ACO-UTR-1142/2024

Processo	-	TC/014028/2021
Representantes	-	Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo – Sindsep
Representada	-	Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Representação interposta em face da terceirização da Unidade Básica de Saúde – UBS Doutor Joaquim Rossini, situada na Rua Álvaro Fragoso 480 – Ipiranga, região Sudeste do Município de São Paulo

56ª Sessão Ordinária Não Presencial

REPRESENTAÇÃO. SMS. Interposta em face da terceirização de Unidade Básica de Saúde – UBS. 1. A transferência da UBS, vez que demonstrada a necessidade de atendimento ao público sob risco de prejuízo a segurança pública e interesse coletivo, além da destinação ao combate da situação decorrente do Covid-19, se insere na hipótese excepcional de dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços ou insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública. DM 59.283/2020. Art. 4º, L 13.979/2020. 2. Não é exigida a elaboração de estudos preliminares em situações de emergência de saúde pública se tratando de bens e de serviços comuns. Art. 4º-C, L 13.979/2020. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, com respaldo nas manifestações da Secretaria de Controle Externo – SCE, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria-Geral, em conhecer da representação, uma vez que estão presentes os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, considerando os fatos enunciados ao longo do relatório e voto, em expedir sugestão ao **Conselheiro Ricardo Torres** (atual Relator da SMS para 2024), que determine à SCE a instauração de procedimento fiscalizatório para verificar o funcionamento e a estrutura das UBSs Carioca e Rossini, reunidas no mesmo espaço,

de modo a apurar as atuais condições estruturais, de funcionamento, de trabalho e de atendimento ao usuário, e cumprimento às disposições das leis de regência, sem prejuízo de outros aspectos que se mostrarem pertinentes.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao representante e à Secretaria Municipal da Saúde, nos termos do disposto no art. 58 do Regimento Interno deste Tribunal.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

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

São Paulo, 17 de julho 2024.

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

/smv

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 29/08/2024 18:21:37 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 02/09/2024 10:14:55 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

56ª Sessão Não Presencial, de 02 a 17 de julho de 2024

Item 41-Pleno

TC-14.028/2021- Representação
Objeto: Representação em face de terceirização da UBS Unidade Básica de Saúde Doutor Joaquim Rossini, situada na região Sudeste de São Paulo, Bairro lpiranga, na Rua Álvaro Fragoso 480
Interessados: Secretaria Municipal da Saúde- SMS
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: Pleno

RELATÓRIO

Cuida o presente de **Representação** formulada [pelo Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo – SINDSEP] em face da terceirização da Unidade Básica de Saúde Doutor Joaquim Rossini, realizada pela Secretaria Municipal de Saúde (peças 1/10).

O Representante aduz que a referida terceirização, efetuada a pretexto da junção das equipes das UBSs Vila Carioca e Rossini no mesmo espaço, a partir de junho de 2021, é injustificável por violar o disposto no artigo 199 da Constituição Federal e na Lei Federal nº 8.080/90, recomendando a suspensão dos respectivos procedimentos administrativos.

Uma vez oficiada para tomar ciência da Representação e sobre ela manifestar-se, a Secretaria Municipal de Saúde encaminhou os esclarecimentos prestados pela Coordenadoria Regional de Saúde Sudeste (peças 18/19), com a informação de que a junção das duas UBSs no edifício da UBS Joaquim Rossini, era objeto de planejamento para execução futura e foi antecipada em razão de incidente na rede de esgoto do prédio da UBS Vila Carioca.

A **Subsecretaria de Controle Externo** (peça 27 - 04/11/2021) ao manifestar-se sobre a Representação e as informações enviadas pela SMS, expôs breve histórico sobre ambas as UBSs em tela:

> *"A Unidade Básica de Saúde Doutor Joaquim Rossini (UBS Rossini) é gerida diretamente pela Municipalidade e passou por reforma de suas instalações com recursos advindo do empréstimo feito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ao Município de São Paulo, processo SEI 6018.2020/0043236-2.*
> *A Unidade Básica de Saúde Vila Carioca (UBS Vila Carioca) é gerida pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM) por meio do Contrato de Gestão CG nº 005/2015-SMS/NTCSS, celebrado em 08.05.15, com vigência de 60 meses, cujo objeto é o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em*

unidades de saúde da Rede Assistencial dos Distritos Administrativos da STS Vila Mariana / Jabaquara (Peça 23). O contrato passou por diversos aditamentos, sendo o último o de número 78.

Essas duas Unidades Básicas de Saúde atendiam em endereços diferentes até o dia 13.06.21 (fl. 02, peça 06), quando os serviços oferecidos pela UBS Vila Carioca, além dos servidores e os funcionários da Unidade foram alocados para a UBS Rossini.

Há processo administrativo (PA) em tramitação para aditamento do contrato de Gestão CG nº 005/2015-SMS/NTCSS para inclusão da UBS Rossini no rol de unidades geridas pela SPDM (PA 6018.2021/0074687-3).”

Na sequência, subdividiu as arguições da exordial em três itens e analisou-os, cabendo destacar as seguintes conclusões em relação a cada apontamento:

2.1. Junção das Unidades Básicas de Saúde Vila Carioca e Rossini em um mesmo edifício (fl. 01, peça 01)

“(...)Dado que o Decreto Municipal (DM) nº 59.865/21 , que reorganiza a Secretaria Municipal da Saúde, dispõe que os Conselhos Gestões de Unidades de Saúde fazem parte da estrutura básica da Secretaria Municipal de Saúde, relevante o relato de que a junção tenha sido discutida com os Conselhos Gestores, ainda assim, faz-se necessária a apresentação de documento emitido pelo Conselho Gestor ou apresentação de atas de reuniões, e as correspondentes listas de presença assinadas ou os registros eletrônicos que produzam o mesmo efeito, nas quais a junção das UBS Rossini e Vila Carioca tenha sido discutida, observado o art. 8º do DM nº 44.658/2004, que regulamenta a organização de Conselhos Gestores nas Unidades SUS e nas Coordenadorias de Saúde das Subprefeituras: (...)

Quanto à informação da Origem de que “O prédio da UBS Dr Joaquim Rossini foi reformado pelo Projeto Avança Saúde – BID, já com o planejamento de alocar a UBS Vila Carioca” (fl. 09, peça 19), não foi localizado o estudo que embasou esse planejamento no PA 6018.2020/0043236-2, que trata da reforma da UBS Rossini.

Assim, imprescindível que sejam demonstrados os estudos que fundamentaram a junção das unidades, além das atas de reunião realizadas com os Conselhos Gestores das unidades.

Nesse sentido, por não ter sido demonstrado o embasamento técnico para junção das unidades UBS Vila Carioca e UBS Dr. Joaquim Rossini, procedente a representação nesse ponto.”

2.2. Injustificável terceirização da UBS Doutor Joaquim Rossini

“A terceirização pressupõe a existência de interesses recíprocos entre as partes, a serem disciplinados por Contrato Administrativo celebrado nos termos da Lei Federal (LF) nº 8.666/93, conforme Acórdão nº 352/2016-Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), o que não ocorreria no caso em tela (..).

(...) é fundamental que a escolha da Administração seja pautada em estudo prévio detalhado que demonstre a efetividade do modelo escolhido em termos comparativos com as demais unidades administradas, atentando-se aos indicadores produtividade, à satisfação do usuário e à eficiência dos gastos públicos em relação aos objetivos a serem alcançados. (...)

Nesse sentido, procedente a representação nesse ponto, pela ausência de apresentação de estudo prévio detalhado que demonstre a efetividade do modelo escolhido, além das atas de reunião realizadas com os Conselhos Gestores.”

2.3. Condições desfavoráveis de trabalho (fl. 01, peça 01)

O documento da SEVISA apresentado pela Origem reforça que as condições de trabalho na UBS Vila Carioca demandavam providências impreteríveis, uma vez que dentre outras, registram-se as irregularidades relativas à segurança e à medicina

> *do trabalho em desconformidade à LF nº 6.514/772 e demais normas regulamentadoras (...).*
> *Nesse sentido, resta evidente que imperativos haviam de ser os encaminhamentos da SMS quanto às instalações da UBS Vila Carioca, todavia, o Representante registra que a junção das unidades tornou a UBS Rossini outro local impróprio para o trabalho e, por consequência, prejudicado o atendimento à população.*
> *(...) nota-se, com base exclusivamente nas fotos do anexo da ata (fls. 20/22, peça 06), que a organização espacial prejudica a mobilidade necessária, posto que garantir a infraestrutura adequadas e com boas condições para o funcionamento das UBS, garantindo espaço, mobiliário e equipamentos, além de acessibilidade de pessoas com deficiência é o que prescreve o art. 7º, III, do Anexo XXII da Portaria de Consolidação MS nº 02/17. (...).*
> *Assim, mostra-se indispensável que a SMS demonstre as providências que foram tomadas de modo a oferecer aos servidores, colaboradores e Munícipes, estrutura adequada aos processos de trabalho, levando em consideração a densidade demográfica, a composição, a atuação e os tipos de equipes e o perfil de usuários dos serviços de saúde, ante à junção das duas unidades no imóvel da UBS Dr. Joaquim Rossini.*
> *Diante do exposto, procedente a representação nesse ponto."*
> Ao final do Relatório Conclusivo elaborado pela Equipe Auditora, consignou o resultado do quanto apurado:
> *"Diante do exposto, em sede de Relatório Conclusivo, concluímos pela procedência da Representação analisada.*
> *Ademais, considerando a análise efetuada nos itens 2.1, 2.2 e 2.3, há necessidade de a SMS demonstrar:*
> *• estudos que fundamentaram a junção das UBS Doutor Joaquim Rossini e Vila Carioca, além das atas de reunião realizadas com os Conselhos Gestores;*
> *• estudo detalhado que demonstre a efetividade do modelo de gestão escolhido, por transferência da gestão da UBS Doutor Joaquim Rossini a organização social, além das atas de reunião realizadas com o Conselho Gestor;*
> *• providências tomadas de modo a oferecer aos servidores, colaboradores e Munícipes, estrutura adequada aos processos de trabalho e serviços ofertados, ante à junção das duas unidades no mesmo prédio."*

Ciente do relatório técnico e instada a manifestar-se a respeito do seu teor e a enviar os elementos faltantes, a Secretaria Municipal de Saúde encaminhou a documentação encartada nas peças 33 a 45 (17/12/2021), posteriormente complementada nas peças 55/56 (09/05/2022) e 66/67 (27/06/2022), analisadas pela **Subsecretaria de Controle Externo** nas peças 49(28/03/2022), 60 (20/05/2022) e 71 (20/07/2022), respectivamente, e reforçou seu entendimento quanto ao deficiente planejamento da Origem ao longo do tempo, para a união das 2 UBSs, ao fazer as seguintes constatações:

> *"Conforme já verificado nos autos, a fusão física das duas Unidades ocorreu em junho/2021, ou seja, em 13.06.21 os serviços oferecidos pela UBS Vila Carioca, servidores e os funcionários da Unidade foram alocados para a UBS Rossini e,* ***somente em 30.11.21 foi celebrado o Termo nº 82/2021, pelo qual foi efetivada a inclusão da UBS Joaquim Rossini no rol de unidades constantes do CG nº R005/2015, celebrado com a OS SPDM****, para o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial dos Distritos*

> *Administrativos da STS Vila Mariana / Jabaquara. Além disso, a fusão das unidades foi formalizada no objeto do* ***TA nº. 106/2022****.*
> *Em documentação enviada anteriormente, a Origem já havia encaminhado atas de reunião do Conselho Gestor da UBS Vila Carioca/ Dr. Joaquim Rossini, sinalizando que houve a unificação dos conselhos gestores das unidades. Na documentação ora acrescida, a Origem encaminha outras diversas atas de reuniões (peça 67, fls. 04/25) que demonstram discussões sobre o assunto, e informações sobre o processo de fusão das unidades, inclusive constando ainda, na Ata de 12.05.22 (peça 67, fl. 24), explicação sobre o referido processo de fusão. Porém, observe-se que, conforme constou da manifestação de peça 60, não foi apresentada a aprovação da integração, ocorrida em junho de 2021, pelos conselhos, nos termos do art. 8º do DM nº 44.658/04. Essa situação permanece inalterada e já estava posta na manifestação de peça 49 da seguinte forma: 'Não localizamos ato de deliberação acerca da fusão das unidades nas atas apresentadas'.*
> *(...)*
> *Observe-se que, também consta no Volume II do referido processo, o documento SEI 055767545 que se trata da Ata da "Reunião Unificada dos Conselhos Gestores das Unidades de Saúde Dr. Joaquim Rossini e Vila Carioca", realizada em 18.05.21 e que teve por pauta a fusão das duas Unidades, o que demonstra e reforça o já verificado nos autos no sentido de que o assunto vinha sendo discutido de forma recorrente ao longo do período em diversas reuniões****, desde 2017, sinalizando, inclusive, na referida ata, aspectos que mostravam a necessidade de oferecer aos servidores, colaboradores e Munícipes, estrutura adequada aos processos de trabalho, ante a junção das duas unidades no imóvel da UBS Dr. Joaquim Rossini****."*

Assim, por falta de novos elementos a autorizar a alteração dos apontamentos, a Especializada ratificou na íntegra a conclusão alcançada no Relatório Conclusivo (peça 27).

Nesta fase, além da expedição de ofício à Secretaria Municipal de Saúde, na pessoa do Secretário, determinou-se também o envio do relatório técnico para o responsável pela Unidade Básica de Saúde Doutor Joaquim Rossini, gerido pela OS SPDM (peças 72/76).

A Origem, em resposta, encaminhou as peças 79/84 e a OS Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, a documentação encartada nas peças 85/88.

Em manifestação sobre a documentação acrescida, a **Equipe Auditora ressaltou** (peça 92 – 14/09/2022):

> ***Item 2.1:***
> *"Observe-se que a OS SPDM confirma a fusão das unidades UBS Dr. Joaquim Rossini e UBS Vila Carioca no contrato de gestão, somente quando da celebração do Termo Aditivo 106/2022.*
> *Assim, considerando discussões sobre o assunto desde 2017 e que a fusão das Unidades ocorreu em junho/2021, com funcionamentos independentes e antes da formalização da gestão da Unidade UBS Dr. Joaquim Rossini à OS SPDM, confirma-se nos autos que não houve tempestividade nas ações de planejamento e execução necessárias.*
> *Como já visto, das atas de reunião do Conselho Gestor da UBS Vila Carioca/ Dr. Joaquim Rossini encaminhadas anteriormente pela Origem, confirma-se as*

discussões sobre o assunto desde 2017, com unificação dos conselhos gestores das unidades e permanência de posicionamentos, constando ainda, recentemente, na Ata de 12.05.22 (peça 67, fl. 24), explicação sobre o referido processo de fusão.

Tendo em vista a não apresentação da documentação de aprovação pelos conselhos e a situação constatada de intempestividade nas ações de planejamento e execução necessárias ratificamos a ***procedência*** *da representação nesse ponto."*

Item 2.2:

"Em que pesem as informações atuais prestadas, permanece a situação posta no relatório inicial, visto que não foram apresentados nos autos documentos suficientes a mostrar que a escolha do modelo foi pautada em estudo prévio detalhado que demonstre a efetividade e economicidade do modelo escolhido em termos comparativos com as demais unidades administradas, atentando-se aos indicadores produtividade, à satisfação do usuário e à eficiência dos gastos públicos em relação aos objetivos a serem alcançados.

Dada à ausência de estudos prévios suficientes e comparativos, ratificamos a ***procedência*** *da representação nesse ponto."*

Item 2.3:

"Da análise da documentação apresentada pela Origem em maio/2022, a Auditoria reiterou que não foi apresentada 'documentação que explicite as providências que já foram tomadas de modo a oferecer aos servidores e colaboradores estrutura adequada aos processos de trabalho, levando em consideração a densidade demográfica, a composição, a atuação e os tipos de equipes e o perfil de usuários dos serviços de saúde, ante a junção das duas unidades no imóvel da UBS Dr. Joaquim Rossini'.

E, na documentação ora acrescida, a Origem apenas informa que foi realizada a reforma e ampliação da Unidade pelo Projeto Avança Saúde com recursos do BID, porém não demonstra a finalização da obra e não apresenta registros fotográficos a respeito, de modo a atender ao observado no relatório conclusivo. Ratificamos a ***procedência*** *da representação nesse ponto."*

Com base nessas análise, a **Auditoria** concluiu:

"Diante do exposto, ratificamos a conclusão alcançada no Relatório Conclusivo (peça 27), ratificada nas manifestações posteriores, pela procedência da representação."

Ao opinar, a **Assessoria Jurídica de Controle Externo** (peças 94/95 – 27/10/2022) ante às constatações fáticas pormenorizadas pela Especializada e, com amparo nos exames técnicos de peças 49, 60, 71 e 92, opinou pela "**procedência** desta Representação, por terem sido confirmadas as irregularidades narradas pelo Representante (*itens 2.1 a 2.3*)."

A **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 98 – 10/11/2022) reportando-se às justificativas da Origem, entendeu "que a Administração além de ter realizado ato típico do âmbito de sua conveniência e oportunidade, o fez devidamente calcada em dados objetivos, inclusive no de economia ao Erário", motivos pelos quais requer seja julgada improcedente a Representação em análise, ou a recepção dos efeitos financeiros e patrimoniais decorrente da junção de UBSs havida.

A **Secretaria Geral** (peças 100/101 –17/01/2023) pronunciou-se pelo conhecimento da Representação por atender aos requisitos do art. 55 do RITCMSP e, no mérito, pela sua procedência, acompanhando as análises técnicas realizadas pela Auditoria, que concluíram ser procedentes os itens 2.1, 2.2 e 2.3, correspondentes às irregularidades de natureza fática narradas pelo Representante.

É o Relatório.

VOTO

A Representação ora apreciada, proposta em face em da terceirização da Unidade Básica de Saúde Doutor Joaquim Rossini, realizada pela Secretaria Municipal de Saúde, contém os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno deste Tribunal, motivo pelo qual merece ser conhecida.

No tocante ao mérito, a Representante alega que a contestada terceirização, efetuada a pretexto da junção das equipes das UBSs Vila Carioca e Rossini no mesmo espaço, a partir de junho de 2021, é injustificável por violar o disposto no artigo 199 da Constituição Federal e na Lei Federal nº 8.080/90.

A Subsecretaria de Controle Externo subdividiu as alegações da exordial em três itens para melhor análise:

> ***2.1. Junção das Unidades Básicas de Saúde Vila Carioca e Rossini em um mesmo edifício***
> ***2.2. Injustificável terceirização da UBS Doutor Joaquim Rossini***
> ***2.3. Condições desfavoráveis de trabalho***

Com base na análise de toda a documentação, Auditoria produziu o Relatório Conclusivo (peça 27), no qual consignou serem improcedentes os três itens apontados pelo Representante, e para complementar a instrução processual solicitou à Origem:

> 1 - estudos que fundamentaram a junção das UBS Doutor Joaquim Rossini e Vila Carioca, além das atas de reunião realizadas com os Conselhos Gestores;
> 2 - estudo detalhado que demonstre a efetividade do modelo de gestão escolhido, por transferência da gestão da UBS Doutor Joaquim Rossini a organização social, além das atas de reunião realizadas com o Conselho Gestor;
> 3 - providências tomadas de modo a oferecer aos servidores, colaboradores e Munícipes, estrutura adequada aos processos de trabalho e serviços ofertados, ante à junção das duas unidades no mesmo prédio.

Considerado o conteúdo trazido pela Origem em 18/10/2021, as suas justificativas e documentos, quando afirmou ter ocorrido um problema na rede de esgoto no prédio da UBS Vila Carioca, o motivo da antecipação da junção das duas UBSs, conforme assim informado na peça 19:

> *"No mês de junho do presente ano, devido a um incidente na Rede de esgoto do prédio da UBS Vila Carioca, os funcionários e todos atendimentos precisaram ser acolhidos nas dependências do prédio da UBS Joaquim Rossini, de modo a não termos prejuízo ao atendimento da população. [...] (fl. 09, peça 19)*
> *O prédio da UBS Dr Joaquim Rossini foi reformado pelo Projeto Avança Saúde – BID, já com o planejamento de alocar a UBS Vila Carioca, mas o motivo que antecipou a vinda da equipe foi realmente o incidente do entupimento da rede de esgoto da UBS Vila Carioca. (fl. 09, peça 19) [...]*
> *Face ao exposto entendemos que a entrada da UBS Dr Joaquim Rossini para a gestão do parceiro e consequentemente a fusão destas duas Unidades, trará uma melhoria significativa no acesso e no atendimento da população do bairro Vila Carioca."*

Ademais, os fatos ocorreram em junho de 2021, período em que o mundo foi assolado pela pandemia de COVID 19 e quando os paulistanos mais necessitaram de todo e qualquer atendimento médico.

Neste contexto cumpre trazer à baila que vigorava o Decreto Municipal nº 59.283/2020 que declarou situação de emergência para enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus e considerando que o art. 2º, inciso II do mesmo normativo e o art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020 (alterada pela Lei Federal nº 14.035/2020), estabeleceram hipótese excepcional de dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços ou insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública, **e onde se insere a transferência da** UBS Vila Carioca vez que demonstrada a necessidade de atendimento ao público sob risco de prejuízo a segurança pública e interesse coletivo, além da destinação dos mesmos ao combate da situação decorrente do Covid-19.

Por analogia cumpre destacar o Parecer Referencial nº 00011/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, da Advocacia-Geral da União/Consultoria Geral da União/ Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, assinalou o exposto:

> *"DISPENSA CORONAVÍRUS - ART. 4º DA LEI Nº 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020 (...). Assim, deve ser evidenciado o nexo causal entre a contratação direta e a eliminação do risco de dano com a efetiva demonstração da relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada.*
> *47. Comprovando que a contratação emergencial é a via adequada e efetiva para a eliminação do risco, a Administração Pública somente poderá contratar nos limites estabelecidos na lei: "dispensa de licitação é temporária", "aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus", não sendo possível ultrapassar tais limites.*

> *48. Assim, para a configuração da contratação direta emergencial por dispensa de licitação, devem ser preenchidos os seguintes pressupostos: a) Demonstração concreta e efetiva de que a aquisição de bens e insumos de saúde serão destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus; b) Demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco."*

Nessa vereda, resta claro que a hipótese de dispensa convencionada no normativo supramencionado se encontra vinculada as contratações destinadas à aquisição de bens**, serviços** e insumos primordiais ao combate da Covid-19.

A par disso, exponho que de acordo com o previsto na Lei Federal nº 13.979/20, em específico seu art. 4º-E, §1º, II, o termo de referência deveria conter fundamentação simplificada, ao passo que o art. 4º-C estabeleceu a não exigência de elaboração de estudos preliminares em situações de emergência de saúde pública quando se tratar de bens e de serviços comuns.

Assim me parece que o princípio da motivação foi atendido pela Administração, em que pese pudesse ter se válido de elementos mais substanciosos e técnicos para ampararem sua decisão administrativa.

Ademais, necessário observar que a Administração não se omitiu em buscar o menor dispêndio possível de recurso, sem deixar de assegurar a qualidade da prestação de serviço.

A fortiori, em que pesem os judiciosos argumentos trazidos pela Especializada, entendo que naquele dado momento a ação promovida visava especialmente, a urgência em atender os munícipes que necessitavam de atendimento em pleno pico da crise pandêmica ocasionada pelo Covid-19 com o fito de resguardar o direito inviolável à vida, garantido pelo art. 5º da Constituição Federal.

Imperioso destacar que na análise em questão deve ser sopesada a contextualidade fática em que a mesma ocorreu, reportando-me ao escólio de Alexandre Belmonte, Luciano Martinez e Ney Maranhão, que se faz perfeitamente pertinente ao caso em tela, de que "em tempos excepcionais, a interpretação é de exceção"

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

Dispõe o referido artigo o seguinte:

> *"Art. 22. 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.*
> *• § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do Agente.*
> • § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. • § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato."

Crucial observar que este foi o caminho adotado pelos Tribunais Estaduais durante a pandemia:

> "AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - PRELIMINAR - INOVAÇÃO RECURSAL - LIMINAR - VACINAÇÃO - GRUPO PRIORITÁRIO - ALEGAÇÃO DE PRETERIÇÃO E DESRESPEITO AO PLANO NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO - COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES DOS ENTES POLÍTICOS - ANTIJURIDICIDADE NÃO DEMONSTRADA - CONTROLE JUDICIAL - IMPOSSIBILIDADE 1. A inovação recursal caracteriza-se pelo ineditismo da tese, apresentada, pela primeira vez, na instância revisora. 2. Os critérios priorizados pela administração no combate à pandemia provocada pelo coronavírus devem contemplar os obstáculos e as dificuldades reais impostas ao gestor público. 3. O controle judicial do ato administrativo discricionário, sobretudo no contexto singular trazido pela pandemia, exige do julgador uma postura de autocontenção." (TJ-MG - AI: 10000210768768001 MG, Relator: Carlos Henrique Perpétuo Braga, Data de Julgamento: 05/08/2021, Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 11/08/2021, grifos nossos) Além do mais, no contexto de pandemia, o Conselho Nacional de Justiça por meio da Resolução nº 66/2020, recomendou em seu art. 5º "a todos os juízos com competência sobre o direito à saúde que seja observado o efeito prático da decisão no contexto de calamidade, com vistas ao cumprimento do interesse público e da segurança do sistema sanitário, bem como a efetividade judicial e a celeridade no cumprimento da decisão." Diante do todo o exposto, reconhecendo à luz do art. 22 da LINDB a dificuldade do gestor público em tempos de pandemia e com amparo em parte nos pareceres da Auditoria, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria-Geral, em destaque para a afirmação da Procuradoria da Fazenda Municipal de que "nenhum prejuízo foi acarretado ao Erário ou ao interesse público" e "tampouco foi comprovado dolo ou má-fé dos agentes públicos responsáveis" ACOLHO EXCEPCIONALMENTE

No caso, além da justificativas de mérito dos questionamentos, tem-se que a transferência da unidade se deu por conta do problema na rede de esgoto que aconteceu no auge da pandemia por Corona vírus que assolou o mundo inteiro, teve por objetivo garantir o atendimento do munícipe.

De acordo com os maiores jornais e veículos de imprensa, naquele período centenas de servidores foram internados e vieram a óbito acometidos de COVID 19.

Assim não há como negar que da mesma forma do quanto realizado pela Secretaria de Saúde da Cidade de São Paulo, que por meio de seus gestores e contando com a parceria de empresas da área privada, fez o que precisava ser feito para impedir o colapso total do sistema de saúde pública sem dúvida, a Secretaria Municipal de Saúide não mediu esforços para o enfrentamento da pandemia.

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

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

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

A Secretaria Municipal de Saúde encaminhou documentação e justificativas complementares em mais três oportunidades e posteriormente, também a Organização Social, contratada para gerir a Unidade UBS Dr. Joaquim Rossini, a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina SPDM, instada a manifestar-se, apresentou sua resposta.

Justificada a Ação da Secretaria entendo também que todo o apurado pode gerar a instauração de procedimento fiscalizatório específico com o intuito de apurar as condições atuais das UBSs em tela, quer em termos estruturais, de condições de trabalho, de cumprimento dos dispositivos legais pertinentes à unidades de saúde, ao atendimento aos usuários, bem como à gestão atual o que será objeto de sugestão ao Relator da pasta ao final do meu voto.

Ante o exposto, com respaldo nas manifestações da Subsecretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, cujos fundamentos acrescento às razões de decidir, **CONHEÇO da Representaçã**o proposta em face da terceirização da Unidade Básica de Saúde Doutor Joaquim Rossini, realizada pela Secretaria Municipal de Saúde - SMS, vez que presentes os requisitos de admissibilidade e, no mérito, **JULGO-A IMPROCEDENTE.**

Considerando os fatos enunciados ao longo do relatório e voto, sugiro ao Cons. Ricardo Torres (atual Relator da SMS para 2024), determinar à SCE a instauração de procedimento fiscalizatório para verificar o funcionamento e a estrutura das UBSs Carioca e Rossini, reunidas no mesmo espaço, de modo a apurar as atuais condições estruturais, de funcionamento, de trabalho e de atendimento ao usuário, e cumprimento às disposições das leis de regência, sem prejuízo de outros aspectos que se mostrarem pertinentes.

Determino o encaminhamento de cópia do relatório, voto e do Acórdão a ser prolatado pelo Pleno, à Secretaria Municipal de Saúde e ao Autor da Representação.

Cumpridas as formalidades legais, ARQUIVEM-SE os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 01/08/2024 09:38:27 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo