ACO-UTR-397/2025

Processo - TC/014749/2021
(Tramitam em conjunto os processos TC/014749/2021 e TC/018192/2021)
Contratante - Secretaria Municipal da Saúde
Contratado - Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde – INTS
Acompanhamento da execução do Contrato de Gestão Emergencial 24/2020-SMS.G/CPCS
Objeto - Verificar se a execução do contrato de gestão emergencial, cujo objeto é o gerenciamento e a execução de ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde Santo Amaro/Cidade Adhemar, está de acordo com o plano de trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas

64ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO DE GESTÃO. SMS. SERVIÇOS DE SAÚDE. PANDEMIA. 1. O acompanhamento da execução do Contrato de Gestão revelou diversas irregularidades técnicas e operacionais, sendo parcialmente sanadas ou justificadas. 2. A situação excepcional da pandemia de COVID-19 impõe a consideração das dificuldades reais enfrentadas pelos gestores públicos no desempenho de suas funções. DM 59.283/2020. Art. 22, LINDB. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS RECONHECIDOS excepcionalmente. Afastada a responsabilidade dos responsáveis. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente os processos TC/014749/2021 e TC/018192/2021, 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, mantendo as inúmeras e relevantes irregularidades apontadas pela Secretaria de Fiscalização e Controle, com exceção das indicadas nos itens 4.1, 4.9, 4.15, 4.29, 4.42, e itens “p” e “v” do 4.50, uma vez superadas, consideradas ainda as retificações dos itens 4.2, 4.34 e 4.44, e a retirratificação do item 4.23, acompanhando as conclusões do relatório final da Secretaria de Fiscalização e Controle, seguida pela Assessoria Jurídica e pela Secretaria Geral, em julgar irregular a execução do Contrato de Gestão Emergencial 24/2020-SMS.G/GPCS.

ACORDAM, à unanimidade, em reconhecer, excepcionalmente, os efeitos financeiros do ajuste, tendo em vista a anormalidade do momento pandêmico no qual se deu a sua execução e diante da ausência de prejuízos ao erário e de dolo dos responsáveis.

ACORDAM, à unanimidade, em afastar as responsabilidades dos agentes públicos identificados, na conformidade do que estabelece o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), considerando os desafios a que foram submetidos os gestores públicos, notadamente cuidando-se da execução de serviço público essencial em um contexto de crise sanitária.

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

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

São Paulo, 23 de abril 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 03/07/2025 15:09:37 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 10/07/2025 10:25:57 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

64ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL
Itens 21 e 22 – Pleno

21)TC 14.749/2021 - Secretaria Municipal da Saúde e Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde - INTS - **Acompanhamento** - Execução Contratual - Verificar se a execução do Contrato de Gestão Emergencial 24/2020-SMS.G/CPCS, cujo objeto é o gerenciamento e a execução de ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde Santo Amaro/Cidade Adhemar, está de acordo com o plano de trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas (JT)
22)TC 18.192/2021 - Secretaria Municipal da Saúde - **Diversos** - Comunicação de fatos constatados "in loco" em fiscalização em curso - UPA Santo Amaro - Memorando C IV 13/2021 (FHMC) (Tramitam em conjunto os TCs 14.749/2021 e 18.192/2021) (Itens englobados – 21 e 22)

SMS. CONTRATO EMERGENCIAL PARA GERENCIAMENTO E EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. IRREGULAR. CONTRATAÇÃO FIRMADA NO CONTEXTO DA PANDEMIA. INCIDÊNCIA DA LINDB. EFEITOS FINANCEIROS RECONHECIDOS

RELATÓRIO

TC nº 14.749/2021:

01. Trata o presente TC de acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão emergencial nº 24/2020-SMS.G/GPCS (peça 07), firmado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, e o Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde, objetivando o gerenciamento e a execução de ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Santo Amaro/Cidade Ademar – Município de São Paulo, com vigência de 06 (seis) meses, contados a partir da sua assinatura, correspondendo ao período de 01.10.2020 a 31.03.2021, prorrogado por 180 (cento e oitenta) dias (fl. 229 da peça 7), quanto ao período de 01.04.2021 a 30.09.2021, conforme autorização de prorrogação publicada no DOC de 03.02.2022,[1] com valor total de **R$ 456.227.120,78** (quatrocentos e cinquenta e seis milhões duzentos e vinte sete mil cento e vinte reais e setenta e oito centavos).

[1] **O TA n.º 34/2021**, celebrado após a conclusão do trabalho, prorrogou o C G para o período de 27.11.2021 a 31.12.2021. Foi publicado no DOC de 05.01.22, pág. 16, autorização de termo de aditamento para constar a prorrogação do CG pelo período de 01 a 31.01.22 e, no DOC de 03.02.22, pág. 22, a autorização de prorrogação do ajuste e do Plano de Trabalho por mais 90 dias.

02. A **Secretaria de Controle Externo** apresentou seu Relatório Preliminar de Acompanhamento de Execução Contratual contendo a seguinte conclusão (peça 21 - 14.01.2022):

> **4. CONCLUSÃO**
> À vista das análises efetuadas, concluímos que a execução do Contrato de Gestão n.º 024/2020-SMS.G, cujo objeto é o gerenciamento e Execução de Ações e Serviços de Saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Santo Amaro/Cidade Ademar, entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Organização Social Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde – INTS, com valor liquidado e pago de R$ 413.993.536,21 referente ao período de outubro de 2020 a agosto de 2021, apresenta as seguintes irregularidades:
>
> **4.1.** Foram assinados termos de aditamento contratual com data posterior ao início dos respectivos efeitos financeiros, implicando a assunção de efeitos anteriores à sua celebração (subitem 3.1);
>
> **4.2.** Não houve apresentação dos resultados do monitoramento previsto durante o período de transição do CG, conforme sua cláusula 2.4 (subitem 3.2.2);
>
> **4.3.** A análise realizada pela Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA) quanto ao 4.º trimestre de 2020 deu-se de forma intempestiva, com descumprimento da cláusula 9.1.7 do CG (subitem 3.2.3);
>
> **4.4.** Não houve avaliações da Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA) quanto ao 1.º e 2.º trimestres de 2021, com descumprimento da cláusula 9.1.7 do CG (subitem 3.2.3);
>
> **4.5.** Não foi apresentado o Relatório de Execução relativo ao exercício de 2020, em contraposição à cláusula 4.12 do CG (subitem 3.2.4);
>
> **4.6.** A SMS não informou sobre a realização de avaliações semestrais por parte da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF) quanto à execução do CG, em desacordo à sua cláusula 9.1.9 (subitem 3.2.5);
>
> **4.7.** O inventário de bens móveis, referente ao levantamento realizado quando da transição do CG anterior, apresenta fragilidades, carecendo de fidedignidade e credibilidade e prejudicando o devido controle patrimonial (subitem 3.3.1);
>
> **4.8.** Houve intempestividade de comunicação da aquisição de bens móveis, em descumprimento à cláusula 3.3 do CG (subitem 3.3.2);
>
> **4.9.** Houve falta de comunicação de um bem, no valor de R$ 1.777,67, na relação de aquisições entregue pela OS à CRS Sul (subitem 3.3.2);
>
> **4.10.** Não houve apresentação de relatório atualizado de patrimônio, configurando desacordo à cláusula 3.11 do CG (subitem 3.3.3);
>
> **4.11.** A Contratada não apresentou relação atualizada de bens inventariados, inviabilizando a análise dos controles realizados sobre tais itens (subitem 3.3.4);

4.12. Os tablets contratados para realização de teleatendimento possuem especificação técnica muito aquém daquelas indicadas pela SMS (subitem 3.3.5);

4.13. A Contratada não possui documento único e completo que contemple todas as condições e parâmetros objetivos para contratação do pessoal com vistas a cumprir as cláusulas 5.1 e 5.1.1 do CG (subitem 3.4.1);

4.14. Verifica-se potencial violação aos princípios da impessoalidade, objetividade e transparência na realização de processos seletivos para contratação de profissionais pela Contratada, em desacordo às cláusulas 5.1 e 5.1.1 do CG (subitem 3.4.2);

4.15. Foram identificadas discrepâncias e inconsistências na prática de salários pela Contratada entre diferentes unidades de saúde no âmbito do CG, com prejuízo de suas cláusulas 5.4 e 5.5 (subitem 3.4.3);

4.16. Houve, em junho de 2021, contratação de profissionais com carga horária total em montante 9,69% abaixo ao pactuado, com déficit total da quantidade de profissionais no percentual de 23,74%, levando a descumprimento da cláusula 1.3 do CG (subitem 3.4.4);

4.17. Não foram apresentadas informações suficientes para avaliar a efetividade da opção de contratação de profissionais médicos por empresas terceirizadas, em detrimento da contratação direta pela Contratada (subitem 3.4.5);

4.18. A publicação do Regulamento de Compras e Contratação de Obras e Serviços da Contratada ocorreu em prazo superior ao fixado no Artigo 19 da LM n.º 14.132/06 (subitem 3.5.1);

4.19. O Regulamento de Compras e Contratação de Obras e Serviços da Contratada apresenta impropriedades e inconsistência que podem comprometer a lisura de suas contratações (subitem 3.5.1);

4.20. A contratação da empresa BIOFAST MEDICINA E SAUDE LTDA., no âmbito do Contrato n.º 088/2021, apresenta irregularidades e descumprimento do Regulamento de Compras e Contratação de Obras e Serviços da Contratada (subitens 3.5.2 e 3.5.2.1);

4.21. A contratação da empresa HOSPITAL DE OLHOS BARUERI LTDA., no âmbito do Contrato n.º 723/2020, apresenta irregularidades, abrangendo desde a realização do procedimento de contratação até a pactuação do contrato e respectivos termos aditivos, com descumprimento do Regulamento de Compras e Contratação de Obras e Serviços da Contratada (subitens 3.5.2 e 3.5.2.2);

4.22. A contratação da empresa ONE LAUDOS DIAGNOSTICOS MEDICOS EIRELI, no âmbito do Contrato n.º 809/2020, apresenta irregularidades, abrangendo desde a realização do procedimento de contratação até a pactuação do contrato e respectivo termo aditivo, com descumprimento do Regulamento de Compras e Contratação de Obras e Serviços da Contratada (subitens 3.5.2 e 3.5.2.3);

4.23. Foram adquiridos 80.644 testes PCR-RT, o que corresponde a 3.817 unidades a menor do que contratado pela OS e 20.120 testes a mais do que o previsto nos TA's 12/2021, 14/2021 e 20/2021 do CG (subitem 3.5.3);

4.24. A contratação da empresa SANTORIUS MEDICINA CIRURGICA E DIAGNOSTICA LTDA, com dispêndio de recursos no valor total de R$ 90.000,00, a qual possui como sócio um ocupante de cargo de Diretoria de Serviço de Saúde da Contratada, representa conflito de interesse e falta de impessoalidade, com desrespeito à cláusula 5.14 do CG (subitem 3.5.5);

4.25. Não houve utilização de CNPJ específico e exclusivo para o CG, em desacordo à sua cláusula 10.1.1 (subitem 3.6.1); 4.26. Não houve distinção para abertura e utilização de contas correntes em função da respectiva fonte de recursos, em contraponto às cláusulas 10.1.2 e 10.1.3 do CG (subitem 3.6.2);

4.27. As contas correntes utilizadas não foram abertas exclusivamente para o CG, em desacordo às suas cláusulas 10.1.4 e 10.1.5 (subitem 3.6.2);

4.28. Os repasses realizados pela Contratante, para a execução do CG, ficaram abaixo do previsto em R$ 5.300.423,21, configurando descumprimento de sua cláusula 10.2 (subitem 3.6.5);

4.29. Os empenhos emitidos no âmbito do CG, com exceção única da NE n.º 21.537/2021, ocorreram em data posterior ao início dos efeitos financeiros das despesas, contrariando os Artigos 60 e 61 da LF n.º 4.320/64 (subitem 3.6.5);

4.30. Houve reiterado atraso para efetivação de repasses à Contratada, caracterizando infringência à cláusula 10.2 do CG (subitem 3.6.5);

4.31. A predominância da utilização da natureza de despesa "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica", a despeito do elevado percentual de valores destinados ao custeio do pessoal envolvido na prestação de serviços de saúde considerados atividade-fim, leva a Municipalidade a deixar de considerar como gastos de pessoal parcela significativa dos recursos aplicados nos serviços da Contratada (subitem 3.6.5);

4.32. Foi identificada, no WebSAASS, discrepância de saldos de valores de repasses nos meses de março e junho de 2021 (subitem 3.6.7);

4.33. Houve realização de transferências de repasses para contas correntes específicas em prazo superior a 48 (quarenta e oito) horas, caracterizando descumprimento à cláusula 10.2.6 do CG (subitem 3.6.8);

4.34. Não ocorreu distinção para transferência de repasses para contas correntes específicas do CG em função da fonte de recursos, conforme preconizam suas cláusulas 10.1.2 e 10.1.3 (subitem 3.6.8);

4.35. O montante transferido pela Contratada para as contas correntes específicas apresenta diferença no valor de R$ 1.948,81 face ao total recebido de repasses (subitem 3.6.8);

4.36. Houve demora para aplicação em conta de investimento de saldo disponível em conta corrente do CG, o que afronta sua cláusula 10.2.4 (subitem 3.6.8);

4.37. A Contratada tem alocado rendimentos financeiros da conta corrente destinada a recebimento dos repasses para o presente CG, apesar da previsão contratual de imediata transferência às contas específicas, haja vista que nela também são recebidos valores de outros contratos, fragilizando a necessária segregação da gestão de recursos de acordo com cada instrumento (subitem 3.6.8);

4.38. Houve diferença significativa na aplicação dos recursos recebidos pela Contratada, com uma variação, a menor, de R$ 55.378.497,42, que representa 13,2% do valor total previsto nos Planos de Trabalho (subitem 3.6.9);

4.39. A constante utilização das especificações genéricas de despesas "OUTRAS DESPESAS" e "OUTRAS DESPESAS DIVERSAS" prejudica a necessária comparação com os valores estimados nos Planos de Trabalho (subitem 3.6.9);

4.40. Houve destoante variação na execução de despesas com Obras e Equipamentos, sendo aquela com variação superior a 186% e esta com divergência negativa de mais de 52% (subitem 3.6.9);

4.41. Ocorreu realização de despesas bancárias, as quais não poderiam ser custeadas com recursos do CG, de acordo com o Manual de Acompanhamento Financeiro dos Contratos de Gestão, todavia houve sua previsão nos Planos de Trabalho aprovados pela Contratante (subitem 3.6.9);

4.42. Há inconsistências de valores no WebSAASS quanto às despesas com pessoal, com divergência entre os montantes que constam nos Balancetes Financeiros Sintéticos face aos relatórios específicos de pessoal (subitem 3.6.10);

4.43. Houve prevalente contratação de empresas terceirizadas para prestação de serviços médicos, a qual deveria dar-se em caráter excepcional e amparada por justificativa com anuência da Contratante, o que não se verificou na realização de despesas do CG (subitem 3.6.10);

4.44. Os valores totais de investimento – quanto a obras e equipamentos – lançados no WebSAASS representam montante superior ao total previsto, caracterizando realização de despesa acima do pactuado contratualmente (subitem 3.6.11);

4.45. Os lançamentos de impostos sobre pagamentos relativos a investimentos em obras têm sido realizados em rubricas do WebSAASS que pertencem a outros grupos de despesas, fazendo com que seus valores, quando dos fechamentos mensais, sejam alocados incorretamente (subitem 3.6.11);

4.46. Não foi apresentada documentação com relatório analítico das benfeitorias realizadas nas unidades de saúde no âmbito do CG, tampouco houve comprovação específica de sua aprovação pela Contratante, tendo em vista suas cláusulas 3.5 e 6.9 (subitem 3.6.11);

4.47. A partir das informações prestadas no WebSAASS, a Contratada teria alocado despesas administrativas ao CG em montante superior ao previsto nos Planos de Trabalho aprovados (subitem 3.6.12);

4.48. Não há demonstração de que as despesas administradas alocadas ao CG, por meio de rateio, estão atreladas de forma exclusiva à sua execução, em desacordo ao Manual de Acompanhamento Financeiro dos Contratos de Gestão (subitem 3.6.12);

4.49. A Prestação de Contas do mês de agosto de 2021 foi apresentada de forma intempestiva, em desacordo à cláusula 11.3 do CG (subitem 3.6.13);

4.50. A documentação relativa à Prestação de Contas do mês de maio de 2021 apresenta irregularidades e pontos de atenção a serem verificados pela Origem, bem como foram identificadas inconsistências nos lançamentos realizados junto ao WebSAASS (subitem 3.6.13.1);

4.51. Houve pagamento, em maio de 2021, de contratação de locação de impressoras para o Hospital Integrado de Santo Amaro, contemplando 33 (trinta e três) equipamentos sem nenhum uso e 11 (onze) equipamentos com baixo uso mensal de impressões, representando um total de despesa de R$ 12.740,00 relativo a esses equipamentos (subitem 3.6.13.1);

4.52. Houve, em maio de 2021, pagamentos relativos a multas de trânsito, sem estarem acompanhadas de informação sobre ressarcimento dos valores pelos motoristas que teriam sido autuados ou anotação sobre sua eventual dispensa de realização, no montante de R$ 406,68 (subitem 3.6.13.1);

4.53. Foram encontradas inconsistências relevantes nas informações indicadas no WebSAASS quanto à Equipe Mínima do CG (subitem 3.7.1.1);

4.54. Foi identificada desatualização e incorreção de informações a respeito de Equipe Mínima no WebSAASS, o que contraria a cláusula 4.9 do CG (subitem 3.7.1.1);

4.55. A unidade de saúde UPA Santo Amaro "Dr. José Sylvio de Camargo" apresenta condições inadequadas para a devida prestação de serviços de saúde à população atendida em sua região (subitem 3.7.4.1);

4.56. A unidade de saúde Hospital Integrado Santo Amaro (HISA) carece de estrutura e instalações de atendimento adequadas para o seguro e regular atendimento da população de sua região de alcance (subitem 3.7.4.2).

03. Determinada a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Saúde - SMS, bem como ao Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde - INTS, para ciência e manifestação quanto ao Relatório Preliminar da SCE (peça 23), ambos se manifestaram, respectivamente, às peças 30/38 e 49/50.

04. Após analisar tais respostas, a **Auditoria** concluiu o seguinte (peça 53 - 29.07.2022):

> **3. CONCLUSÃO**
> Da análise da documentação acrescida, concluímos em relação aos apontamentos do Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual (peça 21):
> **- Solucionados** os itens **4.9, 4.42** e **4.49**;
> **- Retificado** o item **4.2**;
> **- Retificados** os itens **4.34** e **4.44** por tratarem das mesmas irregularidades apresentadas, respectivamente, nos itens **4.26** e **4.40** do relatório inicial;
> **- Rerratificado** o item **4.23**, para constar "Foram adquiridos 80.644 testes PCR-RT, o que corresponde a 20.120 testes a mais do que o previsto nos TA's 12/2021, 14/2021 e 20/2021 do CG (subitem 3.5.3);
> **- Ratificados** os demais itens do relatório inicial.

05. Os Interessados foram novamente intimados para ciência e manifestação (peça 54), tendo a Origem apresentado esclarecimentos às peças 78/88.

06. Após análise dessa manifestação, a **Auditoria** apresentou a seguinte conclusão (peça 96 – 26.04.2023):

> Da análise da documentação acrescida, e considerando a manifestação anterior desta Auditoria à Peça 53, concluímos em relação aos apontamentos do Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual (peça 21):
> **- Solucionados** os itens **4.9, 4.15, 4.42, 4.49** e os **itens "p"** e **"v"** do **4.50**;
> **- Retificado** o item **4.2**;
> **- Retificados** os **itens 4.34** e **4.44** por tratarem das mesmas irregularidades apresentadas, respectivamente, nos itens **4.26** e **4.40** do relatório inicial;
> **- Rerratificado** o item **4.23**, para constar "Foram adquiridos 80.644 testes PCR-RT, o que corresponde a 20.120 testes a mais do que o previsto nos TA's 12/2021, 14/2021 e 20/2021 do CG (subitem 3.5.3)";
> **- Ratificad**os os demais itens do relatório inicial.
> Por fim, registramos que o presente Acompanhamento seguiu o ciclo processual estabelecido pela Resolução TCMSP 18/19, inclusive quanto à garantia do contraditório e ampla defesa. Caso sejam necessário maiores esclarecimentos sobre os achados, deve ser observado o art. 2º, §8º da Resolução, que dispõe que nova análise dependerá de indicação do fato ou questão controversa, delimitando o objeto da manifestação técnica.

07. À peça 108, a **Assessoria Jurídica** exarou seu parecer, no qual opinou pela irregularidade do Contrato de Gestão emergencial nº 24/2020- SMS.G/GPCS, diante da manutenção da maioria das impropriedades constatadas pela **Auditoria**, acrescentando as seguintes observações:

> Sob o prisma estritamente jurídico, entretanto, reputo importante ressaltar, em relação ao apontamento relacionado a celebração de termos de aditamento contratual com data posterior ao início dos respectivos efeitos financeiros, que a própria D. Auditoria chamou a atenção para o seu caráter eminentemente formal e para a ausência de um prejuízo direto à execução contratual (subitem 3.1 e **item 4.1** de seu Relatório – Peça 21, ps. 13 e 98), o que tem possibilitado a

realização de um juízo de ponderação por parte do Julgador para, a seu critério, eventualmente relevá-lo com as recomendações que acaso entenda pertinentes.

A mesma ressalva é realizada pela Especializada em relação ao **item 4.29** do Relatório (Peça 21, p. 101), que versa sobre a emissão de empenhos em data posterior ao início dos efeitos financeiros e a ofensa aos artigos 60 e 61 da Lei nº 4.320/1964 (subitem 3.6.5 – Peça 21, p. 61). Em pese a irregularidade detectada, o órgão técnico sublinha que o seu aspecto formal e a ausência de prejuízo para a execução do contratual, somada da existência de prévio despacho autorizatório por parte do respectivo ordenador de despesa, têm sido fatores considerados pelo Julgador quando da formação do seu juízo de convicção.

Ainda de realçar-se, sem prejuízo do exame técnico efetuado pela D. Auditoria, e, por conseguinte, dos achados que foram assinalados em seu Relatório, que o presente contrato de gestão foi executado em meio a pandemia causada pelo novo Coronavírus (Sars-Covid-19), que sabidamente impactou toda a complexa rede saúde pública municipal, que fora acrescida pelo número de casos de síndrome gripal decorrente do vírus H3N2 – Influenza.

O Relatório Preliminar de Acompanhamento de Execução Contratual, ao delimitar o escopo da Auditoria (subitem item 3.1.1), bem contextualiza a situação vivenciada no momento em que fiscalização foi empreendida por este Tribunal, in verbis:

> [...] Em razão das medidas de prevenção e enfrentamento à propagação de COVID-19, reduzimos a amostra para verificação in loco da execução do CG, concentrando-se os procedimentos de auditoria na análise documental das informações e relatórios fornecidos pelas partes.
>
> Inicialmente, estavam programadas 8 (oito) visitas a unidades de saúde abarcadas no CG, todavia, frente aos efeitos da variante Ômicron do vírus da COVID-19, bem como o acréscimo do número de casos de síndrome gripal (Influenza, causada pelo vírus H3N2), houve-se por bem, visando à mitigação de riscos de contaminação viral, manter-se o escopo de visitas somente às 2 (duas) unidades visitadas em dezembro de 2021, com suspensão das visitas programadas para janeiro de 2022, concentrando-se assim os esforços na análise documental do material disponibilizado pela Origem e pela Contratada.
>
> Dessa forma, nas unidades visitadas foi checado se a execução dos serviços está em conformidade com o pactuado, principalmente em relação ao controle de funcionários, à efetiva prestação dos serviços terceirizados selecionados, à correção dos itens inventariados e à realização das reformas previstas e financiadas."

Considerado o cenário fático e complexo então enfrentado pela Origem quando da celebração e execução do presente ajuste, julgo importante trazer a colação as disposições contidas na Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB para a devida reflexão, notadamente as previstas em seu artigo 22, caput, e § 1º[2],

[2] **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.

vez que voltadas para a interpretação das normas sobre gestão pública, como também para o controle das ações administrativas.

O comando legal exige o exercício de um juízo de ponderação também por parte do Controlador quanto aos obstáculos e dificuldades reais enfrentadas pelo gestor quando da implementação das políticas públicas, devendo ser consideradas as circunstâncias práticas que envolveram as suas ações e as suas limitações, para fins de bem compreender o contexto em que tomou a sua decisão.

Neste contexto legal parecem estar enquadrados alguns dos apontamentos lançados pela Auditoria, a exemplo dos constantes nos itens 4.4 (**subitem 3.2.3 – Peça 21, p 17-18**); 4.13 (**subitem 3.4.1. – Peça 21, p. 25-27**); 4.14 (**subitem 3.4.2. – Peça 21, p. 27-30**) e 4.16 (**subitem 3.4.4., Peça 21, p. 32-34**), considerando-se, por certo, as justificativas apresentadas pela Contratada (**Peça 30**), reiteradas pela Origem (**Peça 49- 50**) em relação a impropriedades levantadas.

Nestas hipóteses, parece-me possível imprimir, s.m.j. e a juízo do Nobre Conselheiro Relator, um controle pedagógico e prospectivo.

Acrescento, por fim, que os esclarecimentos apresentados pela Secretaria Municipal de Saúde e pelo Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS) para os itens 4.7; 4.8; 4.13, 4.14; 4.18; 4.19; 4.36; 4.39 do Relatório apresentado pela Especializada (**Peças 30 e 49-50, respectivamente**), sinalizam um esforço conjunto na correção das irregularidades pontuadas e melhoria dos resultados, cujo empenho, com a devida vênia, entendo ser digno da devida consideração por parte do Nobre Julgador, lembrando, também sob essa ótica, que os itens 4.9, 4.15, 4.42, 4.49, e os itens “p” e “v” do 4.50 já foram considerados solucionados pela D. Auditoria.

Partindo destas reflexões, e sem afastar as impropriedades lançadas pela D. Auditoria, as quais caracterizam infringência a legislação vigente, e, em sua grande maioria, acabam por dificultar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização dos serviços prestados, portanto, entendo pela viabilidade, a critério do Nobre Conselheiro Relator, da aplicação das disposições contidas no precitado artigo 22, caput, e § 1º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, que permite a realização de um juízo de ponderação das circunstâncias fáticas vivenciadas pelos gestores públicos, também em relação aos apontamentos acima sinalizados.

II. Conclusão

Ante o exposto, sem prejuízo das ponderações acima apresentadas e das recomendações que o Nobre Conselheiro Relator entenda cabíveis, opino, s.m.j., com amparo nos exames técnicos, pela irregularidade do Acompanhamento do Contrato de Gestão emergencial nº 24/2020-SMS.G/GPCS, haja vista a manutenção das impropriedades constatadas pela D. Auditoria, à exceção dos itens 4.9, 4.15, 4.42, e os itens “p” e “v” do 4.50”, observadas, no mais, as retificações dos itens 4.2, 4.34 e 4.44, e a rerratificação do item 4.23.

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

08. À peça 109, a **Assessora Jurídica Subchefe** acrescentou considerações sobre o apontamento **4.31**, além de submeter à apreciação superior providências relacionadas à identificação dos responsáveis pelos problemas constatados e na sequência a sua intimação, para ciência e apresentação de defesa.

09. Em atenção ao quanto assinalado pela Assessora Jurídica Subchefe em seu parecer à peça 109, e por determinação desta Relatoria (peça 110), os autos foram encaminhados para a **Secretaria de Controle Externo**, a fim de proceder à identificação de outros responsáveis pelas infringências detectadas (peças 112 e 113).

10. A Contratada, assim como os servidores e os profissionais indicados nas peças 18 e 112, foram regularmente intimados, a fim de tomarem ciência dos últimos relatórios de auditoria e pareceres jurídicos da AJ (peças 113-132 e 133).

11. Apresentaram manifestações: Sandra Maria Sabino Fonseca (peça 139), Marcelo Dell Áquila Gonçalves e Laila Caroline Gonçalves Cavalcante (peças 152 e 153), Maria da Gloria Camargos de Souza (peça 155), Secretaria Municipal da Saúde (peças 142 e 158) e Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde – INTS (peças 159 a 164).

12. Efetuada a análise dessas manifestações, a **Auditoria** concluiu em seu relatório (peça 174 - 17.11.2023):

> Da análise da documentação acrescida, concluímos em relação aos apontamentos do Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual (peça 21):
> - Solucionados os subitens 4.9, 4.15, 4.42 e 4.49;
> - Retificado o subitem 4.2;
> - Retificados os subitens 4.34 e 4.44 por tratarem das mesmas irregularidades apresentadas, respectivamente, nos subitens 4.26 e 4.40 do relatório inicial;
> - Rerratificado o subitem 4.23, para constar "Foram adquiridos 80.644 testes PCR-RT, o que corresponde a 20.120 testes a mais do que o previsto nos TA's 12/2021, 14/2021 e 20/2021 do CG (subitem 3.5.3)";
> - Ratificados os demais itens do relatório inicial.

13. Em nova manifestação à peça 181, a **AJ** reiterou seu entendimento pela irregularidade do Acompanhamento do Contrato de Gestão emergencial nº 24/2020-SMS.G/GPCS, diante da manutenção das impropriedades constatadas pela **Auditoria** deste Tribunal, à exceção dos itens **4.9, 4.15, 4.42**, e os **itens "p"** e **"v"** do **4.50**", observadas, no mais, as retificações dos itens **4.2, 4.34 e 4.44**, e a rerratificação do item **4.23**.

14. À peça 182, a **Assessora Jurídica Subchefe** destacou as ponderações lançadas no parecer precedente quanto à circunstância de que o presente contrato emergencial foi executado em meio à pandemia causada pelo Coronavírus (Sars-Covid-19), acrescida do aumento dos casos de síndrome gripal causada pelo vírus H3N2, o que poderia

ser sopesado, à luz do artigo 22, caput, e § 1º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB).

15. À peça 185, a **Procuradoria da Fazenda Municipal** requereu o acolhimento da Execução do Contrato de Gestão Emergencial 24/2020-SMS.G/GPCS, com a relevação das impropriedades apontadas ou o acolhimento dos efeitos financeiros dos atos praticados.

16. À peça 192, a **Secretaria Geral** apresentou parecer com a conclusão seguinte:

> Da análise do conteúdo dos autos, verifica-se que a Auditoria apontou diversas irregularidades na execução no Termo de Contrato n. 24/2020-SMS.G/GPCS.
>
> Analisando os apontamentos realizados pela Equipe Técnica verifica-se que são de ordem técnica e fática.
>
> Apesar das manifestações apresentadas pela Origem e pelo Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS), acompanho as conclusões alcançadas pela Auditoria (Peças 21, 53 e 96) direcionadas para a manutenção das irregularidades constatadas, à exceção dos "itens 4.9, 4.15, 4.42, e itens "p" e "v" do 4.50", observadas ainda as retificações dos itens 4.2, 4.34 e 4.44, e a rerratificação do item 4.23.
>
> Com relação aos apontamentos referentes a celebração de termos de aditamento contratual com data posterior ao início dos respectivos efeitos financeiros (peça 21- fls. 13 e 98), a própria Auditoria mencionou o seu caráter eminentemente formal e a ausência de um prejuízo direto à execução contratual podendo ser relevado a critério de V.Exa.
>
> O item 4.29 do Relatório (Peça 21, p. 101), trata da emissão de empenhos em data posterior ao início dos efeitos financeiros e a ofensa aos artigos 60 e 61 da Lei nº 4.320/1964 (subitem 3.6.5 – Peça 21, p. 61). Em que pese a irregularidade detectada, o órgão técnico sublinha que o seu aspecto formal e a ausência de prejuízo para a execução do contratual, somada da existência de prévio despacho autorizatório por parte do respectivo ordenador de despesa, têm sido fatores considerados pelo Julgador quando da formação do seu juízo de convicção.
>
> Finalizando, o contrato de gestão foi executado em meio a pandemia causada pelo novo Coronavírus (Sars-Covid-19), que impactou toda a complexa rede saúde pública municipal, que fora acrescida pelo número de casos de síndrome gripal decorrente do vírus H3N2 – Influenza.
>
> 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 de serviço público essencial 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."

Por fim, quanto ao pedido da PFM visando o reconhecimento dos efeitos financeiros decorrentes do ajuste, tendo em vista que os apontamentos remanescentes não foram infirmados pelas defesas apresentadas nos autos, deixo a critério do Egrégio Plenário a aceitação ou não de tais efeitos.

Diante do exposto, com base nas manifestações dos Órgãos Técnicos desta Corte opino, igualmente, pelo não acolhimento da execução do Termo de Contrato de Gestão Emergencial nº 24/2020-SMS.G/GPCS, sem prejuízo de eventuais determinações que Vossa Excelência entender pertinentes.

TC nº 18.192/2021:

17. Trata o presente processo de memorando da Equipe de Fiscalização comunicando fatos constatados "in loco" em visita realizada em 16.12.2021 na unidade de saúde UPA Santo Amaro, localizada na Rua Carlos Gomes, nº 661.

18 A **Secretaria de Controle Externo – SCE**, por sua **Coordenadoria IV**, constatou o seguinte (peça 2 – 17.12.2021):

> Considerando a relevância, a importância e a prioridade dadas por esta Corte de Contas ao controle externo concomitante dos atos do Poder Executivo.
>
> Considerando a importância de comunicação à Relatoria sobre irregularidades constatadas pela Auditoria para conhecimento prévio, apreciação e eventual expedição de alertas ou outras medidas julgadas cabíveis.
>
> Considerando a fiscalização atualmente em curso no eTCM 014749/2021 para acompanhamento da execução do Contrato de Gestão Emergencial n° 024/2020-SMS.G/CPCS, celebrado junto à Organização Social Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS).

Considerando o prevalente regime especial de atenção às medidas para prevenção à disseminação do vírus COVID-19, haja vista sua afetação à saúde da população paulistana, tema alcançado pelos trabalhos desta Coordenadoria de Fiscalização.

Submetemos ao conhecimento de Vossa Excelência que, em visita *in loco* realizada em 16.12.21 na unidade de saúde UPA Santo Amaro, localizada na Rua Carlos Gomes, nº 661, a equipe técnica de Agentes de Fiscalização desta Coordenadoria constatou o seguinte:

1 - Superlotação de pacientes nas áreas de recepção, espera e triagem, impedindo qualquer medida de distanciamento físico e mantendo cidadãos em condições insalubres de espera;

2 - Número insuficiente de profissionais para recepção, segurança e atendimento de pacientes, incompatível com a demanda existente na unidade;

3 - Ocorrência de atendimentos fora dos consultórios médicos, diante da quantidade de pacientes e de ações urgentes necessárias.

A equipe técnica foi ainda informada, pelos profissionais da unidade de saúde, sobre:

4 - Quantidade significativa de pacientes, desde o início do mês de dezembro de 2021, saindo da unidade de saúde sem obter atendimento, devido a longo tempo de espera;

5 - Ausência de realização de visitas de acompanhamento, por parte da respectivas Supervisão Técnica de Saúde (STS) e Coordenadoria Regional de Saúde (CRS), durante o corrente mês, diante da comunicação da superlotação da unidade efetuada a essas instâncias de monitoramento e controle.

Anexamos ao presente registros fotográficos de algumas das situações constatadas, estando também em posse da equipe de auditoria gravações em vídeo e outros elementos que reforçam a potencial necessidade da adoção de medidas urgentes direcionadas àquela unidade de saúde, haja vista os fatos ora relatados.

Registre-se que a gestão da unidade permanece sob o mencionado Contrato de Gestão, em caráter emergencial, sob seguidas prorrogações extraordinárias, posto que permanece em curso o Chamamento Público nº 003/2021-SMS/SERMAP-CPCS, que tem por objeto o gerenciamento das unidades de saúde da rede assistencial de Santo Amaro e Cidade Ademar, cujo edital foi objeto de acompanhamento no eTCM 015868/2021, estando atualmente suspenso o certame pela Origem.

Diante da relevância e urgência das constatações verificadas pela equipe de fiscalização, submetemos o presente ao conhecimento e deliberação de Vossa Excelência.

19. À peça 03 foi determinada a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Saúde - SMS para ciência e manifestação das constatações da **Auditoria**, bem como para

informar as medidas adotadas para solucioná-las. Foi solicitado, ainda, a apresentação de manifestação coletada junto à OS Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde - INTS na qualidade de responsável pela gestão da Unidade visitada, por meio do Contrato 24/2020.

20. À peça 08, a Secretaria Municipal de Saúde apresentou manifestação com o envio das informações do Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde – INTS.

21. Em exame dessa manifestação, a **Auditoria** opinou o seguinte (peça 12 - 03.02.22):

> Considerando que os fatos que motivaram o encaminhamento da comunicação contida à Peça 2 foram constatados e estão sendo analisados no procedimento de fiscalização em curso no TC/014749/2021, propomos que o presente expediente seja juntado ao referido TC para subsidiar o Acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão Emergencial n° 024/2020-SMS.G/CPCS, objeto daqueles autos.

22. À peça 13, em atenção à proposta da **Auditoria,** foram encaminhados os autos à Unidade Técnica de Protocolo e Autuação para que procedesse à tramitação em conjunto do presente processo com o TC 14.749/2021.

23. Encaminhados os autos à **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM**, devolveu o Órgão Fazendário os autos, por tramitar em conjunto com o TC 14749/2021 (peça 50).

24. Às peças 52 e 53, após relatar a breve instrução do presente procedimento, a **Secretaria Geral – SG** devolveu os autos por tramitar em conjunto com o TC nº 014749/2021, observando-se que os fatos relatados à peça 2 destes autos estão sendo analisados no citado TC.

25. **É o relatório.**

VOTO

01. Conforme relatado, trata o TC 14.749/2021 de acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão emergencial nº 24/2020-SMS.G/GPCS (peça 07), firmado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Saúde - e o Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde, objetivando o gerenciamento e a execução de ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Santo Amaro/Cidade Ademar, com vigência de 06 (seis) meses, contados a partir da sua assinatura, correspondendo ao período de 01.10.2020 a 31.03.2021, prorrogada por 180 (cento e oitenta) dias, quanto ao período de 01.04.2021 a

30.09.2021, conforme autorização de prorrogação publicada no DOC de 03.02.2022,[3] com valor total de **R$ 456.227.120,78** (quatrocentos e cinquenta e seis milhões, duzentos e vinte sete mil, cento e vinte reais e setenta e oito centavos).

02. O presente acompanhamento observou as fases procedimentais estabelecidas na Resolução TCMSP n.º 18/19, notadamente quanto à garantia do contraditório e da ampla defesa.

03. Em seu Relatório Preliminar de acompanhamento de Execução Contratual, a **Secretaria de Controle Externo** apontou diversas irregularidades na execução do Termo de Contrato nº 24/2020-SMS.G/GPCS, todos de natureza técnica e fática, compreendendo 56 (cinquenta e seis) apontamentos (peça 21).

04. Após as manifestações apresentadas pela Origem e pelo Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde, a **Auditoria** manteve em seus relatórios seguintes (peças 53 e 96) as irregularidades constatadas, à exceção dos **itens 4.9, 4.15, 4.42**, e **itens "p" e "v" do 4.50**, observadas ainda as retificações dos **itens 4.2, 4.34 e 4.44**, e a rerratificação do **item 4.23.**

05. Diante do perfil formal de parte dos apontamentos, sobre alguns deles especialmente, inexistindo constatação de danos e prejuízos, cabe relevar as anomalias detectadas, a exemplo do apontamento referente à celebração de termos de aditamento contratual com data posterior ao início dos respectivos efeitos financeiros (peça 21, **item 4.1**), eis que a própria **Auditoria** mencionou o seu caráter eminentemente formal e a ausência de um prejuízo direto à execução contratual.

06. O mesmo ocorre em relação ao **item 4.29** do Relatório da **Auditori**a (peça 21), que trata da emissão de empenhos em data posterior ao início dos efeitos financeiros (ofensa aos artigos 60 e 61 da Lei nº 4.320/1964), sobre o qual o órgão técnico sublinha o seu aspecto formal e a ausência de prejuízo para a execução do contratual, somada à existência de prévio despacho autorizatório por parte do respectivo ordenador de despesa.

07. Quanto às demais irregularidades (todas de caráter não formal), as defesas não tiveram o condão de afastá-las, sendo, portanto, mantidas nesta oportunidade. Inobstante, consoante destacado tanto pela **Assessoria Jurídica**, como pela **Secretaria Geral**, o contrato de gestão em exame foi executado em meio a pandemia causada pelo novo Coronavírus (Sars-Covid-19), que impactou toda a complexa rede saúde pública municipal, situação agravada pelo número de casos de síndrome gripal decorrente do vírus H3N2 – Influenza, circunstância que merece ser considerada no presente acompanhamento.

[3] **O TA n.º 34/2021**, celebrado após a conclusão do trabalho, prorrogou o C G para o período de 27.11.2021 a 31.12.2021. Foi publicado no DOC de 05.01.22, pág. 16, autorização de termo de aditamento para constar a prorrogação do CG pelo período de 01 a 31.01.22 e, no DOC de 03.02.22, pág. 22, a autorização de prorrogação do ajuste e do Plano de Trabalho por mais 90 dias.

08. Como já tive oportunidade de expor em julgamentos recentes, a pandemia de COVID-19 trouxe uma realidade aos gestores públicos onde demandava-se decisões sensíveis em curto espaço de tempo. Diante do cenário pandêmico, foi editada a lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre medidas como a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da crise do coronavírus. Além da citada lei, destaco que ao gestor seria prudente e necessário, nestes momentos, dotá-lo de instrumentos que lhe assegurassem uma proteção reforçada em tempos de crise, mediante a eliminação ou, quando menos, a mitigação do risco de externalidades negativas que pudessem resultar da ação de órgãos de controle externo.

09. Neste sentido, o artigo 22 do Decreto-Lei nº 4.657/42, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 13.655/2018:

> *"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." (grifei)*

10. Não há como deixar de admitir que diante dos inúmeros desafios impostos aos gestores na tomada de decisão, impõe-se, neste momento, ao julgar o objeto destes autos, levar em conta todos "os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo". Em outros termos, a situação de emergência decretada no Município de São Paulo no Decreto nº 59.283, de 16 de março de 2020 e a LINDB devem guiar o entendimento do Colegiado neste momento, uma vez que o gestor durante a pandemia da COVID-19 enfrentava vários dilemas, obstáculos e situações que demandaram a tomada de decisões em pouco tempo.

11. A corroborar o entendimento, destaco trecho do artigo de Fernando B. Meneguin e Amanda Flávio de Oliveira, ao discorrer o tema:[4]

> *""O controle externo, ao emitir mandamentos para a administração pública, afeta a atuação do Estado e interfere no impacto das intervenções públicas. Cabe assim, por parte dos Tribunais de Contas, o dever de se preocupar com as consequências de suas decisões e não simplesmente com a conformidade legal.*

4 - MENEGUIN, F. B.; OLIVEIRA, A. F. de. Intervenções públicas em um cenário de PANDEMIA e suas consequências: cautela e canja de galinha não fazem mal a ninguém. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLEG/Senado, Setembro 2021 (Texto para Discussão nº 3201). Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 20 mar.2024

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

12. Outro documento que trago como parâmetro para a decisão trata-se da Recomendação nº 92 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que recomendou aos magistrados que, à luz da independência funcional que lhes é assegurada, atuassem na pandemia da Covid-19 de forma a fortalecer o sistema brasileiro de saúde e a preservar a vida com observância da isonomia e dos preceitos veiculados pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

13. Vê-se que o instrumento citado, recomendava aos magistrados que diante da pandemia de COVID-19 levassem em consideração as consequências práticas de suas decisões. Isto porque era essencial naquele momento de crise sanitária evitar-se a desorganização do Sistema de Saúde e uma ineficiência alocativa em uma conjuntura que já é de carência de recursos diversos, bem como decisões que acabariam, por vezes, impondo obrigações às autoridades de saúde de impossível cumprimento em curto prazo, em virtude. da escassez de recursos humanos, de instalações, de equipamentos e de insumos para o enfrentamento à pandemia da Covid-19. Penso que não seriam diferentes as razões que me levam ao entendimento, neste momento, relevar parte das infringências detectadas e de reconhecer os efeitos financeiros do ajuste.

14. Ante todo o exposto, mantidas as inúmeras e relevantes irregularidades apontadas pela **Auditoria** em suas análises técnicas, com exceção das indicadas nos **itens 4.1, 4.9, 4.15,, 4.29, 4.42,** e **itens "p" e "v" do 4.50**, uma vez superadas, consideradas ainda as retificações dos **itens 4.2, 4.34 e 4.44**, e a rerratificação do **item 4.23**, acompanho as conclusões do relatório final da **SCE**, que manteve as irregularidades remanescentes, no que foi seguida pela **AJ** e pela **SG**, e **JULGO IRREGULAR** o acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão emergencial nº 24/2020-SMS.G/GPCS, firmado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Saúde - SMS, e o Instituto

Nacional de Tecnologia e Saúde - INTS, objetivando o gerenciamento e a execução de ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Santo Amaro/Cidade Ademar – Município de São Paulo.

15. Excepcionalmente, **RECONHEÇO OS EFEITOS FINANCEIROS DO AJUSTE**, tendo em vista a anormalidade do momento pandêmico no qual se deu a sua execução e diante da ausência de prejuízos ao Erário e dolo dos responsáveis. E por igual razão, afasto as responsabilidades dos agentes públicos identificados, na conformidade do que estabelece o artigo 22 Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), considerando os desafios a que foram submetidos os gestores públicos, notadamente cuidando-se da execução de serviço público essencial em um contexto de crise sanitária.

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

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 14/05/2025 10:54:27 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo