Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-284/2024

Processo	-	TC/008489/2021
Interessadas	-	Secretaria Municipal da Saúde e SPDM – Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina
Objeto	-	Inspeção realizada no contrato entre a SPDM e a empresa Starex Remoções e Serviços Ltda. para serviços de transporte em ambulância no Hospital de Campanha do Anhembi

3.313ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. SMS. Serviços de transporte em ambulância. Hospital de Campanha do Anhembi. 1. Os critérios priorizados pela administração no contexto fático (pandemia do vírus Covid-19) na qual foi feita a contratação, somado à necessidade de urgência na tomada de decisão pelos Gestores, são fatos relevantes que devem ser levados em consideração. Art. 22, § 1º, LINDB. 2. Ausência de comprovação ou indícios de prejuízos ao erário ou acerca de eventual inexecução do objeto contratado ou tampouco sobre irregularidades nos pagamentos realizados. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção, para fins de registro, uma vez que foi alcançada a sua finalidade, nos termos da resolução 6/2000, registrando a ausência de comprovação ou indícios de prejuízos ao erário ou acerca de eventual inexecução do objeto contratado ou tampouco sobre irregularidades nos pagamentos realizados.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 27 de março de 2024.

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

/lsr

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/008489/2021 – de procedimento de INSPEÇÃO, que tem por finalidade analisar eventuais irregularidades existentes no contrato firmado entre a Organização Social Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM e a empresa Starex Remoções e Serviços Médicos Ltda., em especial no que se refere à suposta ocorrência de sobrepreço na prestação de serviços de remoção hospitalar prestados no Hospital de Campanha do Anhembi, em face do Termo Aditivo nº 030/2020 ao Contrato de Gestão nº 008/2015-SMS/NTCSS.

RELATÓRIO

Cuida o TC/008489/2021 de procedimento de INSPEÇÃO, que tem por finalidade analisar eventuais irregularidades existentes no contrato firmado entre a Organização Social Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM e a empresa Starex Remoções e Serviços Médicos Ltda., em especial no que se refere à suposta ocorrência de sobrepreço na prestação de serviços de remoção hospitalar (prestação de serviços de transporte em ambulâncias convencional de suporte avançado/UTI móvel fixa 24 horas), prestados no Hospital de Campanha do Anhembi, em face do Termo Aditivo nº 030/2020 ao Contrato de Gestão nº 008/2015-SMS/NTCSS.

A **Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC** apresentou, à peça 37, seu relatório da inspeção realizada, no qual concluiu:

> *"A prestação em questão refere-se ao Hospital de Campanha do Anhembi. A fim de operacionalizar parte do Hospital de Campanha, a Secretaria Municipal da Saúde (SMS) celebrou o Termo Aditivo nº 030/2020 ao Contrato de Gestão nº R 008/2015-SMS/NTCSS com a OS SPDM, para implantação de 310 leitos.*
> *O Relatório de Auditoria da Controladoria Geral do Município (CGM) referente à Ordem de Serviço nº 53/2020/CGM-AUDI (Peça 9) subsidiou a matéria jornalística (Peça 4) que apontou para a possível ocorrência de sobrepreço na contratação do serviço de remoção hospitalar pela SPDM.*
> *(...)*
> ***4. CONCLUSÃO***
> *Da análise dos documentos e informações fornecidas pela SPDM, em sede de Inspeção, acerca da matéria jornalística que veiculou irregularidades no contrato celebrado para prestação do serviço de ambulância no Hospital de Campanha Anhembi, assim concluímos:*
>
> ***4.1.*** *Considerando a espécie adotada para a prestação de serviços, não há evidências conclusivas de que o preço pactuado entre a SPDM e a empresa Starex Remoções e Serviços Ltda. para o serviço de Ambulância Fixa Suporte Avançado UTI com motorista socorrista, enfermeiro e médico, seja incompatível com o preço de mercado e o de contratações semelhantes. (item 3.2.1).*
> ***4.2.*** *A economicidade da contratação pode ter restado prejudicada em razão da possível subutilização dos serviços contratados, com base nos relatórios disponibilizados no processo de prestação de contas do Contrato de Gestão nº R 008/2015-SMS/NTCSS, o que tornaria mais vantajosa a espécie de contratação de remoções avulsas (item 3.2.1).*
> ***4.3.*** *Para contratação do serviço de Ambulância Fixa Suporte Avançado UTI, houve consulta de apenas dois fornecedores, em desatendimento do art. 9º do regulamento de*

> *compras da SPDM, que prevê a realização de cotações com, no mínimo, três fornecedores, para processo de compras em regime de urgência de valores superiores a R$ 1.000,00 (item 3.2.2).*
> ***4.4.** A solicitação de contratação não apresentou clareza no objeto pretendido, o que levou a divergências nas formatações das propostas de preços recebidas pela SPDM e ocasionou a celebração de um termo aditivo juntamente com a celebração do contrato principal para inserir serviço de remoções esporádicas (item 3.2.2).*
> ***4.5.** Não houve consulta de preços com outros fornecedores para cotar o serviço de remoções esporádicas, que foi inserido por meio de termo aditivo celebrado na mesma data do contrato, em desatendimento do art. 9º do regulamento de compras da SPDM (item 3.2.2).*
> ***4.6.** Por meio de consultas ao Upminer, não foram encontrados vínculos societários entre os sócios-proprietários da Starex Remoções e Serviços Ltda. e o presidente, administradores e diretores da SPDM (item 3.2.3).*
> *Considerando a constatação de que houve contratação simultânea de serviços de remoções esporádicas com a disponibilização da Ambulância Fixa Suporte Avançado UTI, sugerimos que a SPDM seja instada a trazer aos autos as notas fiscais emitidas durante todo o período de contratação, os comprovantes de pagamentos e relatórios de transferências realizadas, bem como justificativas quanto às remoções avulsas contratadas, a fim de demonstrar a pertinência da totalidade dos pagamentos efetuados à empresa Starex Remoções e Serviços Ltda. pelos serviços prestados no Hospital de Campanha Anhembi."*

À peça 56, a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM apresentou esclarecimentos.

Após examinar a manifestação da Organização Social aludida, em relatório à peça 59, a **Auditoria** apresentou a seguinte conclusão:

> *"Da análise da documentação acrescida, concluímos em relação aos apontamentos iniciais da auditoria (Peça 13, fls. 13/14):*
> ***Ratificados** os subitens 4.1, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6.*
> ***Retirratificado** o subitem 4.2, que passa a constar com a seguinte redação: **A economicidade da contratação restou prejudicada, tendo em vista que a utilização das remoções avulsas para o transporte de cadáveres e de pacientes com alta médica não foi prevista em contrato, não foi especificada para cotação das propostas comerciais, e prescinde da tripulação completa contratada, não tendo sido observada, nesses casos, qualquer redução nos preços pagos."***

A Organização Social SPDM e a Secretaria Municipal de Saúde – SMS apresentaram esclarecimentos, respectivamente, às peças 78 e 82.

A **Auditoria** analisou as defesas complementares juntadas e ratificou suas considerações anteriores, ante os motivos seguintes (peça 85):

> ***"2. ANÁLISE***
> *Primeiramente, observe-se que **a SMS à Peça 82**, fls. 1/2, considerando o encaminhamento da Divisão de Atendimento aos Órgãos de Controle - DAOC (Peça 82, fls. 3/4), encaminhou a informação e documentação apresentadas pela Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde (Peça 82, fl. 6) com anuência da Secretaria Executiva de Regulação, Monitoramento, Avaliação e Parcerias (Peça 82, fl. 5). Verifica-se que a CPCSS somente encaminha a documentação elaborada pela SPDM*

(Peça 82, fls. 7/14), também apresentada pela entidade nestes autos à Peça 78, a qual passamos a analisar.

2.1. Considerando a espécie adotada para a prestação de serviços, não há evidências conclusivas de que o preço pactuado entre a SPDM e a empresa Starex Remoções e Serviços Ltda. para o serviço de Ambulância Fixa Suporte Avançado UTI com motorista socorrista, enfermeiro e médico, seja incompatível com o preço de mercado e o de contratações semelhantes. (item 4.1 da Peça 37, fl. 13)

Manifestação da OS SPDM (Peça 78, fl. 2)

Como já informado, para a contratação da empresa Starex foi realizada cotações de preços no mercado, sendo contratada aquela que ofertou menor preço, não havendo incompatibilidade do preço de contratação pela SPDM, com o preço praticado pelo mercado.

O que deve ser lembrado é que no momento do ápice da pandemia e em razão da própria lei de mercado, ou seja, alta demanda x alto preço, os serviços contratados, assim como tudo na área da saúde, estavam muito inflacionados, dada a escassez dos serviços frente às necessidades à época.

Portanto, com a devida vênia, neste período de completa exceção onde tudo se torna mais difícil seja pela urgência, pelo desconhecido, pelo mercado inflacionado, a análise deste Tribunal de Contas deve considerar todo o período e a situação experimentada, focando mais no cumprimento da finalidade, ou seja, o CONTROLE FINALÍSTICO.

Análise da Coordenadoria

Nesse aspecto, a situação descrita pela auditoria às fls. 3/6 do relatório inicial permanece inalterada.

2.2. A economicidade da contratação restou prejudicada, tendo em vista que a utilização das remoções avulsas para o transporte de cadáveres e de pacientes com alta médica não foi prevista em contrato, não foi especificada para cotação das propostas comerciais, e prescinde da tripulação completa contratada, não tendo sido observada, nesses casos, qualquer redução nos preços pagos. (item 4.2 da Peça 37, fl. 13, retirratificado pelo subitem 2.1 da manifestação à Peça 59)

Manifestação da OS SPDM (Peça 78, fl. 5)

Uma vez mais é necessário retroceder àquela época. Como de ciência, o Hospital Municipal de Campanha do Anhembi foi montado em caráter de urgência e de forma temporária nas dependências do Palácio das Convenções do Anhembi, sendo que o local de instalação do Morgue, decidido pelo órgão público contratante, estava a mais de 1km de distância do Hospital, além do fato de ter sido instalado em data posterior à formalização do contrato para as Ambulâncias.

Justamente em razão da distância entre o Hospital e o Morgue e o fato deste ser implantado posteriormente, foi necessário estabelecer o fluxo de transporte de óbito via ambulâncias simples, de uso esporádico.

É válido ressaltar que o manejo com os corpos dos pacientes que faleceram devido ao COVID-19 demandava um cuidado extra, uma vez que pouco se sabia da doença, sendo certo que o transporte deveria ser realizado com cuidado e de tal forma para não contaminar o profissional transportador, por isso a utilização das ambulâncias para tal.

Simultaneamente, houve a necessidade de realizar o transporte de pacientes pós alta que viviam em situação de rua como sendo o "grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as

áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória". Foi preciso, também, realizar o transporte de pacientes com alta e que não possuíam meios e nem familiares para levá-los até suas residências.

Cabe informar ainda que a equipe assistencial contratada pela SPDM, foi para atendimento específico de pacientes leitos internados, não existindo a modalidade de contratação de tripulação de ambulância.

Análise da Coordenadoria
Sobre o distanciamento entre o Morgue e o Hospital Municipal de Campanha do Anhembi e sobre as diferentes modalidades de prestação para os serviços de remoção, a OS SPDM já havia se pronunciado à Peça 54, fls. 13/14.

Ressalte-se que na manifestação anterior a Auditoria elaborou o "Quadro 1" (peça 59, fl. 4), que evidencia o nível de uso dos serviços de remoção por modalidade de contratação, com base nas notas fiscais emitidas, nos comprovantes de pagamentos e nos relatórios de transferências realizadas no período da contratação.

A OS SPDM volta a discorrer sobre a necessidade à época, de se utilizar de remoções avulsas para os diversos tipos de uso já mencionados à Peça 54 e destaca o cuidado extra, necessário no transporte dos corpos, já que pouco se sabia da doença e do risco de contaminação do profissional transportador.

Afirma que "a equipe assistencial contratada pela SPDM, foi para atendimento específico de pacientes leitos internados, não existindo a modalidade de contratação de tripulação de ambulância".

No entanto, levando-se em conta que os usos relacionados não foram precificados de forma detalhada quando contratados (Peça 20) e quando aditados (Peça 33), a entidade não esclarece a questão que se relaciona ao todo previsto na cláusula primeira do Termo Aditivo (Peça 33, fl. 1) que inclui a tripulação completa da ambulância, nesses casos, como segue:

Cláusula Primeira – Objeto

Constitui objeto do presente contrato a Prestação de Serviço de Transporte em Ambulância Convencional Suporte Avançado – UTI Móvel fixa 24hrs, Ambulância Suporte Básico e UTI Móvel esporádicas, com motorista Socorrista, enfermeiro e Médico, destinados ao transporte dos pacientes do Hospital de Campanha Anhembi.

Além do que, a SPDM não apresenta na documentação ora acrescida, os dados da composição dos preços aplicados, de modo a possibilitar a análise pormenorizada das diferenças de valores relacionados aos deslocamentos da ambulância fixa e aos da ambulância avulsa do tipo simples e esporádica.

Sendo assim, ratificamos o apontamento alcançado na manifestação anterior.

2.3. Para contratação do serviço de Ambulância Fixa Suporte Avançado UTI, houve consulta de apenas dois fornecedores, em desatendimento do art. 9º do regulamento de compras da SPDM, que prevê a realização de cotações com, no mínimo, três fornecedores, para processo de compras em regime de urgência de valores superiores a R$ 1.000,00. (item 4.3 da Peça 37, fl. 13)

Manifestação da OS SPDM (Peça 78, fls. 6/7)

Com a devida vênia, o apontamento supramencionado não está levando em consideração o momento excepcional vivenciado àquela época, tampouco as legislações editadas especialmente para o momento pandêmico, a exemplo da Lei Federal n°13.979/2020, que preceitua as providências para o enfrentamento de saúde pública de importância internacional decorrente do vírus. Também foi promulgado o Decreto Municipal n° 59.283/2020, o qual declarou emergência no Município de São Paulo e definiu as medidas para o enfrentamento da pandemia, bem como o Decreto Municipal n° 59.291/2020, o qual declarou estado de calamidade pública no Município de São Paulo.

Nesse contexto se deu a contratação das ambulâncias, em um período em que o Município de São Paulo estava em estado de calamidade pública devido ao Coronavírus.

Por sua vez, o Regulamento de Compras da SPDM foi publicado no ano de 2019, época em que não se cogitava que o Brasil teria que enfrentar uma situação com tal gravidade em relação à saúde pública. Não se previa a necessidade de compras emergenciais para atendimento de calamidade pública Mundial e no Município, além da escassez de serviços e produtos.
[...]
Conforme evidencia, mesmo diante de todas as dificuldades operacionais, a SPDM, compromissada com o resguardo do erário público, conseguiu realizar cotações com dois fornecedores e negociou os valores, formalizando contrato com aquele que ofertou o menor preço para a prestação de serviço de transporte de paciente em ambulância do Hospital Municipal de Campanha Anhembi.

Análise da Coordenadoria
A SPDM discorre sobre a situação pandêmica que se iniciou em 2020, bem depois do Regulamento de Compras publicado em 2019.

Em que pese uma situação de emergência declarada e a dispensa de licitação autorizada para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência, não se pode afastar procedimentos específicos de cotação regulamentados para regime de urgência.

Inclusive, como já informado pela OS SPDM às fls. 15/16 da Peça 54, a escolha da empresa STAREX se deu por processo de cotação de preços. A SPDM informa que conseguiu realizar cotações com dois fornecedores, no entanto não demonstrou, na documentação acrescida, que não logrou êxito com um possível terceiro fornecedor.

Ratificamos o apontamento.

2.4. A solicitação de contratação não apresentou clareza no objeto pretendido, o que levou a divergências nas formatações das propostas de preços recebidas pela SPDM e ocasionou a celebração de um termo aditivo juntamente com a celebração do contrato principal para inserir serviço de remoções esporádicas. (item 4.4 da Peça 37, fl. 13).

Manifestação da OS SPDM (Peça 78, fls. 7/8)
Reiteramos que o órgão público determinou a localização do morgue posteriormente a formalização dos contratos de Ambulância, sendo possível notar apenas depois a necessidade de contratação de ambulâncias do tipo simples e esporádicas para a realização do transporte dos cadáveres do Hospital de Campanha até o morgue, além daquelas de prestação de serviços de UTI.

Subsequentemente, notou-se a necessidade da realização do transporte de pessoas em situação de rua após receberem alta para abrigos, bem como pacientes que não tinham familiares para levá-los para suas residências de modo a agilizar a liberação de leitos para

internar novas pessoas doentes. Por isso a necessidade de celebração de um termo aditivo do contrato.

Análise da Coordenadoria
Em posicionamento anterior, a OS SPDM discorreu acerca das necessidades do Hospital de Campanha do Anhembi no que se refere aos serviços de remoção (Peça 54, fls. 13/14):

Nessa oportunidade, também discorre sobre a necessidade, à época, da contratação de prestação de serviços de ambulância simples, de uso esporádico, além da prestação de serviços de ambulância UTI.

No entanto, permanece não esclarecida a situação constatada na manifestação anterior da Auditoria (Peça 59):

A OS SPDM limitou-se a relatar as necessidades da unidade hospitalar quando em fase de operação. Assim, não se manifestou a respeito das fases processuais da solicitação de contratação e da justificativa da contratação, que deram causa à celebração de termo aditivo na mesma data da celebração do contrato principal e às divergências nas formatações das propostas de preços recebidas.

Ratificamos o apontamento.

2.5. Não houve consulta de preços com outros fornecedores para cotar o serviço de remoções esporádicas, que foi inserido por meio de termo aditivo celebrado na mesma data do contrato, em desatendimento do art. 9º do regulamento de compras da SPDM. (item 4.5 da Peça 37, fl. 13)

Manifestação da OS SPDM (Peça 78, fl. 8)
Como já exaustivamente exposto, os serviços de remoções esporádicas em questão foram contratados durante o período de pandemia, isto é, durante uma situação emergencial de saúde pública que exigiu soluções rápidas e eficientes aos problemas que vinham surgindo, sendo certo que a contratação observou minimamente o disposto nas leis Federais n° 8.666/93 e n°13.979/2020, além dos Decretos Municipais n° 59.283/2020 e 59.291/2020.

Análise da Coordenadoria
Nesta oportunidade a OS SPDM também não se manifesta a respeito das consultas de preços realizadas para o serviço de remoções esporádicas.

Permanece o verificado, haja vista que para a modalidade de remoção esporádica/avulsa apenas a empresa Starex Remoções e Serviços Médicos Ltda. enviou proposta de preço, e que não houve negociação dos valores.

Ratificamos o apontamento.

2.6. Por meio de consultas ao Upminer, não foram encontrados vínculos societários entre os sócios-proprietários da Starex Remoções e Serviços Ltda. e o presidente, administradores e diretores da SPDM (item 4.6 da Peça 37, fl. 14).

Manifestação da OS SPDM
Não teceu considerações a respeito.

Análise da Coordenadoria
Situação verificada e evidenciada pela auditoria (Peças 33 e 34), ratificando-se nesta manifestação a conclusão alcançada à época da inspeção.

> ***3. CONCLUSÃO***
> *Da análise da documentação acrescida, ratificamos a conclusão alcançada na manifestação de fl. 59 e assim concluímos em relação ao Relatório Inicial (Peça 13, fls. 13/14):*
>
> ***Ratificados** os subitens 4.1, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6.*
>
> ***Retirratificado** o subitem 4.2, mantendo-se a redação constante à Peça 59: "A economicidade da contratação restou prejudicada, tendo em vista que a utilização das remoções avulsas para o transporte de cadáveres e de pacientes com alta médica não foi prevista em contrato, não foi especificada para cotação das propostas comerciais, e prescinde da tripulação completa contratada, não tendo sido observada, nesses casos, qualquer redução nos preços pagos."*

À peça 87, a **Assessoria Jurídica de Controle Externo - AJCE** acompanhou as conclusões da Auditoria, assinalando em seu parecer:

> *"No tocante aos **itens 4.1, 4.2, 4.4 e 4.6**, considerando a natureza dos apontamentos eminentemente técnica e fática, destaca-se as conclusões alcançadas pela Coordenadoria IV consistentes nas peças 37, 59, e 85 dos autos.*
> *Quanto aos **itens 4.3 e 4.5**, acompanhamos AUD, no sentido de que, em que pese uma situação de emergência declarada e a dispensa de licitação autorizada para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência, não se pode afastar procedimentos específicos de cotação regulamentados para regime de urgência, no caso em tela, desatendimento do art. 9º do regulamento de compras da SPDM.*
> *Ante o exposto, acredita-se que a presente Inspeção alcançou seus objetivos e está em condições de ser **conhecida**, sem prejuízo de outras medidas cabíveis."*

À peça 91, a **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM**, assim se manifestou:

> *"Como se vê, a Origem e a Contratada esclareceram os apontamentos feitos por AUD, não havendo evidências ou indícios da existência de vícios ou irregularidades graves nos procedimentos e atos aqui examinados.*
> *Desnecessário dizer que nestes autos não se está analisando o Termo Aditivo 030/2020 ao Contrato de Gestão 08/2015, pois em procedimentos de Inspeção não se examinam contas, despesas, contratos, aditivos e tampouco os atos relativos à execução de tais ajustes.*
> *Com efeito, os atos praticados no referido Aditivo, em sendo o caso, deverão ser objeto de exame em processo TC específico, devidamente autuado.*
> *Naqueles autos deverá ser realizada a análise técnica e contábil do referido ajuste por parte de AUD, bem como o exame jurídico dos atos pela especializada do Tribunal.*
> *Posteriormente, sempre naqueles autos, a Administração, a Contratada, os agentes públicos responsáveis, bem como todos os terceiros interessados deverão ser regularmente notificados, de modo a poderem colacionar suas defesas de forma plena, contendo todos os seus esclarecimentos, justificativas e documentos.*
> *Nestas circunstâncias, com a regular e devida instrução processual, respeitados os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, os Nobres Conselheiros poderão examinar o mérito dos atos relativos ao Termo Aditivo 030/2020.*
> *Por evidente, nada obsta que os achados de AUD e os pareceres da Douta AJCE que se encontram neste processado, em respeito ao princípio da economia processual, subsidiem a instrução a ser realizada futuramente.*
> *Portanto, parece-nos que a instrução processual havida nestes autos, nos exatos limites e contornos dos procedimentos de Inspeção, se encontra aperfeiçoada, haja vista que matéria em comento foi objeto de circunstanciada e detida análise por parte da Auditoria*

desta Corte, conforme relatórios laborados, bem como dos esclarecimentos, justificativas e documentos colacionados pela Origem e pelos demais interessados.
Posto isto, considerando a natureza adjetiva e instrumental deste procedimento, o qual prescinde de análise de mérito propriamente dito, esta Procuradoria da Fazenda requer que a presente INSPEÇÃO seja conhecida e registrada, com o encaminhamento das recomendações que se fizerem cabíveis na espécie."

A **Secretaria-Geral – SG**, à peça 93, opinou como segue:

"Em relação aos itens 4.1, 4.2, 4.4 e 4.6, considerando a natureza eminentemente técnica e fática dos apontamentos, destaco as conclusões alcançadas pela Coordenadoria IV.
Quanto aos itens 4.3 e 4.5, acompanho AUD, no sentido de que em que pese uma situação de emergência declarada e a dispensa de licitação autorizada para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência, não se pode afastar procedimentos específicos de cotação regulamentados para regime de urgência, no caso em tela, desatendimento do art. 9º do regulamento de compras da SPDM.
Por todo o exposto, entendo que o procedimento realizado, encontra-se em condições de ser encaminhado ao Excelentíssimo Conselheiro Relator para conhecimento, bem como para as demais determinações cabíveis."

É o relatório.

VOTO

A presente INSPEÇÃO teve por finalidade analisar eventuais irregularidades existentes no contrato firmado entre a Organização Social Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM e a empresa Starex Remoções e Serviços Médicos Ltda., em especial no que se refere à suposta ocorrência de sobrepreço na prestação de serviços de remoção hospitalar prestados no Hospital de Campanha do Anhembi, objeto do Termo Aditivo nº 030/2020 ao Contrato de Gestão nº 008/2015.

Inicialmente, ressalte-se a **singularidade** e **excepcionalidade** deste procedimento em que a Auditoria se debruçou sobre contratações (**quarteirzadas)** já que firmadas pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM- associação contratada pela Secretaria Municipal de Saúde no ajuste 8/2015 para a **gestão**, gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da rede assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Vila Maria/Vila Guilherme.

Logo, o caso em comento trata de questionamentos relativos à contratações feitas pela organização social de equipamento de saúde na qualidade de contratada de contrato de gestão firmado com a SMS no ano de 2015, a qual possui regulamentos internos próprios para compras e serviços.

Ressalte-se também, por oportuno, que se trata de contratações financiadas com recursos exclusivamente Municipais, não tendo sido utilizados eventuais recursos oriundos de convênios ou repasses federal ou estadual.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Sobre a possibilidade de fiscalização **direta** dos gastos das Organizações Sociais contratadas como gestoras de equipamentos públicos de saúde, **vale rememorar** que este Relator propôs, **em maio de 2021, a elaboração de Resolução** para regulamentar e viabilizar a análise das prestações de contas- incluindo todos os valores a ela repassados pela Municipalidade- **diretamente por este Tribunal**, sendo instituído Grupo de Estudos (e-tcm 10085/2021).

Ciente do objetivo e relevância da citada Resolução, a Secretaria Municipal de Saúde implementou um novo sistema para reestruturar, ampliar e aprimorar o monitoramento da prestação de contas econômico-financeiras e o cumprimento das metas assistenciais de contratos de gestão com organizações sociais por meio do **SICAP, sistema integrado de controle e avaliação de parceiros**. Diante disso, e das notícias de que o SICAP tem contribuído para uma melhor fiscalização e controle dos recursos repassados às Organizações Sociais, a proposta de Resolução foi retirada/sobrestada.

Dito isso, quanto aos achados de Auditoria na presente Inspeção, o primeiro destaque é para a conclusão de que "**não há evidências conclusivas de que o preço** pactuado entre a SPDM e a empresa Starex Remoções e Serviços Ltda. para o serviço de Ambulância Fixa Suporte Avançado UTI, com motorista socorrista, enfermeiro e médico, **seja incompatível com o preço de mercado e o de contratações semelhantes."**

Não obstante tal conclusão, a Auditoria citou "prejudicialidade na economicidade" da contratação tendo em vista que a utilização das remoções avulsas para o transporte de cadáveres e de pacientes com alta médica não foi prevista em contrato, não foi especificada para cotação das propostas comerciais, e prescindia de tripulação completa, não tendo sido observada, nesses casos, qualquer redução nos preços pagos."

Registrou também suposta falta de clareza no objeto dos aditivos, levando à divergências nas formatações das propostas de preços para a celebração de termo aditivo, assim como falta de consulta com maior número de fornecedores para cotação do serviço de remoções esporádicas e fixas.

Antes de adentrar no mérito dos apontamentos, importa ressaltar que os achados de Auditoria (como não poderiam deixar de ser ante a natureza estritamente técnica de sua análise) **não levaram em consideração todo o contexto vivido na época em que firmados os aditivos, assim como a situação excepcional em que vivia não apenas o Município de São Paulo mas o Mundo, no enfrentamento da Pandemia ocasionada pelo vírus da Covid-19.**

O mencionado Termo Aditivo nº 30/2020 foi firmado junto ao contrato de gestão 15/2008 para a operacionalização do **Hospital de Campanha do Anhembi**, inaugurado no **auge** do enfrentamento da pandemia do Coronavírus (COVID-19), para a criação emergencial **de 310 (trezentos e dez) leitos, sendo 294 leitos de enfermaria e 16 de leitos para estabilização**.

Com isso, a Organização Social SPDM passou a ser responsável também pela operacionalização das atividades do Hospital de Campanha, em conjunto com outras Organizações Sociais, tais como o Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde – IABAS e à SBIBAE (Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Albert Einstein) que similarmente à SPDM **celebraram Termos Aditivos aos seus contratos de gestão então em vigor.**

Sobre as justificativas apresentadas pela Origem, mas julgadas insatisfatórias pela Auditoria, **entendo que o contexto no qual foi feita a contratação** para criação de leitos e atendimento de usuários do sistema municipal de saúde acometidos pela covid-19 somado à necessidade de **urgência na tomada de decisão** pelos Gestores, diante das diversas notícias de mortes por escassez de leitos, oxigênio, medicamentos, insumos básicos e kits de intubação nas unidades de saúde por todo o país, causado pelo aumento exponencial da demanda, além de inquéritos que estavam sendo instaurados pelo MP para apurar omissões dos Poderes Públicos, **são fatos relevantes que devem ser levados em consideração por este Colegiado, na análise dos referidos apontamentos.**

Nesse sentido, cite-se o § 1º do art. 22 da LINDB que determina a necessidade de consideração das circunstâncias práticas que puderem interferir, de alguma forma, na atuação do agente público, quando da decisão sobre a regularidade do ato/contrato público*, in verbis:*

> "Art. 22
> § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente**".

Com efeito, imperioso observar que a contextualidade fática em que a contratação ocorreu, reportando-me ao escólio de Alexandre Belmonte, Luciano Martinez e Ney Maranhão, que se faz perfeitamente pertinente ao caso em tela, de que ***"em tempos excepcionais, a interpretação é de exceção".***[1]

Desta sorte, cumpre invocar a aplicação do referido art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ("LINDB"), com o fito de considerar os desafios impostos aos gestores públicos, em específico relacionados a gestão do serviço público de educação em um contexto pandêmico.

A ideia geral é a de que a atenção do intérprete deve estar ligada não apenas ao ordenamento jurídico, mas **também (e sobretudo) ao problema**, caso ou conflito concreto sob análise, que pode conter elementos não previstos **(ou não previsíveis**) pelo legislador. Busca-se o refinamento da argumentação jurídica no campo do direito público.

In casu, as ocorrências noticiadas estão **intimamente interligadas à crise pandêmica que ocasionou a adoção de medidas excepcionais e anômalas, tal como a implementação de hospitais de campanha.**

Ademais, importa enfatizar que, a despeito do caput do artigo 22 se referir à tarefa interpretativa das normas sobre gestão pública, para este Tribunal de Contas, a sua maior relevância está no § 1º, segundo o qual, **cabe ao julgador,** ao observar e avaliar os atos de gestão, **considerar as dificuldades reais do gestor, as exigências das políticas públicas, sem descurar dos direitos dos administrados**.

---

[1] BELMONTE, Alexandre Agra. II. MARTINEZ, Luciano. III. MARANHÃO, Ney. *O Direito do Trabalho na crise da COVID-19*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p.77.

Em outras palavras e ainda de acordo com a Lei, esta Corte de Contas, no exercício constitucional de analisar, fiscalizar e julgar a regularidade e a validade de atos/contratos de gestão, não pode ignorar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação dos agentes envolvidos na questão, bem como as dificuldades do local onde ela foi desenvolvida, com suas peculiaridades e variações.

Os efeitos na economia, na vida normal, nos setores da saúde, educação e serviço funerário foram os mais afetados, sendo que todos estes integram o rol **de serviços indispensáveis e que não podem sofrer solução de continuidade sob pena de colocar em cheque a missão constitucional e o dever da administração pública em garantir o mínimo, com dignidade para a pessoa humana, por todos os meios disponíveis.**

Merecem destaque os trabalhos realizados nos TCs nº 014.575/2020-5 e nº 016.708/2020-2 do **Tribunal de Contas da União ("TCU"),** que avaliaram de forma sistêmica os problemas identificados na gestão da pandemia e buscaram imprimir um **controle pedagógico e prospectivo**. Na visão de Benjamin Zymler, Francisco Alves e Thais Fernandes:[2]

> "[...] A grande lição que a pandemia nos ofereceu, dentro do universo do direito administrativo, foi a **importância de se flexibilizarem e se adaptarem seus institutos, a partir de mudanças bruscas nos cenários em que a norma incidirá. Nesse sentido, o novo regime extraordinário de licitações e contratações parece ter sido uma resposta legislativa adequada ao grave contexto que se apresentou diante de nós.**
>
> [...] De todo o exposto, é possível afirmar que os Tribunais de Contas têm um espaço ampliado e legítimo para agir preventivamente ou de modo concomitante, no direcionamento de políticas públicas para a obtenção de resultados. Se não houve o sucesso esperado na questão do enfrentamento da pandemia, não se pode jogar fora o caminho que foi trilhado nos processos de acompanhamento autuados pelo Tribunal e na consulta comentada anteriormente. Conforme exposto, o TCU procurou agir mediante recomendações e determinações e exercer o seu papel pedagógico e orientativo. **Os Tribunais de Contas devem, portanto, investir nesse campo de atuação**. [...].".

Outrossim este também foi o caminho adotado pelos Tribunais Estaduais durante a pandemia, conforme demonstra o Excerto abaixo:

> "*AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - PRELIMINAR - INOVAÇÃO RECURSAL - LIMINAR - VACINAÇÃO - GRUPO PRIORITÁRIO - ALEGAÇÃO DE PRETERIÇÃO E DESRESPEITO AO PLANO NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO - COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES DOS ENTES POLÍTICOS - ANTIJURIDICIDADE NÃO DEMONSTRADA - CONTROLE JUDICIAL - IMPOSSIBILIDADE 1. A inovação recursal caracteriza-se pelo ineditismo da tese, apresentada, pela primeira vez, na instância revisora.* ***2. Os critérios priorizados pela***

[2] ZYMLER, Benjamin; ALVES, Francisco Sérgio Maia; FERNANDES, Thais da Matta Machado. A atuação do tribunal de contas da união em face das mudanças estruturais provocadas pela pandemia. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 121-149. ISBN 978-65-5518-282-8. (pgs. 146 e 147)

> ***administração no combate à pandemia provocada pelo coronavírus devem contemplar os obstáculos e as dificuldades reais impostas ao gestor público. 3. O controle judicial do ato administrativo discricionário, sobretudo no contexto singular trazido pela pandemia, exige do julgador uma postura de autocontenção***." (TJ-MG - AI: 10000210768768001 MG, Relator: Carlos Henrique Perpétuo Braga, Data de Julgamento: 05/08/2021, Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 11/08/2021, grifos nossos)

Ademais, no contexto de pandemia, registre-se que o **Conselho Nacional de Justiça** por meio da Resolução nº 66/2020, recomendou em seu art. 5º "*a todos os juízos com competência sobre o direito à saúde que seja observado o efeito prático da decisão no contexto de calamidade, com vistas ao cumprimento do interesse público e da segurança do sistema sanitário, bem como a efetividade judicial e a celeridade no cumprimento da decisão*."

Por fim, e ainda que não exista vasto arcabouço de julgados neste Egrégio Tribunal acerca da temática, mister se faz ressaltar Voto deste Conselheiro no âmbito do TC/009353/2020, acompanhado por unanimidade, que ora transcrevo:

> "Neste caso, não obstante os apontamentos de nossos ilustres Órgãos Técnicos, deve se ponderar excepcionalmente a importância do serviço licitado e as dificuldades do gestor público durante a pandemia do vírus Covid-19.
> (...)
> Conforme aponta a procuradoria da Fazenda Municipal é ponto incontroverso nos autos que o serviço contratado revestia-se da mais alta importância, uma vez que restou comprovada "*a urgência e necessidade imediata ação do poder público, em cooperação com a sociedade civil, para promover de forma célere ajuda humanitária emergencial a pessoas com alto grau de vulnerabilidade, agravada pela situação de emergência e pelo estado de calamidade pública decretado no país*".
> Nesse contexto, imperioso observar o disposto no art. 22, *caput* e § 1º da LINDB.
>
> Diante do todo o exposto, reconhecendo à luz do art. 22 da LINDB a dificuldade do gestor público em tempos de pandemia e com amparo em parte nos pareceres da Auditoria, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria-Geral, em destaque para a afirmação da Procuradoria da Fazenda Municipal de que "*nenhum prejuízo foi acarretado ao Erário ou ao interesse público"* e *"tampouco foi comprovado dolo ou má-fé dos agentes públicos responsáveis*" **ACOLHO EXCEPCIONALMENTE** o Contrato nº 09/2020/SMDU e o Termo Aditivo nº 08/2020/SMDU."

Ex positis, entendo que as defesas encartadas na instrução destes autos merecem ser consideradas com a finalidade de assegurar **o efetivo contraditório**, com amparo no disposto no art. 7º do Código de Processo Civil, estando justificados os apontamentos de Auditoria, não apenas **pela legislação excepcional vigente,** mas, especialmente, em razão das circunstancias excepcionais do período e do contexto vivenciado.

Dito isso, passemos ao mérito dos apontamentos.

Sobre a apontada **ausência de chamamento público** para a contratação de entidades para gerir os Hospitais de Campanha entendo que foi respeitado o previsto pelas legislações

especiais aprovadas para o combate à pandemia, a exemplo da Lei Federal n° 13.979, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, estabelecendo, em seu artigo 4º ser "***dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.***"

Da mesma forma, o Decreto Municipal n° 59.283, que declarou situação de emergência no Município de São Paulo e definiu outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus, estabeleceu em seu artigo 2º , inciso II que "fica autorizada a dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência."

Portanto, restou inegável que, diante da situação excepcional da pandemia de COVID-19 (calamidade pública) e diante das novas legislações aprovadas com o intuito de agilizar as contratações para o combate ao coronavírus, as contratações para a criação de leitos em hospitais de campanha e o gerenciamento desses hospitais se enquadram nas previsões legais para a dispensa de licitação e de chamamento público **sendo esse também o entendimento da Controladoria do Município de São Paulo,** conforme se verifica no relatório anexado à peça 9 dos autos.

Já com relação a necessária justificativa da escolha de determinada entidade e dos preços pactuados, nota-se que a Origem demonstrou ter seguido os procedimentos mínimos para garantir a economicidade, vantajosidade e impessoalidade das contratações públicas, sempre dentro do contexto de extrema excepcionalidade e urgência ocasionado pela Pandemia do Coronavirus cuja legislação excepcional para o período também eximiu o Agente Público de procedimentos formais – ainda que relevantes – em prol de bem maior: a vida.

Nesse contexto encontram-se as compras emergenciais para atendimento durante a situação de calamidade pública, vivenciada inclusive com escassez de serviços, produtos e funcionários e extrema oscilação de preços no mercado, que variavam diariamente, não sendo possível para a Administração Pública estimar quantidades necessárias de leitos, produtos, serviços e insumos, dentre os quais se inclui os de transportes fixo ou variáveis por ambulância de pacientes.

Assim, aceitável a justificativa da Origem no sentido de que, mesmo diante de todas as dificuldades operacionais, a SPDM efetuou cotações com **dois fornecedores e negociou os valores**, formalizando contrato com a empresa que ofertou o menor preço para a prestação de serviço de transporte de paciente em ambulância do Hospital Municipal de Campanha Anhembi.

Nessa senda e, conforme comprovado nos autos, a SPDM procedeu à escolha da empresa STAREX por meio de processo de **cotação de preços** (tendo sido cotados dois fornecedores), sendo possível, diante de todas as circunstâncias e dificuldades vivenciadas pelos Gestores Públicos, que zelavam pela saúde e vida das pessoas acometidas pelo coronavirus, **relevar no caso concreto** de forma excepcional que a SPDM não tenha logrado êxito em apresentar pesquisa de preços **com mais um único e terceiro fornecedor (!!!)** para afastar e sanar por completo o apontamento de Auditoria.

Sobre o distanciamento entre o Morgue e o Hospital de Campanha do Anhembi e sobre as diferentes modalidades de prestação para os serviços de remoção por ambulância (fixa e variáveis) tem-se, além do ineditismo, da urgência e da absoluta oscilação de mercado, a total imprevisibilidade para a estimativa de quantidade do serviços.

Conforme asseverado pela Secretaria Municipal de Saúde, o Hospital Municipal de Campanha do Anhembi foi montado em caráter de urgência e de forma temporária nas dependências do Palácio das Convenções do Anhembi, sendo que o local de instalação do Morgue, decidido pelo órgão público contratante, estava a mais de 1km de distância do Hospital, tendo sido instalado em data posterior à formalização do contrato para inclusão dos serviços de Ambulâncias.

Com efeito, justamente em razão da distância entre o Hospital e o Morgue e da superveniência do objeto à data de formalização do ajuste, houve a necessidade de ser estabelecido o fluxo de transporte de óbito via ambulâncias simples, de uso esporádico, não previsto anteriormente, por impossibilidade fática.

No mais, é certo que o manejo dos corpos dos pacientes que faleceram devido ao COVID-19 demandava um cuidado extra tanto em cuidado e respeito a eles quanto aos profissionais em operação, fatos que, por si só, justificam a utilização das ambulâncias para essa finalidade também.

Simultaneamente, houve a necessidade de realizar o transporte de pacientes pós alta que viviam em situação de rua, classificados como sendo o "grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória".

Para esses casos, também foi preciso realizar o transporte de pacientes por meio de ambulâncias, até porque estes não tinham meios ou familiares para levá-los até suas residências.

Ademais, cumpre registrar a informação trazida aos autos pela SPDM de que a sua equipe assistencial foi contratada apenas para atendimento específico de pacientes de leitos internados, não existindo a modalidade de contratação de tripulação de ambulância. Assim, os funcionários que exerceram essa atividade sequer foram remunerados para tanto por falta de previsão contratual: fizeram pela causa e pelas circunstâncias de ajudar a conter situação de extrema urgência, impedindo o colapso do sistema municipal de saúde pública.

Diante de todo o exposto, entendo que os apontamentos de Auditoria, devem ser considerados dentro do momento excepcional vivenciado àquela época, incluindo-se as disposições constantes das legislações editadas especialmente para o momento pandêmico a exemplo da Lei Federal n°13.979/2020, do Decreto Municipal n° 59.283/2020, e do Decreto Municipal n° 59.291/2020, o qual declarou estado de calamidade pública no Município de São Paulo, sendo nesse contexto que se deram as contratações das ambulâncias.

Finalmente, cite-se que o termo aditivo em questão e os demais firmados para gerenciamento dos hospitais de campanha também foram analisados em minucioso trabalho

elaborado pela Controladoria do Município de São Paulo que, ao final, diante de falhas e impropriedades encontradas, exarou diversas **recomendações à SMS**, vide peça 9 dos autos.

Ante todo o exposto, **CONHEÇO, para fins de registro,** da presente Inspeção, uma vez alcançada a sua finalidade nos termos da resolução 6/2000.

Registro a ausência de comprovação ou indícios de prejuízos ao erário ou acerca de eventual inexecução do objeto contratado ou tampouco sobre irregularidades nos pagamentos realizados no escopo abrangido pela presente Inspeção, ressaltando o contexto de emergência e ineditismo vivenciado pela Pandemia do Coronavirus e as legislações vigentes para o período excepcional, ressaltando, por fim, a conclusão da própria Auditoria relativa à "**ausência de evidências** conclusivas **de sobrepreço e/ou de que o preço pactuado entre a SPDM e a empresa Starex Remoções e Serviços Ltda. tenha sido incompatível com o preço de mercado e o de contratações semelhantes."**

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator