

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR EDUARDO TUMA – EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Processo: TC/008917/2020

Proc. Externo: 6018.2019/0040000-0

Assunto: Acompanhamento – Execução Contratual - Prestação de serviços especializados de assessoria técnica, administrativo-financeira, de gerenciamento, monitoramento e avaliação para apoio à Unidade de Coordenação do Projeto (UCP), no âmbito do projeto de reestruturação e qualificação das redes assistenciais da cidade São Paulo, Avança Saúde São Paulo

CONSÓRCIO PROINTEC & PBLM, regularmente constituído e inscrito no CNPJ/ME sob o nº 35.975.483/0001-24, por meio de seu representante **LUIZ MARIO TORTORELLO**, brasileiro, casado, engenheiro, inscrito no CPF sob o nº 368.661.998-91, ambos com endereço no Município de Santana de Parnaíba, Estado de São Paulo, na Avenida Yojiro Takaoka, nº 4384, sala 701, Alphaville, CEP 06.541-038, vêm, respeitosamente, perante Vossa Excelência, em face à intimação nº 2308/2021, apresentar **MANIFESTAÇÃO** acerca do “Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Execução Contratual”, referente ao Termo de Contrato nº 020/2020/SMS-1, com base nos fatos e fundamentos de direito que passa a expor:

I. BREVE SÍNTESE FÁTICA

1. Trata-se de processo instaurado pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo para análise do Contrato nº 020/2020/SMS-1, cujo objeto consiste na *"prestação de serviços especializados de assessoria técnica, administrativo-financeira, de gerenciamento, monitoramento e avaliação para apoio à Unidade de Coordenação do Projeto (UCP), no âmbito do projeto de reestruturação e qualificação das redes assistenciais da cidade de São Paulo, Avança Saúde São Paulo"*.
2. A contratação em questão se originou da realização da Solicitação de Propostas nº 001/2019 ("SDP"), na qual se sagrou como vencedor o Consórcio PROINTEC & PBLM ("Consórcio"), sendo financiada com recursos provenientes de empréstimo realizado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento ("BID"), por meio do Contrato de Empréstimo nº 4641/OC-BR.
3. Após a contratação do Consórcio PROINTEC & PBLM, esta E. Corte de Contas entendeu por bem em instaurar o presente processo de análise contratual para exercício do poder fiscalizatório e de controle deste Tribunal de Contas. No âmbito deste processo foi emitido Relatório de Análise do Contrato, por meio do qual a área técnica deste Tribunal de Contas teria constatado supostas irregularidades.
4. Tanto o Consórcio PROINTEC & PBLM, assim como seu representante, Sr. LUIZ MARIO TORTORELLO, manifestaram-se, apresentando os esclarecimentos pertinentes, demonstrando de forma clara e transparente a regularidade da contratação, de acordo com os procedimentos do BID.
5. Ainda assim, o "Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Execução Contratual" ("Relatório Conclusivo") aponta as seguintes "infringências/impropriedades" que teriam sido supostamente verificadas na execução do Contrato nº 020/2020/SMS-1:

4.1. O Termo de Contrato não apresenta critérios objetivos para gestão e fiscalização de seu objeto, inviabilizando aferir a qualidade na prestação dos serviços contratados e analisar a proporcionalidade dos pagamentos efetuados em função da entrega dos produtos previstos (subitem 3.2);

4.2. Houve contratação e pagamento de servidor público federal, enquanto membro de equipe, em desacordo com o disposto no item "d" do parágrafo 1.11 das Políticas para Seleção e Contratação de Consultores Financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – GN-2350-9 (subitem 3.2.1);

4.3. O quantitativo de pessoal das equipes encontra-se em desacordo com o Termo de Referência e a proposta apresentada pela Contratada, partes integrantes do Termo de Contrato, em descumprimento ao item "a" da subcláusula 4.5 do instrumento contratual (subitem 3.2.1);

4.4. Houve realização de atividade de supervisão de reformas de unidades de saúde por parte da Contratada, de forma não prevista no Termo de Referência e na proposta, partes integrantes do Termo de Contrato (subitem 3.2.2);

4.5. Houve incorreção na apuração do montante pago a um ocupante do cargo de Técnico Nível Superior Pleno nos meses de março e abril de 2020, por ter sido empregada tarifa horária relativa a Técnico Nível Superior Sênior, totalizando diferença de R\$ 28.391,68 (subitem 3.2.3);

4.6. Houve divergência na apuração de valor do Assistente de Planejamento em julho de 2020, em que constou indicada carga horária de 148 horas, porém o cálculo foi realizado com 184 horas, levando a uma variação de R\$ 8.189,28 (subitem 3.2.3);

4.7. Para medição dos serviços do mês de junho de 2020, foram juntados ao processo de pagamento relatórios relativos a outras competências (abril e novembro de 2020), denotando fragilidade na fiscalização dos serviços (subitem 3.4.1);

4.8. Os documentos de medição dos serviços não demonstram detalhamento suficiente para o controle e a aferição da razoabilidade de recursos demandados e da efetiva execução da quantidade de horas faturadas no período (subitem 3.4.1);

4.9. Não há, nos processos de pagamento, documentação relativa à comprovação da contratação e remuneração dos consultores, impossibilitando acompanhar sua regularidade (subitem 3.4.1);

6. Mesmo que o Consórcio e seu representante já tenham, à exaustão, apresentado todos os esclarecimentos pertinentes, necessário se faz, diante das equivocadas conclusões do Relatório Conclusivo, reforçar tais entendimentos, a fim de se demonstrar que, de fato, a execução contratual em comento não padece de nenhum tipo de vício ou ilegalidade.

II. DOS CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO OBJETO, AFERIÇÃO DE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS E PROPORCIONALIDADE DOS PAGAMENTOS

7. De acordo com o Relatório Conclusivo, estaria configurada suposta irregularidade pela falta de critérios objetivos no Termo de Referência para a medição dos serviços prestados pelos consultores, de modo a se garantir a proporcionalidade aos pagamentos realizados.
8. Sobre este ponto, afirma o Relatório Conclusivo que *"o TC pactuado não apresenta critérios objetivos para sua gestão e fiscalização que permitam aferir a qualidade na prestação dos serviços contratados, inviabilizado ainda a eventual análise de proporcionalidade desta avaliação aos efetivos pagamentos efetuados em função da entrega dos produtos previstos"*.
9. A fim de embasar este entendimento, é citado no Relatório Conclusivo o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do Município de São Paulo, aprovado por meio da Portaria n.º 80/2016-SF, bem como o inciso III do art. 5º do Decreto Municipal n.º 54.873/20144, para justificar a impossibilidade de a Administração Pública deixar de estabelecer critérios para a avaliação da execução de contratos de consultoria.
10. Primeiramente, cumpre ressaltar que a contratação ora analisada foi realizada por meio de recursos provenientes de empréstimo realizado com o BID, por meio do Contrato de Empréstimo nº 4641/OC-BR. As Contratações realizadas por meio de financiamento do BID, como bem se sabe, ***devem seguir os procedimentos previstos por meio da regulação do próprio BID***, conforme prevê, inclusive a Cláusula 4.04 do Contrato de Empréstimo.
11. Não apenas há a necessidade de observância dos procedimentos previstos na regulação do BID, como este ainda ficará responsável por realizar a supervisão da execução do projeto (Cláusula 5.01 do Contrato de Empréstimo) e da gestão financeira do projeto (Cláusula 5.02 do Contrato de Empréstimo), além da avaliação dos resultados (Cláusula 5.03 do Contrato de Empréstimo).

12. Deste modo, cumpre destacar que a contratação ora em análise foi realizada com a anuência e concordância do BID, que avaliou o correto cumprimento de suas normas, aprovando todos os itens que foram impugnados pela área técnica deste E. Tribunal de Contas.
13. Além disso, deve também ser levado em conta o fato de que ***não há vedação legal para que a medição de serviços de consultoria seja realizada por meio da avaliação das horas trabalhadas pelos consultores***. Não deve ser desconsiderado o fato de que este modelo de pagamento, além de legal, segue o padrão recomendado pelo próprio BID. Veja-se pela transcrição extraída da Minuta Padrão de Contratos elaborada pelo BID para contratação de serviços de consultoria com remuneração baseada em tempo:

*Os contratos com base no tempo são recomendados quando o escopo dos serviços não pode ser definido com suficiente precisão, ou a duração e quantidade dos serviços depende de variáveis que estão além do controle da Empresa Consultora. Nos contratos com base no tempo, a Empresa Consultora presta serviços durante um tempo determinado de acordo com as especificações de qualidade, **sendo sua remuneração baseada em (i) tarifas unitárias acordadas para o pessoal da Empresa Consultora multiplicadas pelo tempo real que o pessoal emprega na execução do trabalho** e (ii) despesas reembolsáveis utilizando gastos reais e/ou preços unitários acordados. Este tipo de contrato requer que o Contratante supervise rigorosamente a Empresa Consultora e esteja envolvido na execução diária dos serviços.*

14. Como já demonstrado, o controle acerca das horas trabalhadas pelos consultores é exercido mensalmente pela UCP, observando-se todos os requisitos do BID para adoção deste modelo de contratação. A legislação, por sua vez, não traz nenhum requisito acerca dessa modalidade de contratação e/ou pagamento, de modo que não há irregularidade a ser constatada, quando não há norma violada no caso.
15. Deste modo, não houve qualquer irregularidade perpetrada por parte da Secretaria Municipal de Saúde, já que não renunciou a qualquer critério de avaliação; ao revés, a UCP está envolvida na execução diária dos serviços prestados pelo Consórcio, sendo aplicado o critério previsto nas próprias normas do BID, qual seja, a avaliação das horas efetivamente trabalhadas pelos consultores.

III. DO CONSULTOR ASSISTENTE DE REDES DE ATENÇÃO

16. De acordo com o Relatório Conclusivo, foi identificado pela fiscalização que o ocupante do cargo de Assistente de Redes de Atenção é servidor público federal efetivo da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, atuando no Hospital São Paulo, cuja mantenedora é a Organização Social (OS) Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM). Com isso, estaria evidenciada suposta infringência às Políticas para Seleção e Contratação de Consultores Financiados pelo BID, que veda a contratação de servidores públicos.
17. A contratação de servidores públicos somente poderia ser realizada se observadas as condições previstas no item 1.11, letra 'd', do manual do BID, **que refere expressamente a possibilidade de contratação de servidores públicos, desde que não gere nenhum tipo de conflito de interesses:**
- (d) Funcionários do governo e servidores públicos somente poderão ser contratados para serviços de consultoria, tanto como consultor individual quanto como membro de equipe de uma empresa de consultoria, se: (i) estiverem em licença sem vencimentos, (ii) não estiverem sendo contratados pela instituição em que estavam trabalhando imediatamente antes de entrar em licença e (iii) sua contratação não gerar qualquer tipo de conflito de interesses (ver parágrafo 1.9).*
18. Assim, ao contrário do afirmado no Relatório Conclusivo, **não há vedação absoluta na contratação de servidores públicos**. Se a contratação não gerar conflito de interesses, é admitida pelo próprio manual do BID.
19. Para a verificação do conflito de interesses, o referido item remete ao item 1.9 do manual do BID, o qual determina que o assessoramento seja realizado de forma imparcial, sem nenhum tipo de conflito em relação a outros compromissos ou a interesses próprios corporativos:

1.9 A política do Banco requer que os consultores forneçam um assessoramento profissional, objetivo e imparcial, fazendo com que os interesses do cliente sempre preponderem, sem ter em vista a possibilidade de futuros trabalhos, e também que, ao fornecer o assessoramento, **evitem conflitos, quer em relação a outros compromissos assumidos, quer em relação a seus próprios interesses corporativos. Não poderão ser contratados consultores para a execução de tarefas que conflitam com obrigações atuais ou assumidas anteriormente com outros clientes, ou que os possa colocar em situação que os impossibilite de assegurar o cumprimento da tarefa segundo os melhores interesses do Mutuário.**

20. Pela simples leitura do item, percebe-se facilmente a ausência de qualquer conflito na contratação do Assistente de Redes de Atenção, **havendo, sim, relevância o fato de tratar-se de servidor público federal e não municipal.**
21. Nenhum compromisso assumido pelo profissional em sua capacidade como servidor público federal gera qualquer tipo de conflito com o assessoramento que presta em nível municipal à Secretaria Municipal da Saúde.
22. Sua atuação profissional em nível federal está limitada a atividades docentes, o que, por si só, não o coloca em uma posição de conflito de interesses. Não bastasse, o profissional já se encontra em processo de aposentadoria do serviço público federal, de modo que em breve deverá estar completamente desincompatibilizado.
23. Portanto, (i) tratando-se de esferas distintas, federal e municipal, sem que haja qualquer vinculação na atuação do profissional em sua capacidade de servidor público federal com suas atividades em âmbito municipal, não havendo, ainda, qualquer decorrência para a Secretaria Municipal de Saúde sua atuação como docente; (ii) não havendo impedimento absoluto do manual do BID para a contratação de servidores públicos; e que (iii) o conflito de interesses não é presumido, devendo ser comprovada a situação fática que impossibilitaria sua contratação como Assessor de Redes de Atenção, o que não é demonstrado pelo Relatório Conclusivo, não há falar em conflito de interesses ou irregularidade em sua contratação.

IV. DA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PARA A EXECUÇÃO DO OBJETO

24. Segundo consta do Relatório Conclusivo, seria possível verificar, desde o momento da apresentação da proposta do Consórcio, suposta divergência na composição da equipe técnica, o que impactaria nos custos da contratação.
25. No entanto, em razão de circunstâncias destacadas no próprio Relatório Conclusivo e já devidamente esclarecidas pelo Consórcio, ***não houve qualquer alteração na composição da equipe-chave do projeto***, apenas e tão somente adequação à demanda efetiva de serviços da UCP, a qual é variável e amolda-se de acordo com o avanço do projeto, e adequação às circunstâncias extraordinárias impostas pela pandemia de Covid-19 e restrições daí advindas. E, como também reconhecido pelo próprio Relatório Conclusivo, *“Não há aqui discordância de que a flexibilidade venha a ser mecanismo possível para as eventualidades em que não haja demanda de trabalho para alguma das áreas contempladas para a equipe-chave do projeto”*.
26. Portanto, tendo ocorrido alterações de equipe apenas e tão somente decorrentes de eventualidades, sem impacto na equipe-chave do projeto, ***sem qualquer tipo de prejuízo à Secretaria Municipal de Saúde e à execução dos serviços***, não há qualquer irregularidade a ser sanada.

V. DA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES CONTRATADAS

27. De acordo com o Relatório Conclusivo, haveria uma aparente disparidade entre o que foi previsto e o que vem sendo executado pelo Consórcio.
28. Como já esclarecido oportunamente pelo Consórcio, o TDR descreve as atividades a serem executadas em alto nível, enquanto a Proposta Técnica do Consórcio apresenta o detalhamento, de forma analítica, de todas aquelas atividades previstas no TDR. Não há, portanto, razão para qualquer “estranheza” com relação à descrição pormenorizada das atividades realizadas, inclusive daquelas tarefas mais simples, estando todas as atividades devidamente descritas na Proposta Técnica.

29. Levanta também o Relatório Conclusivo questionamento sobre a atividade de “supervisão de reformas”, ao afirmar que, contrariamente ao que estaria descrito na própria Proposta Técnica, o Consórcio estaria executando tal atividade, em suposto conflito com a atividade prevista no TDR de “coordenar a supervisão das obras e serviços de engenharia”.
30. Como se depreende da simples leitura da descrição dos serviços realizados, em que pese a colocação indevida da expressão “supervisão de reformas”, em verdade as atividades executadas foram as de **apoio/acompanhamento** da supervisão de reformas, fato este que pode ser atestado pela própria UCP, já que existe empresa supervisora contratada especificamente para este fim, qual seja, a supervisão de obras. Além disso, esse equívoco já foi solucionado nos relatórios de atividades posteriores, onde já consta claramente que se trata de atividades de apoio/acompanhamento.

VI. DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS REMUNERATÓRIAS

31. De acordo com o Relatório Conclusivo, os valores despendidos estariam supostamente 30% acima dos valores pactuados e, se comparados com os valores de mercado, conforme tabela SIURB com referência de julho de 2019, os pagamentos encontrar-se-iam 153% maiores.
32. Como já esclarecido anteriormente pelo Consórcio, a análise empreendida desconsidera pontos relevantes para a adequação compreensão do tema.
33. É preciso, inicialmente, levar em consideração os esclarecimentos prestados pela própria Secretaria Municipal de Saúde, de acordo com os quais **os honorários dos consultores eram formados pelos valores referentes à tarifa básica SIURB sem encargos, Overhead, lucro e impostos**. Evidentemente, os valores praticados com a inclusão de tais incidências é superior à mera estimativa da tarifa de mercado SIURB.
34. Ao demais, o Consórcio também já esclareceu, em sua manifestação anterior, que a conclusão obtida pela área técnica, quanto à superioridade dos valores contratados se comparados aos de mercado, não se mostrava correta, tendo partido de uma análise parcial dos documentos apresentados na Solicitação de Proposta, esclarecendo, ainda, que o racional usado para o cálculo da tarifa teria sido o seguinte:

- a) *partindo-se de uma tarifa mensal por cargo, sem incidência de tributos, (coluna 'a') e uma participação mensal esperada para cada cargo (coluna 'b'), o valor total da proposta foi calculado por simples multiplicação, tanto em reais como em euros (colunas 'c' e 'd');*
- b) *o valor em euro foi convertido tendo-se como base a taxa de câmbio definida na SDP. Assim, obteve-se, em reais e sem a incidência de tributos, pela mão-de-obra dos consultores, o preço total de R\$ 14.918.861,98 (coluna 'e'). Esse valor, acrescido de R\$ 459.877,78 referente às despesas reembolsáveis, totaliza R\$ 15.378.739,76, valor este que consta na ata de abertura das propostas de preço;*
- c) *como o valor da proposta foi calculado sem a incidência de tributos, para fins de cálculo do valor do Contrato foi necessário prever as incidências tributárias cabíveis, conforme Ata de Negociação (coluna 'f');*
- d) *desse modo, obteve-se o valor horário pela divisão dos preços totais com a incidência de tributos (coluna 'f') por 160 horas/mês, referente à participação proposta de cada cargo (coluna 'b').*
- e) *Portanto, o valor total do Contrato ficou calculado em R\$ 19.100.067, 17, sendo o valor R\$ 459.877,78 referente às despesas reembolsáveis e o valor de R\$ 18.640.189,39 referente à mão-de-obra, para um prazo de execução de 48 meses.*

- 35. Portanto, o equívoco do Relatório Conclusivo, para se chegar ao resultado de que supostamente os preços praticados estariam 30% acima dos valores contratados, reside na **indevida comparação** entre os valores medidos e pagos, com o valor proposto sem o acréscimo das demais incidências.
- 36. Já a conclusão de que os valores mensais seriam supostamente 153% superiores aos valores de mercado para cada função resulta da análise imprecisa que foi realizada da planilha orçamentária apresentada pela UCP, Anexo 1 ao TDR.
- 37. Utilizou-se na referida planilha apenas e tão-somente **valores de referência** para a remuneração dos consultores. Para fins de contratação efetiva de tais profissionais, impõe-se o acréscimo, sobre tais valores de referência, de todos os encargos incidentes sobre a folha de pagamento, além das despesas indiretas, lucro e tributos, o que simplesmente não foi considerado na análise técnica.

38. Outros dois pontos ainda merecem esclarecimentos adicionais. Com relação à constatação de que foram efetuados pagamentos por atividades executadas por consultores plenos, com base em valor superior, previsto para as atividades de consultores sêniores, não procede.
39. Com efeito, constou erroneamente no relatório que tais atividades teriam sido executadas por consultores plenos, quando, na verdade, **foram efetivamente realizadas por consultores sêniores**. Portanto, em que pese a divergência na descrição do profissional, os valores de remuneração foram corretamente empregados pelo Consórcio.
40. Por fim, com relação ao cargo de Assistente de Planejamento, em que constou no relatório a informação de carga horária de 148 horas, mas o cálculo foi realizado com 184 horas, levando a uma variação de R\$ 8.189,28, enquanto diferença entre R\$ 41.856,32 (valor cobrado, com 184 horas) e R\$ 33.667,04 (valor relativo a 148 horas), tal informação procede. Em razão de um erro de digitação, o cálculo foi realizado sobre 184 horas, de modo que o valor cobrado a maior pelo Consórcio poderá ser compensado pela Secretaria Municipal de Saúde no próximo faturamento.

VII. DOS DOCUMENTOS DE MEDIÇÃO

41. Com relação às supostas irregularidades nos relatórios de medição, cumpre ressaltar que, **desde a medição de outubro/2020**, todas as atividades previstas no TDR e na Proposta Técnica do Consórcio passaram a ser diretamente refletidas no relatório de medição, com a indicação das horas utilizadas para cada um dos blocos de atividades, ainda que não haja nenhuma exigência legal de que seja realizada essa vinculação específica.
42. O Consórcio encaminha mensalmente à Secretaria Municipal de Saúde, junto com o faturamento, toda a documentação acessória prevista em Contrato, estando à disposição para disponibilizar qualquer documentação adicional que se faça necessária.

VIII. CONCLUSÃO

43. Diante de todo o exposto, o Consórcio PROINTEC & PBLM, respeitosamente requer que sejam acatados os esclarecimentos prestados acima, julgando-se regular o processo de contratação e o Contrato 020/2020/SMS-1/Contratos, firmado entre o Consórcio PROINTEC & PBLM e a Secretaria Municipal de Saúde do Município de São Paulo.

N. Termos,
P. Deferimento.

São Paulo, 06 de outubro de 2021.

LUIZ MARIO TORTORELLO
CPF nº 368.661.998-91

CONSÓRCIO PROINTEC & PBLM
CNPJ nº 35.975.483/0001-24