Processo - TC/013691/2020 ACO-UTR-229/2026
Contratante - Secretaria Municipal da Saúde
Contratada - Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde – INTS
Contrato de Gestão Emergencial R024/2020-SMS.G/CPCS R$ 82.215.096,00

- TA 001/2020 R$ 806.656,68 (Inclusão de recurso de custeio do Hospital Dia Cidade Ademar para: ampliação do horário para funcionamento de segunda-feira a sábado das 7 às 22 horas; adequação do quadro de recursos humanos; alteração das cirurgias e inclusão de exames, no período de novembro e dezembro 2020)
- TA 002/2020 R$ 96.940,82 (Inclusão de recurso de custeio para incremento do Teleatendimento nas Unidades de Saúde, com locação de tablets com pacote de dados e aquisição de periféricos para o período de novembro e dezembro de 2020)
- TA 003/2020 R$ 678.446,83 (Inclusão de recurso de custeio e investimento para implantação do CAPS II Alcool e Drogas Cidade Ademar, para o mês de dezembro 2020)
- TA 004/2020 R$ 314.938,83 (Inclusão de recursos de custeio e investimento para implantação de Centro de Dor no AMA Especialidade Vila Constância, contratação de nutricionistas para as UBS e contratação oftalmologista para o AMA Especialidade Vila Constância)
- TA 005/2020 R$ 18.588.391,93 (aprovação de Plano de Trabalho/Orçamentário com recurso de custeio e investimento, para inclusão no Contrato de Gestão a implantação do Ambulatório de Especialidades e Serviço de Apoio e Diagnóstico Terapêutico do Hospital Integrado Santo Amaro)
- TA 006/2020 R$ 11.016.933,00 (adição de recurso de custeio para cobertura das provisões de 13º salário dos servidores sub-rogados, sendo 50% para repasse de novembro e 50% para repasse em dezembro de 2020)
- TA 007/2021 R$ 23.717.887,23 (aprovação de Plano de Trabalho e Orçamentário complementar para o período de 01 de janeiro à 31 de março de 2021; adequação do quadro HD Cidade Ademar e Substituição de Médicos Generalistas por PMMB)
- TA 008/2021 R$ 31.808,24 (Aquisição de material permanente para UBS Chácara Santo Antonio – Contrapartida BID)
- TA 009/2021 R$ 41.508,15 (inclusão de recurso de custeio para adequação do quadro de RH da UBS Santo Amaro a partir de março 2021)
- TA 010/2021 R$ 292.469,93 (inclusão da unidade Caps II infanto-juvenil Santo Amaro no Contrato de Gestão R024/2020, com recurso de custeio a partir do mês Março de 2021)
- TA 011/2021 R$ 226.873.897,14 (prorrogação do contrato)
- TA 012/2021 R$ 4.076.666,00 (Inclusão de recurso de custeio para contratação de testes necessários para o diagnóstico do Coronavírus 2019 (SARS-COV-2), exame tipo PCR-RT, conforme Portaria 054/2021-SMS.G. para o período de janeiro, fevereiro e março de 2021)
- TA 013/2021 R$ 1.079.067,41 (inclusão de recurso de custeio para implantação de leitos nas unidades HD Cidade Ademar e UPA Pedreira, e AMA/UBS Parque Dorotéia e AMA/UBS Jardim Miriam que passam a funcionar por 24 horas, para apoio às ações de enfrentamento do COVID-19, no mês março de 2021)
- TA 014/2021 R$ 113.427.302,56 (aprovação de Plano de Trabalho e Orçamentário para: o período de 01 de abril a 30 de junho de 2021; adequação do quadro da UBS Chácara Santo Antônio e UBS Santo Amaro; transferência do Centro de Dor da AMA e Vila Constância para o CER III Cidade Ademar; alteração de metas do HD Cidade Ademar; inclusão dos exames RT-PCR; Correção do quadro de RH na UPA Santo Amaro e AMA/UBS Vila Joaniza; Inclusão de recurso de custeio para o CAPS IJ II Santo Amaro)
- TA 015/2021 R$ 1.770.387,20 (inclusão de recurso de custeio para continuidade dos leitos nas unidades HD Cidade Ademar e UPA Pedreira, e AMA/UBS Parque Dorotéia e AMA/UBS Jardim Miriam que passam a funcionar por 24 horas, para apoio às ações de enfrentamento do COVID-19, no período de abril a junho de 2021)
- TA 016/2021 R$ 1.471.547,84 (inclusão de recurso de custeio referente ao pagamento de: dissídio coletivo; IPTU dos imóveis locados; reajustes contratuais; e adequação dos valores para aquisição de materiais médico-hospitalar para UPA Santo Amaro, devido a aumento de demanda nos atendimentos de COVID-19, no período de abril a junho de 2021.)
- TA 017/2021 R$ 104.804,50(utilização de recurso de saldo de rendimentos para aquisição de Oxímetros para as Unidades de Saúde pertencentes ao Contrato de Gestão, em atendimento a Recomendação Técnica de SMS/2021, do Fluxo de Atendimento ao COVID-19)
- TA 018/2021 R$ 1.189.913,02 (inclusão de recurso de Custeio para continuidade das ações de vacinação contra a COVID-19, em "Drive-thru" e "Walk-thru", no território da Supervisão Técnica de Santo Amaro e Cidade Ademar, o período de maio a junho de 2021)

Objeto - Gerenciamento e a execução das ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial dos Distritos Administrativos Jardim Paulista, Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Santo Amaro/Cidade Ademar)

74ª Sessão Ordinária Não Presencial em Ambiente Virtual

ANÁLISE. CONTRATO DE GESTÃO. EMERGÊNCIA. TERMOS ADITIVOS. SMS. AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE. PANDEMIA. 1. As irregularidades de natureza eminentemente procedimental e formal, como a intempestividade do despacho autorizatório, a ausência de análise prévia das minutas dos aditivos pela Comissão de Avaliação e pela Assessoria Jurídica, e a falta de aprovação pelo Conselho de Administração da Organização Social, podem ser relevadas quando o instrumento foi celebrado em caráter emergencial e em contexto de crise sanitária. Art. 20 e art. 22, LINDB. 2. A inobservância dos requisitos formais de empenho prévio e detalhamento técnico-financeiro nos Termos Aditivos, embora configurem falhas às normas orçamentárias, podem ser superadas à luz dos princípios da razoabilidade, visando à manutenção dos serviços públicos essenciais constitucionalmente assegurados pelo direito à saúde, uma vez inexistentes máculas substanciais ou danos ao erário. L 4.320/1964. 3. A ausência de comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da Organização Social nos aditivos e a fragilidade nos parâmetros para remuneração de pessoal constituem impropriedades formais que, no contexto de urgência da contratação, e podem ser superadas, prestigiando a efetividade do serviço prestado. ACOLHIDOS excepcionalmente. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, com Relatório e Voto, RICARDO TORRES – Revisor e JOÃO ANTONIO, com amparo nos fundamentos fáticos e jurídicos expostos na presente decisão, em especial pela aplicação dos artigos 20, 21 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em acolher excepcionalmente o Contrato de Gestão Emergencial R024/2020-SMS.G/CPCS e os Termos Aditivos 01/2020, 02/2020, 03/2020, 04/2020, 05/2020, 06/2020, 07/2021, 08/2021, 09/2021, 10/2021, 11/2021, 12/2021, 13/2021, 14/2021, 15/2021, 16/2021, 17/2021 e 18/2021.

ACORDAM, por maioria, pelos mesmos votos, em determinar que seja dada ciência do teor deste Acórdão à Secretaria Municipal da Saúde, à Organização Social de Saúde e aos responsáveis intimados na instrução deste processo.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, consoante declaração de voto apresentada, que afastou a responsabilidade atribuída ao Titular da Pasta e, quanto ao mérito, acompanhou os Órgãos Técnicos pela irregularidade do contrato de gestão e respectivos termos de aditamentos, considerando que os apontamentos remanescentes, não relevados ou superados, comprometem o acolhimento dos instrumentos analisados.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

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

São Paulo, 19 de fevereiro de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 10/04/2026 15:45:45 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 15/04/2026 11:56:03 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

74ª Sessão Não Presencial, de 03 a 19 de fevereiro de 2026

Item 07 - Pleno

TC/013691/2020 - Secretaria Municipal da Saúde e Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde - INTS - **Contrato de Gestão Emergencial R024/2020-SMS.G/CPCS R$ 82.215.096,00** e **TAs001/2020 R$ 806.656,68 (**Inclusão de recurso de custeio do Hospital Dia Cidade Ademar para: ampliaçãodo horário para funcionamento de segunda-feira a sábado das 7:00h às 22:00 h; adequação doquadro de recursos humanos; alteração das cirurgias e inclusão de exames, no período denovembro e dezembro 2020)**, 002/2020 R$ 96.940,82 (**Inclusão de recurso de custeio paraincremento do Teleatendimento nas Unidades de Saúde, com locação de tablets com pacote dedados e aquisição de periféricos para o período de novembro e dezembro de 2020), **003/2020 R$678.446,83 (**Inclusão de recurso de custeio e investimento para implantação do CAPS II Alcool eDrogas Cidade Ademar, para o mês de dezembro 2020), **004/2020 R$ 314.938,83 (**Inclusão derecursos de custeio e investimento para implantação de Centro de Dor no AMA Especialidade VilaConstância, contratação de nutricionistas para as UBS e contratação oftalmologista para o AMAEspecialidade Vila Constância), **005/2020 R$ 18.588.391,93** (aprovação de Plano deTrabalho/Orçamentário com recurso de custeio e investimento, para inclusão no Contrato deGestão a implantação do Ambulatório de Especialidades e Serviço de Apoio e DiagnósticoTerapêutico do Hospital Integrado Santo Amaro), **006/2020 R$ 11.016.933,00 (**adição de recurso de custeio para cobertura das provisões de 13º salário dos servidores sub-rogados, sendo 50% pararepasse de novembro e 50% para repasse em dezembro de 2020), **007/2021 R$ 23.717.887,23(a**provação de Plano de Trabalho e Orçamentário complementar para o período de 01 de janeiro à31 de março de 2021; adequação do quadro HD Cidade Ademar e Substituição de MédicosGeneralistas por PMMB), **008/2021 R$ 31.808,24** (Aquisição de material permanente para UBSChácara Santo Antonio - Contrapartida BID), **009/2021R$ 41.508,15** (inclusão de recurso de custeio para adequação do quadro de RH da UBS SantoAmaro a partir de março 2021), **010/2021 R$ 292.469,93 (i**nclusão da unidade Caps II infanto-juvenil Santo Amaro no Contrato de Gestão R024/2020, com recurso de custeio a partir do mêsMarço de 2021)**, 011/2021R$ 226.873.897,14** (prorrogação do contrato), **012/2021 R$ 4.076.666,00 (**Inclusão de recurso decusteio para contratação de testes necessários para o diagnóstico do Coronavírus 2019 (SARS-COV-2), exame tipo PCR-RT, conforme Portaria 054/2021-SMS.G. para o período de janeiro,fevereiro e março de 2021), **013/2021 R$ 1.079.067,41 (**inclusão de recurso de custeio paraimplantação de leitos nas unidades HD Cidade Ademar e UPA Pedreira, e AMA/UBS ParqueDorotéia e AMA/UBS Jardim Miriam que passam a funcionar por 24 horas, para apoio às ações deenfrentamento do COVID -19, no mês março de 2021)**, 014/2021 R$ 113.427.302,56** (aprovaçãode Plano de Trabalho e Orçamentário para: o período de 01 de abril a 30 de junho de 2021;adequação do quadro da UBS Chácara Santo Antônio e UBS Santo Amaro; transferência doCentro de Dor da AMA E Vila Constância para o CER III Cidade Ademar; alteração de metas doHD Cidade Ademar; inclusão dos exames RT-PCR; Correção do quadro de RH na UPA SantoAmaro e AMA/UBS Vila Joaniza; Inclusão de recurso de custeio para o CAPS IJ II Santo

Amaro),**015/2021 R$ 1.770.387,20 (i**nclusão de recurso de custeio para continuidade dos leitos nasunidades HD Cidade Ademar e UPA Pedreira, e AMA/UBS Parque Dorotéia e AMA/UBS JardimMiriam que passam a funcionar por 24 horas, para apoio às ações de enfrentamento do COVID-19, no período de abril a junho de 2021), **016/2021 R$ 1.471.547,84 (i**nclusão de recurso decusteio referente ao pagamento de: dissídio coletivo; IPTU dos imóveis locados; reajustescontratuais; e adequação dos valores para aquisição de materiais médico-hospitalar para UPASanto Amaro, devido a aumento de demanda nos atendimento de COVID-19, no período de abril ajunho de 2021.), **017/2021 R$ 104.804,50**(utilização de recurso de saldo de rendimentos paraaquisição de Oxímetros para as Unidades de Saúde pertencentes ao Contrato de Gestão, ematendimento a Recomendação Técnica de SMS/2021, do Fluxo de Atendimento ao COVID-19) **e18/2021 R$ 1.189.913,02** (inclusão de recurso de Custeio para continuidade das ações devacinação contra a COVID-19, em "Drive-thru" e "Walk-thru", no território da SupervisãoTécnica de Santo Amaro e Cidade Ademar, o período de maio a junho de 2021) - Gerenciamento ea execução das ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial dosDistritos Administrativos Jardim Paulista, Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi da SupervisãoTécnica de Saúde (STS) Santo Amaro/Cidade Ademar) (TR)

ANÁLISE FORMAL. **CONTRATO DE GESTÃO**. **ADITAMENTOS. EMERGÊNCIA. PANDEMIA. PRIMAZIA DA REALIDADE. SAÚDE PÚBLICA**

1. As irregularidades de natureza eminentemente procedimental e formal, como a intempestividade do despacho autorizatório, a ausência de análise prévia das minutas dos aditivos pela Comissão de Avaliação e pela Assessoria Jurídica, e a falta de aprovação pelo Conselho de Administração da Organização Social, devem ser relevadas quando o instrumento foi celebrado em caráter emergencial e em contexto de crise sanitária (artigos 20 e 22 da LINDB). **2.** A inobservância dos requisitos formais de empenho prévio e detalhamento técnico-financeiro nos Termos Aditivos, embora configurem falhas às normas orçamentárias (LF 4.320/64), podem ser superadas, à luz dos princípios da razoabilidade e da primazia da realidade, por não terem configurado mácula substancial ou dano ao erário, visando à manutenção dos serviços públicos essenciais constitucionalmente assegurados pelo direito à saúde. **3.** A ausência de comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da Organização Social (OS) nos aditivos e a fragilidade nos parâmetros para remuneração de pessoal constituem impropriedades formais que, no contexto de urgência da contratação, podem ser superadas, prestigiando a efetividade do serviço prestado. **CONTRATO E ADITAMENTOS ACOLHIDOS.**

RELATÓRIO

01. Cuida o **TC/013691/2020** da análise formal do Contrato de Gestão Emergencial nº R 024/2020-SMS/CPCS, e dos Termos Aditivos 01/2020, 02/2020, 03/2020, 04/2020, 05/2020, 06/2020, 07/2021, 08/2021, 09/2021, 10/2021, 11/2021, 12/2021, 13/2021, 14/2021, 15/2021, 16/2021, 17/2021 e 18/2021, firmados entre a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS), que têm como objeto a prestação de serviços de gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial dos Distritos Administrativos Jardim Paulista, Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi, da Supervisão Técnica de Saúde de Santo Amaro/Cidade Ademar.

02. Iniciando a instrução processual, a Secretaria de Controle Externo, por meio da Coordenadoria IV, analisou os instrumentos (o contrato de gestão emergencial e os dezoito aditivos até então firmados) e apresentou relatórios para cada um deles (peças 35 a 53), com as seguintes conclusões.

> **Contrato de Gestão nº R 024/2020-SMS/CPCS** (peça 35)
> **10.1.** A celebração de contrato de gestão emergencial pelo período de seis meses, sem a realização de um chamamento público, não encontra respaldo legal, em infringência ao artigo 18 do DM nº 52.858/11 (item 2.1);
> **10.2.** Não consta do PA análise prévia da minuta do contrato de gestão pela Comissão de Avaliação, em infringência ao art. 19, inciso I do DM 52.858/11 (itens 4.1.d e 4.1.e);
> **10.3.** Ausência no PA da manifestação da Divisão de Gestão de Parcerias Público – Terceiro Setor – DPTS, da Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços e da análise do contrato pelo Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, em infringência ao art. 19, inciso II do DM 52.858/11 (item 4.2);
> **10.4.** Ausência no PA de parecer circunstanciado, do Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social, aprovando a celebração do contrato, em infringência ao § 1º, do art. 6º da LM 14.132/06 e ao art. 19, inciso III, do DM 52.858/11 (item. 4.3);
> **10.5.** Não houve despacho de autorização para contratação, em infringência ao art. 19, IV do DM nº 52.858/11 (itens 5.1 e 5.2);
> **10.6.** Insuficiência e intempestividade do valor empenhado para atender as despesas do Contrato de Gestão, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF nº 4320/64 (item 6.1);
> **10.7.** Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada

em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);

10.8. Ausência de publicação do inteiro teor do contrato de gestão e da indicação do endereço eletrônico no qual o Termo do Contrato de Gestão poderia estar disponível, em infringência ao art. 16, inciso I do DM 52.858/11 (item 7.1);

10.9. Não houve divulgação integral dos anexos ao contrato de gestão no CENTS, em desacordo com o art. 16, inciso II, alíneas "a", "b" e "c" do DM 52.858/11 (itens 7.2.a, b e c);

10.10. Não há definição de metas que sejam indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço para o objeto do Contrato de Gestão, no tocante aos aspectos econômico, operacional e administrativo, em infringência ao inciso III do art. 28 do DM 52.858/11 (item 7.4);

10.11. Os indicadores não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, uma vez que consistem em obrigações da OS contratada, em desacordo com o art. 28, inciso IV, do DM 52.858/11 (itens 7.4 e 7.5);

10.12. Fragilidade nos parâmetros adotados para estabelecimento dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social, em dissonância com o art. 15, inciso IV, do DM 52.858/11 (item 7.6);

10.13. Não consta no Contrato cláusula discriminando os bens ou informando que não haverá sessão de bens no contrato, tampouco inventário dos bens objeto de permissão (itens 7.8 e 7.9);

10.14. Não foi exigida, para contratação, a comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da Organização Social, por meio do cálculo de índices contábeis usualmente aceitos, em desacordo com o art. 27, inciso II e §1º do DM 52.858/11. (item 8).

Termo Aditivo nº 001/2020 (peça 36)

10.1. Não houve detalhamento do valor orçado, em infringência ao art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2 e 3.5.b);

10.2. Não consta no processo a análise prévia do termo aditivo pela assessoria jurídica da SMS, em infringência ao art. 24, parágrafo 2º, do DM 52.858/11 (item 3.3);

10.3. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);

10.4. As metas incluídas/alteradas apenas repetem ou corrigem quantitativamente as contidas no Plano de Trabalho, não sendo indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado, em desacordo com o art. 28, inciso III, do DM 52.858/11 (item 3.5.c)

10.5. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);

10.6. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);

10.7. O despacho autorizatório foi intempestivo, uma vez que exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento (item 5.1);

10.8. O empenho não foi emitido previamente ao início da competência da despesa, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1);
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.10. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 002/2020 (peça 37)
10.1. Fragilidade da justificativa para o quantitativo solicitado, uma vez que não foi apresentado o critério utilizado no cálculo, bem como ausente justificativa para aquisição de equipamentos periféricos (item 3.1);
10.2. Não houve apresentação de outras cotações e detalhamento do valor orçado, o qual é superior à cotação que constou no processo, em infringência ao art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.4. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.5. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.6. O despacho autorizatório foi intempestivo, uma vez que exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento (item 5.1);
10.7. O empenho não foi emitido previamente ao início da competência da despesa, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1)
10.8. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 003/2020 (peça 38)
10.1. Não foi apresentado o critério utilizado como parâmetro para dimensionamento da unidade, da equipe e dos equipamentos (item 3.1);
10.2. Não houve detalhamento do valor informado para o custeio, em infringência ao art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art.
27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.4. Não foram apresentadas as metas previstas para a unidade, consideradas para dimensionar a estrutura e o tamanho das equipes, em desacordo com o art. 28, inciso III, do DM 52.858/11 (item 3.5.c);
10.5. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.6. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.7. O despacho autorizatório foi intempestivo, uma vez que exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento (item 5.1);
10.8. As notas de empenho não foram emitidas previamente à assinatura do Termo Aditivo, em infringência aos arts. 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1);

10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado na NE 103107/2020 (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.10. Ausência de cláusula discriminando os bens cujo uso será permitido às unidades inseridas, de inventário prévio desses bens, e do Termo de Permissão de Uso, em infringência ao art. 46 do DM 52.858/11 (itens 7.3 e 7.4);
10.11. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 004/2020 (peça 39)
10.1. Não foram apresentados os critérios utilizados para determinar o dimensionamento do Centro de Dor, tampouco justificativa para contratação de nutricionistas (item 3.1);
10.2. Não houve detalhamento do valor informado para o custeio, em infringência ao art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.4. Não foram apresentadas as metas inicialmente previstas para os nutricionistas e para os profissionais do Centro de Dor Crônica, consideradas para dimensionar a estrutura e o tamanho das equipes, em desacordo com o art. 28, inciso III, do DM 52.858/11(item 3.5.c);
10.5. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.6. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.7. O despacho autorizatório foi intempestivo, uma vez que exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento (item 5.1);
10.8. Os empenhos não foram emitidos previamente ao início da competência da despesa, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1);
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado na NE 103118/2020 (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.10. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 005/2020 (peça 40)
10.1. Não foram apresentados dados que demonstrem a necessidade da implantação da unidade e o seu dimensionamento, apesar de informado que há fila para os procedimentos (item 3.1);
10.2. Não houve detalhamento do valor informado para o custeio, em infringência ao art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.4. Não restou demonstrado o parâmetro utilizado para a definição das metas estabelecidas, tampouco o critério utilizado para determinar as metas do período de transição, em desacordo com o art. 28, inciso III, do DM 52.858/11 (item 3.5.c);

10.5. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.6. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.7. O despacho autorizatório foi intempestivo, uma vez que exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento (item 5.1);
10.8. Os empenhos não foram emitidos previamente ao início da competência da despesa, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1);
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado nas NEs 105603, 105605, 105980 e 105982, de 2020, (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.10. Ausência de cláusula, discriminando os bens cujo uso será permitido à unidade inserida, de inventário prévio desses bens, e do Termo de Permissão de Uso, em infringência ao art. 46 do DM 52.858/11 (itens 7.3 e 7.4);
10.11. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 006/2020 (peça 41)
10.1. Fragilidade da justificativa para repasse de valores de 13º referentes a período anterior à vigência do contrato com o INTS, sem o respectivo ressarcimento pela OS Santa Catarina, responsável pelo provisionamento do valor na vigência do CG anterior (item 3.1);
10.2. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.3. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.4. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.5. O despacho autorizatório foi intempestivo, uma vez que exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento (item 5.1);
10.6. O empenho não foi emitido previamente ao início da competência da despesa, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1).;
10.7. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.8. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 007/2021 (peça 42)
10.1. Não há justificativa para as alterações propostas na lotação de pessoal e nas metas para o HD Cidade Ademar, tampouco para a substituição de médicos generalistas por profissionais do Programa Mais Médicos (item 3.1);
10.2. Não há detalhamento de quais itens sofreram alteração de valor e embasamento para as mudanças de valores promovidas pelo TA, em infringência ao art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2 e 3.5.b);

10.3. Não consta no processo a análise prévia da Assessoria Jurídica da SMS, em infringência ao art. 24, parágrafo 2º, do DM 52.858/11 (item 3.3);
10.4. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.5. As metas incluídas/alteradas apenas repetem ou corrigem quantitativamente as contidas no Plano de Trabalho, não sendo indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado, em desacordo com o art. 28, inciso III, do DM 52.858/11 (item 3.5.c);
10.6. Os indicadores alterados são os mesmos estabelecidos no contrato de gestão, que não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, uma vez que consistem em obrigações da OS contratada, em desacordo com o art. 28, inciso IV, do DM 52.858/11 (item 3.5.d);
10.7. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.8. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.10. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 008/2021 (peça 43)
10.1. Não há justificativa para a aquisição dos equipamentos e mobiliários previstos no TA (item 3.1);
10.2. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.3. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.4. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.5. A nota de empenho foi emitida intempestivamente, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1).

Termo Aditivo nº 009/2021 (peça 44)
10.1. Não consta no PA documentação para corroborar a justificativa apresentada, quanto à alta demanda para especialidade de clínica médica, tampouco quanto à perda primária em ginecologia que justifique a substituição desse profissional, além de não constarem os cálculos efetuados para embasar a pertinência e suficiência do novo quantitativo previsto (item 3.1);
10.2. Não há detalhamento do impacto no plano orçamentário pela substituição dos profissionais médicos, em infringência ao art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);

10.4. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.5. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.6. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.7. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 010/2021 (peça 45)
10.1. Não há detalhamento dos valores orçados para a nova unidade incluída no contrato, em infringência ao art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2 e 3.5.b);
10.2. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.3. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.4. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.5. O despacho autorizatório foi intempestivo, uma vez que exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento (item 5.1);
10.6. A nota de empenho foi posterior à assinatura do termo aditivo e ao início da sua vigência, em desacordo com os artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1);
10.7. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.8. Ausência de cláusula, discriminando os bens cujo uso será permitido às unidades inseridas, de inventário prévio desses bens, e do Termo de Permissão de Uso, em infringência ao art. 46 do DM 52.858/11 (itens 7.3 e 7.4);
10.9. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 011/2021 (peça 46)
10.1. A prorrogação do contrato de gestão emergencial sem a realização de chamamento público não encontra respaldo legal, além de não ter sido justificada a não efetivação do chamamento durante a vigência inicial de 180 dias, em infringência ao artigo 18 do DM nº 52.858/11 (item 3.1);
10.2. Os valores não estão detalhados e embasados, em desacordo com o art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2);
10.3. Não houve comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e § 1º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.4. A prorrogação do contrato de gestão foi efetuada sem aprovação do Plano de Trabalho para o novo período de 180 dias, em desacordo com os arts. 15, § 3º, e 28, I do DM 52.858/11 (itens 3.5.a, 3.5.c e 3.5.d);

10.5. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.6. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.7. Não foi previamente empenhado valor suficiente para cobrir as despesas previstas pelo aditivo, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1).
Termo Aditivo nº 012/2021 (peça 47)
10.1. Embora a aquisição de testes RT-PCR para diagnóstico de COVID-19 tenha sido delegada às organizações sociais por meio das Portaria 492/2020-SMS.G, e Portaria 054/2021-SMS.G, não foram apresentados dados que fundamentem os quantitativos mensais informados para os meses de janeiro a março de 2021 (item 3.2);
10.2. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.3. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.4. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.5. O despacho autorizatório foi intempestivo, uma vez que exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento (item 5.1);
10.6. A nota de empenho foi intempestiva, pois posterior a execução do objeto do contrato, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1);
10.7. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.8. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 013/2021 (peça 48)
10.1. Não constam do processo administrativo as justificativas e cálculos efetuados para determinação do quantitativo de leitos, equipamentos e recursos humanos acrescidos por meio do termo aditivo (item 3.1);
10.2. Não há informação sobre o valor de cada equipamento e mobiliário necessários para a implementação dos leitos, tampouco quanto aos salários de cada profissional acrescido na TLP, de forma a justificar os valores orçados, em infringência ao art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2);
10.3. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.4. Foram incluídas “metas de acompanhamento” no Plano de Trabalho que se tratam de indicadores para acompanhamento, sem determinar os parâmetros para aferição do seu atingimento pela OS, em desacordo com o art. 28, inciso III, do DM 52.858/11 (item 3.5.c);
10.5. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);

10.6. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.7. O despacho autorizatório foi intempestivo, uma vez que exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento (item 5.1);
10.8. A nota de empenho foi intempestiva, pois posterior ao início da execução do objeto do termo aditivo, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1);
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.10. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 014/2021 (peça 49)
10.1. Além da prorrogação do Plano de Trabalho, foram realizadas diversas alterações qualitativas e quantitativas, sem a devida justificativa técnica para tal (item 3.1);
10.2. Não há detalhamento de quais itens sofreram alteração de valor ou embasamento para os valores orçados, em infringência ao art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2 e 3.5.b); **10.3.** Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.4. As metas incluídas/alteradas apenas repetem ou corrigem quantitativamente as contidas no Plano de Trabalho, não sendo indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado, em desacordo com o art. 28, inciso III, do DM 52.858/11 (item 3.5.c);
10.5. Os indicadores alterados são os mesmos estabelecidos no contrato de gestão, que não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, uma vez que consistem em obrigações da OS contratada, em desacordo com o art. 28, inciso IV, do DM 52.858/11 (item 3.5.d);
10.6. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.7. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.8. Não foi previamente empenhado valor suficiente para cobrir as despesas previstas pelo aditivo, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1);
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.10. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 015/2021 (peça 50)
10.1. Não foram apresentados dados para embasar a continuidade da contratação de leitos de retaguarda, os quantitativos de leitos e os recursos humanos contratados (item 3.1);

10.2. Não houve detalhamento e embasamento para o aumento de R$ 732.585,54 no valor referente aos leitos de retaguarda, que era de R$ 1.079.067,41 e também não havia sido adequadamente justificado, o que infringe o art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2);
10.3. Não houve detalhamento e embasamento do valor orçado após a redução do número de leitos promovida por meio da retificação dos quantitativos para os meses de maio e junho de 2021, em infringência ao art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2);
10.4. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.5. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.6. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.7. O despacho autorizatório foi intempestivo, uma vez que exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento (item 5.1);
10.8. A nota de empenho foi intempestiva, pois foi emitida posteriormente ao início da execução do objeto do contrato, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1);
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.10. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 016/2021 (peça 51)
10.1. Fragilidade da justificativa apresentada e irregularidade na aplicação de reajuste a contratos da OS com terceiros antes de 01 ano de vigência do contrato de gestão, com possível prejuízo ao erário pelo repasse de recursos públicos para arcar com esses aumentos (item 3.1);
10.2. Ausência de dados técnicos para embasar o aumento do CMM da UPA Santo Amaro e de informação quanto à quantidade e ao valor dos insumos médicos que tiveram seu consumo aumentado (item 3.1);
10.3. Não há detalhamento do valor referente ao aumento nos valores dos insumos médicos, não constam do processo os documentos que embasem os cálculos dos reajustes contratuais e do IPTU do exercício, bem como não foi apresentado o valor do aumento pelo dissídio de cada profissional, de forma a embasar o valor orçado, em infringência ao art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2);
10.4. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.5. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.6. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.7. O despacho autorizatório foi intempestivo, uma vez que exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento (item 5.1);

10.8. A nota de empenho foi intempestiva, pois foi emitida posteriormente ao início da execução do objeto do contrato, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1);
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.10. A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

Termo Aditivo nº 017/2021 (peça 52)
10.1. Não consta análise prévia do TA pela assessoria jurídica da SMS, em infringência ao art. 24, parágrafo 2º, do DM 52.858/11 (item 3.3);
10.2. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.3. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.4. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2).

Termo Aditivo nº 018/2021 (peça 53)
10.1. Não consta no PA estimativa do número de doses de vacina que serão aplicadas por mês e estudos que demonstrem a demanda esperada para a região, de forma a embasar a quantidade de postos de enfermagem inseridos por meio do termo aditivo (item 3.1);
10.2. Não houve detalhamento do valor informado para o custeio, em infringência ao art. 28, inciso II, do DM 52.858/11 (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não foi apresentada comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º, do DM 52.858/11 (item 3.4);
10.4. Não há metas para aplicação de vacinas nos postos criados, o que inviabiliza o gerenciamento dos recursos disponíveis nos postos e a análise de eficácia e eficiência, em desacordo com o art. 28, inciso III, do DM 52.858/11 (item 3.5.c);
10.5. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação, em dissonância ao inciso I do art. 19 e ao art. 20 do DM 52.858/11 (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.6. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);
10.7. O despacho autorizatório foi intempestivo, uma vez que exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento (item 5.1);
10.8. O empenho não foi emitido previamente ao início da competência da despesa, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1);
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.10. Ausência de cláusula discriminando os bens cujo uso será permitido às unidades inseridas, de inventário prévio desses bens, e do Termo de Permissão de Uso, em infringência ao art. 46 do DM 52.858/11 (itens 7.3 e 7.4);

> **10.11.** A lavratura do termo aditivo foi extemporânea, por ter ocorrido posteriormente ao início da sua vigência (item 8).

03. Em face dos relatórios, foi determinado que a Secretaria Municipal de Saúde fosse intimada a se manifestar sobre os apontamentos da Auditoria (peça 55), tendo a Pasta solicitado dilação de prazo (peça 60), que foi deferida (peça 61) e, em resposta, foi encaminhada cópia integral dos autos.

04. Atendendo ao quanto determinado, a Secretaria trouxe manifestação e documentos (peças 71 e 72) nos quais defende a regularidade do Contrato de Gestão Emergencial nº R 024/2020 e seus aditamentos, sob o argumento central de que as formalidades legais foram observadas, considerando-se o contexto excepcional da pandemia de COVID-19 e a necessidade de garantir a continuidade dos serviços essenciais de saúde. Apresentou, também, alguns esclarecimentos específicos para o termo contratual e para os aditamentos, que sintetizamos a seguir.

05. Em relação ao Contrato de Gestão Emergencial, no que se refere ao apontamento 10.1 (celebração emergencial sem chamamento público), a Secretaria alega que a não renovação abrupta por parte da gestora anterior, a menos de 60 dias do término contratual, configurou situação emergencial que justificou a dispensa do certame, com amparo no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 e no Decreto Municipal nº 59.283/2020, pleiteando a aplicação do art. 22 da LINDB, que pondera as dificuldades reais do gestor.

06. Quanto aos aditamentos, a Pasta destacou as irregularidades que considera formais, como a ausência de análises prévias pela Comissão de Avaliação e pelo Conselho de Administração da OS (apontamentos 10.2, 10.4, 10.5 e 10.6), e sustenta que as exigências do Decreto Municipal nº 52.858/2011 se aplicam ao contrato original e não aos seus termos aditivos. Adicionalmente, afirmou que a documentação de regularidade fiscal e econômico-financeira (apontamento 10.3 do TA 001/2020, peça 36, e correlatos) foi devidamente apresentada na celebração inicial do contrato, sendo atualizada em processo apartado (SEI 6018.2021/0065398-0).

07. No que tange ao TA 001/2020 (Hospital Dia Cidade Ademar, apontamento 10.1, falta de detalhamento do valor orçado), a Municipalidade afirmou que o detalhamento foi apresentado no Plano Orçamentário e que a aplicação dos recursos é avaliada na prestação de contas. Para o apontamento 10.4, referente às metas, a defesa sustentou que o art. 28, III, do Decreto Municipal nº 52.858/11 foi cumprido na definição das metas do chamamento público, sendo que os aditivos apenas atualizam o plano de

trabalho para dimensionar atendimentos e necessidades, o que demonstraria a eficiência do serviço.

08. Para o TA 002/2020 (incremento do teleatendimento, item 10.1, justificativa para o quantitativo e a aquisição de periféricos), a SMS alega que a definição foi dada pela área da Atenção Básica da Secretaria, em virtude da urgência imposta pela pandemia de COVID-19, que demandava a ampliação da infraestrutura de teleatendimento.

09. No que toca ao TA 003/2020 (implantação do CAPS II Álcool e Drogas Cidade Ademar, o apontamento 10.1, ausência de critérios para o dimensionamento da unidade), afirmou que este se baseou no Protocolo de Saúde Mental do Município, considerando a densidade demográfica, a vulnerabilidade e as estatísticas de transtornos mentais da região. Sobre a falta de detalhamento do valor de custeio (apontamento 10.2), a SMS indica que o estudo orçamentário e a pesquisa de mercado constam no processo.

010. Quanto ao TA 006/2020 (custeio do 13º Salário, apontamento 10.1 da peça 41), o Órgão justificou a conduta de pagamento pela finalidade de evitar a descontinuidade dos serviços, já que a Organização Social de Saúde optou por sub-rogar os profissionais do contrato anterior. Como o novo contrato iniciou em outubro de 2020, o INTS não possuía recursos para o pagamento integral. A SMS afirma ter sido autorizada pelo Secretário, após parecer da Assessoria Jurídica, a proceder com o aditivo para garantir o direito dos funcionários, ressalvando que o ressarcimento pela OS anterior (Santa Catarina) seria tratado na análise da prestação de contas finalizadora.

011. No que se refere aos aditamentos, a fim de justificar a prorrogação do contrato emergencial sem novo chamamento (apontamento 10.1), o Órgão afirma que determinou a continuidade enquanto perdurasse o trâmite do Chamamento Público. Já as diversas alterações qualitativas e quantitativas desses mesmos aditamentos foram justificadas com base em solicitações e discussões internas com a área técnica, visando adequar o serviço às necessidades da população.

012. Para o TA 012/2021, no qual foram contratados testes de RT-PCR (TA (apontamento 10.1, ausência de dados para fundamentar os quantitativos), a Unidade alegou que embora a Portaria 492/2020 não definisse a quantidade de exames, utilizou-se a média do período anterior para estimar a necessidade, visando a detecção precoce de casos.

013. No que toca aos apontamentos para o TA 015/2021 (continuidade dos leitos de apoio à COVID-19), a Administração sustentou que a medida foi necessária para o enfrentamento da pandemia, e, embora admita a posterior supressão de leitos por

baixa ocupação (formalizada no TA 019/2021), defende a pertinência da ação no momento em que foi decidida.

014. Quanto ao TA 016/2021 (custeio de dissídio, IPTU e reajustes), a Secretaria alegou que as despesas foram devidamente justificadas e comprovadas pela OS, juntando documentos comprobatórios dos reajustes contratuais e do dissídio para análise.

015. No que tange ao TA 017/2021 (aquisição de oxímetros com saldo de rendimentos), a Pasta afirma que amparou sua decisão na Portaria SMS nº 161/2021, que autorizou, de forma excepcional, o uso de rendimentos para aquisição de materiais e equipamentos voltados ao combate da pandemia.

016. Já para o TA 018/2021 (custeio da vacinação), argumentou que a definição dos postos e equipes seguiu rigorosamente os calendários e instrutivos da Secretaria e que, por se tratar de serviço de livre demanda aberto a todos os munícipes, não foi estabelecida uma meta quantitativa fixa, sendo o acompanhamento realizado diariamente por outros meios, como o aplicativo "De Olho na Fila".

017. Por fim, para os apontamentos sobre a intempestividade dos despachos autorizatórios e empenhos, e a lavratura extemporânea dos aditivos, aplicáveis aos aditamentos TA 001/2020, TA 002/2020, TA 003/2020, TA 005/2020, TA 006/2020, TA 010/2021, TA 012/2021, TA 013/2021, TA 015/2021, TA 016/2021 e TA 018/2021, a Pasta argumentou que os atrasos decorreram da necessidade de aguardar a liberação de crédito suplementar e que segue um fluxograma interno no qual o despacho e o empenho ocorrem após a disponibilização dos recursos, afirmando que, apesar dos atrasos formais, não houve prejuízo à prestação dos serviços ou ao erário.

018. Em sua manifestação após a efetivação do contraditório, a Auditoria deste Egrégio Tribunal de Contas analisou as defesas apresentadas pela Secretaria Municipal de Saúde e reafirmou a maior parte das irregularidades apontadas na fiscalização do Contrato de Gestão Emergencial nº R 024/2020 e seus 18 termos aditivos. A Fiscalização ressaltou que a SMS não se manifestou especificamente sobre os apontamentos relativos ao contrato original, focando sua defesa apenas nos termos aditivos. Em linhas gerais, a Auditoria considerou que as justificativas apresentadas pela Origem foram frágeis e insuficientes para sanar as falhas formais e materiais identificadas. Argumentos genéricos, como a delegação de responsabilidade a outras áreas da SMS ou a simples menção a fluxogramas internos, não foram aceitos para afastar o descumprimento de normativos como a Lei nº 4.320/64 e o Decreto Municipal nº 52.858/11, especialmente quanto à ausência de detalhamento dos valores orçados, à falta de comprovação atualizada da

regularidade fiscal e econômico-financeira da entidade, à ausência de análise prévia dos aditivos pela Comissão de Avaliação e pelo Conselho de Administração da OS, e à recorrente intempestividade dos despachos autorizatórios, empenhos e da própria lavratura dos instrumentos, cujas vigências retroagiam de forma irregular. A Auditoria também refutou a tese de que a análise da Comissão de Avaliação se aplicaria somente ao contrato original, sustentando que aditivos que modificam o objeto material do ajuste exigem nova avaliação. Ao final de sua análise, a Especializada considerou superado apenas um apontamento (item 10.10) referente à discriminação de bens públicos no TA 018/2021, por entender não haver bens a serem inventariados), mantendo e ratificando todos os demais apontamentos consignados nos relatórios de fiscalização (peça 76).

019. Seguindo o rito procedimental, a Assessoria Jurídica emitiu parecer opinando pela irregularidade do contrato de gestão emergencial e de todos os aditamentos analisados, alinhando-se majoritariamente às conclusões da Auditoria. A análise jurídica destaca que as justificativas da Secretaria Municipal de Saúde foram insuficientes para sanar falhas graves, como a ausência de detalhamento dos valores orçados, a não comprovação atualizada da regularidade fiscal e econômico-financeira da entidade, a falta de análises prévias pela Comissão de Avaliação e pelo Conselho de Administração da OS, e a recorrente intempestividade na formalização dos atos. A Assessoria corroborou a tese da Especializada de que a contratação emergencial e sua prorrogação (apontamento 10.1 do TA 014/2021) carecem de respaldo legal, infringindo o art. 18 do Decreto Municipal nº 52.858/11, que exige a realização de Chamamento Público. Contudo, diverge pontualmente da Auditoria ao opinar pela possibilidade de superação dos apontamentos relativos à inadequação do elemento de despesa "39 – outros serviços de terceiros PJ" (apontamento 10.7 do Contrato de Gestão e dos TAs 01/2020, 03/2020, 04/2020, 05/2020, 06/2020, 07/2021, 09/2021, 10/2021, 12/2021, 13/2021, 14/2021, 15/2021, 16/2021 e 18/2021), com base em entendimento prévio (TC 010122/2017) de que tais repasses não configuram despesa de pessoal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao final, sugere a intimação dos responsáveis e da Organização Social para que se manifestem sobre o constatado (peças 78 e 79).

020. Acolhida a proposta por esta Relatoria (peça 80), procedeu-se à intimação do Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde – INTS (peça 83), dos senhores Edson Aparecido dos Santos (peça 84), Sandra Maria Sabino Fonseca (peça 81) e Marcello Dell Aquilla Gonçalves (peça 82). Em atenção às intimações expedidas por esta Corte, manifestaram-se nos autos a Sra. Sandra Maria Sabino Fonseca, Coordenadora Regional de Saúde Sul à época, conforme constante das peças 91 a 97, e o Sr. Marcelo Dell Aquila Gonçalves, que a sucedeu no cargo, cujas manifestações estão juntadas às peças 98 e 99.

O Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde – INTS e o Sr. Edson Aparecido dos Santos, então Secretário Municipal da Saúde, embora regularmente intimados, deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestação (peça 100).

021. A Sra. Sandra Maria Sabino Fonseca, em sua defesa, argumentou que embora os Termos Aditivos tenham sido formalizados sob sua gestão, as decisões, planejamentos e estudos técnicos que os embasaram partiram das áreas técnicas especializadas da própria SMS, como a Atenção Básica e a área de Saúde Mental, cabendo à Coordenadoria apenas a execução dos atos em conformidade com as diretrizes superiores e a delegação de competência estabelecida pela Portaria nº 1377/2019-SMS.G. Especificamente quanto à necessidade de aguardar crédito suplementar para a formalização dos aditivos, como no caso do TA 001/2020 (apontamentos 10.7 e 10.8), afirma que a Coordenadoria Regional não possuía autonomia para proceder com o despacho autorizatório e o empenho sem a prévia liberação dos recursos pela esfera central da SMS, o que justificaria os atrasos apontados.

022. O Sr. Marcello Dell Aquila Gonçalves, por sua vez, alegou que sua responsabilidade se iniciou apenas em fevereiro de 2021, não podendo ser imputado a ele qualquer ato relacionado aos aditivos celebrados anteriormente. No que tange aos Termos Aditivos assinados sob sua gestão (TA 011/2021 e posteriores), aduziu que a prorrogação do contrato emergencial (apontamento 10.1 do TA 014/2021) ocorreu por determinação expressa da Secretaria, que orientou a manutenção do ajuste enquanto perdurasse o processo de Chamamento Público substituto. Sustentou, ainda, que a inclusão de serviços, como a ampliação de leitos para COVID-19 (TA 015/2021) e o custeio de testes (TA 012/2021), decorreu de solicitações e planejamentos definidos pelas áreas técnicas centrais da Pasta, cabendo à Coordenadoria Regional de Saúde Sul a mera formalização dos instrumentos necessários para garantir a continuidade e a adequação da assistência à população.

023. Novamente instada a se manifestar, desta vez sobre as defesas apontadas pelos responsáveis pela Coordenação Regional de Saúde Sul, a Auditoria ratificou a maior parte das irregularidades apontadas, por considerar os novos argumentos insuficientes para sanar as falhas. A Especializada refutou a tentativa dos gestores de eximir-se de responsabilidade, sob o fundamento de que as decisões partiram de áreas técnicas superiores da Secretaria Municipal de Saúde, sustentando que, na qualidade de ordenadores de despesa e signatários dos instrumentos, ambos detinham o dever de zelar pela correta instrução processual e pela legalidade dos atos. Ao final da análise, concluiu por reiterar a superação do item 10.10 referente ao TA 18/2021 e, sobre a substituição de médicos generalistas por profissionais do Programa Mais Médicos, rerratificar sua redação

para: "Não há justificativa para as alterações propostas na lotação de pessoal e nas metas para o HD Cidade Ademar". Todos os demais apontamentos foram mantidos (peça 103).

024. Seguindo os autos para apreciação da Assessoria Jurídica, o parecer exarado manteve as linhas gerais da manifestação anterior (peças 78 e 79), pela irregularidade dos instrumentos analisados, com a possibilidade de superação pontual da infringência relativa ao uso do elemento de despesa 39. Em acréscimo, todavia, apontou que várias infringências se revestiam de caráter formal e que por isso deveriam ser sopesadas a gravidade e as eventuais consequências desses apontamentos. Concluiu apontando que a análise do impacto dessas impropriedades na prestação de serviços deveria ser levada em consideração, mas que isso seria passível de avaliação adequada em sede de acompanhamento da execução contratual. Sugeriu, ainda, nova intimação da Contratada, a fim de evitar alegação de nulidade, pois a intimação realizada por e-mail não havia sido confirmada nos autos (peças 107/108).

025. Observando o rito regimental, a Procuradoria da Fazenda Municipal foi instada a se manifestar e requereu que a Secretaria Municipal de Saúde fosse novamente intimada, em caráter excepcional, para prestar esclarecimentos com o fito de aperfeiçoar a instrução processual (peça 111), o que foi acolhido por esta Relatoria (peça 127) e ensejou o envio de novas intimações à Pasta (peça 128) à Organização Social de Saúde (peça 132) e aos Responsáveis identificados nos autos (peças 129/131). Em resposta manifestaram-se a Sra. Sandra Maria Sabino Fonseca (peça 143) que apresentou documentação (peças 144/147), o Sr. Edson Aparecido dos Santos (peça 150), a Secretaria Municipal de Saúde (peças 162/163) e o Instituto Nacional de Saúde e Tecnologia (peça 167).

026. A Sra. Sandra Maria Sabino Fonseca alegou não ter participado da formalização do contrato de gestão impugnado, atribuindo à Secretaria Municipal de Saúde a responsabilidade pela definição dos indicadores de avaliação. O Sr. Edson Aparecido dos Santos, por sua vez, limitou-se a informar que as respostas cabíveis seriam prestadas pelo atual ordenador de despesas da Pasta, por entender que a matriz de responsabilização constante dos autos não lhe atribuía elementos de responsabilidade pessoal. A manifestação da Secretaria Municipal da Saúde suscitou a natureza formal dos apontamentos, defendendo a ausência de prejuízo à execução contratual e invocando juízo de ponderação quanto à legalidade da contratação emergencial. Já o Instituto Nacional de Saúde e Tecnologia sustentou a legalidade da contratação emergencial diante da descontinuidade iminente dos serviços de saúde e da necessidade de garantir a continuidade da assistência à população, destacando a complexidade da situação

enfrentada e a adequação das medidas adotadas à realidade administrativa e normativa vigente.

027. Após analisar as defesas apresentadas, a Auditoria considerou sanado o apontamento do item 10.5 referente à autorização para contratação da Organização, com a apresentação dos documentos do processo SEI 6018.2020/0043985-5, e retificou o item 10.7, também relativo ao contrato de gestão, em razão de não haver obrigatoriedade, naquele momento de contabilizar os gastos com pessoal da Organização Social como despesa total de pessoal. Não obstante, os demais itens foram mantidos, pois, no entender da Especializada, os esclarecimentos prestados não os infirmaram, de modo que manteve o juízo de irregularidade do contrato de gestão e dos respectivos aditamentos em análise (peça 179).

028. A manifestação da Assessoria Jurídica reafirma, em essência, o entendimento anteriormente adotado quanto à irregularidade de diversos aspectos do contrato de gestão e seus termos aditivos, reconhecendo como superados apenas os apontamentos 10.5 e 10.7, relativos ao Contrato de Gestão, acompanhando o entendimento da Auditoria. Reiterou, também, a necessidade de juízo de valor pelo julgador quanto à gravidade dos achados e à conformidade legal dos ajustes firmados. (peças 186/187).

029. A Procuradoria da Fazenda Municipal pronunciou-se, então, sobre o mérito processual, pugnando pelo integral acolhimento do contrato de gestão e de todos os seus termos aditivos, destacando que o procedimento de fiscalização seguiu os ditames regimentais, com observância ao contraditório e à ampla defesa. A representação da Fazenda afirmou que parte das irregularidades apontadas decorre de juízo de conformidade formal, o que confere ao julgador margem para ponderação quanto à gravidade dos achados. Ressalta, ainda, a necessidade de aperfeiçoamento da instrução processual, notadamente diante da sobreposição temática entre os apontamentos deste processo e os do TC/014749/2021. Recorre ao entendimento esposado pela Assessoria Jurídica, ao apontar que algumas falhas podem ser relativizadas e que a mensuração de seus efeitos deve ocorrer durante a execução contratual, quando será possível avaliar a efetividade dos serviços e os impactos das impropriedades.

030. Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pela irregularidade do contrato de gestão emergencial e seus termos aditivos. Destacou que as justificativas apresentadas pela Origem não foram aptas a afastar as impropriedades identificadas, especialmente no que tange à ausência de estudos técnicos que embasassem alterações contratuais relevantes, como a ampliação de leitos, aquisição de insumos e

inclusão de postos de vacinação. Apontou, ainda, a inexistência de correlação entre os documentos apresentados e os fundamentos exigidos para a formalização dos aditivos, bem como a ausência de comprovação da regularidade econômico-fiscal da contratada, da análise prévia das minutas pela Comissão de Avaliação e da aprovação pelo Conselho de Administração da OS. Concluiu que, diante da natureza técnica e fática dos apontamentos e da fragilidade das defesas apresentadas, não havia elementos que justificassem a superação dos apontamentos, recomendando, assim, a manutenção dos achados com o julgamento pela irregularidade dos instrumentos analisados.

031. Registro que durante a instrução processual, aportou ofício do Ministério Público do Estado de São Paulo, Promotoria de Justiça de Direitos Humanos – Saúde, solicitando informações sobre processos em curso nesta Corte de Contas que versassem sobre a fiscalização exercida nos contratos de gestão pela Coordenadoria de Parcerias e Contratações de Serviços de Saúde da Secretaria Municipal de Saúda, para fins de instrução do Procedimento nº 611/2020 (peça 66). Também consta o recebimento de ofício da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social, solicitando informações para subsidiar o Inquérito Civil nº 40/2023, cujo objeto seria o não recebimento de salários pelos funcionários da Organização Social INTS (peça 105). O primeiro caso não guarda relação direta com a fiscalização realizada nestes autos e, no segundo, verificou-se, pela publicação na edição de 06/11/2023 do Diário Oficial do Estado, que a representação teve seu indeferimento e arquivamento homologados pelo Conselho Superior do Ministério Público.

032. É o relatório.

VOTO

01. Cuida o presente processo de fiscalização de análise formal do Contrato de Gestão Emergencial nº R 024/2020-SMS/CPCS, e dos Termos Aditivos 01/2020, 02/2020, 03/2020, 04/2020, 05/2020, 06/2020, 07/2021, 08/2021, 09/2021, 10/2021, 11/2021, 12/2021, 13/2021, 14/2021, 15/2021, 16/2021, 17/2021 e 18/2021, firmados entre a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS), que têm como objeto a prestação de serviços de gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial dos Distritos Administrativos Jardim Paulista, Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi da Supervisão Técnica de Saúde de Santo Amaro/Cidade Ademar.

02. Durante a instrução processual, foram registradas infringências em relação ao Contrato de Gestão e aos 18 (dezoito) Termos Aditivos, totalizando 163 (cento e sessenta e três) pontos de análise. Considerando que esse número elevado de apontamentos decorre da frequente reiteração de uma mesma infringência, que recai sobre o termo contratual e seus aditivos, ou sobre vários termos aditivos, o exame de mérito será efetuado em relação, primeiramente, às classes de apontamentos que a Auditoria e a Assessoria Jurídica consideraram sanados e/ou superados, para, em seguida, enfrentar os demais apontamentos, isoladamente, ou de forma agrupada, quando se tratar de questões de mesma natureza.

03. Assim, começo o exame de mérito pelos itens 10.5 e 10.7, relativos ao Contrato de Gestão, e pelo item 10.10, relativo ao TA 18/2021, tidos como saneados e/ou superados pelos Órgãos Técnicos.

04. O item 10.5, que versava sobre ausência de despacho de autorização para realização do Contrato de Gestão, foi tido como sanado diante da apresentação da documentação na qual o ato administrativo foi praticado (peças 179, 186/187). Com a comprovação da prática do ato, acolho o entendimento os Órgãos Técnicos para afastar o apontamento em questão.

05. O item 10.7, também relativo ao Contrato de Gestão, apontava inadequação no uso de classificação das despesas como elemento de despesa 39 – outros serviços de terceiros PJ. O parecer da Assessoria Jurídica estabeleceu que os contratos de gestão possuem caráter convenial e, por isso, não poderiam ser enquadrados no conceito de mão de obra terceirizada para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme precedentes desta Corte de Contas (peças 78/79, 186/187). A Auditoria, a seu turno, ponderou, em um segundo momento, que a Portaria STN nº 377/2020 determinou que as despesas referentes aos exercícios de 2018 a 2021 não fossem levadas em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, de modo a superar o referido apontamento. Destarte, acolho o entendimento esposado pelos Órgãos Técnicos, a fim de superar a infringência para os apontamentos que tratam dessa questão no contrato e nos aditamentos: item 10.7 (Contrato de Gestão), item 10.9 (TA 001/2020), item 10.9 (TA 003/2020), item 10.9 (TA 004/2020), item 10.9 (TA 005/2020), item 10.7 (TA 006/2020), item 10.9 (TA 007/2021), item 10.6 (TA 009/2021), item 10.7 (TA 010/2021), item 10.7 (TA 012/2021), item 10.9 (TA 013/2021), item 10.9 (TA 014/2021), item 10.9 (TA 015/2021), item 10.9 (TA 016/2021), item 10.9 (TA 018/2021).

06. O item 10.10, referente ao TA 018/2021, dava conta da ausência de discriminação e inventário de bens públicos que seriam objeto de uso pela Organização

Social. Posteriormente, a Auditoria alterou seu entendimento e considerou o apontamento sanado (peça 76), ao identificar que não havia bens móveis vinculados ao aditamento passíveis de discriminação e inventário, no que foi acompanhada pela Assessoria Jurídica (peças 78/79). Acolho as manifestações dos Órgãos Técnicos e reputo, por consequência, superado o item 10.10 referente ao Termo de Aditamento nº 18/2021.

07. Passo agora a enfrentar de forma sistematizada as infringências que foram reputadas remanescentes pelos Órgãos Técnicos, após a efetivação do contraditório.

(i) Ausência de previsão legal para celebração de contrato de gestão emergencial sem prévio chamamento público

08. Começo analisando o item 10.1, referente ao Contrato de Gestão, e o item 10.1, pertinente ao TA 011/2021, já que ambos se referem ao caráter emergencial da contratação em si e da prorrogação da vigência do instrumento contratual por mais 180 (cento e oitenta dias). Em síntese, a Auditoria exarou entendimento pelo qual o contrato não poderia ter sido firmado de forma emergencial, por falta de amparo legal, já que os Contratos de Gestão devem ser precedidos por chamamentos públicos para a seleção de organização social e que a prorrogação, levada a cabo pelo aditamento, seria vedada para instrumentos emergenciais, nos termos da Lei Federal nº 8.666/1993, vigente à época.

09. Para devidamente examinar a questão posta pela Especializada, é necessário esclarecer que o Contrato de Gestão Emergencial nº R 024/2020-SMS/CPCS foi firmado no dia 1º de outubro de 2020 (peça 04), enquanto o TA 011/2021 foi assinado em 29 de março de 2021, com previsão de vigência a partir de 1º de abril de 2021 (peça 26).

010. No início de outubro de 2020, a cidade de São Paulo era o epicentro da pandemia de COVID-19 no Brasil, e se encontrava imersa em um cenário de grave incerteza. Embora houvesse uma aparente e discreta diminuição na média de mortes diárias em comparação com os meses anteriores, o patamar de óbitos permanecia elevado, com o Brasil registrando mais de 650 mortes por dia na última semana de setembro.[1] O país havia ultrapassado a marca de 150.000 óbitos, sendo que um terço dessas mortes ocorreu nos dois meses antecedentes à contratação – agosto e setembro –, evidenciando a persistência da primeira onda pandêmica. Nesse contexto, a inexistência de vacinas ou tratamentos eficazes tornavam a situação extremamente volátil e imprevisível, exigindo dos gestores

[1] EL PAÍS. Brasil não detém covid-19 e chega a 150.000 mortes, um terço delas registrado em dois meses. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2020-10-10/brasil-nao-detem-covid-19-e-chega-a-150000-mortes-um-terco-delas-registradas-em-dois-meses.html. Acesso em: 05 nov. 2025.

públicos a adoção de medidas extraordinárias para garantir a continuidade e a expansão dos serviços de saúde.

011. A capital paulista, que desde o início da crise sanitária concentrava os maiores números de casos e mortes do país, ainda registrava mais de 100 óbitos diários em outubro de 2020. A perspectiva de iniciar a vacinação apenas no primeiro trimestre de 2021 reforçava a necessidade de fortalecer a rede de atendimento básico, que representava a primeira linha de defesa contra a doença e a porta de entrada para os casos que necessitariam de maior complexidade assistencial. A contratação emergencial de serviços de saúde, portanto, era medida que se impunha como essencial e inadiável para fazer frente a um futuro incerto e a uma crise sem precedentes. A única certeza, naquele momento, era a necessidade de ampliar a capacidade de resposta do sistema de saúde.

012. Se este cenário desafiador estava presente na época da contratação analisada, o panorama quando da assinatura do termo aditivo que prorrogou a vigência do contrato emergencial era ainda pior. Em março de 2021, o quadro da pandemia de COVID-19 na cidade de São Paulo e em todo o Brasil havia se deteriorado de forma drástica e alarmante. O país vivenciava o pico da segunda onda da doença, que se revelou muito mais letal e avassaladora que a primeira, que foi descrita pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) como o *"maior colapso sanitário e hospitalar da história do Brasil"*.[2] A média móvel de mortes diárias ultrapassava a marca de 2.000 óbitos, com recordes sucessivos sendo quebrados,[3] e o sistema de saúde, tanto público quanto privado, encontrava-se à beira do colapso em praticamente todo o território nacional. Em São Paulo, a situação era particularmente crítica, com 13 hospitais da capital registrando 100% de ocupação dos leitos de UTI para COVID-19 em 10 de março, e a taxa geral de ocupação de UTIs no estado atingindo 87,6%.[4]

013. A situação sanitária grave era caracterizada pela falta de leitos, com milhares de pessoas na fila de espera por uma vaga em UTI, e pela escassez de medicamentos essenciais para o chamado "kit intubação". A campanha de vacinação, iniciada em janeiro de 2021, avançava ainda a passos lentos, com apenas uma pequena

[2] G1. Fiocruz diz que Brasil passa por 'maior colapso sanitário e hospitalar da história'. Disponível em: https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/03/16/fiocruz-diz-que-brasil-passa-por-maior-colapso-sanitario-e-hospitalar-da-historia.ghtml. Acesso em: 05 nov. 2025.

[3] EL PAÍS. Brasil aprofunda caos com mais de 2.000 mortes diárias por covid-19 enquanto clamor por pacto nacional cai no vazio. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2021-03-12/brasil-aprofunda-caos-com-mais-de-2000-mortes-diarias-por-covid-19-enquanto-clamor-por-pacto-nacional-cai-no-vazio.html. Acesso em: 05 nov. 2025.

[4] G1. Cidade de SP tem 13 hospitais com 100% de lotação dos leitos de UTI para Covid-19. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/03/10/cidade-de-sp-tem-13-hospitais-com-100percent-de-lotacao-dos-leitos-de-uti-para-covid-19.ghtml. Acesso em: 05 nov. 2025.

fração da população imunizada e sem capacidade de conter a avassaladora segunda onda.[5] A ausência de uma coordenação nacional eficaz, somada à circulação de novas variantes do vírus, tornava o futuro ainda mais imprevisível. Nesse contexto, a manutenção e o fortalecimento da rede de atendimento básico eram fundamentais não apenas para o manejo dos casos leves e moderados, mas também para o rastreamento de contatos e a organização do fluxo de pacientes, tentando mitigar a sobrecarga dos hospitais.

014. O contexto fático descrito nos parágrafos anteriores não pode ser juridicamente ignorado ou minimizado na análise da regularidade dos atos praticados pelo gestor público. A Lei Federal nº 13.655/2018, ao acrescentar dispositivos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabeleceu paradigma hermenêutico novo e imperativo para a interpretação e aplicação do Direito Público, exigindo que as decisões administrativas, controladoras e judiciais considerem as circunstâncias concretas em que os atos foram praticados e suas consequências práticas.

015. O art. 22 da LINDB é explícito ao determinar 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"*. O §1º do mesmo dispositivo complementa 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"*. Trata-se de comando normativo vinculante, de observância obrigatória por todos os órgãos de controle e pelo Poder Judiciário, que impõe a contextualização das decisões administrativas.

016. No caso concreto, as circunstâncias práticas que limitaram e condicionaram a ação do gestor público são de notoriedade incontestável: (i) pandemia global sem precedentes; (ii) colapso iminente e, posteriormente, efetivo do sistema de saúde; (iii) ausência de vacinas, tratamentos eficazes ou políticas nacionais coordenadas; (iv) média diária de centenas e, posteriormente, milhares de mortes; (v) ocupação próxima ou igual a 100% dos leitos de UTI; (vi) impossibilidade de prever a evolução da crise sanitária; (vii) necessidade de resposta administrativa imediata para evitar ainda maior perda de vidas humanas. Essas circunstâncias não apenas limitaram as opções do administrador, mas criaram dever jurídico inafastável de agir com a máxima urgência possível.

[5] UOL. Vacinação lenta impede que Brasil veja redução de mortos por Covid-19. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/03/28/vacinacao-numero-mortes-covid-19.htm. Acesso em: 05 nov. 2025.

017. O art. 20 da LINDB, por sua vez, estabelece que *"nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão"*. A motivação deve demonstrar *"a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas"*. Este dispositivo exige avaliação consequencialista das decisões, impondo ônus argumentativo reforçado àquele que pretende invalidar ato administrativo.

018. Aplicando-se o art. 20 da LINDB ao caso concreto, impõe-se avaliar as consequências práticas tanto da contratação emergencial quanto de sua eventual invalidação. As consequências da contratação foram: (i) manutenção e fortalecimento da rede de atenção básica em momento crítico; (ii) continuidade de serviços essenciais à população; (iii) ampliação da capacidade de resposta do sistema de saúde; (iv) proteção concreta do direito fundamental à saúde e à vida; (v) mitigação dos efeitos da pandemia sobre a população paulistana. Por outro lado, as consequências de invalidar a contratação seriam: (i) descontinuidade abrupta de serviços essenciais em plena crise sanitária; (ii) agravamento do colapso do sistema de saúde; (iii) risco concreto e imediato a vidas humanas; (iv) responsabilização do gestor por omissão; (v) necessidade de nova contratação emergencial, perpetuando o problema; (vi) violação aos direitos fundamentais à vida e à saúde.

019. A ponderação das consequências demonstra, de forma inequívoca, que a invalidação da contratação emergencial produziria efeitos muito mais gravosos ao interesse público e aos direitos fundamentais do que sua manutenção, ainda que com eventuais irregularidades formais.

020. A aplicação conjunta dos arts. 20 e 22 da LINDB ao caso concreto conduz à conclusão de que a contratação emergencial, praticada em contexto de calamidade pública sem precedentes, com motivação robusta, finalidade legítima e boa-fé do gestor, não pode ser invalidada com base em interpretação formalista que desconsidere as circunstâncias práticas excepcionais e as graves consequências que a invalidação acarretaria. A LINDB impôs novo *standard* de controle da atividade administrativa, exigindo análise contextualizada, consequencialista e proporcional, que afasta a possibilidade de responsabilização do gestor de boa-fé que agiu em situação limite para proteger vidas humanas.

021. É fato que, como apontado pela Auditoria, a Lei Federal nº 9.637/98, ao regulamentar os contratos de gestão com Organizações Sociais, não previu expressamente a possibilidade de contratação emergencial sem chamamento público prévio. Essa ausência

de previsão normativa específica não pode, contudo, ser interpretada como vedação à atuação administrativa em situações excepcionais, nem pode servir de escudo para a omissão do gestor quando há dever constitucional de agir. A lacuna legislativa, especialmente quando sua aplicação literal conduziria à violação de direitos fundamentais ou à descontinuidade de serviços públicos essenciais, deve ser integrada mediante aplicação analógica, princípios gerais de direito e interpretação sistemática do ordenamento jurídico, conforme expressamente autoriza o art. 4º da LINDB.

022. O silêncio legislativo sobre contratações emergenciais de gestão não significa proibição, mas revela lacuna axiológica que o próprio sistema jurídico não pode tolerar. O ordenamento jurídico brasileiro, estruturado como sistema integrado e coerente, não admite que a ausência de previsão legal específica resulte em violação de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados ou em colapso de serviços públicos essenciais. A interpretação que conduzisse a esse resultado seria não apenas inconstitucional, mas contrária aos valores fundamentais que estruturam o Estado Democrático de Direito. Como sistema, o Direito não comporta lacunas valorativas que impeçam a efetivação de seus próprios fundamentos.

023. A lacuna da Lei Federal nº 9.637/98 quanto a situações emergenciais explica-se pelo contexto histórico de sua edição. Promulgada em 1998, no âmbito da reforma administrativa do Estado brasileiro, a lei foi concebida para regular situações de normalidade institucional, visando promover eficiência e desburocratização na gestão de serviços públicos não-exclusivos. O legislador não antecipou – nem poderia razoavelmente antecipar – cenários extremos como pandemias globais, calamidades públicas de longa duração ou rupturas estruturais na capacidade de prestação de serviços essenciais.

024. A interpretação teleológica da Lei Federal nº 9.637/98 reforça essa conclusão. A finalidade da norma é viabilizar a gestão eficiente de serviços públicos mediante parceria com organizações sociais especializadas. Seria paradoxal e contraditório que a própria lei, criada para promover eficiência administrativa e qualidade na prestação de serviços, fosse interpretada de modo a inviabilizar completamente esses mesmos objetivos nos momentos em que a eficiência e a celeridade são mais necessárias. A interpretação conforme aos fins da lei exige que seus mecanismos sejam aplicáveis, com as devidas adaptações, também em situações excepcionais, desde que observados requisitos rigorosos de validade.

025. A integração da lacuna normativa não constitui criação judicial ou administrativa de direito novo, mas sim aplicação de método hermenêutico expressamente previsto no ordenamento jurídico. O art. 4º da LINDB é explícito: *"Quando a lei for omissa,*

o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito". Esse comando, embora dirigido ao juiz, aplica-se igualmente à esfera administrativa, na interpretação de normas, conforme reforçado pelo art. 22 da própria LINDB. O gestor público, diante de lacuna normativa em situação que exige decisão imediata para proteger interesse público ou direitos fundamentais, tem o dever jurídico de integrar o ordenamento mediante os instrumentos previstos no art. 4º, não podendo escudar-se na ausência de previsão expressa para deixar de agir.

026. A integração da lacuna opera-se mediante analogia complexa, que articula múltiplos dispositivos normativos em interpretação sistemática. Primeiramente, aplica-se analogicamente o art. 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, que autoriza dispensa de licitação em casos de emergência ou calamidade pública quando caracterizada urgência que possa comprometer a segurança de pessoas ou a continuidade de serviços públicos. A similitude das situações é evidente: tanto a licitação quanto o chamamento público são procedimentos de seleção competitiva destinados a garantir isonomia, publicidade e escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. Se a emergência justifica dispensa do procedimento licitatório, deve também justificar a dispensa temporária do chamamento público, aplicando-se os mesmos requisitos materiais na caracterização objetiva da emergência.

027. Subsidiariamente, aplica-se a *ratio* do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, que trata da inexigibilidade de licitação quando há inviabilidade de competição. Quando há impossibilidade temporal de realizar chamamento público sem comprometer irremediavelmente a continuidade de serviço essencial, configura-se inexigibilidade fática do procedimento seletivo. A impossibilidade não é jurídica, mas prática: o tempo necessário para publicação de edital, análise de propostas, habilitação e seleção (que demandaria tempo) inviabiliza materialmente o próprio objeto do chamamento quando o serviço não pode aguardar sem risco concreto a vidas humanas. Tratando-se de serviço cuja interrupção compromete direitos fundamentais, o procedimento formal torna-se inexigível.

028. O princípio da continuidade do serviço público, estruturante do Direito Administrativo, reforça a necessidade de integração da lacuna. Serviços públicos essenciais, por sua própria natureza, não admitem interrupção, devendo ser prestados de forma contínua e ininterrupta. Quando a observância estrita de procedimento formal compromete a continuidade do serviço essencial, prevalece o princípio da continuidade, que autoriza e, mais que isso, impõe a adoção de medidas emergenciais para evitar a ruptura na prestação. A descontinuidade de serviços de saúde em plena pandemia, com

milhares de mortes diárias, não seria mera irregularidade administrativa: haveria violação gravíssima de direitos fundamentais que poderia configurar, inclusive, crime de omissão.

029. A integração sistemática dessa lacuna normativa, portanto, não representa criação arbitrária de direito ou voluntarismo administrativo, mas aplicação de instrumentos hermenêuticos expressamente previstos no ordenamento jurídico. O contrato de gestão emergencial com Organização Social, embora não explicitamente previsto na Lei Federal nº 9.637/98, encontra fundamento: (i) na integração analógica autorizada pelo art. 4º da LINDB; (ii) na aplicação dos princípios constitucionais da continuidade do serviço público, eficiência administrativa e proteção de direitos fundamentais; (iii) nos critérios hermenêuticos estabelecidos pelos arts. 20, 22 e 23 da LINDB; (iv) nos arts. 24, inciso IV, e 25 da Lei Federal nº 8.666/93; (v) na interpretação teleológica e sistemática da própria Lei nº 9.637/98.

030. Este entendimento, pela validade de uma contratação de gestão emergencial, não se dá de forma isolada por esta esfera controladora. No âmbito do TC 018.739/2012-1, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria operacional sobre a transferência do gerenciamento de serviços públicos de saúde a organizações sociais, concluindo que *"a escolha da organização social para celebração de contrato de gestão deve, sempre que possível, ser realizada a partir de chamamento público, devendo constar dos autos do processo administrativo correspondente as razões para sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade"*.[6] Assim, a Corte de Contas Federal estabelece a realização de chamamento como regra geral, ressalvando, contudo, a possibilidade excepcional de serem efetivadas contratações diretas, a exemplo das situações emergenciais, mediante justificativa, como ocorreu no caso em tela.

031. Pertinente, ainda, pontuar, quanto a essa fundamentação, que o Tribunal de Justiça de São Paulo, seguindo a Recomendação nº 92/2021 do CNJ — a qual, em seu art. 1º, recomendou que, nas demandas envolvendo o direito à saúde no contexto pandêmico, as decisões judiciais atentem às consequências práticas que ensejarão, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro — consolidou sua jurisprudência no sentido de que as análises das contratações emergenciais e dos atos administrativos realizados na área da saúde durante a pandemia deveriam, imperiosamente, considerar o risco de dano reverso, especialmente diante da possibilidade de descontinuidade do serviço:

[6] TCU. TC 018.739/2012-1. Acórdão nº 3.239/2013 – Plenário. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão: 27/11/2013 – Ordinária.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. **CONTRATO DE GESTÃO EMERGENCIAL. CHAMAMENTO PÚBLICO**. Agravo desfiado contra r. decisão que indeferiu pedido de liminar voltado à suspensão do chamamento público nº 03/2022, destinado à contratação de instituição para novo período de gestão do HMU. Descabimento. Ausência da probabilidade do direito invocado pelo agravante. **Contrato de gestão emergencial** que aparentemente não prevê cláusula impositiva de sub-rogação, não havendo razão aparente, ao menos prima facie, para se questionar a ausência deste tipo de cláusula no Chamamento Público deflagrado para a nova contratação. Do mesmo modo, não se vislumbra, ao menos em sede de cognição sumária, direito do agravante à retificação parcial do edital buscando a proteção do interesse particular do autor firmado em contrato pretérito ao edital**. Revela-se presente, ainda, perigo de dano inverso, eis que a suspensão da execução do contrato poderá resultar em nítido prejuízo à população que utiliza os serviços do nosocômio municipal.** Decisão que aparenta acerto e cautela no exame do pedido de liminar, tipicamente feito em cognição não exauriente. Prestígio à decisão de primeiro grau em matéria de tutoria provisória, pois ausente abuso de poder ou ilegalidade. RECURSO DESPROVIDO. (TJ-SP - AI: 20920772820228260000 SP 2092077-28.2022.8 .26.0000, Relator.: Márcio Kammer de Lima, Data de Julgamento: 07/11/2022, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 07/11/2022, grifos nossos)

AGRAVO DE INSTRUMENTO Pretensão do Ministério Público à concessão da antecipação da tutela recursal, para determinar a suspensão do Decreto nº 7.394/2020, com apresentação de plano de reestruturação do hospital municipal e licitação para a contratação de novos bens e serviços **Indeferimento do pedido ante o risco de dano reverso**. **Decreto que prevê a gestão compartilhada do Hospital das Clínicas entre o Município de São Sebastião e a Fundação de Saúde Pública de São Sebastião durante o período de calamidade gerada pela Covid-19 Manutenção do Decreto, para prevenir riscos à população**. Parecer da PGJ no mesmo sentido Decisão mantida Recurso não provido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2166871-54.2021.8.26.0000; Relator (a): Percival Nogueira; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de São Sebastião - 1ª V. CÍVEL; Data do Julgamento: 18/05/2022; Data de Registro: 18/05/2022, grifos nosso)

AGRAVO DE INSTRUMENTO TUTELA DE URGÊNCIA LICITAÇÃO Pregão Eletrônico promovido pelo Município de Rio Claro Serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos Desclassificação de empresa por descumprimento da cláusula 8.14.2 do Edital e art. 48 da Lei nº 8.666/93 Inexequibilidade da proposta Preços unitários com valores inferiores a 50% do estimado para cada item Valores fora da média Decisão que deferiu a tutela provisória para suspender o andamento da licitação Descabimento Requisitos do art. 300 do CPC não preenchidos Ato de desclassificação pautado em lei e nas regras que regem o certame Ausência de elementos que afastam a presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo **Objeto da licitação adjudicado à empresa vencedora Perigo de dano reverso verificado diante da possível descontinuidade de serviço fundamental para a saúde pública, especialmente durante a pandemia Decisão**

> **reformada**. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. AGRAVO INTERNO Decisão monocrática proferida por esta Relatora que deferiu a tutela recursal Recurso prejudicado diante do julgamento de mérito do agravo de instrumento RECURSO NÃO CONHECIDO. (TJSP; Agravo Regimental Cível 2011073-66.2022.8.26.0000; Relator (a): Maria Fernanda de Toledo Rodovalho; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Rio Claro - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 26/05/2022; Data de Registro: 27/05/2022, grifos nossos)

032. Por tais razões, considero superados o item 10.1, referente ao Contrato de Gestão, e o item 10.1, pertinente ao TA 011/2021, quanto ao caráter emergencial da contratação e de sua prorrogação.

(ii) Ausência de análise prévia da minuta do contrato de gestão e das minutas dos termos de aditamento pela Comissão de Avaliação da Pasta
(iii) Ausência de análise prévia de minuta de alguns Termos Aditivos pela Assessoria Jurídica da Pasta

033. Como ponto de análise seguinte, temos o apontamento da Especializada de que as minutas dos instrumentos em exame não foram submetidas a uma análise prévia por instâncias de controle interno. A fiscalização apontou a ausência de análise tanto pela Comissão de Avaliação da Secretaria Municipal de Saúde quanto pela Assessoria Jurídica da Pasta, esta em relação a três termos aditivos.

034. As irregularidades apontadas, embora formalmente identificáveis, devem ser contextualizadas à luz das circunstâncias excepcionais que marcaram sua ocorrência e sopesadas quanto à sua gravidade e efeitos concretos. Ambas se referem à inobservância de etapas procedimentais de controle prévio, cuja superação se justifica pela urgência imposta pela mais grave crise sanitária da história recente.

035. Estamos diante de irregularidades de natureza eminentemente procedimental, que não comprometeram a substância dos ajustes, não geraram dano ao erário e, sobretudo, ocorreram em um contexto de emergência extrema em que a celeridade na formalização dos instrumentos era imperativa. A análise prévia pela Comissão de Avaliação e pela Assessoria Jurídica constitui relevante mecanismo de controle interno – de adequação técnica e de legalidade, respectivamente – em situações de normalidade administrativa.

036. Contudo, com a situação de emergência e o colapso sanitário caracterizado, em que cada dia de atraso representava um risco real e imediato à

população, a exigência de observância estrita de todos os ritos internos prévios conflita diretamente com o dever de celeridade que a própria emergência impõe.

037. Nesse sentido, a aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro é medida que novamente se impõe. O art. 21 da LINDB estabelece que *"a decisão que decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas"*, exigindo que a regularização, quando cabível, ocorra *"de modo proporcional, equânime e eficiente, sem prejuízo aos interesses gerais"*. A invalidação de contrato emergencial e seus aditivos, celebrados em plena pandemia, por ausência de procedimentos formais que não comprometeram o mérito do ajuste, seria manifestamente desarrazoada e violaria o princípio da proporcionalidade que deve reger a atuação dos órgãos de controle, representando um formalismo excessivo e descolado da realidade fática que se apresentava ao gestor público.

038. Por tais fundamentos, relevo os apontamentos correlatos (CG - item 10.2; TA 001/2020 - item 10.5; TA 002/2020 - item 10.4; TA 003/2020 - item 10.5; TA 004/2020 - item 10.5; TA 005/2020 - item 10.5; TA 006/2020 - item 10.3; TA 007/2021 - item 10.7; TA 008/2021 - item 10.3; TA 009/2021 - item 10.4; TA 010/2021 - item 10.3; TA 011/2021 - item 10.5; TA 012/2021 - item 10.3; TA 013/2021 - item 10.5; TA 014/2021 - item 10.6; TA 015/2021 - item 10.5; TA 016/2021 - item 10.5; TA 017/2021 - item 10.3; TA 018/2021 - item 10.5; TA 001/2020 - item 10.2; TA 007/2021 - item 10.3; TA 017/2021 - item 10.1).

(iv) <u>Ausência de manifestação prévia de órgãos da Municipalidade e de aprovação da minuta em fase de formalização da avença</u>

039. Prosseguindo na análise dos itens remanescentes, encontra-se o apontamento da Auditoria sobre a ausência de manifestação de órgãos centrais do Município (Divisão de Gestão de Parcerias do Terceiro Setor, Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços e análise da minuta pelo Secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão) na fase de formalização do contrato de gestão (item 10.3, referente à contratação).

040. De igual modo, como analisado nos itens anteriores, o apontamento do item 10.3 constitui irregularidade de natureza estritamente procedimental que deve ser analisada sob o prisma da proporcionalidade e da razoabilidade, considerando-se o contexto excepcional em que ocorreu.

041. Em situações de normalidade administrativa, a manifestação desses órgãos centrais representa importante mecanismo de coordenação e controle prévio, assegurando uniformidade de procedimentos e conformidade com as diretrizes municipais.

Todavia, em cenário de emergência sanitária sem precedentes, com necessidade de resposta administrativa imediata para evitar o colapso completo do sistema de saúde, a exigência de observância de todas as etapas de consulta prévia a múltiplos órgãos centrais entraria em rota de colisão com o dever de celeridade que caracteriza e justifica a contratação emergencial.

042. A ausência dessas manifestações não comprometeu a legalidade substancial do ajuste e pode ser superada, sobretudo considerando que seria desproporcional invalidar contrato celebrado em uma situação limite, como a que se examina, a fim de garantir a continuidade de serviços públicos essenciais constitucionalmente assegurados pelo direito à saúde. Considero, assim, superado o item 10.3.

(v) Ausência de aprovação da celebração do instrumento e de seus aditivos pelo Conselho de Administração da Organização Social

043. A ausência de aprovação prévia da celebração do contrato emergencial e seus termos aditivos pelo Conselho de Administração da Organização Social constitui irregularidade análoga àquela relativa aos órgãos internos municipais, caracterizando-se como vício formal superável diante das circunstâncias excepcionais que demandaram celeridade absoluta na resposta administrativa. A aprovação pelo Conselho de Administração, embora prevista no estatuto das Organizações Sociais como mecanismo de governança corporativa, configura procedimento interno da entidade parceira que não pode constituir óbice intransponível à celebração de ajuste emergencial quando há uma urgência extrema na prestação do serviço. Em contexto de pandemia, a convocação extraordinária do Conselho de Administração para deliberação prévia sobre cada termo contratual consumiria tempo precioso, sendo manifestamente desproporcional exigir observância estrita dessa formalidade quando o objeto do ajuste é, precisamente, garantir a prestação de serviços de saúde.

044. Ademais, a assinatura do contrato emergencial e de todos os termos aditivos pelo representante legal da Organização Social, devidamente investido de poderes estatutários para representá-la, produz efeito convalidador dos atos praticados, presumindo-se que o gestor da entidade agiu dentro de suas atribuições e em consonância com a vontade institucional da Organização Social. O princípio da boa-fé objetiva, aplicável às relações entre Administração Pública e entidades do terceiro setor, impõe que se presuma a regularidade dos atos praticados pelo representante legal da OS, especialmente quando a entidade executou o objeto contratual, prestou os serviços sem oposição, e não manifestou, em momento algum, vício de vontade ou irregularidade na representação.

045. Em virtude de tais ponderações, reputo superados os apontamentos correlatos (CG - item 10.4; TA 001/2020 - item 10.6; TA 002/2020 - item 10.5; TA 003/2020 - item 10.6; TA 004/2020 - item 10.6; TA 005/2020 - item 10.6; TA 006/2020 - item 10.4; TA 007/2021 - item 10.8; TA 008/2021 - item 10.4; TA 009/2021 - item 10.5; TA 010/2021 - item 10.4; TA 011/2021 - item 10.6; TA 012/2021 - item 10.4; TA 013/2021 - item 10.6; TA 014/2021 - item 10.7; TA 015/2021 - item 10.6; TA 016/2021 - item 10.6; TA 017/2021 - item 10.4; TA 018/2021 - item 10.6).

(vi) Intempestividade, insuficiência ou ausência de prévio empenho de valor para atender as despesas do Contrato de Gestão e termos aditivos, em inobservância das normas orçamentárias

046. Embora a intempestividade, a insuficiência ou a ausência de prévio empenho de valor para atender as despesas do Contrato de Gestão e de seus termos aditivos configure inobservância às normas orçamentárias, a irregularidade decorrente tem sido reconhecida como superável por esta Corte de Contas, especialmente quando não há demonstração de dano ao erário e quando a despesa foi efetivamente realizada e liquidada.

047. A emissão posterior de empenho, conquanto represente inversão da ordem processual idealmente prevista na Lei Federal nº 4.320/64, não compromete a regularidade material da despesa quando esta é legítima, necessária e devidamente comprovada, caracterizando-se como irregularidade formal que pode ser sanada mediante regularização dos registros contábeis. Nesse sentido, podemos citar as decisões proferidas nos processos TC/002924/2008 (d.j. 29/08/2012), TC/004439/2002 (d.j. 15/08/2012), TC/000941/2010 (d.j. 23/10/2019), TC/002831/2012 (d.j. 03/03/2021), nos quais a falha foi superada.

048. Além disso, no contexto de contratação emergencial celebrada em meio a uma crise sanitária, quando a Administração Municipal foi compelida a adotar medidas extraordinárias com celeridade absoluta para evitar o colapso do sistema de saúde, a exigência de observância estrita de todos os procedimentos orçamentários prévios conflitaria diretamente com a urgência extrema que caracterizou e justificou a própria contratação, sendo compreensível e justificável que o empenho tenha sido realizado de forma concomitante ou imediatamente posterior à formalização dos ajustes, sem que isso configure malversação de recursos públicos ou violação substancial ao princípio da legalidade orçamentária.

049. Por tais fundamentos, considero superados os apontamentos correlatos a essa questão (CG - item 10.6; TA 001/2020 - item 10.8; TA 002/2020 - item 10.7; TA

003/2020 - item 10.8; TA 004/2020 - item 10.8; TA 005/2020 - item 10.8; TA 006/2020 - item 10.6; TA 008/2021 - item 10.5; TA 010/2021 - item 10.6; TA 011/2021 - item 10.7; TA 012/2021 - item 10.6; TA 013/2021 - item 10.8; TA 014/2021 - item 10.8; TA 015/2021 - item 10.8; TA 016/2021 - item 10.8; TA 018/2021 - item 10.8).

(vii) Ausência de publicação do inteiro teor do contrato de gestão e de indicação do endereço eletrônico para consulta
(viii) Insuficiência de divulgação integral dos anexos ao Contrato de Gestão no Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor – CENTS

050. Em continuação da análise, cabe verificar a questão relativa à ausência de publicação do inteiro teor do Contrato de Gestão e de indicação do endereço eletrônico para consulta, bem como a insuficiência de divulgação integral dos anexos ao Contrato de Gestão no Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor – CENTS. Embora os fatos constatados configurem inobservância ao dever de transparência e publicidade dos atos administrativos, é necessário reconhecer que constituem irregularidades de natureza formal, que não comprometem a validade substancial do ajuste, nem geram prejuízo concreto ao interesse público ou aos direitos dos administrados.

051. O princípio da publicidade, consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, destina-se a assegurar o controle social dos atos administrativos e a transparência na gestão pública, finalidades que não restam irremediavelmente frustradas pela ausência inicial de publicação integral ou pela divulgação incompleta no sistema CENTS, podendo ser plenamente satisfeitas mediante regularização posterior com a disponibilização do inteiro teor do contrato e de todos os seus anexos em sítio eletrônico oficial e no cadastro próprio. E isso ocorreu, pois o contrato, seus anexos e aditamentos estão disponíveis atualmente em página mantida pela Secretaria Municipal de Saúde.[7]

052. As irregularidades não comprometeram a execução do objeto ou a fiscalização do ajuste, caracterizando-se como vícios formais sanáveis que podem e devem ser corrigidos sem necessidade de invalidação do contrato, de modo que os apontamentos dos itens 10.8 e 10.9, referentes ao Contrato de Gestão, podem ser superados, sem prejuízo de recomendação para que, em futuras contratações realizadas em condições de normalidade administrativa, a Administração observe tempestivamente todos os requisitos de publicidade e divulgação de informações nos sistemas próprios, assegurando desde o início a máxima transparência dos atos de gestão pública.

[7] Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/saude/w/acesso_a_informacao/303892. Acesso em: 05 nov. 2025.

(ix) <u>Ausência ou insuficiência de metas operacionais indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço no Plano de Trabalho</u>

053. Avançando na análise dos apontamentos da fiscalização, surge a questão da insuficiência ou da ausência de metas operacionais no Plano de Trabalho. Esse apontamento também merece ser contextualizado à luz das circunstâncias excepcionais que marcaram a celebração e a execução do contrato emergencial. Conforme já amplamente demonstrado nos itens anteriores deste voto, o contrato foi firmado em 1º de outubro de 2020, momento em que a cidade de São Paulo enfrentava a primeira onda da pandemia de COVID-19, com mais de 100 mortes diárias, ausência completa de vacinas e um cenário de grave instabilidade sanitária. A urgência na contratação visava a garantir a continuidade imediata da prestação de serviços essenciais de saúde à população, em um contexto no qual a demora poderia representar risco concreto de vidas.

054. A definição de metas operacionais indicativas de melhoria da eficiência e qualidade constitui, em condições normais de contratação, instrumento relevante para o planejamento e a avaliação do desempenho. Contudo, em um contrato celebrado sob o regime de emergência, em meio a uma crise sanitária sem precedentes, a exigência de estabelecimento prévio de metas de melhoria incremental conflita com a própria natureza da contratação, cujo objetivo primordial era assegurar a manutenção dos serviços e a resposta imediata às demandas da pandemia. Não se tratava de buscar aprimoramentos graduais, mas sim de garantir que o sistema de saúde não entrasse em colapso.

055. Esta falha formal não comprometeu a essência do ajuste, o que pode ser constatado do julgamento da execução contratual do instrumento em análise, por esta Corte de Contas, no âmbito do TC/014749/2021.[8] Naquele acórdão, embora a execução tenha sido julgada irregular por outros motivos, este Plenário decidiu, à unanimidade, por *"reconhecer, excepcionalmente, os efeitos financeiros do ajuste"*, determinando o arquivamento dos autos. Tal decisão, fundamentada na *"anormalidade do momento pandêmico"* e na *"ausência de prejuízos ao erário e de dolo dos responsáveis"*, demonstra que, no mérito, os serviços foram prestados e o objetivo central do contrato foi alcançado a ponto de justificar a contraprestação pecuniária. Se a ausência de metas de melhoria tivesse inviabilizado a prestação do serviço ou sua qualidade mínima, o reconhecimento dos efeitos financeiros não teria sido possível. A decisão desta própria Corte no julgamento da execução corrobora a tese de que a ausência de metas incrementais, embora uma

[8] TCMSP, TC/014749/2021, Relator Conselheiro Eduardo Tuma, 64ª Sessão Ordinária Não Presencial, d.j. 23/04/2025, v.u.

impropriedade formal, não teve o condão de macular a execução a ponto de gerar dano ou invalidar a prestação dos serviços.

056. Portanto, a aplicação do art. 22 da LINDB, que determina a consideração dos "obstáculos e as dificuldades reais do gestor", é medida que se impõe. Com amparo nesses fundamentos, relevo as infringências correlatas (CG - item 10.10; TA 001/2020 - item 10.4; TA 003/2020 - item 10.4; TA 004/2020 - item 10.4; TA 005/2020 - item 10.4; TA 007/2021 - item 10.5; TA 013/2021 - item 10.4; TA 018/2021 - item 10.4).

(x) Indicadores de desempenho estabelecidos não permitem a apuração da qualidade dos serviços, consistindo em obrigações contratuais

057. Dando continuidade ao exame, observa-se que a fiscalização aponta que os indicadores de desempenho estabelecidos no Contrato de Gestão e em seus aditivos não permitiam, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, uma vez que consistiam em obrigações da OS contratada.

058. Reitera-se, para a análise deste apontamento, a aplicação dos fundamentos já expostos, notadamente a incidência dos artigos 20 e 22 da LINDB. A contratação emergencial ocorreu em um cenário de colapso sanitário, no qual a prioridade absoluta do gestor era garantir a manutenção e a operacionalidade da rede de saúde, e não o estabelecimento de complexos indicadores de performance qualitativa, cuja definição e mensuração demandariam tempo e normalidade administrativa, recursos indisponíveis no auge da crise pandêmica.

059. De fato, os indicadores pactuados assemelham-se a um rol de obrigações contratuais, funcionando como um *checklist* para verificar a disponibilidade da estrutura e dos serviços mínimos. Em um contexto de normalidade, tal abordagem realmente seria insuficiente. Contudo, na emergência, essa foi a forma mais pragmática e célere de assegurar que o objeto contratual – a manutenção dos serviços de saúde – estava sendo minimamente cumprido. A exigência de indicadores de qualidade mais sofisticados, naquelas circunstâncias, seria desproporcional e descolada da realidade.

060. Corrobora essa tese, mais uma vez, o desfecho do julgamento da execução contratual, no citado TC/014749/2021, no qual esta Corte, ao reconhecer os efeitos financeiros do ajuste, atestou, por via indireta, que a prestação de serviços atingiu um patamar de conformidade que justificou a remuneração. Se os indicadores, ainda que imperfeitos, tivessem resultado em uma prestação de serviços manifestamente inadequada, o reconhecimento financeiro não teria sido possível. A falha, portanto, é de natureza formal e não resultou em prejuízo material à Administração ou aos usuários do

serviço, devendo ser superada em nome da razoabilidade e da primazia da realidade sobre a forma.

061. Por tais fundamentos, dou como superadas as infringências apontadas neste tema (CG - item 10.11; TA 007/2021 - item 10.6; TA 014/2021 - item 10.5).

(xi) Fragilidade nos parâmetros adotados para estabelecimento dos limites e critérios para a despesa com remuneração de pessoal da Organização Social

062. Seguindo o curso da análise, a fiscalização apontou fragilidade nos parâmetros para o estabelecimento de limites e critérios para a despesa com remuneração de pessoal. A irregularidade, de natureza formal, deve ser sopesada à luz do cenário de extrema urgência que, como já exaustivamente demonstrado, marcou a contratação. A necessidade premente era assegurar a disponibilidade de profissionais de saúde em um mercado de trabalho subitamente pressionado e inflacionado pela alta demanda, tornando a realização de pesquisas de mercado detalhadas e a fixação de parâmetros salariais rígidos uma tarefa secundária e, na prática, inexequível diante da prioridade de garantir a continuidade do atendimento.

063. A ausência de dano concreto decorrente desta falha procedimental é, mais uma vez, corroborada pelo julgamento da execução contratual (TC/014749/2021), que reconheceu integralmente os efeitos financeiros do ajuste. Se a fragilidade nos parâmetros estabelecidos tivesse resultado em remunerações abusivas ou em dano ao erário, tal reconhecimento não seria possível. E isso não ocorreu.

064. Portanto, a decisão desta Corte de Contas, ao validar a contraprestação pecuniária, implicitamente convalidou a razoabilidade dos custos incorridos, incluindo os de pessoal, frente ao serviço efetivamente prestado. Trata-se, portanto, de mais uma impropriedade formal que não produziu efeitos materiais negativos, devendo ser superada com base nos princípios da razoabilidade e da primazia da realidade, em consonância com o art. 22 da LINDB.

065. Assim, em razão dos fundamentos apresentados, dou por solucionado o item 10.12, referente ao contrato de gestão.

(xii) Ausência de cláusula discriminando os bens públicos cujo uso será permitido, de inventário prévio desses bens ou do Termo de Permissão de Uso para unidades envolvidas

066. Na sequência da análise dos apontamentos da fiscalização, temos a ausência de cláusula de discriminação de bens, inventário prévio e Termo de Permissão de Uso em parte dos instrumentos firmados.

067. Embora se trate de uma exigência formal relevante para o controle patrimonial, sua aplicação deve ser ponderada pela finalidade do ato e pelo contexto. A própria Auditoria, em sua análise, considerou o apontamento superado em relação ao TA 018/2021, ao constatar que *"não havia bens móveis vinculados ao aditamento passíveis de discriminação e inventário"*. Essa constatação é fundamental, pois sugere que a falha pode ter sido puramente formal, decorrente da urgência em firmar os instrumentos para garantir a continuidade dos serviços, sem que houvesse, na prática, a efetiva transferência de novos bens públicos que demandassem a formalização.

068. A ausência de uma cláusula ou de um inventário prévio só se materializa como um problema concreto se houver bens cujo controle foi perdido, ou se houver dano ao patrimônio público. Nada disso foi demonstrado nos autos, nem no âmbito deste processo, nem no julgamento da execução contratual (TC/014749/2021), que, ao reconhecer os efeitos financeiros, afastou a ocorrência de prejuízo ao erário. A irregularidade, portanto, reside no campo da formalidade, sem que se tenha comprovado efetivo repasse de bens públicos ou de qualquer consequência prática danosa. Invalidar os atos por tal motivo seria uma medida desproporcional, um excesso de formalismo que desconsideraria a ausência de prejuízo e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, em afronta ao art. 22 da LINDB.

069. Em razão dos fundamentos apresentados, relevo as infrações deste tópico (CG - item 10.13; TA 003/2020 - item 10.10; TA 005/2020 - item 10.10; TA 010/2021 - item 10.8).

(xiii) <u>Ausência de comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da OS e/ou da manutenção da sua regularidade jurídico-fiscal e econômico-financeira</u>

070. Prosseguindo para os itens subsequentes, a fiscalização apontou a ausência de comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e da regularidade jurídico-fiscal da entidade contratada em diversos instrumentos firmados.

071. A Secretaria Municipal da Saúde, em sua defesa, sustentou que a documentação foi apresentada quando da contratação emergencial em outubro de 2020, como requisito para habilitação no chamamento público, e que, dada a proximidade temporal entre o contrato e os sucessivos termos aditivos, a repetição da análise constituiria *"providência formal e burocrática desnecessária, a embaraçar inutilmente o*

procedimento, que se impunha ágil". A PFM corroborou esse entendimento, afirmando que a reprodução da análise a cada aditivo seria desnecessária diante da *"indiscutível proximidade"* entre os atos (peça 190).

072. De fato, a proximidade temporal pôde ser constatada, pois entre a assinatura do TA 003/2020 (peça 18) e do TA 004/2020 (peça 19) decorreram apenas 4 dias, e entre a formalização do TA 014/2021 (peça 29) e do TA 015/2021 (peça 30) transcorreu apenas 1 dia, evidenciando a sucessividade dos atos.

073. A contratação emergencial, como já examinado exaustivamente neste voto, exigia celeridade incompatível com a repetição de análises documentais a cada aditivo, especialmente considerando que os aditivos se sucederam em curto espaço de tempo para responder às demandas urgentes e imprevisíveis da crise sanitária. A exigência de reanálise da situação econômico-financeira e regularidade fiscal a cada aditivo, constituiria formalismo excessivo que retardaria a expansão dos serviços de saúde em momento crítico.

074. Como bem leciona Carlos Ari Sundfeld, acerca das previsões da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro: *"com frequência a vida real não se adequa a essas exigências burocráticas. A lei atua em favor do direito administrativo dos negócios públicos ao apontar para a necessidade de olhar para a viabilidade prática das políticas públicas".*[9] Aplicam-se, portanto, os arts. 20, 21 e 22 da LINDB, que orientam a considerar as circunstâncias práticas que impediram ou dificultaram o cumprimento de exigências formais, afastando a invalidação dos atos em exame.

075. Supero, então, com amparo nesta análise e seus fundamentos, os apontamentos desta infringência (CG - item 10.14; TA 001/2020 - item 10.3; TA 002/2020 - item 10.3; TA 003/2020 - item 10.3; TA 004/2020 - item 10.3; TA 005/2020 - item 10.3; TA 006/2020 - item 10.2; TA 007/2021 - item 10.4; TA 008/2021 - item 10.2; TA 009/2021 - item 10.3; TA 010/2021 - item 10.2; TA 011/2021 - item 10.3; TA 012/2021 - item 10.2; TA 013/2021 - item 10.3; TA 014/2021 - item 10.3; TA 015/2021 - item 10.4; TA 016/2021 - item 10.4; TA 017/2021 - item 10.2; TA 018/2021 - item 10.3).

(xiv) <u>Insuficiência de detalhamento técnico-financeiro e ausência de justificativa para o dimensionamento, custeio e alterações qualitativas/quantitativas do plano de trabalho</u>

[9] SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Brasileiro:** o novo olhar da LINDB. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 47.

076. A fiscalização apontou, em diversos Termos Aditivos, a insuficiência de detalhamento técnico-financeiro e a ausência de justificativas para o dimensionamento e custeio das alterações. Contudo, a exigência de um detalhamento exaustivo e prévio se mostra incompatível com a própria natureza da crise sanitária. A pandemia da COVID-19 impôs uma demanda flutuante e imprevisível, que exigia respostas ágeis e adaptações constantes. A transição de um cenário de tendência de estabilidade no final de 2020 para o colapso sanitário que se seguiu, em março de 2021, quando a média móvel de mortes no Brasil apresentou variação de +48% em apenas 14 dias, ilustra a impossibilidade de se fixar, com alguma antecedência, um plano de trabalho. Os sucessivos aditivos não representam falha de planejamento, mas sim o instrumento utilizado pelo gestor para adaptar a rede de saúde (seja com mais leitos, testes ou profissionais) a uma realidade em constante e dramática mutação, em plena consonância com o art. 22 da LINDB, que demanda a consideração dos obstáculos e dificuldades reais do administrador.

077. Em um cenário de emergência, o controle sobre a finalidade dos recursos se sobrepõe ao formalismo do planejamento. A questão central é saber se os valores repassados foram efetivamente utilizados para a manutenção dos serviços de saúde, sem desvios ou superfaturamento. O julgamento da execução contratual no TC/014749/2021, ao reconhecer excepcionalmente os efeitos financeiros do ajuste, oferece a resposta. Tal decisão seria impossível se houvesse indícios de que os recursos não foram aplicados na finalidade pretendida. O reconhecimento da contraprestação pecuniária por esta Corte de Contas é a prova de que, apesar da insuficiência de detalhamento formal nos planos, os serviços foram prestados e o objetivo primordial – garantir a assistência à saúde e manter o funcionamento do sistema – foi alcançado, sem dano ao erário.

078. Com tais ponderações, tenho como relevados os apontamentos correlatos (TA 001/2020 - item 10.1; TA 002/2020 - item 10.1; TA 002/2020 - item 10.2; TA 003/2020 - item 10.1; TA 004/2020 - item 10.1; TA 004/2020 - item 10.2; TA 005/2020 - item 10.1; TA 005/2020 - item 10.2; TA 007/2021 - item 10.1; TA 007/2021 - item 10.2; TA 008/2021 - item 10.1; TA 009/2021 - item 10.1; TA 009/2021 - item 10.2; TA 010/2021 - item 10.1; TA 011/2021 - item 10.2; TA 012/2021 - item 10.1; TA 013/2021 - item 10.1; TA 013/2021 - item 10.2; TA 014/2021 - item 10.1; TA 014/2021 - item 10.2; TA 015/2021 - item 10.1; TA 015/2021 - item 10.2; TA 015/2021 - item 10.3; TA 016/2021 - item 10.1; TA 016/2021 - item 10.2; TA 018/2021 - item 10.1; TA 018/2021 - item 10.2).

(xv) <u>Intempestividade do despacho autorizatório exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento</u>

079. Tratam os apontamentos seguintes do início da execução dos aditamentos antes da emissão do despacho autorizatório pela autoridade competente.

080. As defesas apresentadas pela Secretaria e pelos Responsáveis (peças 91 e 98), bem como a manifestação da PFM (peça 190) esclarecem a natureza do problema: a autorização formal da despesa dependia de trâmites orçamentários que, no cenário caótico da pandemia, não acompanhavam a velocidade da necessidade assistencial. A Procuradoria, em especial, foi categórica ao afirmar que os atrasos *"decorreram da necessária reorganização financeira-orçamentária"* e que se tratavam de lapsos formais a serem relevados. A Pastas, por sua vez, justificou que seu fluxograma interno condiciona o despacho à prévia reserva orçamentária, que por vezes dependia de créditos suplementares. Fica evidente, portanto, um descompasso entre a urgência da ação e a rigidez dos ritos administrativos, sendo a antecipação da vigência dos serviços uma medida indispensável para não deixar a população desassistida enquanto se aguardava a formalização orçamentária.

081. A irregularidade, meramente formal, não gerou qualquer prejuízo ao erário ou à prestação dos serviços. A autorização, ainda que tardia, ocorreu, convalidando o ato praticado. No contexto de uma emergência de saúde pública, onde a inação do gestor poderia ter consequências catastróficas, a prestação do serviço não poderia aguardar a conclusão de todo o rito burocrático. Assim, a inversão pontual na ordem dos atos formais, justificada pela urgência e pela ausência de constatação de prejuízo, deve ser relevada com base nos arts. 20 e 22 da LINDB, que prestigiam a decisão que melhor atende ao interesse geral em detrimento do formalismo excessivo.

082. Com estes fundamentos, devem ser reputados como superados os apontamentos correlatos (TA 001/2020 - item 10.7; TA 002/2020 - item 10.6; TA 003/2020 - item 10.7; TA 004/2020 - item 10.7; TA 005/2020 - item 10.7; TA 006/2020 - item 10.5; TA 010/2021 - item 10.5; TA 012/2021 - item 10.5; TA 013/2021 - item 10.7; TA 015/2021 - item 10.7; TA 016/2021 - item 10.7; TA 018/2021 - item 10.7).

(xvi) <u>Lavratura extemporânea do termo aditivo, ocorrida posteriormente ao início da sua vigência</u>

083. A fiscalização apontou a lavratura extemporânea de diversos Termos Aditivos o que lhes conferiu efeitos retroativos. Este apontamento é uma consequência direta e inevitável do item anterior. Conforme defendido pela Secretaria, a lavratura do termo aditivo deve, por formalidade, ocorrer após a publicação do despacho autorizatório. Se a autorização foi intempestiva devido aos trâmites de reorganização orçamentária

impostos pela pandemia, a lavratura do instrumento, por via de consequência, também o seria. A causa primária do descompasso temporal é a mesma: a impossibilidade de conciliar a urgência da prestação dos serviços de saúde com a cadência dos ritos administrativos.

084. Assim, a mesma razão de decidir do item anterior aplica-se aqui, em atenção ao brocardo *"ubi eadem ratio, ibi idem jus"* (onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito). A retroatividade da vigência, neste caso, não representa uma tentativa de validar serviços prestados sem cobertura, mas sim de formalizar uma situação fática imposta pela emergência, cuja alternativa – a interrupção ou o não início dos serviços – seria manifestamente contrária ao interesse público. A invalidação do ato por um vício cuja causa escapou ao controle do gestor e que não gerou dano ao erário representaria um excesso de formalismo, em afronta aos princípios da razoabilidade e da primazia da realidade, bem como aos artigos 20 e 22 da LINDB.

085. Por estas razões, restam superados os itens relativos a esta falha (TA 001/2020 - item 10.10; TA 002/2020 - item 10.8; TA 003/2020 - item 10.11; TA 004/2020 - item 10.10; TA 005/2020 - item 10.11; TA 006/2020 - item 10.8; TA 007/2021 - item 10.10; TA 009/2021 - item 10.7; TA 010/2021 - item 10.9; TA 012/2021 - item 10.8; TA 013/2021 - item 10.10; TA 014/2021 - item 10.10; TA 015/2021 - item 10.10; TA 016/2021 - item 10.10; TA 018/2021 - item 10.11).

(xvii) Fragilidade na justificativa para repasse de 13º salário referentes a um período anterior à vigência contratual com a OS, sem o respectivo ressarcimento da Organização Social antecessora

086. A fiscalização apontou fragilidade na justificativa para o repasse de valores de 13º salário (9/12 avos) referentes a um período anterior à vigência do contrato emergencial, cuja responsabilidade seria da OS antecessora. A situação, no entanto, revela um complexo dilema enfrentado pelo gestor: a transição de contratos de gestão. Para garantir a continuidade dos serviços e não desmobilizar equipes que já possuíam vínculo com a comunidade, a nova OS (INTS) absorveu os profissionais da organização social anterior. Contudo, a OS sucedida não honrou com o pagamento do 13º salário proporcional, alegando insuficiência de saldo, criando um passivo trabalhista e um iminente risco de paralisação dos serviços em pleno auge da crise sanitária.

087. Diante deste cenário, a decisão da Administração de autorizar o repasse à nova OS para que esta quitasse o débito não foi uma liberalidade, mas uma medida de gestão de crise indispensável para evitar um mal maior. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 760.931 (Tema 246), firmou o entendimento de que a

responsabilidade subsidiária da Administração não é automática, mas depende da comprovação de sua conduta culposa (*culpa in vigilando*). No caso em tela, a Administração tinha ciência inequívoca do inadimplemento da OS antecessora e do risco concreto de paralisação dos serviços. A inércia do gestor, neste contexto, configuraria a própria negligência na fiscalização e na garantia da continuidade do serviço, atraindo a responsabilidade subsidiária do Município em futuras ações trabalhistas. Portanto, a decisão de assumir o encargo foi a mais razoável e eficiente, antecipando-se a um dano maior e a uma provável condenação judicial, em plena consonância com os princípios da proporcionalidade e da primazia do interesse público.

088. Com tais fundamentos, entendo superado o apontamento 10.1 do TA 006/2020.

(xviii) Prorrogação do contrato de gestão efetuada sem aprovação do Plano de Trabalho para o novo período

089. Por fim, a fiscalização apontou que a prorrogação do contrato por 180 dias, formalizada pelo TA 011/2021, ocorreu sem a aprovação de um novo Plano de Trabalho. A defesa da Pasta argumentou que as metas são pré-estabelecidas pela própria Secretaria e que a aprovação se deu por meio do despacho autorizatório.

090. De fato, a irregularidade é formal, mas sua análise não pode ignorar o contexto dramático em que a decisão foi tomada, em um dos momentos mais agudos da pandemia, quando o sistema de saúde estava extremamente sobrecarregado. A prorrogação não visava alterar o objeto ou introduzir novas estratégias, mas apenas garantir a simples continuidade dos serviços que já estavam em andamento. A manutenção do Plano de Trabalho original, portanto, era a consequência lógica esperada

091. Exigir a elaboração e aprovação de um novo Plano de Trabalho detalhado, em meio ao grave momento pandêmico, para meramente prorrogar um serviço emergencial em andamento, seria um formalismo desproporcional e inadequado. A prioridade absoluta do gestor, naquele momento, era manter leitos abertos e equipes trabalhando. A ausência de um novo documento formal não implicou ausência de direção ou descontrole, mas sim a continuidade do plano que já estava em execução. O reconhecimento dos efeitos financeiros no TC/014749/2021 demonstra que os serviços foram prestados e os objetivos, ainda que de forma emergencial, foram alcançados.

092. A falha, portanto, não gerou prejuízo e deve ser superada com base nos artigos 20 e 22 da LINDB, que orientam a análise das consequências práticas da decisão e a consideração dos obstáculos reais enfrentados pelo administrador.

093. Assim, conclui-se pela possibilidade de relevação do item 10.4 referente ao TA 011/2021

094. Ante o exposto, com amparo nos fundamentos fáticos e jurídicos expostos na presente decisão, em especial por aplicação dos artigos 20, 21 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, **ACOLHO EXCEPCIONALMENTE** o Contrato de Gestão Emergencial nº R 024/2020-SMS/CPCS e os Termos Aditivos 01/2020, 02/2020, 03/2020, 04/2020, 05/2020, 06/2020, 07/2021, 08/2021, 09/2021, 10/2021, 11/2021, 12/2021, 13/2021, 14/2021, 15/2021, 16/2021, 17/2021 e 18/2021.

095. Dê-se ciência da decisão à Secretaria Municipal de Saúde, à Organização Social de Saúde, e aos responsáveis intimados na instrução do processo.

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

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 16/03/2026 09:57:39 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

74ª SONP

Item 7) e-TCM nº 13691/2020

Relator: ET

Objeto: Contrato de Gestão Emergencial nº R 024/2020-SMS/CPCS e dos Termos Aditivos n os 01/2020, 02/2020, 03/2020, 04/2020, 05/2020, 06/2020, 07/2021, 08/2021, 09/2021, 10/2021, 11/2021, 12/2021, 13/2021, 14/2021, 15/2021, 16/2021, 17/2021 e 18/2021, instrumentos firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e a Organização Social Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS), tendo por objeto o gerenciamento e a execução das ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial dos Distritos Administrativos Jardim Paulista, Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Santo Amaro/Cidade Ademar.

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde, Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde - INTS, Sandra Maria Sabino Fonseca, Marcelo Dell Aquila Gonçalves, Edson Aparecido Dos Santos.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Afasto, de início, a responsabilidade atribuída ao Titular da Pasta, devendo, conforme impõe a LINDB, a responsabilidade ficar delimitada aos papéis desempenhados por cada agente público diretamente envolvido.

No entanto, quanto ao mérito, acompanho os Órgãos Técnicos pela irregularidade do Contrato de Gestão e respectivos Termos de Aditamentos, tendo em vista que os apontamentos

remanescentes, não relevados ou superados, comprometem o acolhimento dos instrumentos analisados.

TCM, 13 de fevereiro de 2026.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2026.02.13 16:43:08 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor

GNB/RB