II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-354/2025

Processo	-	TC/010252/2020
Representante	-	Vereadora Juliana Cardoso (Câmara Municipal de São Paulo)
Representada	-	Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde)
Objeto	-	Representação interposta em face das irregularidades envolvendo o Termo Aditivo 02/2020 do Convênio 01/AHM/2012, que incluiu a implantação e manutenção do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu, na área de abrangência estabelecida

3.369ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. SMS. TERMO ADITIVO. IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO. SAMU. 1. A pandemia de COVID-19 trouxe uma realidade aos gestores públicos que passou a demandar decisões sensíveis e urgentes, tendo em vista os desafios relativos ao atendimento da população, especialmente no âmbito da saúde pública, incluindo o fornecimento e adequada gestão de transporte de pacientes. Art. 22, LINDB. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. RECOMENDAÇÃO. 1. Avalie a possibilidade de realização de chamamento público para os serviços, nos termos anotados pelos órgãos técnicos, considerando o longo tempo de vigência contratual do ajuste em apreço e a superação da situação excepcional de pandemia. 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 representação por atender aos requisitos regimentais desta Corte de Contas (art. 55, § 1º, do RITCMSP), e, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente ante a excepcionalidade do período examinado nestes autos.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal da Saúde que avalie a possibilidade de realização de chamamento público para os serviços em exame, nos termos anotados pelos Órgãos Técnicos, considerando, inclusive, o longo tempo de vigência contratual do ajuste em apreço e a superação da situação excepcional de pandemia relatada no período examinado nestes autos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à representante e à representada, nos termos do artigo 58 do RITCMSP, arquivando-se os autos após as demais comunicações de praxe.

Participaram do julgamento o Conselheiro Substituto GLAUCIO ATTORRE PENNA – Revisor e os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de junho de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/gc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/010252/2020 – Vereadora Juliana Cardoso (Câmara Municipal de São Paulo) – Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde) – Representação interposta em face das irregularidades envolvendo o Termo Aditivo 02/2020 do Convênio 01/AHM/2012, que incluiu a implantação e manutenção do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu, na área de abrangência estabelecida

REPRESENTAÇÃO. FALHAS NA IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÉDICO DE URGÊNCIA – SAMU. PERÍODO EXCEPCIONAL DE PANDEMIA-COVID. CONHECIMENTO E IMPROCEDÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuida o TC/010252/2020 da análise de Representação formulada pela Vereadora Juliana Cardoso, apontando irregularidades relacionadas ao Termo Aditivo nº 02/2020 ao Convênio nº 001/AHM/2012, firmado entre a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM.

Referido Convênio tem por objeto a prestação de serviços para a manutenção do desenvolvimento das ações relativas à Assistência Médica Ambulatorial – AMA, nos hospitais municipais Prof. Dr. Alípio Corrêa Neto, Dr. Cármino Caricchio, Dr. Artur Ribeiro de Saboya, Prof. Dr. Waldomiro de Paula, Pronto Socorro do Hospital Tide Setúbal e Equipe UTI -10 LEITOS para o Hospital Municipal Dr. Cámino Carcchio, com valor de **R$ 57.809.932,28** (cinquenta e sete milhões, oitocentos e nove mil, novecentos e trinta e dois reais e vinte e oito centavos).

Por sua vez, o Termo Aditivo nº 02/2020, objetado pela presente Representação, tem por finalidade a implantação e manutenção do Serviço de Atendimento Médico de Urgência – SAMU, na área de abrangência estabelecida pela Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP, conforme pactuação entre a Secretaria Municipal de Saúde – SMS, o SAMU e a Organização Social, com cláusula resolutiva.

Em síntese, a Representante questiona:

(2.1) irregularidade na alteração qualitativa do objeto do Termo de Convênio nº 001/AHM/2012, veiculada pelo Termo Aditivo nº 002/2020 e

(2.2) ausência de chamamento público para os serviços acrescidos.

A **Secretaria de Controle Externo – SCE**, em relatório preliminar, concluiu pela procedência total da Representação (peça 10).

A Secretaria Municipal de Saúde – SMS, regularmente oficiada, apresentou sua manifestação preliminar à peça 17.

Sobre a documentação acrescida, a **Secretaria de Controle Externo – SCE**, em relatório conclusivo, reiterou o entendimento pela procedência total da Representação (peça 20).

A Secretaria Municipal de Saúde - SMS apresentou nova manifestação à peça 27, sobre a qual se manifestou a **Auditoria,** reiterando seu entendimento anterior (peça 30).

A **Assessoria Jurídica – AJ** opinou pelo recebimento e procedência da Representação, com a sugestão de intimação da Conveniada e eventuais responsáveis pelos apontamentos consolidados, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa nos termos seguintes (peças 32/33).

A **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM,** previamente à sua manifestação conclusiva, de igual forma requereu a intimação da entidade conveniada (peça 36).

Nesse passo, foi intimada a Sra. Magali Vicente Proença – Superintendente da AHM, à época, com manifestação acrescida às peças 52/53, cujos termos foram enfrentados pela **Auditoria** (peça 57) e pela **AJ** (peças 59/60), **ratificando** os entendimentos precedentes.

A **PFM** requereu, novamente, a intimação da conveniada (peça 63) que, uma vez intimada, apresentou a manifestação acostada às peças 77/78.

Sobre a documentação acrescida, a **Auditoria** (peça 82) e a **AJ** (peças 84/85) reiteraram seus entendimentos anteriores pela procedência da Representação.

Em manifestação conclusiva, a **PFM** requereu a improcedência da Representação, ressaltando que os serviços acrescidos eram compatíveis com o convênio e faziam parte da mesma rede de saúde, e que a própria Auditoria reconheceu que a legislação municipal não exige a realização de chamamento público para a celebração de convênios. Ademais, destaca-se os seguintes argumentos (peça 91):

> 3. Em primeiro lugar, não se pode deixar de destacar um fato notório envolvendo o convênio objeto do presente: a pandemia do Covid-19 provocou ainda mais dificuldades à complexa gestão do SAMU na rede municipal.
> 4. Como se sabe, tais serviços – que, se já eram importantes, tornaram-se ainda mais essenciais – não poderiam ser interrompidos.
> 5. Ademais, os serviços objeto do convênio tiveram que ser mantidos num contexto administrativo também excepcional e complexo: a extinção da AHM, que de fato ocorreu em julho de 2020 (Lei Municipal 17.433.2020), circunstância esta que também veio a dificultar a atuação (de extrema urgência) dos agentes municipais.

A **Secretaria Geral – SG** em seu parecer de peça 93, acompanhou os órgãos técnicos pelo conhecimento e procedência da Representação.

É o relatório.

VOTO

01. Cuidam os autos de Representação formulada pela Vereadora Juliana Cardoso apontando irregularidades no Termo Aditivo nº 02/2020 ao Convênio nº 001/AHM/2012, firmado entre a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM e a Associação Paulista para o desenvolvimento da Medicina – APDM, tendo o aditivo por objeto a implantação e manutenção do Serviço de Atendimento Médico de Urgência – SAMU, na área de abrangência estabelecida pela Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP, conforme pactuação entre a Secretaria Municipal de Saúde – SMS, o SAMU e a Organização Social.

02. Em síntese, a Representante indica a ocorrência das seguintes anomalias envolvendo o Termo Aditivo nº 02/2020:

a) irregularidade na alteração qualitativa do objeto estipulado no Convênio nº 001/AHM/2012, que teria por objeto o desenvolvimento de ações relativas à Assistência Médica Ambulatorial (AMA) em seis hospitais, por meio do Termo Aditivo nº 002/2020;
b) ausência de chamamento público.

03. Referido **TA nº 002/2020** incluiu no objeto do Convênio a implantação e manutenção do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU na área de abrangência estabelecida pela Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP, conforme pactuação entre a Secretaria Municipal de Saúde - SMS, SAMU e a Organização Social (peça 7).

04. Das justificativas trazidas aos autos, destacamos o argumento de que o serviço do SAMU era essencial e que havia dificuldades em relação ao número de profissionais em exercício, principalmente médicos. Sustentaram que o SAMU, as Unidades de Pronto Atendimento e as unidades hospitalares fazem, juntos, parte da mesma rede de serviços de saúde, de modo que os serviços a ela relacionados se mostravam compatíveis. Informou, ainda, que:

> A compatibilidade dos objetos foi discutida, à época, de forma conjunta, entre a AHM e a SMS, ficando resolvido que, como haveria a reorganização da Administração Indireta Municipal – que levaria à extinção da AHM –, as tratativas seriam realizadas pela AHM e, posteriormente, seriam absorvidas pela estrutura da SMS.
> Além disso, é importante esclarecer que o aditamento visava melhorar a transferência e a remoção de pacientes entre as Unidades Municipais de Saúde, o que, invariável e preponderantemente, envolvia as Unidades da AHM, por serem Unidades Hospitalares, além das Unidades já vinculadas diretamente à SMS.
> Nesse sentido, como as remoções de que tratava o aditamento se dariam, majoritariamente, com relação às Unidades da AHM, a necessidade do aditamento passar pela AHM e não pela SMS era, antes de tudo, estratégica, no

sentido de melhorar a prestação e o atendimento aos serviços de saúde municipais (peça 17, fls. 37/38).

05. A situação excepcional relatada foi reforçada, ainda, pela excepcionalidade do período de formalização do referido aditivo, que envolveu não só o contexto excepcional de extinção da Autarquia Hospitalar Municipal, quanto o período da pandemia do Covid-19. Tais circunstâncias, em meu entender, não podem deixar de ser sopesadas pelo julgador frente às dificuldades de gestão do SAMU na rede municipal naquele momento histórico, conforme passamos a enfrentar.

06. Em que pesem as constatações dos órgãos técnicos, não se pode deixar de ponderar, no caso concreto, que a apuração dos fatos envolve o período de situação emergencial da pandemia do Covid-19, que se iniciou no dia 16 de março de 2020, nos termos do art. 1º do Decreto Municipal nº 59.283/2020.

07. Tal situação excepcional atrai a incidência do *caput* do art. 22 da LINDB, segundo o qual na "*interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados*." Conjuntamente, o §1º do mesmo artigo dispõe que "*em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente*."

08. Ensina o professor Erik Federico Gramstup que a referida norma "*atenta ao que se convencionou chamar de primado da realidade: as circunstâncias concretas de cada gestor público devem ser consideradas na interpretação das normas aplicáveis. Norma dirigida ao intérprete tem em vista o aplicador da lei, notoriamente o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas*."[1]

09. Como é notório, a pandemia de COVID-19 trouxe uma realidade aos gestores públicos que passou a demandar decisões sensíveis e urgentes, tendo em vista os desafios relativos ao atendimento da população, especialmente no âmbito da saúde pública, incluindo o fornecimento e adequada gestão de transporte de pacientes.

10. Assim não há como deixar de considerar que, diante das inúmeras agruras impostas aos gestores na tomada de decisão, impõe-se, neste momento, ao julgar o objeto destes autos, levar em conta todos "**os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**".

11. O intuito do artigo 22 da LINDB é evitar que sejam ao gestor impostas ações de difícil cumprimento, devendo-se levar em conta na decisão a situação real por ele enfrentada, não sendo suficiente a alegação imprecisa que a ele cabe dar efetividade a políticas públicas.

---

[1] Ramos, André de, C. e Erik Frederico Gramstrup. Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). SRV Editora LTDA, 2021. Pág. 366

12. Em outros termos, a situação de emergência decretada no Município de São Paulo por meio do Decreto nº 59.283/2020, bem como a LINDB, devem guiar o entendimento do Colegiado neste momento.

13. Nessa esteira, as decisões adotadas por gestores públicos durante a pandemia da COVID-19 devem ser analisadas de forma contextualizada, tendo em vista dilemas, obstáculos e situações que demandaram a tomada de providências em pouco tempo, sobretudo quando viável constatar que tais medidas foram adotas no sentido de preservar vidas, o que parece ser o caso dos autos.

14. De acordo com o artigo 28 da LINDB, cuja previsão busca firmar as bases para responsabilização de gestores públicos, tal responsabilidade se aplicará à conduta eivada de erro grosseiro ou dolo, sobretudo para evitar a chamada paralisia decisória na Administração Pública (o fenômeno também costuma ser denominado de "apagão das canetas") em situações fáticas desafiadoras, tais como as vislumbradas ao tempo da pandemia de COVID 19.

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

16. Levando-se em conta as "orientações gerais" vigentes durante o período de pandemia e crise sanitária, como as regras da Lei n.º 13.979/2020, o julgamento neste momento merece especial atenção quanto aos atos dos gestores praticados durante o contexto de pandemia, mormente ao constatarmos que o objeto da Representação em apreço se mostra intimamente ligado com a seara mais atingida pelo contexto pandêmico, qual seja, a saúde pública. Some-se a isso o fato de o aditivo se voltar a dar guarida, atendendo à urgência enfrentada pelo gestor público, aos serviços de transporte de pacientes e de seu gerenciamento

17. Destaco que a Lei n.º 13.655/2018, que adicionou a redação dos artigos 20 a 29 da LINDB, foi elaborada, sobretudo, com o objetivo de trazer um impacto cultural para as relações de direito público, influenciando os parâmetros interpretativos para aplicação pelos órgãos de controle. Nesse sentido, imperioso asseverar que a norma não ignora a possibilidade de outras alternativas se apresentarem à disposição do gestor público ao tempo dos fatos, mas, e isto se mostra relevante, impõe aos órgãos de controle que julguem os atos praticados de maneira contextualizada, evitando-se que decisão formalmente mais perfeita se sobreponha, em sede de julgamento, à decisão efetivamente adotada, desde que esta se mostre respaldada pelas peculiaridades fáticas do instante em que foi levada a efeito. É exatamente esse o cenário vislumbrado nestes autos.

18. A corroborar o entendimento, destaco trecho do artigo de Fernando B. Meneguin e Amanda Flávio de Oliveira, ao discorrer sobre o tema:

> *"O controle externo, ao emitir mandamentos para a administração pública, afeta a atuação do Estado e interfere no impacto das intervenções públicas. Cabe assim, por parte dos Tribunais de Contas, o dever de se preocupar com as consequências de suas decisões e não simplesmente com a conformidade legal.*
> *(...)*
> *Nesse aspecto, há que se comentar alvissareira mudança acontecida no ordenamento jurídico. Em 26 de abril de 2018, foi publicada a Lei nº 13.655, que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, tendo por escopo conferir mais transparência para todos os envolvidos em processos nas esferas administrativa e judicial, bem como aprimorar a segurança jurídica na aplicação das normas. As mudanças trazidas pela Lei nº 13.655/2018 sinalizam um aprimoramento dos órgãos de controle no sentido de se favorecer uma maior eficiência na administração pública e, por conseguinte, na sociedade. O que se enxerga nos seus dispositivos é a mensagem de proteção à segurança jurídica, transparência e diálogo entre quem decide e os interessados. Toda sistemática inaugurada pela mencionada legislação caminha no sentido de criar um ambiente que não cause tanto prejuízo ao fluxo das atividades administrativas, evitando-se, o quanto possível, a interferência das decisões na rotina da Administração Pública, de modo também a não frear iniciativas inovadoras dos gestores públicos. Trata-se, assim, de um ajuste pragmático da matriz institucional com o objetivo de agregar eficiência à administração pública, mudando o foco de uma análise formalista para uma análise com ênfase nos resultados."*[2]

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

> "*REPRESENTAÇÃO. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE GUARULHOS/SP. CONTRATAÇÃO DE ALIMENTAÇÃO PARA COLABORADORES DE HOSPITAL DE CAMPANHA. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. PONDERAÇÃO DOS FATOS À LUZ DA LINDB, NO CONTEXTO DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19, PARA AFASTAR APLICAÇÃO DE SANÇÃO. CIÊNCIAS. ARQUIVAMENTO*." (ACÓRDÃO 2518/2022 – PLENÁRIO, Ministro Relato Jorge Oliveira, Data da Sessão: 16/11/2022.)

20. Na mesma linha, o Plenário deste Tribunal de Contas já teve a oportunidade de se debruçar sobre o tema em outras oportunidades, como no julgamento do TC nº 6500/2020, em que o Colegiado decidiu pela excepcional regularidade do Convênio nº

---

[2] MENEGUIN, F. B.; OLIVEIRA, A. F. de. Intervenções públicas em um cenário de PANDEMIA e suas consequências: cautela e canja de galinha não fazem mal a ninguém. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLEG/Senado, Setembro 2021 (Texto para Discussão nº 301). Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 20 mar.2024.

001/AHM/2020, firmado entre a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein, para a gestão de serviços de saúde do Hospital Campanha Pacaembu, com o intuito de envidar esforços no enfrentamento da COVID–19, em colaboração com a Secretaria Municipal de Saúde – SMS. Vejamos:

> *"Por unanimidade, o Egrégio Tribunal Pleno julga, de forma excepcional, regular o Convênio nº 001/AHM/2020, firmado em 01.04.2020 entre a Autarquia Hospitalar Municipal - AHM e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein, para a gestão de serviços de saúde do Hospital Campanha Pacaembu com o intuito de envidar esforços no enfrentamento da COVID–19, em colaboração com a Secretaria Municipal de Saúde – SMS, nos termos do voto do Conselheiro Relator Presidente Eduardo Tuma."*(54º Sessão não Presencial – SONP)

21. Esse posicionamento de relativização em razão da pandemia também foi adotado pela Justiça Comum, como pode ser visto pela Recomendação nº 92 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que recomendou aos magistrados que, à luz da independência funcional que lhes é assegurada, atuassem na pandemia da Covid-19 de forma a fortalecer o sistema brasileiro de saúde e a preservar a vida com observância da isonomia e dos preceitos veiculados pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

22. O inciso I do artigo 1º da citada Recomendação trouxe expressamente a recomendação em aplicar a LINDB:

> "*Art. 1º Recomendar aos magistrados com atuação nas demandas envolvendo o direito à saúde no contexto pandêmico que, à luz da independência funcional que lhes é assegurada, observem as seguintes diretrizes: I – que as decisões judiciais proferidas atentem às consequências práticas que ensejarão, nos termos da Lei e Introdução às Normas do Direito Brasileiro*" *(Decreto- Lei no 4.657/1942);*

23. Assim, como corretamente apontado pela PFM em sua manifestação, o caso concreto merece a aplicação da LINDB, levando-se em conta, sobretudo, a magnitude do momento de saúde pública vivenciado no decorrer da pandemia trazida pelo COVID.

24. Por derradeiro, sobre o 2º ponto abordado pela Representação, qual seja, *ausência de chamamento público*, anoto, de fato, que a legislação municipal não dispõe expressamente a respeito da sua necessidade para a celebração de Convênios. Todavia, mostra-se salutar a realização de chamamento público em homenagem aos princípios da isonomia, da impessoalidade, da indisponibilidade do interesse público e da publicidade, que regem o ordenamento administrativo, de forma a oportunizar a participação de interessados na contratação, assegurando a proposta mais vantajosa ao interesse público, o que será objeto de recomendação ao final deste voto, uma vez que, ausente norma que crie tal obrigação ao gestor e presentes as peculiaridades da pandemia implicando adoção de providências urgentes, o apontamento não serve para alterar o entendimento até aqui apresentado neste voto.

25. Observo, por fim, que em consulta ao sistema SEI verifica-se que o convênio em apreço se encontra ainda em plena vigência, o que reforça a preocupação com a

segurança jurídica das relações estabelecidas, sem prejuízo de recomendação a ser feita ao final deste voto.

26. Ante o exposto, **CONHEÇO** da Representação formulada pela Vereadora Juliana Cardoso por atender aos requisitos regimentais desta Corte de Contas (artigo 55, § 1º, do RI/TCMSP[3]).

27. Quanto ao mérito, **JULGO-A IMPROCEDENTE** ante à excepcionalidade do período examinado nestes autos.

28. Sem prejuízo, **RECOMENDO** à Secretaria Municipal de Saúde que avalie a possibilidade de realização de chamamento público para os serviços em exame, nos termos anotados pelos órgãos técnicos, considerando, inclusive, o longo tempo de vigência contratual do ajuste em apreço e a superação da situação excepcional de pandemia relatada no período examinado nestes autos.

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

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

3 § 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda.