II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-254/2025

Processo	-	TC/009786/2020
Denunciante	-	Protegido por força das Leis 12.527/2011 e 13.460/2017
Denunciadas	-	Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde) e Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein
Objeto	-	Denúncia recebida pela Ouvidoria deste Tribunal sobre supostas irregularidades na execução do Convênio 03/AHM/2012 (TA 06/2020), cujo objeto é a contratualização do Pronto Socorro, do Bloco Cirúrgico, das Unidades de Terapia Intensiva – UTIs (adulto e pediátrica) e assumpção de contratos administrativos do Hospital Municipal Doutor Fernando Mauro Pires da Rocha/Hospital do Campo Limpo – Demanda 20200157E3

3.362ª Sessão Ordinária

DENÚNCIA. SMS. CONVÊNIO. PRONTO SOCORRO. BLOCO CIRÚRGICO. UTIS. 1. O caráter anônimo da denúncia não impede que ela sirva de base à realização de uma auditoria, a fim de que seja verificada a veracidade dos fatos narrados. Precedentes. TC 4.972/2015, TC 3.698/2016, TC 4.112/2016, TC 4.116/2016, TC 4.117/2016, TC 4.118/2016, TC 4.119/2016, TC 14.024/2021 e TC 4.863/2022. 2. Perda do objeto. CONHECIDA. PREJUDICADA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA. Proferiu sustentação oral, representando a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein, a advogada Ana Paula Ramos Pereira, OABSP 486838, nos termos do art. 164 do RITCMSP.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da denúncia anônima formulada nestes autos, uma vez que estão presentes os requisitos de admissibilidade.

ACORDAM, à unanimidade, no mérito, em julgar improcedentes os itens 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6, declarando prejudicados o item 2.2, pela perda do objeto, tendo em vista que a alteração contratual pretendida não se concretizou, e o item 2.7, pois as compras emergenciais de aventais são objeto de análise desta Corte nos processos TC/010948/2020 e TC/0010950/2020.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se cumpra o art. 58 do RITCMSP, arquivando-se os autos após o cumprimento das demais formalidades legais.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 09 de abril de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/mfl

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/009786/2020 - Denúncia anônima encaminhada à Ouvidoria deste Tribunal de Contas, via mensagens eletrônicas diversas e anexos (Demanda nº 20200157E3, Memorandos Ouvidoria nºs 089/2020 e 097/2020 – peças 1 e 19), relatando irregularidades no Termo Aditivo nº 006/2020 ao Termo de Convênio nº 003/AHM/2012, celebrado em 27.01.2012 entre a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM (convenente) e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Albert Einstein – SBIBHAE (conveniada), com a anuência da Secretaria Municipal da Saúde – SMS (anuente), cujo objeto é a contratualização do pronto socorro, bloco cirúrgico, unidades de terapia intensiva adulto e pediátrica e assunção de contratos administrativos do Hospital Municipal Dr. Fernando Mauro Pires da Rocha (Hospital do Campo Limpo).

DENUNCIA ANÔNIMA. Conhecimento da denúncia anônima em razão do entendimento do STF acerca da necessidade de apuração dos fatos noticiados, desde que observados certos limites. **CONTRATO DE CONVÊNIO. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.** 1. Alegações de remoção de servidores públicos do Hospital Campo Limpo, sem justificativa e em período vedado por lei eleitoral; alteração do objeto contratual; ausência de Chamamento Público; prestação de serviços sem formalização de contrato; leitos vagos; acúmulo ilegal de cargos públicos; e compras superfaturadas. **IMPROCEDENTE E PREJUDICADA EM PARTE.**

RELATÓRIO

1. Cuida o TC/009786/2020 da análise da denúncia anônima encaminhada à Ouvidoria deste Tribunal de Contas, via mensagens eletrônicas diversas e anexos (Demanda nº 20200157E3, Memorandos Ouvidoria nº 089/2020 e nº 097/2020 – peças 1 e 19), relatando irregularidades no Termo Aditivo nº 006/2020 ao Termo de Convênio nº 003/AHM/2012, celebrado em 27.01.2012 entre a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM (convenente) e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Albert Einstein – SBIBHAE (conveniada), com a anuência da Secretaria Municipal de Saúde - SMS (anuente), cujo objeto é a contratualização do pronto socorro, bloco cirúrgico, unidades de terapia intensiva adulto e pediátrica e assumpção de contratos administrativos do Hospital Municipal Dr. Fernando Mauro Pires da Rocha (Hospital do Campo Limpo), pelo valor previsto de R$114.492.725,00.

2. Referido Convênio diz respeito ao Hospital Municipal Dr. Fernando Mauro Pires da Rocha (Hospital do Campo Limpo) e visa a cumprir os objetivos e executar o objeto abaixo transcritos:

> "*O OBJETIVO das partícipes é a manutenção dos mecanismos complementares à Rede Pública Municipal de Saúde de modo a promover a rápida resolução de carências e demandas no atendimento de saúde da população, através de execução de atividades por meio de entidade parceira de renomada experiência e conhecimento na área.*

> *O presente instrumento tem como OBJETO a conjunção de esforços para a manutenção e execução de ações de saúde do Município de São Paulo, em regime de cooperação técnica, administrativa e científica em matéria de interesses recíprocos dos partícipes delimitados neste convênio, com vistas a assegurar que a Assistência Médica Ambulatorial – AMA Campo Limpo Fernando Mauro Pires da Rocha mantenha-se, nos moldes já implantados pela ANUENTE [SMS], como um núcleo de atendimento resolutivo para a Região, atendendo à demanda não agendada aos portadores de patologia de baixa e média complexidade de forma resolutiva e qualificada cumprindo as diretrizes e metas estabelecidas pelas instâncias gestoras do Sistema Único de Saúde*."

3. A minuta do Termo Aditivo 006/2020[1], por sua vez, indica o seguinte objeto expresso em sua Cláusula Primeira:

> "*O presente Termo de Aditamento tem por finalidade a contratualização do pronto socorro, bloco cirúrgico, unidades de terapia intensiva adulto e pediátrica e assumpção de contratos administrativos do Hospital Municipal Dr. Fernando Mauro Pires da Rocha, inclusão da gestão e realização das atividades assistenciais no Hospital Municipal Campo Limpo (HMCL) para a prestação gratuita de serviços de atenção à saúde aos usuários do SUS, na linha de cuidado de urgência e emergência/pacientes graves (exceto Ginecologia e Obstetrícia e de Psiquiatria) e do bloco cirúrgico, organização do fluxo do paciente hospitalar dentro das linhas de escopo, implantação de cultura de qualidade e segurança do paciente e integração com rede de atenção primária da região de sua preferência (RAS) e unidades que é referência na CRUE, tendo o serviço de melhor em casa no escopo desta proposta. O objeto inclui, ainda, execução e gestão de atividades de apoio a todo o Hospital, englobando SCIH, Nutrição (clínica e de produção), lavanderia, higiene, segurança, engenharia clínica e manutenção, laboratório clínico e anatomia patológica, aquisição de suprimentos (exceto OPME de cirurgias eletivas e oriundas do ambulatório) e gestão dos mesmos, almoxarifado, farmácia, gases medicinais, atividade de bombeiros, hemodiálise, transporte, tecnologia da informação, SAME, Faturamento e gestão de resíduos, entre outras*."

4. À peça 43, a Subsecretaria de Controle Externo – SCE se pronunciou por meio de seu relatório preliminar, sobre os seguintes fatos denunciados:

> 2.1. Remoção de servidores públicos do Hospital Campo Limpo, sem justificativa e em período vedado por lei eleitoral;
> 2.2. Alteração do objeto contratual;
> 2.3. Ausência de Chamamento Público;
> 2.4. Prestação de serviços sem formalização de contrato;
> 2.5. Leitos vagos;
> 2.6. Acúmulo ilegal de cargos públicos pelo Sr. M.A.F.; e
> 2.7. Compras de aventais superfaturadas

5. Na conclusão do Relatório, a Auditoria entendeu pela procedência do item 2.3; pela necessidade de esclarecimentos para análise conclusiva dos itens 2.1, 2.4, 2.5 e 2.6; e prejudicado

---

[1] Inicialmente, o processo de CONTRATUALIZAÇÃO DO PRONTO SOCORRO, BLOCO CIRÚRGICO, UNIDADES DE TERAPIA INTENSIVA ADULTO E PEDIÁTRICA E ASSUMPÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DO HOSPITAL MUNICIPAL DR. FERNANDO MAURO PIRES DA ROCHA, CONHECIDO COMO HOSPITAL MUNICIPAL DO CAMPO LIMPO seria concretizado por meio de celebração de aditamento (Termo Aditivo 006/2020) ao Convênio 003/AHM/2012, mas, posteriormente, optou-se por consolidá-lo por meio de termo de colaboração (Termo de Colaboração 001/2020).

o item 2.2 pela perda superveniente do objeto de análise. O item 2.7 é objeto de análise desta Corte nos TCs nº 10948/2020 e 10950/2020.

6. Após a manifestação prévia da Secretária Municipal de Saúde – SMS, à peça 58, a **SCE** apresentou seu relatório conclusivo (peça 62) no sentido da procedência dos itens 2.3, 2.4 e 2.5 e da improcedência dos itens 2.1 e 2.6. Concluiu, ainda, que diante da gravidade das denúncias reportadas no item 2.5, faz-se necessária a notificação da Origem para apresentação dos esclarecimentos, nos seus exatos termos ali requisitados. O item 2.2 resta prejudicado pela perda superveniente do objeto de análise e o item 2.7 é objeto de análise desta Corte nos TCs nº 10948/2020 e nº 10950/2020.

7. A Assessoria Jurídica (peça 64) entendeu pelo recebimento da denúncia e concordou com a SCE pela improcedência dos pontos 2.1 e 2.6 e procedência dos pontos 2.3, 2.4 e 2.5 (com destaque especial para a necessidade de complementação dos esclarecimentos da Origem). De igual modo, manteve a perda superveniente de objeto do item 2.2 e a referência do item 2.7 aos TCs nº 10948/2020 e 10950/2020, onde é objeto de análise.

8. A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM (peça 68), preliminarmente à sua manifestação, requereu que a Origem, os agentes públicos responsáveis e a Conveniada fossem novamente intimados para que, cientes de todo o processado, pudessem apresentar suas defesas, em atenção aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

9. À peça 72, a Secretaria Geral – SG opinou pelo (i) conhecimento e procedência dos itens 2.3, 2.4 e 2.5; (ii) pelo conhecimento e improcedência dos itens 2.1 e 2.6; e (iii) pelo não conhecimento dos itens 2.2 e 2.7 da Denúncia."

10. Foram oficiados: a Superintendente da AHM à época (peça 82); o Secretário Municipal de Saúde à época (peça 83) e intimados: os Diretores do Hospital Municipal Doutor Fernando Mauro Pires da Rocha à época (peças 84/85) e da Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein (peça 86).

11. Manifestaram-se o Secretário Municipal de Saúde à época e a Autarquia Hospitalar Municipal (peças 100/101), a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein (peças 112/115); e o Diretor do HM Doutor Fernando Mauro Pires da Rocha, Sr. Luis Carlos Tetsuaki Hamada, que exerceu o cargo no período compreendido entre os dias 21.08.20 e 31.08.20 (peça 123).

12. Sobre referidas manifestações, a **SCE** emitiu novo relatório, constante da peça 127, que ratificou as conclusões do Relatório Conclusivo (peça 62).

13. À peça 136, a Assessoria Jurídica opinou pela parcial procedência da Denúncia Anônima, tendo em vista a "confirmação das irregularidades" narradas pelo Denunciante concernentes aos itens 2.3, 2.4 e 2.5, sem prejuízo de eventuais recomendações do Conselheiro Relator.

14. A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 140) requereu, primeiramente, que a denúncia não fosse conhecida, por se tratar de denúncia anônima. No entanto, caso examinada, a

PFM entende que a denúncia aqui examinada deve ser julgada prejudicada, uma vez que o Termo de Colaboração pactuado entre as partes não foi concretizado, razão pela qual nenhum serviço foi efetivamente prestado, e, via de consequência, não houve qualquer prejuízo efetivo à Administração e ao erário.

15. A Secretaria Geral – SG (peça 142) se pronunciou pelo conhecimento da Denúncia, em parte, em caráter excepcional, uma vez que foi instruído integralmente, e, no mérito, opinou por sua procedência quanto aos itens 2.3, 2.4 e 2.5; pela improcedência dos itens 2.1 e 2.6; e, pelo não conhecimento dos itens 2.2 e 2.7 da Denúncia, sem prejuízo de eventuais determinações do Conselheiro Relator.

É o relatório.

VOTO

16. Cuida o presente da análise de denúncia anônima encaminhada à Ouvidoria deste Tribunal de Contas, via mensagens eletrônicas diversas e anexos (Demanda nº 20200157E3, Memorandos Ouvidoria nºs 089/2020 e 097/2020 - peças 1 e 19), relatando irregularidades no Termo Aditivo nº 006/2020 ao Termo de Convênio nº 003/AHM/2012, celebrado em 27.01.2012 entre a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM (convenente) e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Albert Einstein – SBIBHAE (conveniada), com a anuência da Secretaria Municipal de Saúde – SMS (anuente), cujo objeto é a contratualização do pronto socorro, bloco cirúrgico, unidades de terapia intensiva adulto e pediátrica e assumpção de contratos administrativos do Hospital Municipal Dr. Fernando Mauro Pires da Rocha (Hospital do Campo Limpo).

17. Preliminarmente, cabe analisar o pleito formulado pela douta Procuradoria da Fazenda Municipal, no sentido do não conhecimento da presente Denúncia.

18. Com a devida vênia, perfilho o entendimento de que o fato da denúncia ser anônima não impede seu conhecimento, sobretudo tendo em vista que os demais requisitos previstos no Regimento Interno desta Corte foram devidamente preenchidos e que há precedentes, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que indicam a necessidade de apuração de fatos assim noticiados, desde que observados certos limites.

19. O Supremo Tribunal Federal decidiu que a denúncia anônima não deve ser tomada como comprovação de fatos ou imputações, a ensejar, por exemplo, a instauração de um processo criminal, visando-se à preservação dos direitos individuais, sobretudo da imagem e da honra. Todavia, assentou o Tribunal Constitucional que isso não impede que o Poder Público, provocado por delação anônima ("disque-denúncia", p. ex., ou outros instrumentos congêneres), adote medidas destinadas a apurar, com "muita cautela e prudência", a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciados.[2]

[2] HC 106664 MC, Relator: Min. Celso de Mello, julgado em 19/05/2011, publicado em DJe-096, 23/05/2011.

20. Seguindo tal entendimento e analisando as possíveis repercussões que uma denúncia pode acarretar no âmbito investigativo, o Superior Tribunal de Justiça decidiu, por exemplo,[3] que a denúncia anônima é apta para justificar a instauração do inquérito policial, mas não é suficiente a ensejar a quebra de sigilo telefônico (art. 2º, I, da Lei nº 9.296/1996), o que revela a necessidade de se proteger os direitos fundamentais do investigado, sem, contudo, inviabilizar a apuração de fatos relevantes.

21. O posicionamento das Cortes Superiores está de acordo com diretrizes preconizadas por entidades como a Transparência Internacional, que considera necessário que os Órgãos Públicos possuam mecanismos de proteção do sigilo da identidade dos denunciantes ou mesmo que viabilizem denúncias anônimas, a fim de que estas integrem seus sistemas de controle.

22. No âmbito da auditoria governamental, especificamente, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras – INTOSAI recomenda que sejam criadas ferramentas que permitam que os cidadãos possam indicar, em condições de anonimato, possíveis esferas de investigação e auditoria, tomando-se a cautela, em termos similares ao que foi decidido pela Suprema Corte pátria, de verificar se a denúncia anônima: possui fundamento de verossimilhança, traz narrativa que crível e objetiva, seja amparada em meios probatórios precisos, que possam ensejar atuação de ofício.[4]

23. Feitas tais ponderações, e aplicando o entendimento do Supremo Tribunal Federal ao caso ora analisado, o caráter anônimo da denúncia não impede que ela sirva de base à realização de uma auditoria, como ocorreu nestes autos, a fim de que seja verificada a veracidade dos fatos narrados. Registro, por fim, que este posicionamento já foi outras vezes encampado por esta Corte, como é possível extrair dos precedentes constantes dos processos TC/004972/2015, TC/003698/2016, TC/004112/2016, TC/004116/2016, TC/004117/2016, TC/004118/2016, TC/004119/2016, TC/014024/2021 e TC/004863/2022.

24. Passando à análise do mérito, verifica-se que a denúncia ora examinada foi encaminhada a esta Corte por meio de uma grande quantidade de mensagens eletrônicas, com assuntos e datas diversas. A Secretaria de Controle Externo – SCE, para melhor analisar o material enviado, agrupou os fatos em tópicos, que enumerou em seu relatório preliminar à peça 43:

> **"2.1.** Remoção de servidores públicos do Hospital Campo Limpo, sem justificativa e em período vedado por lei eleitoral;
> **2.2.** Alteração do objeto contratual;
> **2.3.** Ausência de Chamamento Público;
> **2.4.** Prestação de serviços sem formalização de contrato;
> **2.5.** Leitos vagos;
> **2.6.** Acúmulo ilegal de cargos públicos pelo Sr. M.A.F.; e
> **2.7.** Compras de aventais superfaturadas."

25. Vejamos cada um dos pontos suscitados nos autos.

---

3 HC 64.096-PR, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 27/5/2008, publicado em DJe, 04/08/2008.

4 Informe del 21º Simposio Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental. Disponível em https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/un_int_symposia/reports_un_int_symp/sp/SP_21_Symp_Seminarbericht.pdf. Acesso em 03jul2024.

26. Com relação ao **item 2.1. Remoção de servidores públicos do Hospital Campo Limpo, sem justificativa e em período vedado por lei eleitoral**, mencionou a SCE a Lei Federal nº 9504/1997 que, em seu artigo 73, inciso V, proíbe, *ex officio*, a remoção, a transferência ou a exoneração de servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos candidatos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito.

27. Todavia, considerando as declarações de próprio punho dos servidores manifestando interesse na remoção, juntadas pela Origem às fls. 07/10 da peça 58, restou constatado que as remoções questionadas na denúncia não dizem respeito a atos *ex officio*. Não há que se falar, portanto, em remoção de servidores em período vedado pela lei eleitoral, com o que se conclui pela **improcedência** da denúncia nesse ponto.

28. Sobre o **item 2.2. Alteração do objeto contratual**, a SCE entendeu prejudicada sua análise em razão da perda superveniente do seu objeto, uma vez que, no curso do processo nº 6110.2020/0016111-3 houve mudança no entendimento de modo que a ideia de aditar o objeto do convênio já existente foi substituída por um termo de colaboração, conforme despacho autorizatório publicado no DOC do dia 14.08.2020, sendo que a denúncia do fato (peça 09) ocorreu em 08.08.2020, dias antes da publicação do referido despacho.

29. A respeito do **item 2.3. Ausência de Chamamento Público**, cuida fazer um estudo mais aprofundado.

30. Um dos requisitos para a validade da dispensa de chamamento público é a suficiência da justificativa para tanto, o que, sob o olhar do denunciante, apresenta-se frágil, motivo pelo qual pleiteia a decretação da irregularidade por esta Corte de Contas.

31. Voltemos um passo para conseguirmos avançar com maior embasamento.

32. O instrumento jurídico "convênio" tem aplicação em situações nas quais seja necessário formalizar juridicamente ajustes entre a Administração Pública e outras entidades públicas ou organizações particulares, cuja execução se dê sob regime de mútua cooperação, de forma que fica clara sua contraposição à ideia de "contrato administrativo".

33. Lucas Rocha Furtado bem demarca a diferença entre essas duas modalidades de ajuste, ainda que reconheça a íntima correlação existente entre ambas:

> "Faz-se nítida a distinção entre convênio e contrato pelo fato de se reconhecer que este último objetiva realizar interesses diversos e opostos entre os participantes: de um lado o objeto do contrato (o serviço, obra ou fornecimento a serem executados) e, de outro, a contraprestação correspondente, ou seja, o preço a ser pago.
> No convênio, presume-se regime de mútua cooperação. O executor tem interesse em prestar o serviço que lhe compete realizar em razão da afinidade de objetivos entre as partes convenentes. Assim, como condição para a existência do convênio tem-se que seu objeto deve representar objetivo comum das partes, o qual, uma vez atingido, possa ser usufruído por ambas"
> (FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 353).

34. Inequívoca a possibilidade do convênio no caso encartado no presente TC, confirmo que a aplicação da Lei nº 8.666/93, normativo vigente à época dos fatos, se faz apenas de modo episódico, e no que couber:

> "Art. 116. Aplicam-se as disposições desta lei, **no que couber**, aos convênios, os acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. " (*grifei*)

35. Em julgado paradigmático, o Colendo Tribunal de Contas da União (TCU) explicitou a extensão dessa utilização residual do Estatuto Licitatório aos convênios:

> "....
> 7. Entendemos que o mencionado dispositivo do Estatuto das Licitações é aplicável tão-somente nas hipóteses em que não seja possível a utilização do convênio, ou seja, quando inexistem interesses recíprocos entre as partes envolvidas, que podem ser alcançados em regime de mútua cooperação. Presentes estas circunstâncias, que viabilizam a assinatura de convênio, pensamos estar descartada a necessidade de licitação, mesmo porque não existe qualquer dispositivo legal que coloque o procedimento licitatório como antecedente necessário ao estabelecimento de convênios".
> Cf. TCU 278/96, Ata 19/96, Processo TC 020.069/93-6, Rel. Min. Iram Saraiva (DOU de 17.6.1996).

36. Acrescento que o Acórdão 1848/2006 – Plenário, do Egrégio TCU, reafirma a inteligência dessa distinção, ao ensinar que até mesmo o conteúdo mínimo preconizado nos §§ do art. 116 da Lei de Licitações não é de aplicação obrigatória em convênios, acordos e outros instrumentos congêneres, mas tão somente de forma subsidiária.

37. A Lei nº. 13.019/2014 prevê, em seu artigo 23, a necessidade de realização de chamamento público como regra geral para o firmamento de parcerias. Tendo em vista que toda regra tem a sua exceção, cuida o artigo 30 da excepcionalidade da espécie "dispensa".

38. Interessa-nos o inciso VI do artigo 30, vez que traz a hipótese de dispensa do chamamento público no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de saúde e assistência social a serem executados por organizações da sociedade civil desde que previamente credenciadas perante o órgão gestor da respectiva política.

39. Pois bem. Existente a autorização legal para a dispensa do chamamento, cumpre agora verificar a justificativa apresentada pela Origem.

40. Ao consultar os autos do processo SEI nº 6110.2020/0016111- 3, identifico que restou devidamente justificada a dispensa do chamamento público pelas áreas técnicas envolvidas, em consonância com o disposto no art. 32[5] na Lei nº 13.019/2014 e alterações posteriores.

41. Anoto que, de um lado, a área técnica apresentou justificativas que demonstram a situação enfrentada pela Unidade Hospitalar à época (ID **030882664 e 030883027 do processo**

[5] Lei nº 13.019/2014
Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.

SEI nº 6110.2020/0016111- 3), e por outro, todas as ações realizadas pela SMS que, embora visassem minimizar tais efeitos, não foram capazes de vencer tais obstáculos, de acordo com os recursos humanos, materiais e estruturais disponíveis.

42. Imperioso contextualizar que o cenário trazido pela situação pandêmica, decorrentes das medidas de enfrentamento à disseminação do coronavírus (covid-19), contribuiu direta e indiretamente para acelerar e agravar ainda mais o quadro no âmbito do Município, de modo a exigir providências em caráter de urgência e emergência em prol da referida Unidade Hospitalar, evitando-se prejuízos ainda mais graves como a desassistência de saúde aos munícipes – o que não ocorreu no caso concreto. Esse contexto fático atrai a aplicação do § 1º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, uma vez que na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. 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.

43. Ressalto que o último concurso público realizado, antes do Termo de Aditamento 006/2020, para reposição de pessoal, ocorreu em 2017. Trata-se do certame autuado no processo SEI nº 6110.2016/0003145-0, para substituição de 926 profissionais contratados por tempo determinado, com vagas para médicos, analistas de saúde, enfermagem, farmácia, fisioterapia, nutrição, psicologia e terapia ocupacional, assistentes técnicos de saúde e assistentes de saúde.

44. Embora o concurso vigesse à época, existiam cargos para os quais a lista de espera estava exaurida, justificando a realização de novos concursos, diante da necessidade de reposição de pessoal.

45. O que se verifica, portanto, é que dadas as peculiaridades do caso concreto, o chamamento público não é exigível em matéria de parcerias envolvendo a saúde. Não se pretende com isso defender a possibilidade de se afastar o procedimento seletivo, sem qualquer fundamentação ou motivação. Muito pelo contrário, as propostas de celebração de convênios e colaborações devem contemplar análise técnica que justifique a vantagem excepcional do aditivo.

46. Deste modo, concluo pela comprovação do correto enquadramento legal da dispensa do chamamento público ao Termo de Aditamento nº 006/20, bem como pela apresentação das justificativas para tanto, de forma que entendo ser improcedente o item.

47. Sobre **o item 2.4. Prestação de serviços sem formalização de contrato**, há que se estudar sobre a formação do processo administrativo.

48. O formalismo processual, igualmente aplicado às regras do rito licitatório, visa conservar o caráter democrático do processo.

49. No ensinamento de Humberto Theodoro Júnior:

> "A técnica processual, por sua vez, reclama a observância das formas (procedimentos), mas estas se justificam apenas enquanto garantias do adequado debate em contraditório e com ampla defesa."
> (THEODORO JUNIOR. Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Volume I. 59ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2018. P. 23)

50. No entanto, o processo não pode ser visto como um fim em si mesmo, mas um instrumento para a consecução do direito material. Assim, caso um ato processual tenha sido praticado sem a observância da formalidade legal, **mas tenha atingido sua finalidade e não causado prejuízo às partes, não deve ser anulado, mas sim aproveitado**.

51. Pela dicção do Código de Processo Civil extrai-se a mitigação do princípio da instrumentalidade das formas pelo princípio da finalidade:

> "Artigo 188. Os atos e os termos processuais independem de forma determinada, salvo quando a lei expressamente a exigir, considerando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preencham a finalidade essencial."
>
> "Artigo 277. Quando a lei prescrever determinada forma, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade."

52. Portanto, apesar da contratualização ter sido assinada 13 (treze) dias após a vigência do termo de colaboração (peça 39), isso constitui uma falha formal, isto é, aquele erro que, por si só, não interfere no andamento ou no resultado da ação administrativa.

53. Aliás, cumpre esclarecer que tais hipóteses são previstas na Teoria Geral do Processo por meio do princípio pas *de nullité sans grief* (não há nulidade processual sem prejuízo).

54. Na lição de Fredie Didier Jr.:

> "há prejuízo sempre que o defeito impedir que o ato atinja a sua finalidade. Mas não basta afirmar a violação a uma norma constitucional para que o prejuízo se presuma. O prejuízo decorrente do desrespeito a uma norma, deverá ser demonstrado caso a caso."
> (DIDIER JR. Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 20. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018. P. 473)

55. Razão pela qual julgo **improcedente** o apontamento.

56. Acerca do **item 2.5. Leitos vagos**, afirma a SCE que da análise dos dados apresentados, ainda que incompletos, é possível verificar que, em todas as datas informadas, houve recusas de fichas no sistema *CROSS*, havendo, segundo os registros, entre 32 e 43 leitos vagos em relação aos leitos instalados na unidade, o que indica a possível existência de leitos bloqueados e finaliza: "*Considerando que os dados trazidos em sede de manifestação prévia confirmam a existência de leitos não utilizados e recusa de pacientes no período, entendemos* ***procedente*** *a denúncia neste ponto."*

57**.** Vejamos o que trouxe a defesa da OSS (peça 112, fls. 3/6):

> "15. A primeira premissa equivocada diz respeito à amplitude da gestão do Hospital. A denúncia parte da ideia de que a entidade teria a gestão global do Hospital, o que não procede, como já dito.
> 16. O Núcleo Interno de Regulação (NIR) do Hospital Municipal de Campo Limpo era responsável pela visualização das solicitações de vagas no sistema Cross e encaminhamento dessas solicitações às equipes médicas responsáveis, as quais poderiam aceitar as vagas ou não. Não era, portanto, prerrogativa do NIR aceitar pacientes se houvesse negativa por parte das equipes médicas.
> 17. Nesse aspecto, ressalte-se que os leitos de enfermaria clínica, cirurgia, pediatria, psiquiatria, ginecologia, buco-maxilo e cirurgias eletivas, além de UTI clínica, não estavam sob gestão de equipe médica e assistencial da ora interessada, ou seja, impossível ter conhecimento a respeito de eventuais negativas de vagas ou controle sobre isso.
> 18. As vagas cedidas e os leitos vagos eram de responsabilidade da equipe do Hospital Municipal de Campo Limpo, de modo que, se os médicos não cedessem a vaga e negassem a "ficha Cross", a negativa era dada pelo NIR. Também ressalta que, nesses setores hospitalares, havia restrição de acesso da equipe do NIR, o que, inclusive, impossibilitou a sua visualização de leitos vagos."

58. De fato, o gerenciamento de análise, aceitação e recusa de pacientes inseridos no sistema *CROSS* não é de responsabilidade da Autarquia, a bem dizer que não é responsabilidade de quaisquer dos hospitais solicitantes, uma vez que a decisão quanto à transferência se faz por uma junta médica de saúde pública, estadual ou municipal, especializada para este fim.

59. Ao estudar detidamente o assunto no próprio site[6] da Central de Regulação de Ofertas de Serviços de Saúde:

> "A CROSS é uma Central de Regulação, não possui vagas ou leitos. A CROSS realiza a intermediação das solicitações médicas de instituições de saúde de menor complexidade para instituições de saúde de maior complexidade (ou com a complexidade adequada) para atender às necessidades imediatas dos pacientes em situações de urgências e emergências médicas. Portanto, a transferência de um paciente e/ou realização de uma consulta/exame dependem da disponibilidade do recurso nas unidades de referência. A CROSS busca o recurso via sistema, porém a disponibilização da vaga NÃO É de competência da CROSS e sim de cada unidade executante."

60. Portanto, a responsabilidade dos leitos solicitados aos pacientes inseridos do sistema *CROSS* não era do Hospital Municipal de Campo Limpo, e sim da unidade de referência consultada, de forma que julgo improcedente este apontamento também.

61. Já o **item 2.6. Acúmulo ilegal de cargos públicos pelo Sr. M.A.F**., informa a própria SCE que "*Diante dos esclarecimentos acostados ao processo SEI 6018.2020/0058648-3 é possível concluir que o servidor M.A.F não acumulou de forma ilegal o cargo de Diretor da AHM e de médico na PM de Barueri."* Sendo, assim **improcedente** a denúncia nesse ponto.

62. Por fim, quanto ao **item 2.7. Compras de aventais superfaturados**, informou a Auditoria que o questionamento é objeto de análise desta Corte nos TCs nº 10.948/2020 e nº 10.950/2020.

[6] Disponível em: https://cross.spdmafiliadas.org.br/?page_id=7541 – Acesso em 20 de maio de 2024.

63. Ante todo o exposto, **CONHEÇO** da denúncia anônima formulada nestes autos, e, no mérito, **JULGO IMPROCEDENTES** os itens 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6. pelos fundamentos retro examinados**. JULGO PREJUDICADO** o item 2.2, pela perda do objeto, tendo em vista que a alteração contratual pretendida não se concretizou, e o item 2.7, pois as compras emergenciais de aventais são objeto de análise desta Corte nos TCs nºs 10948/2020 e 10950/2020.

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

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR