II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-215/2025

Processo	-	TC/007270/2020
Denunciante	-	Protegido por força das Leis 12.527/2011 e 13.460/2017
Denunciadas	-	Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde) e Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem – Fidi
Objeto	-	Denúncia recebida pela Ouvidoria sobre supostas irregularidades no Contrato Emergencial 24/2020, cujo objeto é a realização de exames de tomografia computadorizada, incluindo mão de obra especializada, equipamentos, materiais, insumos, podendo ser locadas unidades móveis estacionárias, infraestrutura para funcionamento de toda unidade, manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de peças e acessórios dos equipamentos, e laudo radiométrico para os hospitais municipais vinculados à Autarquia – ação Covid-19 (Demanda 02508.2020.000077-47)

3.360ª Sessão Ordinária

DENÚNCIA. SMS. REALIZAÇÃO DE EXAMES. 1. Em contratações emergenciais realizadas durante a pandemia de COVID-19, é necessário considerar a volatilidade do mercado e a desorganização global das cadeias de suprimentos, que afetaram a disponibilidade de insumos e elevaram custos. L 13.979/2020. 2. A comparação de preços com tabelas de custos estáticas, como a SIURB, não se revela adequada para um contexto de crise sanitária, pois estas utilizam dados históricos de mercado coletados em condições normais, não refletindo a flutuação abrupta de preços ocorrida durante a pandemia. 3. A baixa execução de exames em relação aos quantitativos previstos está intrinsecamente ligada à imprevisibilidade epidemiológica da COVID-19, sendo a demanda variável conforme a curva de contágio, elemento alheio ao controle da administração. 4. A revisão proativa do contrato pela Administração, que migrou o modelo de custos fixos para uma forma de pagamento com parcelas fixa e variável, evidencia a diligência da Origem em adaptar-se às realidades emergenciais, demonstrando cumprimento do dever de eficiência e boa-fé objetiva. Art. 22, LINDB. Art. 37, CRFB/1988. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da Denúncia, pois se verifica que os requisitos de admissibilidade da inicial, previstos no artigo 55

do Regimento Interno desta Corte foram devidamente preenchidos e, no mérito, em julgá-la improcedente, considerando o contexto emergencial da pandemia de COVID-19, que impôs flexibilizações legais e desafiou a previsibilidade e a estabilidade de preços, bem como a necessidade de aplicar o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro para avaliar as dificuldades reais do gestor público, a inadequação da comparação de preços com tabelas estáticas como a Siurb em um cenário de crise, a natureza preventiva da contratação para garantir a disponibilidade de exames e a revisão proativa do contrato pela Administração como demonstração de diligência e boa-fé,

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos após o cumprimento das formalidades legais previstas no art. 58 do RITCMSP.

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

Ausentou-se, momentaneamente, o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 02 de abril de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/gc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/007270/2020 – Denunciante protegido por força das Leis nºs 12.527/2011 e 13.460/2017 – Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde) e Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem – Fidi – **Denúncia** recebida pela Ouvidoria sobre supostas irregularidades no Contrato Emergencial 24/2020, cujo objeto é a realização de exames de tomografia computadorizada, incluindo mão de obra especializada, equipamentos, materiais, insumos, podendo ser locadas unidades móveis estacionárias, infraestrutura para funcionamento de toda unidade, manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de peças e acessórios dos equipamentos, e laudo radiométrico para os hospitais municipais vinculados à Autarquia – ação Covid-19 (Demanda 02508.2020.000077-47)

DENÚNCIA. CONTRATO EMERGENCIAL. TOMOGRAFIA COMPUTADORIZADA. UNIDADES MÓVEIS ESTACIONÁRIAS. PANDEMIA COVID-19. GERADORES. PREÇO. ESTIMATIVA DE EXAMES. 1. Em contratações emergenciais realizadas durante a pandemia de COVID-19, sob a vigência da Lei Federal nº 13.979/2020, é necessário considerar a volatilidade do mercado e a desorganização global das cadeias de suprimentos, que afetaram a disponibilidade de insumos e elevaram custos. 2. A comparação de preços com tabelas de custos estáticas, como a SIURB, não se revela adequada para um contexto de crise sanitária, pois estas utilizam dados históricos de mercado coletados em condições normais, não refletindo a flutuação abrupta de preços ocorrida durante a pandemia. 3. A baixa execução de exames em relação aos quantitativos previstos está intrinsecamente ligada à imprevisibilidade epidemiológica da COVID-19, sendo a demanda por tomografias variável conforme a curva de contágio, elemento alheio ao controle da administração. 4. A revisão proativa do contrato pela Administração, que migrou o modelo de custos fixos para uma forma de pagamento com parcelas fixa e variável, evidencia a diligência da Origem em adaptar-se às realidades emergenciais, demonstrando cumprimento do dever de eficiência e boa-fé objetiva. Art. 22, LINDB. Art. 37, CF/88. **CONHECIDA. IMPROCEDENTE.**

RELATÓRIO

1. Cuidam os autos deste TC/007270/2020 da Denúncia recebida pela Ouvidoria deste Tribunal de Contas (peça 01), referente a supostas irregularidades no Termo de Contrato Emergencial nº 024/2020/AHM (SEI 6110.2020/0005532-1), celebrado entre a Autarquia Hospitalar Municipal – AHM e a Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem – FIDI, cujo objeto é a realização de exames de tomografia computadorizada, incluindo mão de obra especializada, equipamentos, materiais e insumos, podendo ser locadas unidades móveis estacionárias, infraestrutura para funcionamento de toda a unidade, manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de peças e acessórios dos equipamentos e laudo radiométrico, para os hospitais municipais vinculados à AHM, ação

COVID-19. O período inicial da contratação era de 6 (seis) meses, pelo valor de R$13.952.343,20 (treze milhões, novecentos e cinquenta e dois mil, trezentos e quarenta e três reais e vinte centavos). Houve aditamento e prorrogação do prazo, sendo o valor final total da contratação de R$ 14.347.836,15 (quatorze milhões, trezentos e quarenta e sete mil, oitocentos e trinta e seis reais e quinze centavos).[1]

2. Em sua inicial, afirma o denunciante que o Contrato Emergencial nº 024/2020/AHM previu um valor mensal, para cada uma das 5 (cinco) unidades estacionárias contratadas, de R$ 465.078,11 (quatrocentos e sessenta e cinco mil e setenta e oito reais e onze centavos), ao passo que, no mesmo período, a Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul haveria contratado o mesmo tipo de fornecimento, junto ao próprio FIDI, por um valor mensal de R$ 365.078,01 (trezentos e sessenta e cinco mil e setenta e oito reais e um centavo). Assim, alega que o valor mensal contratado pela AHM poderia ser R$ 100.000,00 (cem mil reais) ou 27% menor que o preço efetivado (peças 02/04).

3. Conhecida a Denúncia (peça 07), foi determinada a intimação da Secretaria Municipal da Saúde na pessoa de seu Secretário Municipal, para que se manifestasse acerca dos fatos denunciados. A Origem prestou esclarecimentos nos quais afirmou que a diferença de R$100.000,00 entre o Contrato Emergencial nº 024/2020 com a Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico Por Imagem e o contrato similar firmado pela Municipalidade de São Caetano do Sul se deveu à inclusão de geradores para as unidades móveis de tomografia em São Paulo, já que São Caetano do Sul não necessitou deles devido à infraestrutura elétrica existente. Ademais, sustentou que a contratação emergencial foi necessária para enfrentar a pandemia de COVID-19, na qual a tomografia de tórax se mostrou essencial para o diagnóstico precoce, o que justificou a dispensa de licitação (peça 13).

4. A Secretaria de Controle Externo apresentou Relatório Preliminar (peça 20) no qual constatou que o contrato firmado pela Municipalidade de São Paulo era diferente da contratação levada a cabo pelo Município de São Caetano do Sul, porque, no contrato paulistano, havia a obrigação de disponibilizar Grupo de Geradores para alimentação das unidades móveis, o que não constava da contratação da outra cidade. Todavia, a Auditoria analisou os valores praticados em relação aos geradores no Contrato Emergencial nº 024/2020/AHM, contrastando-o com a tabela de SIURB e outras contratações públicas, e chegou à conclusão de que o custo dos geradores foi excessivo, onerando indevidamente os cofres do Município de São Paulo. Também verificou a Especializada que a realização de exames está muito abaixo da proposta de 1800 exames/mês, fazendo com que os preços calculados em relação à quantidade de exames efetivamente realizada no mês estivessem acima dos preços propostos. Por tais razões, concluiu pela procedência da denúncia (peça 20).

[1] Conforme consulta realizada no Sistema Átomo-Radar desta Corte, aos 28fev2025.

5. Intimada para apresentação de manifestação prévia acerca do Relatório Preliminar, nos termos da Resolução TCMSP nº 18/2019 (peça 21), a Secretaria Municipal de Saúde pronunciou-se argumentando que o Termo de Referência foi elaborado com zelo, especificando as obrigações da contratada, a metodologia de fiscalização, as normas técnicas e a descrição dos equipamentos. Além disso, a Lei nº 13.979/2020, vigente à época dos fatos, permitiu a flexibilização da estimativa de custos em contratações para o enfrentamento da COVID-19. A Origem também informa que realizou pesquisa de mercado, solicitando propostas de diversas empresas, mas que recebeu apenas duas respostas. Prossegue justificando a ausência de estimativa da quantidade de exames no Termo de Referência pela imprevisibilidade da demanda, visto que os hospitais municipais atendiam a emergências com portas abertas, sendo difícil prever a necessidade de exames de imagem. Também destacou que a contratação visava a garantir o diagnóstico precoce da COVID-19, num momento em que os resultados dos testes RT-PCR demoravam, e a tomografia permitia identificar rapidamente os casos de opacidade em vidro fosco, auxiliando na decisão de intubação precoce. Por fim, a Pasta informou que, diante da menor produção de exames do que a capacidade de execução de cada máquina (1.800 tomografias/mês), renegociou os custos com a Contratada, passando a reembolsar os custos fixos de cada unidade, descontados os dias de inoperância, e os custos variáveis de acordo com a produção de exames (R$ 33,88 por exame executado). Essa medida gerou uma economia mensal de R$ 69.594,12 a R$ 92.094,12 por unidade móvel de tomografia. Demonstra ainda que, para a última prorrogação do contrato, realizou nova pesquisa de mercado e renegociou novamente os valores, reduzindo o valor mensal estimado em R$ 36.539,98 (peça 34).

6. A seguir, então, a Auditoria apresentou Relatório Conclusivo com entendimento pela procedência da denúncia. Isso porque a Especializada entendeu que a diferença identificada, atribuída aos geradores, não foi adequadamente justificada pela Origem, pois não houve demonstração da estimativa e composição de custos para a colocação dos geradores em funcionamento. Ademais, considerou que mesmo após a negociação para diminuição dos custos dos geradores para R$ 85.000,00, o valor ainda se manteve em patamar superior ao devido. Em relação aos exames, a Coordenadoria IV manteve a constatação de que a quantidade de exames realizados ficou muito abaixo da proposta de 1.800 exames/mês, o que elevou o valor unitário dos exames, e que, mesmo após renegociação com a Contratada, os preços ainda ficaram acima dos valores propostos. A Especializada apontou que a Origem não apresentou as devidas justificativas para a dispensa da pesquisa de preços, o que não encontra respaldo na Lei Federal nº 13.979/2020, a despeito do permissivo de simplificação dos Termos de Referência, e também que a ausência de planilha de composição de custos na proposta da contratada infringiu o art. 37 da Lei Municipal nº 17.273/2020 (peça 38).

7. A Assessoria Jurídica acompanhou o entendimento da Auditoria, no sentido da procedência da denúncia, mas, não obstante, sugeriu a intimação da Contratada, para exercício do contraditório e da ampla defesa (peça 40/41). A Procuradoria da Fazenda Municipal também pugnou pela intimação da Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por

Imagem – FIDI, por considerar que sua oitiva era indispensável para a instrução do feito (peça 47). A Secretaria Geral emitiu parecer pela procedência da denúncia, ressalvando, todavia, a possibilidade de intimação da Contratada (peças 49/50).

8. Acolhida a proposta (peça 51), a Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem (FIDI) manifestou-se alegando que o contrato foi celebrado em um contexto de emergência sanitária, com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93 e art. 4 e seguintes da Lei Federal nº 13.979/2020, que permitiam contratações emergenciais para o enfrentamento da pandemia. Quanto à diferença de valor em relação a um contrato similar com o município de São Caetano do Sul afirmou que ela se justificava pela inclusão de geradores para cada unidade móvel, ausentes no contrato comparado. Em relação à ausência de estimativa de quantidade de exames, a FIDI justificou que, diante da incerteza do impacto da pandemia, não era possível prever a demanda. A Fundação destacou que sua obrigação era manter a estrutura disponível para a realização dos exames, e não atingir uma meta predefinida. Além disso, a FIDI mencionou que os valores foram renegociados posteriormente, com a exclusão de unidades e ajustes nos custos fixos e variáveis, buscando a economicidade. Quanto à alegação de sobrepreço, a FIDI argumentou que o contrato foi firmado com um "valor global de referência", e não com preços unitários por exame. Ademais, afirmou que os custos unitários variavam conforme a unidade e a quantidade de exames realizados, e que a análise de economicidade deve considerar a disponibilidade da estrutura e a qualidade dos serviços prestados. Por fim, a Contratada invocou o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que determina a consideração dos obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas em decisões sobre a regularidade de atos administrativos, para argumentar que o contexto de crise sanitária impôs limitações e condicionamentos à ação dos agentes públicos (peça 68).

9. A Auditoria, então, se manifestou ratificando seu entendimento pela procedência da Denúncia, em razão de (i) falta de detalhamento dos custos envolvidos e comparações de valores de mercado relativo ao pagamento mensal de R$ 100.000,00 (cem mil reais) para o conjunto de geradores; (ii) ausência de estimativas de quantidades de exames mensais e dos montantes previstos durante o período de vigência contratual (peça 80). A Assessoria Jurídica acompanhou as análises efetuadas pela Auditoria e opinou pela procedência desta Denuncia (peças 82/83).

10. A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu que a presente Denúncia fosse julgada integralmente improcedente ou, subsidiariamente, o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, sem aplicação de qualquer sanção aos agentes públicos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (peça 86).

11. Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou que, quanto à admissibilidade, a denúncia preencheu os requisitos regimentais e, portanto, deveria ser

conhecida. Quanto ao mérito, acompanhou os entendimentos da Coordenadoria IV e da Assessoria Jurídica, emitindo parecer pela procedência da denúncia.

12. É o relatório.

VOTO

13. Preliminarmente, verifica-se que os requisitos de admissibilidade da inicial, previstos no artigo 55 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, foram devidamente preenchidos, de modo que **CONHEÇO** da **DENÚNCIA.**

14. Quanto ao mérito, após a devida instrução do feito com a coleta dos elementos de informação à luz do contraditório, apresentam-se dois pontos controvertidos a serem analisados: (i) falta de detalhamento dos custos envolvidos e comparações de valores de mercado relativo ao pagamento mensal de R$ 100.000,00 (cem mil reais) para o conjunto de geradores; (ii) ausência de estimativas de quantidades de exames mensais e dos montantes previstos durante o período de vigência contratual.

15. A premissa que deve ser estabelecida para o caso em tela, para ambos os itens que demandam a análise, é que o Termo de Contrato Emergencial nº 024/2020/AHM foi realizado na vigência temporária da Lei Federal nº 13.979/2020, em um contexto de flexibilizações legais autorizadas para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, concomitantemente à aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que preconiza a necessidade de avaliação das circunstâncias excepcionais que limitaram a atuação do gestor público.

16. Especificamente em relação ao item (i) e aos preços praticados para os geradores é imprescindível considerar a volatilidade do mercado durante a pandemia e a especificidade técnica das unidades móveis. É fato notório que a pandemia gerou desorganização global das cadeias de suprimentos, afetando a disponibilidade de insumos e elevando custos.

17. Do ponto de vista da conduta da Administração, é necessário considerar que a Origem realizou pesquisa de mercado simplificada, conforme permitido pelo art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, mas identificou apenas duas propostas viáveis para o fornecimento de geradores.

18. Por outro lado, a comparação destes preços com aqueles constantes da Tabela SIURB, como proposto pela Auditoria, não se revela adequada para um contexto de crise, como aquele existente no momento da contratação ora analisada. Isso porque a SIURB utiliza dados históricos de mercado, coletados em condições normais de suprimento e logística, não refletindo a flutuação abrupta de preços ocorrida durante a pandemia. Portanto, como a Tabela

SIURB é uma tabela de custos estática, ela não capta realidades emergenciaishttps://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistaespgesp/article/download/1541/1618/2816 como a vivida em 2020, de modo a se afirmar que não há elementos de instrução que caracterizem sobrepreço nos valores praticados pela Origem na contratação em exame.

19. Nesse ponto, deve prevalecer a aplicação do artigo 22 da LINDB, que determina que a esfera controladora, na análise da legalidade do ato administrativo, deve considerar os *"obstáculos e dificuldades reais do gestor*", critério este reforçado pelo Superior Tribunal de Justiça, que reconheceu a imprevisibilidade da crise sanitária que afetou as relações contratuais.[2] Também nesse sentido de aplicação da LINDB, em julgamento de contrato com objeto similar ao caso em análise (realização de exames laboratoriais), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo destacou que a rigidez na aplicação de parâmetros pré-pandêmicos viola o princípio da proporcionalidade, devendo ser priorizada a efetividade das políticas públicas em um período como a pandemia.[3]

20. Quanto ao item (ii), a baixa execução de exames em relação aos quantitativos previstos está intrinsecamente ligada à imprevisibilidade epidemiológica da COVID-19. A demanda por tomografias variou conforme a curva de contágio, elemento totalmente alheio ao controle da administração. O contrato firmado pela Origem tinha natureza preventiva, visando garantir a disponibilidade imediata de tomógrafos para evitar colapsos no sistema de saúde, o que poderia ser feito mesmo sem estimativas precisas, com amparo no art. 3º, incisos III e IV, da Lei Federal nº 13.979/2020.

21. A Lei Federal nº 13.979/2020 foi editada para simplificar as contratações pandêmicas, sendo possível afirmar que sua *ratio essendi* é a priorização da agilidade sobre os demais fatores incidentes, para assegurar que a estrutura operacional estivesse disponível, mesmo que com o risco de eventual subutilização. A respeito disso, o Superior Tribunal de Justiça asseverou que: *"A pandemia da Covid-19 configura crise sanitária sem precedentes, que não apenas colocou em risco, mas também resultou, lamentavelmente, na perda de incontáveis vidas. Diante do cenário emergencial, garantiu-se às autoridades públicas, no âmbito de suas competências, a adoção de medidas necessárias para tentar preservar, ao máximo, a saúde e a vida das pessoas (Lei nº 13.979/2020)".*[4]

22. A imprecisão das estimativas quantitativas da contratação também suscita a aplicação do art. 22 da LINDB, que obriga esta esfera controladora a considerar a

---

[2] Superior Tribunal de Justiça, REsp n. 1.998.206/DF, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 14/6/2022, DJe de 4/8/2022

[3] Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, TC-018364.989.23-6, 2ª Câmara, Rel. Cons. Robson Riedel Marinho, data da publicação 11/04/2024.

[4] Superior Tribunal de Justiça, REsp n. 2.032.878/GO, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 18/4/2023, DJe de 20/4/2023.

"complexidade da matéria" e das *"exigências das políticas públicas"*, incluindo a incerteza epidemiológica e a necessidade de fazer frente às demandas por exames de tomografia na população potencialmente contaminada pela COVID-19.

23. A revisão proativa do contrato pela Administração, que migrou o modelo de custos fixos para uma forma de pagamento com parcelas fixa e variável, evidencia não apenas a imprevisibilidade da demanda por exames — condicionada à dinâmica epidemiológica caótica e à ocupação oscilante de leitos —, mas também a diligência da Origem em adaptar-se às realidades emergenciais, conforme exigido pelo art. 22 da LINDB, que impõe a análise dos *"obstáculos reais"* enfrentados pelo gestor. Ao revisar o contrato durante a execução, a Administração demonstrou cumprimento do dever de eficiência (art. 37, CF/88) e boa-fé objetiva, atuando para mitigar custos públicos sem comprometer a disponibilidade dos serviços. A conduta não configura irregularidade, pois reflete a reatividade necessária para preservar o interesse público, orientando a priorização da continuidade dos serviços de saúde.

24. Assim, é lícito concluir que as constatações de Auditoria relativas ao preço contratado, em especial ao custo dos geradores, e à estimativa do quantitativo de exames, são consequências inevitáveis do contexto fático e jurídico imposto pela pandemia, que, à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, não podem ser tidas como irregularidades. Inafastável tal conclusão, que se mostra compatível com o ordenamento jurídico e a realidade fática do período analisado.

25. Diante do exposto, e considerando o contexto emergencial da pandemia de COVID-19 que impôs flexibilizações legais e desafiou a previsibilidade e a estabilidade de preços, bem como a necessidade de aplicar o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro para avaliar as dificuldades reais do gestor público, a inadequação da comparação de preços com tabelas estáticas como a SIURB em um cenário de crise, a natureza preventiva da contratação para garantir a disponibilidade de exames, e a revisão proativa do contrato pela Administração como demonstração de diligência e boa-fé, **CONHEÇO** da Denúncia formulada no âmbito deste TC/007270/2020 para, no mérito, **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE**.

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

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR