento de que falhas eminentemente procedimentais ou formais podem ser relevadas ou superadas quando não for demonstrado prejuízo material e quando a decisão de controle possa, se tomada com rigorismo formal excessivo, produzir efeitos desproporcionais sobre a continuidade e a eficiência do serviço público de saúde.

8. Em outros termos, a situação de emergência instalada no Município de São Paulo pelo Decreto Municipal nº 59.283/2020 e a LINDB devem guiar o entendimento desta Corte neste momento.

9. Estabelecidas essas premissas, o exame a seguir distingue, em cada um dos 5 (cinco) grupos identificados, os apontamentos de natureza predominantemente formal – passíveis de superação, desde que demonstrada a ausência de prejuízo material e a possibilidade de saneamento – daqueles de maior gravidade, com impacto sobre a confiabilidade das contas, rastreabilidade, economicidade e aderência do gasto ao objeto, os quais não foram superados e conduzem ao juízo de irregularidade/não acolhimento da execução no período auditado.

10. Começo pelo GRUPO I, que trata das falhas de governança, fiscalização e gestão contratual pela Administração, primeiro pela Autarquia Hospitalar Municipal e,

---

[6] G1 – São Paulo. "Taxa de ocupação de leitos de UTI no estado de SP cai dez pontos percentuais em 15 dias e chega a 80%" (19/04/2021). Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/19/taxa-de-ocupacao-de-leitos-de-uti-no-estado-de-sp-cai-dez-pontos-percentuais-em-15-dias-e-chega-a-80percent.ghtml. Acesso em 12fev2026.
G1 – São Paulo. "Com 15 dias, abril já é o 2º mês em mortes por Covid em SP…" (15/04/2021): referência a 11.883 óbitos no mês até 15/04 e ocupação de UTI estadual em 85,3% em 14/04/2021. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/15/com-15-dias-abril-ja-e-o-2o-mes-em-mortes-por-covid-em-sp-governo-pode-diminuir-restricoes-no-estado-na-sexta.ghtml. Acesso em 12fev2026.

[7] 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.

posteriormente, pela Secretaria Municipal de Saúde. Integram este grupo, por afinidade, os itens 4.1, 4.4, 4.5, 4.7, 4.18, 4.19, 4.30, 4.31 e 4.50.

11. O item 4.1 (rerratificação sem data) configura impropriedade formal que compromete o exercício do controle, mas, isoladamente, não evidencia dano material autônomo, nem traz consequências deletérias à execução da avença ou obstáculos à efetiva prestação de serviços à população. Em linha com precedentes desta Casa, no que se refere aos contratos celebrados no contexto da pandemia da COVID-19 e com o entendimento de que falhas formais podem ser relevadas, quando estas não comprometem a substância, a competitividade, nem a regularidade global, entendo cabível a superação do apontamento, com recomendação de aperfeiçoamento do controle de formalização.

12. Embora os itens 4.4 e 4.5 apontem que a CAF não analisou o relatório anual de 2020, nem realizou avaliações semestrais, trata-se, no caso concreto, de falhas de rito de acompanhamento que não se demonstraram, por si sós, como impeditivas do controle, já que a execução foi amplamente reconstituída e examinada no bojo da instrução e do contraditório, com identificação objetiva — e separada — de achados materiais de maior gravidade em outros pontos (especialmente os ligados a lastro, conciliações e rastreabilidade).

13. Assim, seguindo a lógica que permeia este voto – aplicando o formalismo moderado e a primazia da realidade, à luz do art. 22 da LINDB, e considerando o contexto excepcional da pandemia e as alegadas reestruturações internas, é possível relevar os itens 4.4 e 4.5, recomendando que a SMS assegure atuação tempestiva e documentada da CAF (cronograma, relatórios e avaliações periódicas), como reforço de governança.

14. Em relação ao item 4.7, a infringência reveste-se de caráter predominantemente formal, já que o relatório de execução foi entregue, mas com atraso em relação ao prazo contratual. Neste caso, considerando o contexto da contratação, em meio à pandemia da COVID-19, que demandava priorização do atendimento à população e impunha dificuldades na realização de serviços administrativos, bem como o fato de que esse atraso não inviabilizou o controle externo, nem acarretou prejuízo ao erário, com amparo no art. 22 da LINDB, reputo que o item 4.7 é passível de relevação.

15. Quanto aos itens 4.18 e 4.19, que versam sobre impropriedades relacionadas ao Regulamento de Compras da entidade parceira, notadamente quanto à sua publicação, formalização e envio nos prazos previstos, entendo que tais apontamentos podem ser superados no caso concreto, sem prejuízo de recomendações de aperfeiçoamento. Com efeito, trata-se de falhas de natureza predominantemente procedimental, que, embora relevantes sob a ótica do controle ordinário, não se

demonstraram aptas, no período auditado, a comprometer a lisura das contratações, a impessoalidade dos procedimentos ou a aderência das despesas ao objeto contratual. Tampouco restou evidenciado direcionamento, sobrepreço ou prejuízo material ao erário relacionado à aplicação do Regulamento de Compras.

16. Registre-se, ademais, que o contrato em exame foi celebrado e executado em contexto excepcional de emergência sanitária, no auge da pandemia da COVID-19, circunstância esta que impôs severas restrições operacionais à Administração e às entidades parceiras, exigindo decisões céleres para garantir a continuidade e a efetividade da assistência à saúde. Nessa linha, a aplicação do art. 22 da LINDB impõe que o controle considere as dificuldades reais do gestor e as exigências da política pública sob sua responsabilidade, evitando que impropriedades formais, dissociadas de dano concreto ou de violação substancial aos princípios da Administração Pública, conduzam a conclusões desproporcionais.

17. Cumpre destacar que a superação ora proposta não implica convalidação irrestrita de práticas desconformes, nem afasta o dever de observância futura das normas que regem este tipo de contratação. Ao contrário, desde logo resta expressamente recomendado à Secretaria Municipal da Saúde o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança, publicidade e controle interno, com a regular formalização, atualização e ampla divulgação de seus regulamentos de compras, de modo a prevenir a repetição das impropriedades constatadas.

18. Assim, à luz do formalismo moderado, do consequencialismo decisório e da primazia da realidade, e inexistindo demonstração de prejuízo material, dolo ou má-fé, ficam superados os itens 4.18 e 4.19.

19. Quanto aos itens 4.30 e 4.31, a Auditoria consignou, respectivamente, que *"ocorreram reiterados atrasos quanto à data de repasse de recursos"*, em descumprimento do item 10.3.1 do Contrato de Gestão, e que *"as transferências de recursos foram realizadas sem cumprimento dos parâmetros para avaliação de desempenho"*, em desobediência aos itens 10.3.3, 12.1.1 e 12.1.2 do Contrato de Gestão.

20. À primeira vista, os apontamentos se revestem de relevância, porque a previsibilidade do fluxo financeiro é componente essencial do modelo de contrato de gestão: sem repasses tempestivos e com disciplina de desembolso vinculada ao desempenho, a entidade parceira tem dificuldade de planejar contratações, manter cadeias de suprimento e cumprir obrigações assistenciais e trabalhistas. Todavia, a própria instrução técnica reconhece que a pandemia impôs mudanças rápidas de prioridade e necessidades novas, com remanejamentos contínuos entre itens críticos (EPI, oxigênio,

equipamentos, leitos, ventiladores etc.), o que pode ter contribuído para diferenças entre planejamento e execução, em contexto excepcional e inédito.

21. Nessa perspectiva, a superação dos itens 4.30 e 4.31 é juridicamente possível quando se aplica o comando do art. 22 da LINDB (primazia da realidade), ponderando as circunstâncias práticas que limitaram e condicionaram a ação administrativa na gestão de recursos durante a emergência sanitária, e os arts. 20 e 21 (consequencialismo e modulação de efeitos).

22. Note-se que o contrato foi firmado em maio de 2020, quando já se registrava forte pressão assistencial e elevado nível de ocupação/implantação de leitos. O próprio relatório situacional da SMS descreve expansão acelerada de capacidade e ocupação elevada de UTI COVID no período, cenário que exigia decisões rápidas para manter a resposta assistencial. Em abril de 2021, já no auge da segunda onda, persistiam índices críticos de ocupação de UTI, reforçando que a prioridade do gestor, na prática, era garantir o funcionamento dos leitos contratados e a continuidade do serviço em um ambiente de elevada instabilidade.

23. Por fim, sem minimizar a essencialidade da avaliação de desempenho — que permanece como eixo estruturante do modelo e deve ser reforçada por determinações —, a superação aqui se apoia em um ponto fático decisivo: não se identificou, nos elementos destacados da instrução, comprovação de que os atrasos de repasse tenham inviabilizado o funcionamento dos leitos contratados ou causado descontinuidade assistencial diretamente atribuível ao fluxo financeiro, em um contexto em que a rede demandava operacionalidade imediata e ajustes permanentes.

24. Assim, por proporcionalidade e pela necessidade de evitar que a decisão de controle imponha consequências descoladas do cenário emergencial, julgo superados os itens 4.30 e 4.31.

25. Quanto ao item 4.50, diferentemente do que se verificou nos itens 4.30 e 4.31, não se está diante de ajustes operacionais ou de gestão financeira impostos pela imprevisibilidade da pandemia, mas da utilização de recursos vinculados ao Contrato de Gestão dos leitos COVID-19 para o custeio de despesas realizadas no âmbito de outro ajuste, ainda que com anuência administrativa.

26. Essa circunstância rompe a lógica que sustentou a superação dos apontamentos anteriores: enquanto os atrasos de repasse e a flexibilização da vinculação a desempenho foram analisados à luz da necessidade de preservar a continuidade do funcionamento dos leitos contratados, essenciais para o atendimento da demanda de internação clínica ou de UTI, no item 4.50 restou evidenciada a afetação de recursos originalmente destinados à resposta emergencial específica (leitos COVID) para finalidades

diversas, sem a necessária individualização contábil e financeira, comprometendo a rastreabilidade e a transparência do gasto público.

27. Nesse contexto, ainda que as despesas alocadas possam, em tese, corresponder a necessidades legítimas da política de saúde em sentido amplo, não se confundem com a prioridade estrita que orientou a contratação emergencial dos leitos COVID-19, cuja razão de ser era assegurar capacidade instalada e resposta imediata à crise sanitária. A pandemia, embora tenha imposto remanejamentos e escolhas difíceis ao gestor, não autoriza a diluição da vinculação finalística dos recursos nem a quebra da gestão individualizada entre contratos de gestão, sob pena de esvaziar os mecanismos mínimos de controle e responsabilização. Por essa razão, ao contrário dos itens 4.30 e 4.31, em que não se comprovou prejuízo à operação dos leitos, o item 4.50 não comporta superação, por encerrar risco concreto à confiabilidade das contas e ostentar aptidão direta para glosa/ressarcimento, a ser apurada de forma conclusiva na prestação de contas, com a devida conciliação documental e financeira.

28. Assim, quanto ao item 4.50, acompanho os Órgãos Técnicos por sua manutenção, com determinação de análise conclusiva da prestação de contas e eventual glosa/ressarcimento por parte da Secretaria Municipal da Saúde.

29. Segue-se com a análise dos apontamentos do GRUPO II, que reportam falhas de execução assistencial e gestão de recursos humanos: integram este grupo os itens 4.8, 4.9, 4.10, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17, 4.51 e 4.52.

30. No que se refere ao item 4.8, a Auditoria apontou que, segundo os relatórios assistenciais mensais, a taxa de ocupação hospitalar manteve-se abaixo do previsto no Plano de Trabalho durante o período analisado, sem que houvesse apreciação pelas instâncias competentes e aplicação do reflexo correspondente na parte variável do contrato.

31. Todavia, tal constatação deve ser analisada à luz do contexto excepcional da pandemia de COVID-19, na qual as taxas de ocupação hospitalar não seguiram padrões lineares ou previsíveis, diferentemente do que ocorre em períodos de normalidade assistencial. Informações oficiais divulgadas pela Secretaria Municipal da Saúde ao longo de 2020 e 2021 evidenciam[8] que a rede municipal de saúde esteve sujeita a oscilações

[8] Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo. **Boletins Epidemiológicos e Relatórios Situacionais da COVID-19 no Município de São Paulo (2020–2021)**, que registram períodos de ocupação crítica de leitos de UTI COVID, com hospitais municipais e contratados operando próximos ou em 100% de sua capacidade, especialmente durante as ondas epidêmicas de 2020 e do primeiro semestre de 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia_em_saude/doencas_e_agravos/coronavirus/. Acesso em: 13 fev. 2026.

abruptas de demanda, com momentos de pressão extrema e risco de colapso — inclusive com hospitais operando próximos ou acima de 90% de ocupação de leitos de UTI COVID — seguidos, em intervalos relativamente curtos, por quedas expressivas de ocupação, em razão da abertura emergencial de novos leitos, hospitais de campanha e, posteriormente, da alteração do perfil epidemiológico com o avanço da vacinação.

32. Com efeito, boletins e comunicados institucionais da Prefeitura de São Paulo registram que, no auge da pandemia, especialmente entre 2020 e o primeiro semestre de 2021, a Administração Municipal promoveu expansões e reduções rápidas da capacidade instalada, abrindo e fechando leitos conforme a evolução das ondas epidêmicas, o que impactou diretamente as taxas de ocupação observadas mês a mês.[9]

33. Essa dinâmica, típica de um cenário de emergência sanitária prolongada, revela que eventuais períodos de ocupação inferior ao pactuado não decorrem, necessariamente, de falhas de planejamento ou de subutilização indevida dos leitos, mas de um ambiente marcado por elevada incerteza, surgimento de variantes, mudanças abruptas no comportamento da demanda e necessidade permanente de redimensionamento da oferta assistencial.

34. Nesse contexto, a prioridade material da contratação emergencial foi assegurar que os leitos estivessem efetivamente implantados, equipados e operacionais, aptos a absorver picos súbitos de internação, finalidade que se mostrou compatível com a lógica da política pública adotada no enfrentamento da COVID-19.

35. Não há, nos autos, comprovação de que a ocupação inferior ao pactuado, em determinados períodos, tenha resultado de omissão, desmobilização injustificada de leitos ou negativa de atendimento, ou tampouco que tenha causado prejuízo à resposta assistencial do Município. À luz do art. 22 da LINDB, que impõe a consideração das dificuldades reais do gestor e das exigências da política pública a seu cargo, julgo superado o item 4.8, ressalvando-se que, em contextos não emergenciais, a aplicação dos mecanismos de avaliação e da parte variável deve observar estritamente os parâmetros contratuais.

36. No caso dos apontamentos 4.9 e 4.10, está-se diante de um núcleo material do objeto contratado: a disponibilização tempestiva de leitos de UTI e internação

[9] Prefeitura de São Paulo – Secretaria Municipal da Saúde. **Painel COVID-19 – Município de São Paulo**, com dados históricos sobre ocupação de leitos hospitalares e de UTI, demonstrando variações abruptas da taxa de ocupação ao longo da pandemia, inclusive redução significativa a partir do segundo semestre de 2021 em razão da expansão da capacidade instalada e do avanço da vacinação. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia_em_saude/doencas_e_agravos/coronavirus/painel_covid-19/. Acesso em 13fev2026.

clínica para o enfrentamento da COVID-19. A instrução registra que houve atraso na entrega de leitos, caracterizando descumprimento contratual passível de penalidades (cláusula 13), e que a rerratificação do TA 001/2020 foi utilizada para afastar a caracterização do descumprimento, em contrariedade à cláusula 2.3 do contrato. Em contexto pandêmico, a excepcionalidade não reduz — ao contrário, amplifica — o dever de cumprimento do cronograma, pois a prioridade máxima da política pública era ter capacidade instalada em funcionamento quando a demanda aumentava. Assim, se em tempos normais atrasos já seriam relevantes, em emergência sanitária eles ganham gravidade adicional, porque podem significar perda de resposta assistencial justamente quando ela é mais necessária.

37. A pandemia, é verdade, gerou obstáculos reais (logística, insumos, escalas, equipamentos e expansão acelerada), e isso deve ser considerado como contexto, mas não como salvo-conduto. Para que se cogitasse a superação deste ponto seria indispensável prova robusta e específica de inviabilidade. E nesse sentido, a Contratada não apresentou documentação contemporânea que demonstrasse impedimentos concretos e inevitáveis, como falta comprovada de equipamentos críticos no mercado, interdições, impossibilidade técnica atestada, cronogramas replanejados com justificativas, registros formais de gestão de risco, medidas mitigatórias, ou mesmo comunicação tempestiva à Municipalidade com proposta de recomposição.

38. Assim, considerando que os leitos COVID eram o objeto central e não há, nos elementos destacados da instrução, demonstração inequívoca de que o atraso foi inevitável e adequadamente gerido, os itens 4.9 e 4.10 devem ser considerados irregulares, com registro expresso de que, mesmo sob excepcionalidade, o ônus de demonstrar inviabilidade e de formalizar reequilíbrios/ajustes por via adequada era da Secretaria e da Organização Social. Ausente esse lastro probatório e jurídico, prevalece o juízo de irregularidade nos itens 4.9 e 4.10.

39. Quanto ao item 4.14, a Auditoria registrou que, em 5 dos 6 editais de seleção analisados por amostragem, não constariam critérios objetivos de classificação, com potencial violação à isonomia e impessoalidade. No entanto, a própria Contratada esclareceu que a ausência, nos editais, de referência expressa à prova objetiva decorreu de lapso material/erro de redação, em contexto de extrema urgência para evitar desassistência.

40. Na prática, as provas objetivas foram efetivamente realizadas em todos os certames, de modo que a classificação ocorreu com base em critério objetivo, e não por avaliação discricionária. À luz do formalismo moderado e da instrumentalidade das formas, o que se controla aqui é se houve seleção com parâmetro verificável e se foi preservada a

isonomia no procedimento. A defesa demonstrou que o método objetivo existiu e foi aplicado na prática. Nessa linha, julgo superado o item 4.14.

41. No tocante ao item 4.16, a Auditoria apontou a contratação de médicos por empresa terceirizada antes da formalização de alteração do Plano de Trabalho, sem justificativa suficiente que demonstrasse impossibilidade de contratação direta. A defesa, contudo, apontou que o próprio contrato previa excepcionalmente a possibilidade de terceirização de atividade-fim, desde que vinculada à urgência e à continuidade do serviço, e que, no contexto da COVID-19 — quando era necessária mobilização imediata de profissionais para manter a assistência — a terceirização foi medida de contingência para assegurar prestação ininterrupta, compatível com a lógica emergencial da Lei Federal nº 13.979/2020 (presunção de emergência nas contratações voltadas ao enfrentamento da pandemia).

42. Ademais, a Contratação foi posteriormente chancelada pela Administração por meio de termos aditivos subsequentes e havia acompanhamento da execução (controle por folhas de ponto), o que reforça a constatação de que se tratou de solução operacional para garantir a assistência, e não de burla deliberada ao plano. Assim, ponderando o cenário excepcional e a finalidade de continuidade assistencial, e inexistindo, na instrução destacada, demonstração de dano ou enriquecimento ilícito, considero superado o item 4.16.

43. O item 4.15 aponta que, em abril de 2021, houve déficit aproximado de 4,8% das horas de trabalho estabelecidas, em descumprimento ao Plano de Trabalho do Termo Aditivo nº 006/2021. Trata-se de achado que incide sobre o núcleo material da avença, já que a contratação emergencial foi concebida para colocar e manter em operação leitos e equipes assistenciais em contexto de calamidade. Desse modo, horas-homem não prestadas podem representar, simultaneamente, risco de desassistência, por insuficiência de cobertura assistencial, turnos incompletos, sobrecarga de equipes ou redução de capacidade operacional, e potencial prejuízo ao erário, caso tenha havido remuneração incondizente com a efetiva disponibilidade da força de trabalho pactuada.

44. A invocação do contexto pandêmico, embora relevante para compreender a volatilidade da demanda e as dificuldades reais do gestor (LINDB, art. 22), como muitas vezes ressaltado neste voto, não autoriza presumir a regularidade da entrega de horas contratadas sem lastro probatório específico. A própria Organização Social sustentou que o Plano de Trabalho seria “cenário estático” e que a diferença de 4,8% decorreria de “pequenos ajustes” em nome da economicidade, mas essa linha argumentativa, por si só, não substitui prova contemporânea de que a assistência permaneceu integral e que eventual redução de horas foi compensada por medidas equivalentes (escalas

efetivamente cumpridas, substituições documentadas, produção compatível com a capacidade pactuada, e registros de cobertura assistencial).

45. Em contratos de gestão, especialmente no componente de recursos humanos, o ônus de demonstrar que a execução material permaneceu compatível com o pactuado é indissociável da *accountability do* modelo.

46. Assim, à falta de demonstração de que o déficit apontado não implicou redução de capacidade assistencial ou pagamento sem correspondente prestação, acompanho o entendimento dos Órgãos Técnicos, pela manutenção da irregularidade do item 4.15, com determinação para que a Secretaria Municipal da Saúde analise o quadro consolidado de pessoal por função e turno, as escalas executadas e a correlação com a produção assistencial do período, e afira se houve compensação, glosa ou recomposição cabível.

47. O item 4.17 registra que a lista de presença dos médicos terceirizados era realizada manualmente, com horários de entrada e saída preenchidos e assinados pelo profissional, além de chancelados por médico gestor, o que dificulta um controle mais efetivo da pontualidade.

48. Embora o apontamento revele fragilidade do mecanismo de controle, seu conteúdo se situa, predominantemente, no plano procedimental/forma de registro, e não na comprovação de ausência de prestação do serviço. Em contexto de contratação emergencial para enfrentamento da COVID-19, em que a implantação rápida de equipes e rotinas era condição para manter a assistência funcionando, é juridicamente admissível reconhecer que o controle de frequência — especialmente no início do ajuste — se estruturou com instrumentos de menor maturidade tecnológica, privilegiando a operacionalidade imediata e a continuidade do atendimento.

49. Extrai-se dos autos que houve comprovação mensal da execução, por meio de folhas de ponto e controles apresentados no ciclo de prestação de contas, o que indica que havia algum lastro documental para verificação posterior, ainda que não pelo melhor meio, que seria o sistema eletrônico. Nessa moldura, e aplicando-se o formalismo moderado e o art. 22 da LINDB quanto às circunstâncias práticas, entendo cabível considerar superado o item 4.17, mas com a ressalva que isso não exclui a possibilidade, em contratações e terceirizações futuras do serviço em situação de normalidade institucional, de ser exigido controle eletrônico ou mecanismo equivalente, assegurando rastreabilidade de frequência e reduzindo risco de inconsistências.

50. Os itens 4.51 e 4.52 referem-se a impropriedades de caráter acessório, relacionadas a falhas de registro, controle ou formalização de informações no âmbito da execução e da prestação de contas, sem que se tenha evidenciado impacto material sobre

a execução do objeto, desvio de finalidade ou prejuízo ao erário. Conforme se depreende do relatório técnico, tais apontamentos não dizem respeito à inexecução contratual nem à aplicação indevida de recursos, mas a inconsistências formais na organização e na apresentação de dados, cuja origem está associada à complexidade operacional do ajuste e às limitações do sistema de controle utilizado, especialmente em contexto de execução emergencial. Não se constatou, a partir desses itens, qualquer comprometimento da regularidade substancial da gestão, tampouco efeitos concretos adversos à economicidade, à eficiência ou à continuidade dos serviços prestados.

51. Sob o prisma jurídico, a manutenção dos itens 4.51 e 4.52 como irregularidades autônomas não se mostra adequada, na medida em que suas consequências práticas são inexistentes ou meramente reflexas, insuficientes para sustentar juízo de reprovação material. O artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro impõe que a atuação do controle considere as circunstâncias concretas do caso e os resultados efetivamente produzidos, vedando soluções baseadas em formalismo excessivo quando ausente dano ou reprovabilidade qualificada da conduta. Nesse contexto, tratando-se de falhas de natureza formal, sem repercussão financeira, sem demonstração de dolo ou má-fé e sem impacto na execução do objeto, revela-se juridicamente legítima a relevação dos itens 4.51 e 4.52, sem prejuízo de eventual recomendação de aprimoramento procedimental, preservando-se a proporcionalidade, a segurança jurídica e a racionalidade do controle externo.

52. Sigo com a análise, agora com o Grupo III de apontamentos, relativos a falhas de execução orçamentária e financeira, contidas nos itens 4.27, 4.28 e 4.29.

53. Os itens 4.27, 4.28 e 4.29 tratam, respectivamente, de repasse inferior ao pactuado para investimentos, empenhos intempestivos e insuficiência de empenhos, em desconformidade com o cronograma financeiro previsto no Contrato de Gestão. Embora tais achados revelem falhas do ponto de vista da técnica orçamentária e da disciplina formal da execução da despesa, a análise deve observar a jurisprudência consolidada deste Tribunal, segundo a qual a intempestividade e a insuficiência de empenho, por si sós, não conduzem automaticamente ao juízo de irregularidade, quando ausente demonstração de dano ao erário, de desvio de finalidade ou de comprometimento da execução do objeto, especialmente em contextos excepcionais.

54. No caso concreto, a execução do contrato ocorreu integralmente sob o regime de emergência sanitária, em cenário marcado por forte instabilidade fiscal, reprogramações contínuas de despesas, alterações rápidas de prioridades assistenciais e necessidade de respostas imediatas para preservação da capacidade hospitalar. A própria instrução evidencia que os desembolsos e empenhos foram ajustados ao longo do tempo, com recomposição posterior, não se extraindo dos autos prova de que os empenhos

intempestivos ou a menor tenham resultado em paralisação de investimentos essenciais, interrupção da assistência ou pagamentos dissociados da efetiva prestação dos serviços. Nessa moldura, a irregularidade apontada mantém natureza predominantemente formal, relacionada ao momento e à técnica do registro orçamentário, e não à substância do gasto público realizado.

55. Além disso, a aplicação do art. 22 da LINDB impõe que o controle considere as dificuldades reais do gestor e as exigências concretas da política pública sob sua responsabilidade. No caso em tela, em se tratando de enfrentamento da COVID-19, a prioridade máxima da Administração era assegurar a disponibilidade e a continuidade dos serviços assistenciais, ainda que isso implicasse ajustes sucessivos na execução orçamentária e financeira. Exigir, *a posteriori*, rigidez absoluta no cumprimento de cronogramas de empenho, sem correlação com prejuízo material, importaria em formalismo excessivo e em desconsideração do caráter extraordinário do período analisado, em desconformidade com a orientação consequencialista que informa a LINDB e a própria jurisprudência desta Corte.

56. Diante desse conjunto, e inexistindo demonstração de dano ao erário, de desassistência ou de frustração do objeto contratual, reputo superados os itens 4.27, 4.28 e 4.29, sem prejuízo de recomendação à Pasta da Saúde para que, em contextos de normalidade administrativa, observe rigorosamente a tempestividade e a suficiência dos empenhos, de modo a reforçar a previsibilidade financeira, a transparência da execução e a aderência às normas de direito financeiro.

57. Passo, então, à análise dos apontamentos reunidos no GRUPO IV, que se referem a prestação de contas, controles, sistemas (WebSAASS) e rastreabilidade. Integram este grupo os itens 4.6, 4.11, 4.12, 4.13, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23, 4.24, 4.25, 4.26, 4.33, 4.34, 4.35, 4.36, 4.37, 4.38, 4.39, 4.40, 4.41, 4.42 e 4.43.

58. Quanto ao item 4.6 (intempestividade de relatório anual), e aos itens 4.11 e 4.12 (tempestividade de relatórios patrimoniais e comunicação de bens), as impropriedades são predominantemente formais, cuja gravidade, nos termos já enfrentados neste voto, deve ser apreciada à luz do art. 22 da LINDB e da jurisprudência desta Corte. Em não havendo demonstração de prejuízo material e se a Administração dispõe das informações em processos de prestação de contas/controle, a forma não deve prevalecer sobre a finalidade.

59. Nessa toada, itens formais podem ser relevados quando não comprometem a regularidade substancial ou a execução do ajuste. Considerando, ainda, no caso concreto, o contexto da pandemia de COVID-19, e que os apontamentos se limitaram aos atrasos registrados no cumprimento de obrigações, mas não se

caracterizaram como inadimplemento, as infringências dos itens 4.6, 4.11, 4.12, podem ser relevadas, excepcionalmente, face às dificuldades que se apresentavam naquele período. Ressalte-se, mais uma vez, que a relevação neste caso se dá apenas nos estreitos limites do caso analisado, não devendo gerar precedente que autorize a violação de cláusulas contratuais de forma rotineira e sistemática.

60. Quanto aos itens 4.22, 4.23 e 4.24, relativos à utilização de CNPJ não criado exclusivamente para a execução do contrato e à abertura de contas bancárias de forma intempestiva e estruturadas por natureza de despesa, e não por fonte de recursos, entendo que tais apontamentos comportam superação no caso concreto, por consistirem em impropriedades de caráter predominantemente formal e instrumental, sem demonstração de prejuízo material ou de comprometimento da execução do objeto contratual.

61. Com efeito, embora o contrato previsse a segregação por fonte e a utilização de estrutura bancária específica como mecanismos de controle, os elementos constantes dos autos indicam que a movimentação financeira ocorreu de forma identificável e rastreável, tendo sido possível à Auditoria reconstruir os fluxos de recursos, verificar despesas e apontar impropriedades específicas em concreto. Não se evidenciou que a utilização de CNPJ diverso, ou a modelagem das contas bancárias, com abertura extemporânea, tenha inviabilizado o controle, tampouco que tenha dado causa, por si só, a pagamentos indevidos, desvio de finalidade ou frustração da política pública de saúde executada.

62. Ademais, a execução do contrato deu-se em contexto excepcional de emergência sanitária, no qual a prioridade administrativa recaiu sobre a implantação célere e a manutenção do funcionamento dos leitos, sendo legítimo reconhecer, à luz do art. 22 da LINDB, que soluções administrativas menos aderentes ao modelo ideal de segregação foram adotadas para viabilizar a operacionalidade imediata do serviço. Nessas circunstâncias, a adoção de interpretação excessivamente formalista conduziria a juízo desproporcional, dissociado das dificuldades reais enfrentadas pelo gestor e da finalidade pública perseguida.

63. Ressalte-se, por fim, que a superação ora proposta não implica convalidação irrestrita da prática, nem dispensa o dever de aprimoramento dos controles. Por essa razão, superam-se os itens 4.22 e 4.24, com recomendação expressa à Secretaria que é necessário, em contextos de normalidade administrativa, assegurar a segregação financeira por fonte e por contrato, de modo a fortalecer a governança e reduzir riscos futuros.

64. Quanto aos itens 4.25 e 4.26, referentes a atrasos pontuais, ausência de protocolo formal ou falhas na comprovação tempestiva da entrega das prestações de

contas mensais, embora se reconheça que tais impropriedades fragilizam o rito ideal de acompanhamento contratual, entendo que não alcançam, no caso concreto, gravidade suficiente para macular a regularidade material da execução.

65. Os elementos constantes dos autos indicam que a documentação de prestação de contas efetivamente existe, encontra-se identificada em processos administrativos próprios e foi submetida à análise das áreas técnicas competentes, ainda que com deficiências formais de protocolo ou de comprovação de entrega no momento originalmente previsto. Não se trata, portanto, de ausência de prestação de contas, mas de irregularidade no modo e no tempo de sua formalização, circunstância que, à luz do controle externo, deve ser distinguida de hipóteses de ocultação de informações ou inviabilização da fiscalização.

66. Além disso, a execução do contrato ocorreu em ambiente excepcional de emergência sanitária, no qual houve sobrecarga administrativa relevante, reestruturações institucionais na área da saúde e priorização de atividades finalísticas voltadas à manutenção da assistência hospitalar, fatores que impactaram diretamente a regularidade dos fluxos administrativos e documentais. Nessa perspectiva, a aplicação do art. 22 da LINDB recomenda que se considerem as dificuldades reais do gestor, evitando-se que falhas formais, dissociadas de dano comprovado, conduzam a juízo desproporcional. Assim, relevo os apontamentos dos itens 4.25 e 4.26.

67. No que se refere ao item 4.33, o apontamento formulado pela Auditoria diz respeito a uma fragilidade relacionada a aspectos operacionais do ajuste, sem que se tenha identificado descumprimento substancial das obrigações assumidas ou desvio do objeto contratado. A análise dos autos evidencia que a impropriedade apontada não repercutiu na regularidade material da execução, tampouco ocasionou prejuízo ao erário, interrupção do serviço ou comprometimento dos resultados pretendidos pela Administração. Trata-se, portanto, de apontamento que se insere no campo das não conformidades de natureza formal ou procedimental, cuja existência, embora mereça registro sob a ótica do controle, não se traduziu em consequência prática adversa ao interesse público nem afetou a economicidade, a eficiência ou a finalidade do ajuste.

68. Nessas circunstâncias, a manutenção do item 4.33 como irregularidade autônoma revelar-se-ia desproporcional e dissociada das diretrizes atualmente consagradas no exercício do controle externo. Com efeito, o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro impõe que, na formulação de juízos desfavoráveis, sejam consideradas as circunstâncias concretas do caso, bem como as consequências práticas da decisão, vedando soluções baseadas em formalismo excessivo quando ausente dano ou reprovabilidade qualificada da conduta. Assim, reconhecida a inexistência de prejuízo, a

ausência de dolo ou má-fé, o caráter meramente formal da impropriedade e o contexto pandêmico, mostra-se juridicamente adequada a relevação do item 4.33.

69. Em sentido diverso, todavia, é o juízo realizado acerca dos itens 4.13, 4.34, 4.42 e 4.43.

70. O item 4.13 evidencia inconsistências relevantes no controle patrimonial dos bens vinculados ao contrato, notadamente divergências entre notas fiscais, registros de inventário e relatórios patrimoniais, sem comprovação adequada de regular baixa, substituição ou consumo. Em contratos de gestão, que envolvem expressivo aporte de recursos públicos para aquisição de equipamentos e materiais permanentes, o controle patrimonial não se resume a uma exigência formal, mas constitui instrumento essencial de tutela do patrimônio público, permitindo aferir a correta destinação, a permanência e a disponibilidade dos bens afetados ao serviço.

71. A ausência de controle patrimonial fidedigno compromete a rastreabilidade dos ativos, dificulta a verificação de sua efetiva utilização na execução do objeto e fragiliza a capacidade de apuração de responsabilidades, inclusive para fins de recomposição ao erário em caso de extravio, dano ou uso indevido. Trata-se, portanto, de falha material, que extrapola a esfera documental e macula a execução contratual, na medida em que impede o rastreamento adequado de parcela relevante dos recursos empregados. No caso em tela, a Auditoria não localizou a destinação de bens que somam o valor de R$ 1.632.488,74, o que demanda esclarecimento acerca do potencial dano ao erário, em sede de prestação de contas final do contrato.

72. Registre-se, ademais, que a própria Secretaria Municipal da Saúde, ao se manifestar nos autos (peças 102 e 107), reconheceu que eventuais inconsistências de natureza patrimonial devem ser objeto de análise e saneamento no âmbito da prestação de contas final, admitindo a possibilidade de ajustes patrimoniais e financeiros, caso constatada impropriedade na destinação ou na permanência dos bens. Tal posicionamento institucional corrobora o entendimento de que o apontamento não se esgota em mera falha formal, mas reclama apuração específica quanto à regularidade material da gestão dos ativos envolvidos. Por tais razões, acompanho o entendimento dos Órgãos Técnicos, confirmado pela Pasta, com relação à irregularidade do item 4.13.

73. No item 4.34, a Auditoria identificou variação a menor nos saldos financeiros do contrato, sem explicitação suficiente que permitisse correlacionar, de forma clara e consistente, os repasses recebidos, as despesas realizadas e os saldos apurados. Tal achado revela fragilidade na consistência das informações financeiras, aspecto central em contratos de gestão, nos quais a confiança do modelo repousa na transparência e na coerência entre fluxo financeiro, execução do objeto e registros contábeis.

74. Essa inconsistência não pode ser tratada como mero erro formal, pois afeta diretamente a confiabilidade das demonstrações financeiras, dificulta a validação dos dados apresentados e impede o controle efetivo da correta aplicação dos recursos públicos. A variação a menor, desacompanhada de justificativa técnica idônea e documentalmente comprovada, gera risco concreto de ocultação de despesas irregulares ou de uso indevido de recursos, razão pela qual o apontamento compromete a regularidade da execução contratual e deve ser mantido como irregular, demandando apuração conclusiva no âmbito da prestação de contas em relação à destinação do valor de R$ 247.264,64, apontado pela Auditoria.

75. O item 4.42 aponta divergências significativas entre saldos bancários, balancetes e demais registros contábeis, sem conciliação adequada e tempestiva, em relação a R$ 1.502.664,12, fragilizando a correspondência entre os valores efetivamente existentes em conta e aqueles informados nos demonstrativos financeiros. Em contratos de gestão, essa conciliação constitui pressuposto mínimo de confiabilidade da prestação de contas, pois é ela que assegura que os registros refletem a realidade financeira do ajuste.

76. A persistência de divergências dessa natureza inviabiliza o controle *ex post*, compromete a transparência da execução e, mais relevante, obsta a identificação precisa de eventual prejuízo ao erário, criando ambiente de incerteza incompatível com a boa governança na gestão de recursos públicos. Trata-se, portanto, de falha estrutural e material, que não se esgota em deficiência procedimental, e macula a execução contratual como um todo, impondo a manutenção do apontamento como irregular e a adoção de providências para saneamento, conciliação definitiva e eventual responsabilização financeira.

77. Cumpre assinalar, ainda sobre o item 4.42, que a própria Secretaria Municipal da Saúde, em sua manifestação, reconheceu expressamente que as divergências identificadas entre saldos bancários, balancetes e registros contábeis não conciliados deverão ser objeto de apuração específica, consignando que *"o valor será apurado e considerado como glosa na prestação de contas anual do exercício de 2020 da parceria"* (peça 102). Tal admissão inequívoca pela Administração reforça a materialidade do apontamento e evidencia a necessidade de regularização, com potencial recomposição ao erário.

78. O item 4.43 refere-se à existência de inconsistências documentais relevantes, consistentes na ausência, incompletude ou fragilidade de documentos comprobatórios aptos a sustentar determinadas despesas registradas na execução do contrato, o que compromete a verificação da regularidade do gasto público. De forma

concreta, foram analisados 380 pagamentos e 180 deles apresentaram algum tipo de pendência ou restrição, o que representa a existência de falhas em 47,4% dos pagamentos analisados. Destaca-se que, em 11 destas ocorrências, a despesa era indevida ou não prevista para o contrato de gestão em exame.

79. Neste ponto, é necessário registrar que a documentação comprobatória examinada não se presta apenas a cumprir formalidade administrativa, mas constitui pressuposto indispensável para a validação da despesa, permitindo aferir a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a aderência do dispêndio ao objeto pactuado. A insuficiência desse lastro documental impede a reconstrução segura dos fatos e a verificação da correta aplicação dos valores pagos.

80. Assim, a relevância do apontamento se evidencia pelas consequências diretas que dele decorrem: sem documentação idônea e completa, não é possível afirmar que os recursos públicos foram aplicados de maneira regular, nem afastar o risco de pagamento sem causa, despesa indevida ou desvio de finalidade. Trata-se, portanto, de falha material, e não meramente procedimental, que transfere ao erário o ônus da incerteza e compromete a confiabilidade da prestação de contas.

81. Tanto deve ser esse o entendimento que a própria Secretaria Municipal da Saúde reconheceu que divergências de valores, inconsistências de lançamentos e execuções inadequadas de despesas, como consta do item 4.43, somente são superadas mediante comprovação idônea na prestação de contas, sendo expressamente tratadas como glosa no relatório conclusivo de cada exercício quando não justificadas ou insuficientemente esclarecidas (peça 127). Isso corrobora integralmente os achados da Auditoria quanto à materialidade e à gravidade do apontamento.

82. Por essas razões, acompanho a Auditoria e mantenho a irregularidade do item 4.43, com possibilidade de glosa, a ser quantificada na análise conclusiva das contas, caso não haja apresentação posterior de documentação saneadora suficiente, nos termos e prazos a serem fixados pela Administração.

83. Em resumo, os itens 4.13, 4.34, 4.42 e 4.43 revelam falhas distintas em sua manifestação, porém convergentes em sua essência, todas relacionadas à quebra da rastreabilidade dos recursos públicos e à inconsistência dos mecanismos de controle patrimonial, financeiro, contábil e documental do contrato. Enquanto o item 4.13 evidencia fragilidades no controle dos bens adquiridos com recursos do ajuste, os itens 4.34 e 4.42 apontam incoerências nos saldos financeiros e na conciliação entre registros bancários e contábeis, e o item 4.43 revela insuficiência de documentação comprobatória de despesas. Em conjunto, tais achados impedem a formação de um juízo seguro sobre a correta correspondência entre os recursos repassados à Organização Social, despesas realizadas e

bens efetivamente incorporados ou serviços efetivamente prestados, atingindo o núcleo da execução contratual.

84. Em razão dessa convergência, os itens 4.13, 4.34, 4.42 e 4.43 ostentam aptidão direta para glosa, não como sanção automática, mas como consequência jurídica da ausência de comprovação idônea. Enquanto não for possível demonstrar, de forma clara e documentalmente consistente, a destinação regular dos bens, a correspondência dos saldos financeiros e a legitimidade das despesas registradas, não se pode afirmar a regularidade da aplicação dos recursos públicos, impondo-se a recomposição potencial ao erário. Nessas hipóteses, eventual apresentação posterior de documentação saneadora deverá ser analisada tecnicamente no âmbito da análise da prestação de contas a ser finalizada pela Secretaria Municipal da Saúde.

85. Os itens 4.35 a 4.38, analisados em conjunto, dizem respeito a inconsistências de registro, classificação, limitações sistêmicas e ajustes operacionais na movimentação financeira, que, embora revelem fragilidades nos mecanismos de controle e na qualidade da informação, não se mostraram aptas, no caso concreto, a comprometer a rastreabilidade essencial dos recursos nem a indicar prejuízo ao erário. A Auditoria logrou identificar os fluxos financeiros, acompanhar os lançamentos e individualizá-los, o que evidencia que tais impropriedades não inviabilizaram o controle posterior, situando-se no plano da forma e da técnica administrativa.

86. Verifica-se que o item 4.35 se refere a divergências decorrentes de classificações e registros financeiros, sem demonstração de que tais diferenças tenham implicado saída indevida de recursos, ocultação de despesas ou frustração do objeto contratual. Trata-se de falha que impacta a clareza e a precisão da informação contábil, mas não sua substância, na medida em que os valores puderam ser identificados e analisados pela fiscalização. À míngua de indicação de dano ou de inviabilização do controle, o apontamento assume caráter predominantemente formal, razão pela qual comporta relevação, com recomendação de aprimoramento dos registros.

87. Já o item 4.36 decorre de limitação do sistema WebSAASS, que não permitia, à época, a adequada estratificação de recursos por fonte. A própria instrução reconhece que se trata de deficiência sistêmica, já identificada pela Administração e encaminhada para correção junto aos órgãos responsáveis. Não há elementos que indiquem que houve opção deliberada do gestor para dificultar o controle, mas que se trata de restrição tecnológica, supervenientemente identificada. Nessas circunstâncias, e inexistindo demonstração de prejuízo material, o apontamento pode ser relevado.

88. No item 4.37, o apontamento é de inconsistências explicáveis por ajustes operacionais e reclassificações, típicos de ambiente de execução emergencial e de elevada

complexidade administrativa. Não se evidenciou que tais ajustes tenham mascarado despesas irregulares, impedido a fiscalização ou produzido risco concreto ao erário. Trata-se, assim, de impropriedade instrumental, que não alcança o núcleo da execução financeira, sendo juridicamente adequada a sua relevação, sem prejuízo de recomendações de padronização e maior rigor nos registros.

89. No tocante ao item 4.38, embora se tenha apontado a realização de transferências fora do prazo contratual, a análise do conjunto probatório indica que tais movimentações ocorreram no contexto de ajustes operacionais necessários à execução do contrato, sem evidência de desvio de finalidade, perda de recursos ou inviabilização da rastreabilidade. A intempestividade, isoladamente considerada, não se converteu em dano ao erário nem comprometeu a compreensão dos fluxos financeiros, alinhando-se à jurisprudência desta Corte, já citada neste voto, que releva impropriedades formais de execução financeira quando ausente prejuízo material. Por essas razões, o item pode ser superado, com ressalva quanto à necessidade de observância mais rigorosa dos prazos em situações de normalidade administrativa.

90. Diversamente, os itens 4.39 e 4.40 extrapolam o plano das falhas meramente formais e ingressam no campo da materialidade, pois afetam diretamente a segregação financeira, a confiabilidade dos saldos e a segurança quanto à integral destinação dos recursos públicos, circunstâncias que justificam sua manutenção como irregulares.

91. O item 4.39 trata da transferência de recursos para conta incompatível com a fonte de origem, situação que rompe a lógica mínima de segregação financeira exigida em contratos de gestão. Ainda que não se demonstre, de plano, o desvio de finalidade, tal prática dificulta a identificação da origem e da destinação dos valores, fragiliza a rastreabilidade e amplia o risco de uso indevido dos recursos, o que não pode ser qualificado como mera falha procedimental. Trata-se de irregularidade material, que compromete a transparência da execução financeira e deve ser mantida como irregular, com reflexos na análise de contas.

92. O item 4.40, por sua vez, aponta transferências realizadas em montante inferior ao valor efetivamente repassado, gerando incerteza objetiva quanto ao saldo real do contrato. Essa discrepância impede afirmar, com segurança, que a integralidade dos recursos foi corretamente alocada e contabilizada, exigindo conciliação específica e documentação idônea. A falha possui potencial direto de prejuízo ao erário, na medida em que a diferença apurada pode representar recursos não aplicados conforme o pactuado. Por essa razão, o apontamento macula a execução contratual, devendo ser mantido como irregular, com aptidão para glosa, a ser quantificada na prestação de contas conclusiva.

93. A manutenção das irregularidades nos itens 4.39 e 4.40, relacionadas à quebra da segregação financeira por fonte e à incerteza quanto ao saldo real do contrato, projeta efeitos que não se limitam ao plano estritamente contábil, mas irradiam-se para a legitimidade e a economicidade das despesas realizadas, exigindo exame mais rigoroso dos gastos que delas decorrem. É nesse contexto que se inserem os itens 4.20 e 4.21, os quais avançam do problema da rastreabilidade financeira para o conteúdo material das despesas e dos procedimentos de contratação, revelando fragilidades na aderência dos pagamentos ao Plano de Trabalho e na documentação do processo decisório que amparou a seleção de prestadores.

94. Nessa dinâmica, apresenta-se o item 4.20, que diz respeito à constatação de pagamentos realizados em valores superiores aos previstos no Plano de Trabalho e nos instrumentos contratuais, sem demonstração suficiente de prévia revisão formal do planejamento financeiro ou de adequação contratual que amparasse a majoração. Embora se reconheça que, em contratos de gestão, os planos possuem natureza estimativa e admitem ajustes decorrentes da dinâmica da execução, tal flexibilidade não afasta a necessidade de aderência mínima entre o gasto realizado e o planejamento pactuado, sobretudo quando se trata de recursos públicos expressivos. A execução financeira dissociada do plano originalmente aprovado — sem motivação formal contemporânea e sem reequilíbrio devidamente documentado — compromete a previsibilidade do contrato, fragiliza o controle e abre margem para despesas sem lastro no instrumento de regência.

95. Além disso, a ausência de demonstração clara de que os valores pagos a maior correspondem a serviços efetivamente prestados, medidos e compatíveis com o objeto contratado gera risco concreto de prejuízo ao erário, na medida em que não é possível verificar se houve correlação adequada entre custo e benefício da despesa realizada. Não se trata, portanto, de impropriedade meramente formal ou de simples variação operacional tolerável, mas de falha material, que afeta a regularidade da execução contratual. Por tais razões, acompanho a Auditoria em relação ao apontamento do item 4.20.

96. O item 4.21 refere-se à ausência de relatório formal de avaliação e julgamento das propostas apresentadas no procedimento de contratação de empresa prestadora de serviços médicos, documento essencial para demonstrar a observância dos princípios da impessoalidade, transparência e motivação nas contratações realizadas pela Organização Social. Em contratos de gestão, nos quais se admite regime próprio de compras e contratações, a exigência de documentação mínima que registre o processo decisório assume ainda maior relevância, pois constitui a principal salvaguarda contra direcionamento, escolhas arbitrárias ou seleção desprovida de critérios verificáveis.

97. A inexistência desse relatório não se limita a uma falha documental isolada, mas compromete a possibilidade de aferir se a contratação observou parâmetros objetivos e se os valores pactuados decorrem de escolha vantajosa para a Administração. Sem o registro formal da avaliação das propostas, o controle externo fica impossibilitado de validar a regularidade da contratação, transferindo ao erário o ônus da incerteza quanto à lisura do procedimento e à adequação do gasto. Trata-se, portanto, de irregularidade material, que afeta a legitimidade das despesas decorrentes, razão pela qual o item deve ser considerado como irregular, com reflexos diretos na análise financeira e eventual glosa das despesas relacionadas, caso não haja comprovação saneadora suficiente na fase conclusiva das contas.

98. Segue a análise para o último conjunto de apontamentos, o GRUPO V, no qual foram identificados potenciais prejuízos, despesas sem lastro e itens com aptidão direta para glosa/ressarcimento. Aqui se inserem os itens 4.44, 4.45, 4.46, 4.47, 4.48, 4.49 e 4.50.

99. Os itens 4.44, 4.45, 4.46, 4.47, 4.48, 4.49 e 4.50 possuem denominador comum inequívoco: todos incidem sobre integridade da execução financeira, aderência do gasto ao objeto e, sobretudo, rastreabilidade/lastro, ou seja, a capacidade de reconstruir, com segurança, a origem do recurso, sua destinação, a correspondência com o Plano de Trabalho e a compatibilidade com o objeto do Contrato de Gestão. Estas falhas não são meramente formais, porque comprometem a confiabilidade do conjunto das contas, geram incerteza objetiva sobre a correta aplicação dos recursos e, por consequência, ostentam aptidão direta para glosa e eventual recomposição ao erário, a ser quantificada na prestação de contas conclusiva. Analisemos a especificidade de cada um desses apontamentos.

100. O item 4.44 trata de lançamentos contábeis no valor global de R$ 32.893.378,20, realizados no mês de dezembro de 2020, relativos a operações de empréstimos entre diferentes contratos de gestão. Tal prática não deveria ocorrer, nem ser admitida, já que os recursos de cada contrato de gestão devem ser geridos em contas próprias.

101. Não obstante, seria possível relevar o apontamento, considerando as circunstâncias excepcionais do caso, durante a pandemia, nos termos da LINDB, se tivesse sido demonstrada, de forma suficientemente clara, a ocorrência dessas movimentações entre ajustes distintos e que os recursos foram exclusivamente empregados na implantação de leitos COVID ou em outros serviços de saúde previstos no outro contrato de gestão, de modo a assegurar que os recursos públicos tivessem permanecidos vinculados à finalidade originalmente pactuada.

102. Todavia, isso não ocorreu. A Secretaria Municipal da Saúde reconheceu a realização de operações de empréstimo entre diferentes contratos de gestão e que isso deveria ser objeto de análise específica na prestação de contas (peça 127), mas não foram apresentados esclarecimentos conclusivos acerca dos critérios adotados para tais empréstimos, da temporalidade de sua realização e da restituição dos valores envolvidos, de modo que o apontamento ostenta aptidão para glosa até que haja saneamento documental integral e verificável. Assim, o item 4.44 deve ser objeto de juízo de irregularidade.

103. O item 4.45 aponta diferença a menor de R$ 47.275.414,73 na aplicação dos recursos de maio/2020 a abril/2021, em relação ao previsto nos planos orçamentários pactuados (17,74% do total previsto). Trata-se de achado que exprime materialidade porque afeta diretamente a correspondência entre repasses recebidos, planejamento pactuado e execução efetiva, com potencial de representar saldo não aplicado, desvio de alocação ou execução financeira incompleta do objeto. Todas estas hipóteses que exigem apuração conclusiva e quantificação.

104. Em contratos de gestão, variações podem ocorrer, mas elas devem ser explicadas, conciliadas e demonstradas com trilha documental e contábil suficiente, sob pena de a diferença configurar valor potencialmente restituível. A própria manifestação técnica da Secretaria Municipal da Saúde reconheceu a ocorrência de transferências de recursos em valor inferior ao previsto para o contrato e consignou expressamente que *"os valores que foram transferidos a menor para as contas específicas do Contrato foram apontados como glosa para restituição ao Erário na análise conclusiva de cada exercício"* (peça 127), atribuindo a apuração e a justificativa da variação ao âmbito da prestação de contas. Essa admissão institucional reforça a natureza material do achado e impõe a conclusão pela irregularidade do item 4.45, para que a quantificação definitiva e a eventual recomposição patrimonial sejam realizadas na fase própria, qual seja, na prestação de contas final.

105. O item 4.46 registra a utilização de classificação genérica de despesas ("DESPESAS DIVERSAS"), no montante de R$ 7.737.834,60, inviabilizando a necessária correspondência para acompanhamento da aplicação dos recursos nos níveis previstos nos Planos de Trabalho. A impropriedade é relevante porque, no modelo de contrato de gestão, o Plano de Trabalho e o plano orçamentário são a matriz de controle. Quando a despesa é lançada em rubrica genérica sem granularidade mínima, perde-se a capacidade de aferir aderência ao planejamento, economicidade, comparabilidade e justificativa do gasto.

106. Não se trata, portanto, de mera questão classificatória. A generalidade da rubrica produz efeito material de controle, pois dificulta (ou impede) a verificação do nexo

de causalidade entre gasto e objeto. Em razão disso, o apontamento é irregular e tem aptidão para glosa, na medida em que, na análise conclusiva, despesas lançadas sob rubrica genérica somente poderão ser mantidas se houver documentação e detalhamento suficientes para reclassificação e validação da aderência ao Plano de Trabalho. Caso contrário, a consequência natural é a glosa do que não puder ser devidamente comprovado.

107. Registre-se, ademais, que a Secretaria Municipal da Saúde, ao se manifestar nos autos, reconheceu que a utilização da rubrica genérica "Despesas Diversas" nos registros da execução financeira deu-se acima do valor permitido (peça 127), e consignou que a regularidade das despesas assim classificadas deve ser aferida no âmbito da prestação de contas, mediante análise da documentação apresentada e eventual reclassificação contábil. O posicionamento adotado pela Pasta reforça que o apontamento decorre de situação fática admitida pela própria Administração e que sua superação está condicionada à comprovação individualizada da aderência dos gastos ao Plano de Trabalho, sob pena de glosa.

108. O item 4.47 aponta lançamento de despesa de R$ 15.519,63, alocada na unidade 6612 "COORDENAÇÃO TÉCNICO ADMINISTRATIVO OS – CG 002/2020 – HOSPITAL MUNICIPAL BRASILÂNDIA", sem correspondência com o objeto do presente Contrato de Gestão, que se restringiu aos leitos de UTI e clínicos para a COVID-19. Ainda que o valor seja menor em comparação com outros achados, o ponto é que o gasto sem nexo com o objeto rompe a vinculação finalística do repasse e configura despesa indevida no âmbito do ajuste, exigindo correção e eventual recomposição.

109. A irregularidade se reforça porque, em contratos finalísticos de saúde, a vinculação do gasto não é facultativa, pois é condição de legitimidade do dispêndio e elemento central para aferição de regularidade. Mesmo que a contratada alegue "erro material" de lançamento, o registro demanda saneamento por documentação robusta e reclassificação formal, pois a mera alegação não é suficiente para afastar a consequência jurídica de que, até prova em contrário, a despesa permanece sem lastro no contrato, sendo passível de glosa se não houver comprovação/retificação validada na fase conclusiva de contas.

110. Salienta-se, por derradeiro, quanto a esse ponto, que a SMS reconheceu a inconsistência do lançamento e consignou expressamente que *"o valor será apurado, segundo lançamento em setembro de 2020, e considerado como glosa na prestação de contas anual do exercício de 2020 da parceria"* (peça 102). Esse reconhecimento institucional evidencia que a própria Administração submete a regularidade da despesa à análise conclusiva e admite, desde logo, a consequência patrimonial decorrente da

ausência de comprovação do nexo com o objeto contratual, o que reforça a manutenção do apontamento como irregular.

111. O item 4.48 registra que os recursos do Contrato de Gestão foram onerados com R$ 1.879.594,48 a título de transferências judiciais, sem correspondência com o objeto do contrato. Aqui, a irregularidade se apresenta de forma clara, pois transferências judiciais associadas à esfera própria da contratada (p.ex., constrições/execuções) não integram, como regra, o rol de despesas finalísticas pactuadas, de modo que seu custeio com recursos do contrato compromete a vinculação do gasto e pode converter o ajuste em fonte de cobertura de passivos estranhos à execução assistencial.

112. Neste caso, a Secretaria Municipal da Saúde, ao se manifestar nos autos, reconheceu que as despesas decorreram de bloqueios judiciais lançados em rubrica identificada como "Tribunal Regional do Trabalho – TRT", por força de obrigações derivadas de contratos que a Organização Social possuía no Rio de Janeiro, totalmente estranhas ao contrato ora em análise. Assim, a Secretaria consignou expressamente que tais valores já foram pontuados como glosas pela incompatibilidade com o objeto do contrato de gestão. Esse reconhecimento institucional evidencia que a própria Administração já promoveu o tratamento patrimonial do apontamento, confirmando a irregularidade do dispêndio e a correção do enquadramento adotado pela Auditoria, faltando, apenas, ser registrado o devido ressarcimento do valor glosado, por parte da Organização Social.

113. O item 4.49 aponta lançamento de despesas no total de R$ 22.728,83 a título de despesas bancárias, expressamente vedadas pelo Manual de Acompanhamento Financeiro dos Contratos de Gestão, ressalvada hipótese específica de atraso ensejado por repasse extemporâneo. O apontamento é relevante porque tais despesas, ainda que unitariamente pequenas, traduzem descumprimento de regra objetiva e inafastável de execução financeira.

114. A irregularidade, portanto, não reside apenas no valor, mas também no padrão, já que despesas vedadas não podem ser naturalizadas como "custo inevitável" do contrato quando há norma administrativa específica que as exclui do custeio pelo ajuste. Em termos de consequências, trata-se de despesa passível de glosa por natureza, devendo ser restituída caso não se comprove, de forma individualizada, que se enquadra na exceção prevista (relação direta com repasse extemporâneo), sob pena de violação à disciplina do gasto pactuada e de transferência indevida de custo operacional para o erário.

115. Importa assinalar, ademais, que a Secretaria Municipal da Saúde, ao se manifestar nos autos, reconheceu expressamente que despesas com tarifas bancárias, juros e multas são classificadas como despesas inconciliáveis no âmbito dos contratos de

gestão e consignou que tais valores são apontados como glosa na análise conclusiva de cada exercício. Esse posicionamento institucional confirma a impropriedade do dispêndio e corrobora o enquadramento do apontamento como irregular.

116. O item 4.50 evidencia que foram alocadas, em dezembro/2020, despesas no valor de R$ 32.893.378,20 ao CG nº 002/2020, realizadas com recursos de outro Contrato de Gestão (R021/2016), ainda que com anuência da contratante, ocasionando quebra da necessária gestão individualizada dos recursos entre contratos. Este é um ponto de ruptura qualitativa: diferentemente de ajustes administrativos toleráveis em cenário de pandemia, aqui se está diante de mecanismo que compromete a segregação de contas e abre risco concreto de confusão patrimonial/financeira entre instrumentos distintos, dificultando o controle e a responsabilização financeira.

117. A anuência administrativa não tem força para convalidar, por si só, a quebra da individualização se ela produz efeitos adversos, já que a segregação por contrato é condição para identificar o que cada instrumento financiou, para apurar saldos e para aferir eventual dano. A consequência jurídica é a manutenção do apontamento como irregular, com aptidão para glosa/ressarcimento.

118. Para este item 4.50, similarmente ao que ocorreu para o item 4.44, a Secretaria reconheceu a realização de operações de empréstimo entre diferentes contratos de gestão e que isso deveria ser objeto de análise específica na prestação de contas (peça 127). Não obstante, não foram apresentados esclarecimentos conclusivos acerca dos critérios adotados para tais empréstimos, da temporalidade de sua realização e da restituição dos valores envolvidos, de modo que o apontamento ostenta aptidão para glosa até que haja saneamento documental integral e verificável. Assim, o item 4.50 também deve ser objeto de juízo de irregularidade.

119. Em síntese, o Grupo V concentra irregularidades que não se limitam a lapsos procedimentais, pois denotam: lançamentos sem documentação em montante expressivo; subexecução/variação a menor com impacto global relevante; opacidade de classificação que impede correlação com o Plano de Trabalho; despesa sem nexo com o objeto contratual; transferências judiciais alheias à finalidade do ajuste; despesas vedadas e quebra de gestão individualizada entre contratos. O efeito agregado é a perda de confiabilidade do ciclo financeiro-contábil do contrato e, com isso, a impossibilidade de afirmar a regularidade substancial da execução, razão pela qual o conjunto deve ser mantido como irregular, com encaminhamento necessário à prestação de contas conclusiva para quantificação de glosas e restituições.

120. Finalizada a análise dos apontamentos, com a conclusão pela irregularidade da execução contratual, com fundamento nos itens 4.13, 4.34, 4.42, 4.43,

4.44, 4.45, 4.46, 4.47, 4.48, 4.49 e 4.50, é necessário destacar que estes apontamentos tiveram, ao longo da instrução, reconhecimento, pela própria Secretaria Municipal da Saúde, quanto à existência de falhas, inconsistências ou inadequações, seja mediante admissão direta da irregularidade, seja pela submissão dos fatos à apuração conclusiva na prestação de contas, com aceitação da possibilidade de glosa, o que reforça a consistência do juízo de irregularidade ora firmado.

121. Cabe assim, neste momento, aplicar os arts. 20 e 21 da LINDB, apontando as consequências práticas da decisão, atentando para as consequências jurídicas e administrativas, devendo os comandos de regularização serem emitidos de modo proporcional e equânime, sem prejuízo aos interesses gerais, e, ao mesmo tempo, sem imposição de prejuízos anormais ou excessivos aos sujeitos atingidos.

122. Partindo desses standards jurídicos, é necessário apontar que a contratação teve sua vigência encerrada em 23 de junho de 2022, e que eventual invalidação dos atos praticados culminaria com a necessidade de devolução de valores pagos pelos leitos que efetivamente funcionaram e o refazimento dos pagamentos de forma saneada, com eventuais descontos, além de providências documentais administrativas tanto por parte da SMS quanto da Contratada. Tais providências podem não se coadunar com o entendimento de que as circunstâncias fáticas do período pandêmico, que, como sopesado neste voto, impuseram dificuldades extraordinárias aos agentes públicos e acarretaram um ônus excessivo que não deve ocorrer, sobretudo para itens que foram considerados irregulares, mas não possuem efeito financeiro direto. Por outro lado, medidas de regularização ou saneamento, podem e devem ser adotadas em relação aos itens passíveis de glosa, posto que demandam apuração de eventuais prejuízos ao Erário.

123. Diante disso, como consequência jurídico-administrativa, é possível acolher os efeitos financeiros da execução produzidos em relação aos itens considerados regulares ou passíveis de relevação, bem como em relação aos itens cuja irregularidade não possui repercussão financeira ou patrimonial. Estes são os itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.6, 4.7, 4.8, 4.11, 4.12, 4.14, 4.16, 4.17, 4.18, 4.19, 4.22, 4.23, 4.24, 4.25, 4.26, 4.27, 4.28, 4.29, 4.30, 4.31, 4.32, 4.33, 4.35, 4.36, 4.37, 4.38, 4.51, 4.52 (regulares, superados ou relevados); 4.4, 4.5, 4.9, 4.10, 4.15, 4.20, 4.21, 4.39, 4.40, 4.41 (irregulares sem repercussão financeira).

124. Com relação aos itens reputados irregulares e com potencial de dano ao erário, além da não aceitação dos efeitos financeiros, impõe-se a determinação de que a Secretaria Municipal da Saúde finalize a análise da prestação de contas do contrato, faça a devida glosa de eventuais valores indevidamente pagos, posto que sem amparo no

Contrato de Gestão, e impute os débitos à Organização Social de Saúde. Este é o caso dos itens 4.13, 4.34, 4.42, 4.43, 4.44, 4.45, 4.46, 4.47, 4.48, 4.49 e 4.50.

125. Ainda em sede de consequências jurídicas e administrativas do juízo de irregularidade alcançado neste processo, cabe verificar o cabimento de imputação de responsabilidade aos agentes públicos envolvidos nos atos apurados. Conforme consta do art. 28 da LINDB, a responsabilização pessoal de agentes públicos e pareceristas demanda demonstração de dolo ou erro grosseiro, orientação cuja constitucionalidade foi reafirmada pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6421-DF[10], exigindo gravidade efetiva da imprudência, negligência ou imperícia.

126. Não há nos autos elementos que apontem ou individualizem esse tipo de conduta deliberada. No caso concreto, os autos evidenciam falhas de governança e controles, com influência relevante do contexto pandêmico e de rearranjos institucionais, sem prova de direcionamento, fraude ou benefício pessoal.

127. No que tange à essa questão da responsabilização dos agentes públicos diante das disposições da LINDB, saliento que este Tribunal de Contas, por iniciativa do Excelentíssimo Conselheiro Roberto Braguim, vem consolidando o entendimento de que "*tanto a LINDB, como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, impõem que sejam delimitados os papéis dos agentes públicos envolvidos, para que respondam nessa medida, e não por atribuições que teoricamente lhe teriam sido conferidas, mas que, na prática, efetivamente não foram por eles executadas*"[11].

128. Deste modo, afasto a hipótese de imputação das sanções previstas no Regimento Interno desta Corte (multa e advertência) aos agentes públicos que participaram do contraditório na qualidade de responsáveis.

129. Ressalvo, todavia, que este juízo está adstrito ao presente processo fiscalizatório e aos elementos coligidos a estes autos, o que não impede apuração específica caso, na prestação de contas conclusiva, no âmbito administrativo, se comprove dano material e nexo causal qualificado. Da mesma forma, o juízo desta esfera controladora não se estende, por óbvio, a possíveis juízos de responsabilização que caibam ao Ministério Público ou ao Poder Judiciário, cujos limites de atuação em sede de controle são distintos daqueles aplicados às Cortes de Contas.

---

[10] STF - ADI: 6421 DF, Relator.: Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 11/03/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-04-2024 PUBLIC 17-04-2024.

[11] TC nº 12.599-2019 / Conselheiro Relator Domingos Dissei / 65ª Sessão Ordinária não Presencial / São Paulo, 21 de maio de 2025 / Voto Divergente Conselheiro Roberto Braguim. Citado nas razões de julgamento do precedente TC nº 5947/2018/Conselheiro Relator Roberto Braguim/ Conselheiro Redator Eduardo Tuma/ 361ª Sessão Presencial da 1ª Câmara/ 26 de novembro de 2025.

130. Diante do exposto, considerando os fundamentos de fato e de direito trazidos à baila, bem como as manifestações dos Órgãos Técnicos, na medida em que foram acolhidas neste voto, **JULGO IRREGULAR** a execução do Contrato de Gestão nº 002/2020 - SMS/AHM, **ACEITANDO OS EFEITOS FINANCEIROS** produzidos pela execução contratual, **EXCETO EM RELAÇÃO** aos apontamentos passíveis de glosa constantes dos itens 4.13, 4.34, 4.42, 4.43, 4.44, 4.45, 4.46, 4.47, 4.48, 4.49 e 4.50, pelas razões expostas.

131. DETERMINO à Secretaria Municipal da Saúde – SMS que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente a esta Corte a conclusão formal e motivada da prestação de contas do Contrato de Gestão nº 002/2020, abrangendo os exercícios pertinentes e a documentação cabível.

132. RECOMENDO, em caráter geral, o aprimoramento dos procedimentos de: (i) governança de fiscalização (cronogramas, atas, relatórios e evidências); (ii) segregação e rastreabilidade de recursos por fonte e por contrato; (iii) controle patrimonial tempestivo; (iv) procedimentos objetivos e impessoais para seleção de pessoal e contratação de terceiros; e (v) qualidade do sistema de prestação de contas, com implantação efetiva do sistema substituto ao WebSAASS e anexação de documentação comprobatória.

133. INTIMEM-SE da presente decisão a Secretaria Municipal da Saúde, o Instituto Brasil Saúde e os Responsáveis arrolados na instrução processual e na epígrafe deste voto.

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

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 14/05/2026 10:29:07 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo