ANEXO - RELATÓRIO DE ANÁLISE DE CONTRATO

Termo de Contrato 020/2020/SMS-1/Contratos
(Processo SEI 6018.2019/0040000-0)

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de análise do Termo de Contrato 020/2020/SMS-1/Contratos, firmado com Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e o Consórcio Prointec & PBLM, cujo objeto é a 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.

A contratação é financiada com recursos de empréstimos oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contrato de empréstimo 4641/OC-BR.

Os empréstimos para investimentos no Programa Avança Saúde foram autorizados pela LM 16.757/17 no montante de US$ 100.000.000,00. A regularidade desses empréstimos (operações de crédito) da PMSP foi objeto de auditoria no e-TCM 018391/2019, que trata Dívida Pública Consolidada.

Nesse sentido, conforme § 5º do art. 42 da LF 8.666/93[1], as formas de seleção e as formalidades contratuais do Termo de Contrato 020/2020/SMS-1 seguem o estipulado pelo agente financiador internacional, desde que não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e confrontem a legislação local.

---

[1] § 5º Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Documentos do processo 6018.2019/0040000-0 juntados aos autos:

Quadro 1 – Documentos do SEI 6018.2019/0040000-0

Peça - fls.	Documento
Peça 9	Contrato de Empréstimo BID
Peça 10	Manual BID
Peça 11	Publicação do Convite Manifestação de interesse
Peça 12	Solicitação de Propostas
Peça 13	Relatório de Avaliação Técnica
Peça 14	Relatório de formação da lista curta
Peça 15	Manifestação de Interesse
Peça 16	Alteração do Consócio (Saída da OS SPDM)
Peça 17	Manifestação de Interesse do Consórcio Prointec PBLM e SPDM
Peça 18	Publicação do Envio da SDP aos classificados na lista curta
Peça 19	Termo de Abertura das propostas de preços
Peça 20	Relatório de Julgamento Final
Peça 21	Proposta de Preços Prointec PBLM
Peça 22	Ata de negociação do Contrato
Peça 23	Notificação de Adjudicação
Peça 24	Despacho Autorizatório
Peça 25	Termo de Contrato
Peça 26	Publicação do Contrato no DOC
Peça 27	Nota de Empenho 20.794/20
Peça 28	Nota de Empenho 38.735/20
Peça 29	Publicação do fornecimento
Peça 30	Lista de empresas apenadas

Fonte: Processo SEI 6018.2019/0040000-0

2. ANÁLISE

2.1. Item 5 do Relatório de Análise - Origem da Contratação

De acordo com o Contrato de Empréstimo 4641/OC-BR, cláusula 4.04, as políticas para seleção de consultores estão reunidas no documento GN 2350-9, que se encontra encartado à peça 10 dos autos eletrônicos:

> **CLÁUSULA 4.04. Seleção e contratação de serviços de consultoria**. (a) Para efeitos do disposto no Artigo 2.01(52) das Normas Gerais, as Partes fazem constar que as Políticas de Consultores são as datadas de março de 2011, reunidas no documento GN-2350-9, aprovado pelo Banco em 19 de abril de 2011. Se as Políticas de Consultores forem modificadas pelo

> Banco, a seleção e contratação de serviços de consultoria serão realizadas de acordo com as disposições das Políticas de Consultores modificadas, uma vez que estas sejam levadas ao conhecimento do Mutuário e o Mutuário aceite por escrito sua aplicação.
>
> (b) Para a seleção e contratação de serviços de consultoria, poderá ser utilizado qualquer um dos métodos descritos nas Políticas de Consultores, desde que tal método tenha sido identificado para a respectiva contratação no Plano de Aquisições aprovado pelo Banco. Também poderão ser utilizados os sistemas de país nos termos descritos no Artigo 6.04(b) das Normas Gerais.
>
> (c) O limite que determina a composição da lista curta com consultores internacionais será de US$ 1.000.000,00 (um milhão de Dólares). Abaixo desse limite, a lista curta poderá ser composta integralmente por consultores nacionais do país do Mutuário.

No DOC de 28.06.10, pag. 23, foi publicado o convite para manifestação de interesse para gerenciamento do projeto. O método de seleção utilizado foi a Seleção Baseada na Qualidade e Custo – SBQC, estipulada no item II do Manual BID, peça 10, fl. 15:

> 2.1 A SBQC consiste num processo competitivo entre empresas constantes de uma lista curta no qual são considerados a qualidade da proposta e o custo dos serviços para a definição do proponente vencedor. O custo, como fator de seleção, deve ser utilizado judiciosamente. Os pesos relativos atribuídos à qualidade e ao custo serão fixados a cada caso, de acordo com a natureza do serviço.

Por conseguinte, as verificações formais de cada etapa do processo de seleção são chanceladas pelo BID, de forma que analisaremos a seguir o mérito da elaboração do Termo de Referência, a Planilha de Orçamento e a seleção da proposta vencedora, quesitos que possuem condão de impactar diretamente os valores da Contratação.

a. Termo de Referência (TDR)

O Termo de Referência encontra-se à peça 12, fls. 60/89 dos autos eletrônicos. Os itens de número 1 a 5 (fls. 60/77, peça12) tratam em síntese:

- da estrutura organizacional da UCP (Unidade de Coordenação do Projeto), subordinada à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) com autonomia administrativa e;
- do Projeto Avança São Paulo de uma maneira geral.

Ressalta-se que, conforme a Portaria 393/2019 da PMSP, a UCP é responsável pelas atividades de coordenação e execução das etapas de preparação, negociação e execução do projeto Avança São Paulo, ou seja, as atividades principais e finalísticas do projeto são responsabilidades da unidade, podendo receber apoio técnico de empresas de consultoria para gerenciamento do projeto:

> Art. 2º A UCP, vinculada ao Gabinete do Secretário Municipal da Saúde, será responsável pelo planejamento, coordenação e execução das etapas de preparação, negociação e execução do projeto Avança São Paulo, com base no contrato de empréstimo firmado entre a Prefeitura do Município de São Paulo e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, devendo ser auxiliada, em suas funções, pelas diversas áreas da Secretaria Municipal da Saúde.
>
> Art. 3º A UCP deverá ser redimensionada para atender às necessidades de execução do Projeto, podendo ser reforçada com pessoal técnico ou por atividades da empresa consultora de apoio ao gerenciamento do Projeto, ou ainda por consultores individuais, desde que haja recursos contratuais previamente definidos.

A descrição do objeto[2] contratado encontra-se à peça 12, fls. 77/85, que envolve uma série de atividades listadas, em síntese, a seguir:

- Apoio ao Gerenciamento do Projeto;
- Atividades relacionadas ao Planejamento da Implantação do Projeto, sempre sob a coordenação, supervisão e acompanhamento da UCP;

---

[2] Contratação de serviços especializados de assessoria técnica, de planejamento, administrativo financeiro para o gerenciamento, monitoramento e avaliação do Projeto, a fim de apoiar as atividades da UCP, no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo (SMS), quanto à devida execução do Projeto Avança Saúde - SP.
Os serviços contratados deverão ser realizados durante todo o prazo de implantação, desenvolvimento e execução do Projeto pela UCP e deverão observar integralmente, em sua prestação, a legislação vigente, as normas dispostas no Contrato de Empréstimo e seus anexos, bem como as Políticas e demais procedimentos previstos em documentos internos do BID, em especial os seguintes documentos: (i) Disposições Especiais ao Contrato de Empréstimo; (ii) Políticas para Aquisição de Bens e contratação de obras financiadas pelo BID (documento n. GN-2349-9); (iii) Políticas para a Seleção e Contratação de Consultores financiados pelo BID (documento n. GN-2350-9); (iv) Anexo A ao Contrato de Empréstimo.

- Atividades Administrativas, sempre sob a coordenação, supervisão e fiscalização da UCP;
- Atividades Financeiras, sempre sob a coordenação, supervisão e acompanhamento da UCP;
- Apoio às outras atividades técnicas;
- Atividades Jurídicas;
- Transferência de Tecnologia.

Ademais, o Termo define que a consultoria contratada deverá auxiliar a UCP na elaboração dos seguintes relatórios referentes ao projeto (item 7, peça 12, fl. 82):

(i) O relatório inicial, incluindo o Plano Operacional Anual (POA) para o primeiro ano de execução e um cronograma detalhado de execução do Projeto.

(ii) Os relatórios semestrais de progresso, os quais deverão ser apresentados dentro do prazo de 60 (sessenta) dias seguintes ao término de cada semestre e refletirão o cumprimento dos indicadores da Matriz de Resultados do Projeto.

(iii) O relatório de avaliação intermediária, o qual será apresentado dentro dos 90 (noventa) dias posteriores a data de desembolso de 50% (cinquenta por cento) dos recursos do Empréstimo; e

(iv) O relatório de avaliação final, o qual servirá de insumo para o Relatório de Término do Projeto e deverá ser apresentado dentro dos 90 (noventa) dias posteriores a data de desembolso do último desembolso dos recursos do Empréstimo.

Quanto à Equipe Técnica, o TDR estipula que a Consultora deverá disponibilizá-la à UCP conforme segue:

- Equipe de coordenação (Equipe Chave)

Quadro 2 Equipe Chave

Especialidade	Formação
Coordenador Geral	Superior
Assistente de Planejamento	Superior
Assistente de Obras	Superior
Assistente Tecnologia da Informação e Comunicação	Superior
Assistente Financeiro e Contabilidade	Superior
Assistente de Redes de Atenção	Superior
Assistentes de Aquisições	Superior

Fonte: elaborado com fulcro na peça 12, fl. 83.

Além da formação superior, é exigida experiência mínima de 15 anos para cada especialidade. Para Coordenador Geral, dos 15 anos de experiência 5 devem ser em projetos financiados por entidades externas.

- Equipe complementar de apoio

Quadro 3 – Equipe Complementar de Apoio

Especialidade	Formação/Experiência
Consultor Especializado Sênior	Formação superior acima de 20 anos de graduação, com experiência específica na área de interesse, comprovada em Curriculum Vitae, de no mínimo 10 anos;
Técnico Nível Superior Sênior	Formação Superior com experiência acima de 15 anos comprovada em Curriculum Vitae na área de interesse;
Técnico Nível Superior Pleno	Formação Superior com experiência acima de 5 anos comprovada em Curriculum Vitae na área de interesse;
Secretária	Formação em Ensino Médio com experiência acima de 5 anos como Secretária no nível de Diretoria e/ou Superintendência e/ou Gerência em empresas de grande e/ou médio porte;
Assistente Administrativo	Formação ou cursando Ensino Médio com experiência acima de 1 ano comprovada em Curriculum Vitae em desenvolvimento de atividades administrativas.

Fonte: elaborado com fulcro na peça 12, fls. 83/84.

- **Equipe Técnica de Consultores eventuais (banco de horas)**

À fl. 84 da peça 12 consta que:

> Além das equipes anteriormente descritas, a Gerenciadora deverá considerar que existirão demandas da UCP para a contratação de profissionais denominados “Consultores Eventuais”, ou seja, técnicos com especialidade em áreas específicas, que serão demandadas pela UCP. As especialidades solicitadas sempre estarão relacionadas às atividades-fim do contrato de gerenciamento, ou seja, os consultores poderão ser demandados a

> colaborar em circunstâncias eventuais para solução de problemas e questões especiais que surjam com a implementação das ações relacionadas na Matriz de Investimentos. Estima-se que as consultorias eventuais serão demandas durante todo o período de execução do projeto.
>
> A determinação da efetiva demanda de utilização do apoio dos serviços desses profissionais será feita pela UCP, autorizada pelo Gabinete, e será comunicada com 10 (dez) dias de antecedência à Gerenciadora por meio de uma Solicitação de Serviços, dela constando o local e o período de utilização dos serviços do profissional necessário, bem como a qualificação e experiência dos profissionais requisitados.
>
> Para a contratação de Consultores Eventuais, a Gerenciadora deverá apresentar cotações dos respectivos serviços para justificar a economicidade, proporcionalidade e transparência que serão submetidos à aprovação da UCP.

Por fim, para execução dos serviços de consultoria contratados (fl. 85, peça 12) consta que:

> Para a execução dos serviços considera-se necessário, no mínimo, a realização das seguintes atividades da equipe da Gerenciadora, as quais serão executadas sob a supervisão e fiscalização da UCP/Gabinete do Secretário:
>
> - Participação de reuniões técnicas de capacitação e orientação aos profissionais envolvidos na implementação do Projeto;
> - Leitura, domínio e conhecimento de toda a legislação aplicável, das normas estabelecidas pelo Contrato de Empréstimo e seus anexos, dos documentos internos do BID, todos acima referidos, além das normas aplicáveis ao Regulamento Operacional do Projeto - ROP, e das características específicas das ações do Projeto;
> - Leitura e análise de documentos relativos a especificações de estudos e de projetos e minutas de edital, conforme o caso, manifestando-se quanto à sua eficiência técnica e econômica, com a identificação e exame das possíveis alterações e identificação das lacunas;
> - Elaboração de pareceres sobre os documentos analisados à luz das normas aplicáveis em cada caso;
> - Visitas de campo para conhecer o estágio e circunstâncias de execução de ações da Matriz de Investimentos com elaboração de pareceres sobre as variáveis técnicas, físicas e financeiras

> dessa execução e apresentação de sugestões de providências operacionais para a superação de eventuais problemas detectados, possibilitando a implantação tempestiva de medidas corretivas.
>
> - Visitas de campo para acompanhamento e supervisão dos trabalhos das equipes regionais e atividades desenvolvidas naqueles territórios;
> - Operacionalização dos Sistemas de Informação;
> - Apoio a implantação do sistema de Informação para o funcionamento e operacionalização da UCP;
> - Articulação com os sistemas de controle financeiro e orçamentário do Município.

Conforme evidenciado, o TDR apresenta uma série de obrigações a serem cumpridas pela contratada, que envolvem de atividades administrativas a jurídicas, que em muitos casos passam a preencher lacunas de atividades que são finalísticas da administração. Nesse diapasão, os serviços executados pela consultoria acabam confundindo-se com as atividades de competência da UCP. Ressalta-se que as funções designadas para compor a UCP foram criadas pela Portaria 393/2019, alterada pela Portaria 220/2020, as quais retratam apenas de forma genérica as competências de cada função dentro do Órgão.

Ademais, não houve demonstração de que os serviços listados no TDR não poderiam ser executados por equipe do quadro da PMSP/SMS, para que se pudesse definir objetivamente quais seriam os serviços a serem executados pela consultoria e quais seriam obrigações da UCP. Sobre o assunto, já houve manifestação por parte do Tribunal de Contas da União (TCU), Acórdão 2326/2008 – Plenário:

> A contratação de consultores para execução de serviços de competência exclusiva da Administração deve ser evitada. Em caso de impossibilidade de as tarefas inerentes às atividades finalísticas da instituição contratante serem executadas por servidores de seus quadros, o processo licitatório deve conter as devidas justificativas.
>
> [...]

> 9.6. determinar ao Ministério de Minas e Energia que, nas contratações de consultoria em projetos de cooperação internacionais (financeira, como é o caso do Projeto ESTAL, ou técnica) :
>
> 9.6.1. faça constar dos processos as justificativas pertinentes, no sentido de evidenciar a impossibilidade de os serviços serem executados por servidor ou equipe do Ministério de Minas e Energia ou de corresponderem às atividades finalísticas do órgão, atribuição exclusiva de servidores do quadro efetivo do ministério;
>
> [...]
>
> 9.6.10. evite realizar, por intermédio de consultores contratados, estranhos à Administração Pública, atividades de competência exclusiva de unidades do Ministério de Minas e Energia, definidas no Decreto nº 5.267/04;

Por fim, o TDR não dimensiona a forma de medição dos produtos a serem entregues pela consultoria. O contrato apenas estabelece que o pagamento seja efetuado por horas trabalhadas pelos consultores, contudo sem definir uma métrica objetiva para que se possa aferir o efetivo cumprimento e a evolução do objeto da consultoria, que também é genérico, impossibilitando a medição de proporcionalidade entre os pagamentos e a execução dos serviços. Nesse sentido, vai o TCU, conforme Acórdão 2369/2006 – Plenário:

> Na execução de contrato de serviços de consultoria devem ser estabelecidos mecanismos de medição que permitam acompanhar e aferir o trabalho efetivamente realizado, de forma a garantir compatibilidade e proporcionalidade entre execução dos serviços e os respectivos pagamentos.
>
> [...]
>
> 9.1. determinar à Companhia de Transportes de Salvador - CTS e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU, que:[...]
>
> 9.1.5. adotem mecanismos de medição que permitam acompanhar e aferir o trabalho de consultoria efetivamente realizado pelo [Consórcio] e pelas empresas [omissis], de forma a garantir compatibilidade e proporcionalidade entre execução dos serviços e os respectivos pagamentos, e encaminhem a esta Corte, no prazo de quarenta e cinco dias, informações sobre as medidas adotadas, demonstrando que os pagamentos até agora efetuados são compatíveis com os serviços prestados;

Na mesma linha segue a Súmula 269/2012 do Corte de Contas da União referente a serviços de consultoria em TI, um dos objetos da consultoria contratada em questão:

> Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos.

Do exposto, o objeto do TDR elaborado para o processo de seleção da contratação em pauta não está adequadamente justificado, pois as atividades da consultoria não foram definidas objetivamente, confundindo-se com a atividade-fim da administração, sem que houvesse demonstração da impossibilidade de execução direta desses serviços pela UCP/SMS. Além do mais, o termo não apresenta critérios objetivos para medição dos serviços prestados para garantir a proporcionalidade aos efetivos pagamentos efetuados, maculando, assim, a contratação.

b. Planilha de Orçamento

A planilha de orçamento elaborada encontra-se encartada às fls. 87/88 da peça 12, em que constam distribuídos os custos estimados conforme o Quadro 4 a seguir:

Quadro 4 – Planilha de Custos

Item	Unid.	Quant.	Nº Meses	Preço Unit.	Preço mês	Preço Total
1-Equipe Chave					**110.418,58**	**5.300.091,65**
Coordenador Geral	0,33	1	48	25.947,20	8.562,58	411.003,65
Assistente de Planejamento	1	1	48	16.976,00	16.976,00	814.848,00
Assistente da Tecnologia da Informação e Comunicação	1	1	48	16.976,00	16.976,00	814.848,00
Assistente Financeiro e Contabilidade	1	1	48	16.976,00	16.976,00	814.848,00
Assistente de Redes de Atenção	1	1	48	16.976,00	16.976,00	814.848,00
Assistente de Aquisições	1	1	48	16.976,00	16.976,00	814.848,00
Assistente de Obras	1	1	48	16.976,00	16.976,00	814.848,00

Item	Unid.	Quant.	Nº Meses	Preço Unit.	Preço mês	Preço Total
2-Equipe de Apoio					**42.856,32**	**2.057.103,36**
Consultor Especializado Sênior	0,2	1	48	27.977,60	5.595,52	268.584,96
Técnico Nível Superior Sênior	1	1	48	12.230,40	12.230,40	587.059,20
Técnico Nível Superior Pleno	1	2	48	8.304,00	16.608,00	797.184,00
Secretária	1	1	48	5.118,40	5.118,40	245.683,20
Assistente Administrativo	1	1	48	3.304,00	3.304,00	158.592,00
3-Encargos Sociais (99,70% da soma da Equipe de Apoio excluindo o Consultor Especializado)					**37.149,02**	**1.783.152,84**
4-Encargos Sociais dos Coordenadores e Consultores (20% do total da Equipe Chave e Equipe de Apoio – Consultor Esp. Sênior)**					**19.807,62**	**950.765,72**
4-Despesas Indiretas (Overhead) (30% da soma do total da Equipe Chave e Equipe de Apoio)					**45.982,47**	**2.207.158,50**
5-Custo Total da Mão de Obra (soma itens 1 a 4)					**256.214,00**	**12.298.272,07**
6- Lucro (10% do item 5)					**25.621,40**	**1.229.827,21**
7-Impostos (14,5% da soma dos itens 5 e 6)**					**40.161,54**	**1.927.754,15**
8-Despesas Reembolsáveis					**8.742,36**	**419.633,28**
Estadia (diárias e hospedagem)	Diária	3	12	280,00	840,00	**10.080,00**
Despesas com viagens/locomoção (Transporte Aéreo, Terrestre, etc.)	Valor/Mês	3	12	2.000,00	6.000,00	**72.000,00**
Despesas diversas: Cartorárias, Gráficas e Reprográficas, etc.	Valor/Mês	1	48	2.000,00	2.000,00	**96.000,00**
Locação de Veículos com Motorista, Combustível e Manutenção	Valor/Mês	1	48	5.032,36	5.032,36	**241.553,28**
9-SUBTOTAL (soma dos itens 5 a 8)					**330.739,31**	**15.875.486,70**
10-EVENTUAIS (5% do item 9)					**16.536,97**	**793.774,34**
11-VALOR TOTAL (SOMA DOS ITENS 9 E 10)					**347.276,27**	**16.669.261,04***
12-VALOR TOTAL SEM IMPOSTOS (item 11-item 7)					**307.114,73**	**14.741.506,89**

Fonte: Elaborado com fulcro na fl. 87, peça 12
*Diferença irrelevante de R$ 0,09 ente o cálculo da Auditoria e o cálculo da Origem
**Valor não reflete a explicação do cálculo constante do orçamento

Descartando a diferença irrisória de R$ 0,09 entre o valor mensal e total do contrato, os custos estimados para contratação da consultoria importam o montante de R$ 16.669.261,04 por um período de 48 meses, sendo um valor mensal estimado de R$ 347.276,27.

Os valores que compõem os custos estimados para as Equipes de Chave e de Apoio juntamente com os valores das Despesas Reembolsáveis foram calculados com base nos dados da Tabela SIURB, conforme demonstrados nas figuras seguintes:

Figura 1 – Custos da Equipe Técnica

EQUIPE TÉCNICA *Julho/ 2019*

	Função	Código Referência SIURB	Tarifa Base	Horas/ Mês	Valor/ Mês (Io=Jul/19)
Equipe Chave	(i) Coordenador Geral	01115	162,17	160	25.947,20
	(ii) Assistente de Planejamento	01124	106,10	160	16.976,00
	(iii) Assistente de Tecnologia da Informação e Comunicação	01124	106,10	160	16.976,00
	(iv) Assistente Financeiro e Contabilidade	01124	106,10	160	16.976,00
	(v) Assistente de Redes de Atenção	01124	106,10	160	16.976,00
	(vi) Assistente de Aquisições	01124	106,10	160	16.976,00
	(vii) Assistente de Obras	01124	106,10	160	16.976,00
Equipe de Apoio	(i) Consultor Especializado Senior	01110	174,86	160	27.977,60
	(ii) Técnico de Nível Superior Senior com formação nas áreas de: Engenharia, Arquitetura, Administração, Economia, Sistemas de Informação, Comunicação, Medicina, Enfermagem, etc...	01125	76,44	160	12.230,40
	(iii) Técnico de Nível Superior Pleno com formação nas áreas de: Engenharia, Arquitetura, Administração, Economia, Sistemas de Informação, Comunicação, Medicina, Enfermagem, etc...	01128	51,90	160	8.304,00
	(iv) Secretária	01110	31,99	160	5.118,40
	(v) Assistente Administrativo	01110	20,65	160	3.304,00

Fonte: Peça 12, fl. 88

Figura 2 - Custos das Despesas Reembolsáveis

DESPESAS REEMBOLSÁVEIS

	Despesa	Tarifa Base	Qdade/Mês	Valor/ Mês (Io-Ago/14)
Despesas Diretas	(i) Estadia (Diárias de Hospedagem)	280,00	1	280,00
	(ii) Despesas com Viagens/Locomoção (Transporte Aéreo, Terrestre, etc.)	2.000,00	1	2.000,00
	(iii) Despesas diversas: Cartorárias, Gráficas e Reprográficas, etc.	2.000,00	1	2.000,00
	(iv) Locação de Veículo com Motorista, Combustível e Manutenção	5.032,36	1	5.032,36
	TOTAL (C)			9.312,36

Fonte: Peça 12, fl. 88

Os valores dos consultores têm por base o número de horas trabalhadas mês: 160 horas para todas as funções de consultoria, que perfaz o montante de 40 horas semanais.

Além desses profissionais, o TDR à peça 12, fl. 84, prevê que a consultoria contratada deverá considerar que existirão demandas da UCP para contratação de consultores eventuais.

Quanto à remuneração de pessoal, a Cláusula 6.2.b do Termo de Contrato (peça 25, fl. 20) prevê que será determinada segundo o tempo efetivamente utilizado por este na prestação dos serviços.

Entretanto, conforme já foi evidenciado anteriormente, a Origem não estabeleceu critérios objetivos que garantissem a proporcionalidade dos pagamentos dos valores contratados com o efetivo serviço realizado.

Dessa forma, a previsão do resultado a ser entregue não foi atrelada aos desembolsos dos recursos previstos no plano orçamentário, ou seja, as horas trabalhadas por cada consultor não estão guardando relação com o serviço a ser entregue a cada pagamento, para sua efetiva medição e aferição do custo. Ressalta-se que serviços de consultoria não são contratos de fornecimento de mão de obra, portanto não devem levar em consideração, para a medição, somente horas trabalhadas pelos consultores, conforme já mencionado anteriormente.

Ademais, foi orçado um montante de R$ 1.783.152,84 para encargos sociais, cuja composição é 99,7% das Despesas com o Pessoal de Apoio, excluída a função de Consultor Especializado Sênior, sem apresentar memória de cálculo dos encargos que compõem esse percentual. Ressalta-se que os encargos sociais giram no entorno de 28% dos valores recebidos por cada colaborador, portanto não há justificativa para que esse montante seja referente a encargos sociais.

Nessa conjuntura, outros valores foram orçados sem que houvesse justificativas que os embasassem ou apresentando impropriedades:

- R$ 950.765,72 - Encargos Sociais. De acordo com a Origem o montante refere-se a encargos sociais e representa 20% dos valores pagos a Equipe Chave mais a importância paga ao Consultor Especializado Sênior (Equipe de Apoio), o que perfaz R$ 5.568.676,61. Todavia, 20% desse valor é R$ 1.113.735,32, apresentando o valor orçado, por conseguinte, inconsistência;

- R$ 2.207.158,50 - Despesas Indiretas (30% da soma do total da Equipe Chave e Equipe de Apoio). Não houve um detalhamento do que seriam tais despesas, tampouco justificativa do percentual utilizado, 30% dos valores pagos às Equipes.

- 1.229.827,21 - Lucro (10% do total do custo da mão de obra). Primeiramente não houve justificativa pelo valor representar 10% do custo da mão de obra. Além do mais, para que se possa estimar um lucro aferido em alguma atividade, deve-se considerar o custo dos produtos vendidos, neste caso o valor dos produtos de consultoria a serem entregues. Como mencionado anteriormente, não foram estimados os valores dos produtos a serem entregues, a cada medição dos trabalhos realizados, atrelados às horas e demais despesas com os consultores.

- R$ 1.927.754,15 - Impostos (14,5% da soma dos itens 5 e 6). De acordo com a Origem o montante representa 20% da soma dos itens 5 e 6, a qual perfaz

R$ 13.528.099,28, sendo que 14,5% desse valor corresponde a R$ 1.961.574,40, apresentando o valor orçado, por conseguinte, inconsistência.

- R$ 793.774,34 - Eventuais (5% do subtotal das despesas estimadas). Não houve maior detalhamento ou qualquer justificativa que suportasse o valor orçado.

Do exposto, o plano orçamentário elaborado para o Termo de Contrato 020/2020/SMS-1/Contratos apresenta impropriedades que impactam diretamente na contratação: falta de previsão dos valores dos serviços a serem entregues atrelados às horas trabalhadas pelos consultores, além de falta de justificativa e inconsistência no valor orçado para diversas despesas.

c. Processo de seleção

Conforme consta do Manual BID, peça 10, folha 15, o processo de seleção realizado pelo método SBQC (Seleção Baseada na Qualidade e no Custo) possui um rito de etapas estabelecido:

> 2.2 O processo de seleção compreenderá as seguintes etapas:
>
> (a) elaboração dos Termos de Referência (TDR);
>
> (b) preparação da estimativa de custo e orçamento;
>
> (c) publicidade;
>
> (d) elaboração da lista curta de consultores;
>
> (e) elaboração e envio da Solicitação de Propostas (SDP) [que deve incluir: Carta de Solicitação de Propostas (CSP); Instruções aos Consultores (IAC); Termos de Referência (TDR) e minuta de contrato-proposta];
>
> (f) recebimento das propostas;
>
> (g) avaliação das propostas técnicas: exame da qualidade;
>
> (h) abertura pública das propostas financeiras;
>
> (i) avaliação da proposta financeira;

> (j) avaliação final de qualidade e custo;
>
> (k) negociações e adjudicação do contrato à empresa selecionada.

- **Elaboração da lista curta de consultores**

Conforme DOC de 28.06.19, peça 11, foi publicado o chamamento para as empresas apresentarem manifestação de interesse em participar do projeto até a data de 17.07.19, para a elaboração da lista curta de consultores.

Ocorre que a primeira etapa do processo de seleção seria a elaboração do TDR, documento que é a referência de toda contratação, inclusive para balizar a formação da lista curta de interessados.

Todavia, conforme peça 12, a Solicitação de Proposta (SPD), na qual consta o TDR (fl. 60/89) é datada de 20.09.19, sendo que para apuração dos valores em dólares da Planilha de Custos foi considerada a taxa cambial de 31.07.19. Ou seja, o TDR foi elaborado depois que as empresas de consultoria enviaram as manifestações de interesse para a formação da lista curta.

Nesse sentido, da peça 14, fl. 06, consta apenas que:

> [...]
>
> Os critérios do atributo Saúde, fundamentam-se em verificar se a consultora detem experiência em projetos junto ao setor público, experiência em projetos na área de saúde pública no Brasil, e, experiência em projetos de saúde pública a nível de Estados e Municípios.
>
> Já a análise dos critérios do atributo de Gerenciamento, se baseou em verificar a experiência da consultora em Gerenciamento de Projetos, em participação de projetos com recursos de organismos multilaterais de financiamento, em participação de projetos com financiamento do BID, bem como experiência em apoio ao gerenciamento de UGPs/UCPs, sejam do próprio BID e ou de outros agentes.
>
> Foram atribuídas notas de 0 a 10 para cada uma das consultoras que manifestaram interesse.

Por conseguinte, os critérios citados no documento de avaliação são genéricos, não houve nenhum documento que suportasse objetivamente a pontuação atribuída a cada consultora, o que por si só torna insubsistente o processo de seleção.

Figura 3 - Lista Curta de Consultores

A lista curta de Consultoras selecionadas consta do Quadro 2, apresentado a seguir.

QUADRO 2 - LISTA CURTA DE CONSULTORAS

Nº	NOME DA CONSULTORA	PAÍS DE REGISTRO	CONSULTORA LÍDER
1	CONSÓRICIO NIPPON KOEI CO., LTD, NIPPON KOEI LAC DO BRASIL LTDA, COBRAPE – CIA BRASILEIRA DE PROJETOS E EMPREENDIMENTOS, TRACTEBEL ENGINEERING LTDA., L+M GETS EMPREENDIMENTOS, CONSTRUÇÕES E ADMINISTRAÇÃO DE SAÚDE LTDA.	Japão	CONSÓRCIO NIPPON KOEI CO., LTD
2	CONSÓRCIO PROINTEC S.A.U, PROINTEC ENGENHARIA LTDA, PBLM CONSULTORIA EMPRESARIAL EIRELI E SPDM – ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA	Espanha	CONSÓRCIO PROINTEC S.A.U
3	CONSÓRCIO TPF CONSULTORES DE ENGENHARIA E ARQUITETURA, S.A. (Portugal) (líder), TPF ENGENHARIA Ltda. (Brasil) e GERIBELLO ENGENHARIA Ltda. (Brasil)	Portugal	CONSÓRCIO TPF CONSULTORES DE ENGENHARIA E ARQUITETURA, S.A.
4	FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE)	Brasil	FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE)
5	CONSÓRCIO IBER-GEO CONSULTING, S.L., PINEARQ, S.L.P. E CONCREMAT Engenharia e Tecnologia S/A	Espanha	CONSÓRCIO IBER-GEO CONSULTING
6	HOSPITAL ALEMÃO OSWALDO CRUZ	Brasil	HOSPITAL ALEMÃO OSWALDO CRUZ

Fonte: fl. 08, peça 14

Ressalta-se que uma das componentes do Consórcio Prointec S.A.U, um dos classificados para a lista curta e posteriormente vencedor do certame, era a Organização Social (OS) SPDM, gestora de vários Contratos de Gestão para gerenciamento de unidades de saúde no Município de São Paulo, que veio indicar conflito de interesses e desligamento do consórcio em 17.10.20, peça 16. No entanto, a manifestação de interesse do Consórcio (fl. 17), que foi analisada para composição da lista curta e que consequentemente influenciou na escolha, contou com expertise da SPDM para elaboração, caracterizando o conflito de interesses citado no item 1.9 do Manual BID, peça 10, fl. 7.

Do exposto, a elaboração da lista curta de consultores não atendeu o princípio do Julgamento Objetivo, pois não havia TDR para estabelecer os parâmetros da pontuação e foi classificado consórcio que era composto por Organização Social

que possui relações contratuais com o Município, caracterizando conflito de interesses.

- **Avaliação das Propostas Técnicas**

Figura 4 - Pontuação das Propostas Técnicas

Nº	Nome dos Consultores	Pontuação Técnica
4	TPF-GERIBELLO	79,81
5	IBER-GEO/PINEARQ/CONCREMAT	70,79
1	PROINTEC-PBLM	94,22
3	NIPPON/COBRAPE/TRACTEBEL/L+M	83,98
2	FIPE	87,66

Fonte: Fl. 16, peça 13

O envio da Solicitação de Propostas (SDP), peça 12, para avaliação técnica e posterior avaliação dos custos, foi autorizado conforme publicação no DOC de 20.09.19, peça 18. Posteriormente houve envido da SDP às consultoras constantes da lista curta.

O Relatório da Avaliação Técnica encontra-se encartado à peça 13, entretanto não constam do Processo SEI 6018.2019/0040000-0 as propostas técnicas enviadas pelas empresas para julgamento, o que prejudica a transparência e a lisura do processo e consequentemente a avaliação da auditoria.

Salienta-se, ainda, que a avaliação técnica teve peso 0,8 na avaliação das propostas, enquanto a avaliação financeira teve peso 0,2 (vide quadro 5), de forma que a escolha da empresa contratada se deu preponderantemente pela classificação de sua proposta técnica, o que torna ainda mais crítica a falta de transparência incorrida pela ausência das propostas técnicas no processo SEI.

- **Avaliação dos Custos, apuração do vencedor e adjudicação**

A Ata de apuração das propostas de preços encontra-se encartada à peça 19. Após a apuração das propostas técnicas e financeiras, às quais são atribuídas pontuações aos participantes, soma-se as pontuações adquiridas em cada etapa e o participante que obtiver maior nota é o vencedor do certame.

O vencedor do certame, Consórcio Prointec – PBLM, apresentou a proposta financeira no valor R$ 14.765.226,08, peça 21, fl. 21, discriminada a seguir:

Figura 4 - Valores dos Consultores

Consórcio prointecPBLM

CONSOLIDADO

Nome	Cargo	Tarifa por pessoa x mês		Participação (pessoas x mês)	Preços em Euros (€)	Preços em Reais (R$)
Pessoal-chave						
Paulo Fantini	Coordenador Geral	Brasil (sede)	R$ 44.525,40	15,84		R$ 705.282,26
Francisco Almeida	Assistente de Planejamento	Brasil (sede)	R$ 29.130,82	48,00		R$ 1.398.279,17
Cícero José Teixeira	Assistente de Tecnologia da Informação e Comunicação	Brasil (sede)	R$ 29.130,82	48,00		R$ 1.398.279,17
Eliana Boin Boutin	Assistente Financeiro e Contabilidade	Brasil (sede)	R$ 29.130,82	48,00		R$ 1.398.279,17
Wladimir Taborda	Assistente de Redes de Atenção	Brasil (sede)	R$ 29.130,82	48,00		R$ 1.398.279,17
Ylen de Vasconcelos	Assistente de Aquisições	Brasil (sede)	R$ 29.130,82	48,00		R$ 1.398.279,17
José Alberto Santos	Assistente de Obras	Brasil (sede)	R$ 29.130,82	48,00		R$ 1.398.279,17
Equipe de Apoio						
Será contratado posteriormente	Consultor Especializado Senior Internacional	Espanha (local)	€ 13.018,43	9,60	€ 124.976,93	R$ -
Será contratado posteriormente	Consultor Especializado Senior Nacional	Brasil (sede)	R$ 49.709,56	2,88		R$ 143.163,54
Será contratado posteriormente	Técnico Nível Superior Sênior	Brasil (sede)	R$ 34.926,35	48,00		R$ 1.676.464,96
Será contratado posteriormente	Técnico Nível Superior Pleno	Brasil (sede)	R$ 23.713,73	96,00		R$ 2.276.518,35
Será contratado posteriormente	Secretária	Brasil (sede)	R$ 14.616,61	48,00		R$ 701.597,51
Será contratado posteriormente	Assistente Administrativo	Brasil (sede)	R$ 9.435,23	48,00		R$ 452.891,17
Preços Totais					**€ 124.976,93**	**R$ 14.345.592,80**

Fonte: Fl. 21, peça 21.

Figura 5 - Valores das Despesas Reembolsáveis

CONSOLIDADO

Item	Descrição	Unidade	Preço Unitário	Quantidade	Preços em Euros (€)	Preços em Reais (R$)
1	Estadia (Diárias de Hospedagem)	Diária	R$ 280,00	36		R$ 10.080,00
2	Despesas com Viagens/Locomoção (Transporte Aéreo, Terrestre)[1]	Valor/Mês	R$ 2.000,00	36		R$ 72.000,00
3	Passagem aérea internacional ida e volta[2]	Unid.	€ 1.096,70	8	€ 8.773,60	R$ -
4	Despesas diversas: Cartorárias, Gráficas e Reprográficas, etc.	Valor/Mês	R$ 2.000,00	48		R$ 96.000,00
5	Locação de Veículo com Motorista, Combustível e Manutenção	Valor/Mês	R$ 5.032,36	48		R$ 241.553,28
	Preços Totais				**€ 8.773,60**	**R$ 419.633,28**

[1] Referem-se a viagens nacionais ida e volta

[2] Referem-se a viagens internacionais ida e volta

Fonte: Fl. 28, peça 21

À peça 20, encontra-se encartado o Relatório Final de Julgamento, contendo a soma das pontuações da avaliação técnica, cuja documentação não constou do processo, e avaliação financeira, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 5 – Pontuação Final

Nome do Consultor	Avaliação Técnica			Avaliação Financeira		Avaliação Combinada	
	Nota Técnica	Peso (T)	Classificação Técnica	Nota Financeira	Peso (F)	**Nota Final**	Colocação Final

	(Nt)			(Nf)		N= (Nt) x T + (Nf) x F	
PROINTEC/PBLM	94,22	0,8	1º	78,00	0,2	90,97	1º
NIPPON/COBRAPE	83,98	0,8	3º	100,00	0,2	87,18	2º
FIPE	87,66	0,8	2º	73,41	0,2	84,81	3º
TPF/GERIBELLO	79,81	0,8	4º	92,00	0,2	82,25	4º
IBER-GEO/CONCREMAT	70,79	0,8	5º	85,65	0,2	73,76	5º

Fonte: Fl. 24, peça 20

A vencedora do certame, conforme evidenciado nas Figuras 4 e 5, apresentou proposta financeira apenas para os valores dos consultores e das despesas reembolsáveis, não considerando em sua proposta os valores das outras despesas previstas no Plano Orçamentário.

Antes da adjudicação do contrato ao vencedor, de acordo com o Manual BID, peça 10, fls. 22/23, deve haver negociação entre a contratante e a empresa classificada:

> As negociações compreenderão discussões a respeito dos TDR, metodologia, pessoal, insumos do Mutuário e Condições Especiais do Contrato. Essas discussões não poderão resultar em alterações substanciais dos TDR originais ou dos termos do contrato, de forma que a qualidade do produto final, seu preço e a relevância da avaliação inicial não sejam afetados. Não deverão ser feitas reduções substanciais nos insumos do trabalho apenas para adequação ao orçamento. Os TDR finais e a metodologia ajustada serão incorporados à "Descrição dos Serviços", que passará a fazer parte integrante do contrato.
>
> 2.25 Não deve ser permitido à empresa selecionada substituir os profissionais integrantes do pessoal-chave, a menos que ambas as partes concordem que em virtude de atrasos indevidos no processo de seleção tal substituição tenha se tornado inevitável, ou que tais alterações são indispensáveis para atingir os objetivos do serviço. Caso não se verifiquem essas hipóteses, e caso ainda se verifique que profissionais tenham sido incluídos no pessoal-chave proposto sem confirmação de sua disponibilidade, a empresa poderá ser desqualificada, dando-se continuidade ao processo com a empresa que se seguir na lista classificatória. O profissional integrante do pessoal-chave proposto para substituição deverá ter qualificação igual ou superior ao inicialmente proposto.
>
> 2.26 As negociações financeiras compreendem esclarecimentos a respeito da responsabilidade do consultor pelo pagamento de impostos do país do Mutuário (se houver) e de que modo a responsabilidade tributária tenha se refletido, ou deveria vir a refletir-se no contrato. Como os pagamentos em Contratos por

> Preço Global baseiam-se na entrega de resultados (ou produtos), o preço ofertado deverá incluir todos os custos (tempo de trabalho, gastos fixos, viagens, hotel, etc.). Por conseguinte, se o método de seleção de um contrato por preço global incluir o preço como componente, tal preço não poderá ser negociado. No caso de Contratos Baseados no Tempo, o pagamento é baseado em insumos (tempo de trabalho e despesas reembolsáveis) e o preço ofertado deverá incluir os honorários do pessoal e uma estimativa do montante das despesas reembolsáveis. Se o método de seleção incluir o preço como componente, não se poderá negociar os honorários do pessoal, salvo em circunstâncias excepcionais, como, por exemplo, se os honorários propostos forem muito superiores à remuneração normalmente cobrada por consultores para contratos similares. Conseqüentemente, a proibição de se negociar não elimina o direito do cliente de solicitar esclarecimentos e, se as taxas forem muito altas, solicitar a sua modificação, após a devida consulta ao Banco. As despesas reembolsáveis devem ser pagas relativamente às despesas efetivamente incorridas, contra a apresentação de recibos, e, portanto, não estão sujeitas a negociação. Entretanto, caso o cliente deseje estabelecer tetos para os preços unitários de certas despesas reembolsáveis (como viagens ou diárias de hotel), ele deve indicar os níveis máximos de tais despesas na SDP ou definir, previamente, uma diária na SDP.
>
> 2.27 Na hipótese de as negociações não resultarem em contrato aceitável, caberá ao Mutuário encerrá-las, convidando para negociar a empresa classificada a seguir. O Mutuário deverá consultar o Banco antes de tomar essa providência. O consultor será informado das razões do encerramento das negociações. O Mutuário, uma vez iniciadas as negociações com a empresa seguinte, não deve reabrir as negociações anteriores. Concluídas com sucesso as negociações e emitida a não objeção do Banco ao contrato negociado, deverá o Mutuário notificar prontamente as outras empresas constantes da lista curta de que suas propostas não foram aceitas.

A Ata de negociação encontra-se à peça 22 e aumenta os valores dos serviços para R$ 14.918.861,98, aumenta também os valores das Despesas Reembolsáveis para R$ 459.877,78 e estabelece que o valor dos impostos sejam R$ 3.721.327,41, sem fazer qualquer menção a ajustes no TDR e sem que se apresentasse documentação que suportasse os valores alterados. Foi adjudicado o valor de R$ 19.100.067,17 ao Consórcio PROINTEC/PBLM, peça 23.

Ademais, conforme item 2.26 do Manual BID,haveria necessidade de renegociação dos valores dos honorários dos consultores, haja vista os valores propostos pela licitante vencedora estarem muito acima dos valores praticados no mercado.

Cabe registrar, ainda, a fragilização do julgamento ocasionada pela negociação que resultou em aumento do valor financeiro adjudicado em relação à proposta da empresa, uma vez que a diferença no valor teria potencial de alterar a sua classificação, ao reduzir a sua pontuação financeira. Ressalta-se, ainda, que a empresa selecionada tinha apresentado apenas a quarta melhor proposta financeira, conforme figura abaixo, tendo sido classificada essencialmente por conta de sua nota técnica:

Figura 6 - Valores e pontuação das propostas

Colocação	Nome da Consultora & Nacionalidade	Nota Técnica	Preço da Propostas R$	Nota Final
1º	PROINTEC & PBLM Nacionalidade: Espanha/ Brasil	94,22	R$ 15.378.739,76	90,97
2º	NIPPON/COBRAPE/TRACTEBEL/L+M Nacionalidade: Japão/ Brasil	83,98	R$ 11.994.708,43	87,18
3 º	FIPE Nacionalidade: Brasil	87,66	R$ 16.338.588,00	84,81
4 º	TPF-GERIBELLO Nacionalidade – Portugal/ Brasil	79,81	R$ 13.037.743,06	82,25
5º	IBER-GEO/PINEARQ/CONCREMAT Nacionalidade- Espanha/ Brasil	70,79	R$ 14.005.005,16	73,76

Fonte: peça 23.

No quadro a seguir efetuamos a comparação dos valores de equipe constantes do Plano Orçamentário com os valores propostos pelo Consórcio PROINTEC/PBLM (fl. 21, peça 21):

Quadro 6 – Comparativo dos valores orçados com a proposta vencedora

Item	Plano Orçamentário	Proposta PROINTEC/PBLM	Diferença	%
1-Equipe Chave	**5.300.091,65**	**9.094.957,28**	**3.794.865,63**	**72%**
Coordenador Geral	411.003,65	705.282,26	294.278,61	72%
Assistente de Planejamento	814.848,00	1.398.279,17	583.431,17	72%
Assistente da Tecnologia da Informação e Comunicação	814.848,00	1.398.279,17	583.431,17	72%
Assistente Financeiro e Contabilidade	814.848,00	1.398.279,17	583.431,17	72%
Assistente de Redes e Atenção	814.848,00	1.398.279,17	583.431,17	72%

Item	Plano Orçamentário	Proposta PROINTEC/PBLM	Diferença	%
Assistente de Aquisições	814.848,00	1.398.279,17	583.431,17	72%
Assistentes de Obras	814.848,00	1.398.279,17	583.431,17	72%
2-Equipe de Apoio	**2.057.103,36**	**5.250.635,53**	**3.193.532,17**	**155%**
Consultor Especializado Sênior	268.584,96	143.163,54	- 125.421,42	-47%
Técnico Nível Superior Sênior	587.059,20	1.676.464,96	1.089.405,76	186%
Técnico Nível Superior Pleno	797.184,00	2.276.518,35	1.479.334,35	186%
Secretária	245.683,20	701.597,51	455.914,31	186%
Assistente Administrativo	158.592,00	452.891,17	294.299,17	186%
Total Geral	**7.357.195,01**	**14.345.592,81**	**6.988.397,80**	**95%**

Fonte: Plano Orçamentário e Proposta PROINTEC/PBLM

Infere-se do Quadro 6 que a proposta vencedora apresenta valores 95% acima dos orçados, que são valores de mercado segundo a Tabela SIURB. Os valores foram concentrados apenas em consultores, não havendo cotação para demais despesas previstas na planilha de custos. Há valores 186% acima do orçado.

Não obstante o BID fornecer um regramento próprio para contratações financiadas com os empréstimos do banco, a Origem não deve abrir mão dos mandamentos constitucionais e legais, além dos princípios basilares da Administração Pública[3] nas contratações públicas. O contrato é oriundo de um empréstimo e esse empréstimo será quitado com recursos públicos.

Pelo exposto, a contratação configura-se antieconômica, sem prejuízos das demais irregularidades evidenciadas no processo de seleção.

2.2. Item 14.11 do Relatório de Análise – A(s) Nota(s) de Empenho foi(ram) emitida(s) previamente e em valor(es) suficiente(s) para atender à despesa prevista para o exercício (LF 4.320/64 - art. 61; DM 23.639/87).

[3] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:(grifo nosso)

Conforme o quadro abaixo, foram emitidas as seguintes Notas de empenho para execução do contrato em 2020. O valor das despesas previstas para 2020 é R$ 3.979.180,66.

Quadro 7 – Suficiência da Despesa para 2020

Nº da Nota de Empenho	Data	Valor	Fls.
20.794/2020	14.02.20	3.501.678,97	Peça 27
38.735/2020	22.04.20	470.050,97	Peça 28
Total		**3.971. 180,66**	
(-) Despesa Prevista para 2020 = 19.100.067,17/48*10		**3.979.180,66***	
(=) Insuficiência da despesa empenhada		**8.000,00**	

Fonte: Peças 27 e 28
*Ordem de início a partir de março/2020

Infere-se do Quadro que a NE 38.735/20 foi emitida extemporaneamente após início da execução da despesa. Ademais, a soma das duas Notas de Empenho não é suficiente para cobrir a despesa do exercício de 2020 em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64.

2.3. Item 14.13 do Relatório de Análise - O contrato, estabelecendo com clareza e precisão as condições para a sua execução, foi celebrado de acordo com o disposto na legislação, contendo todas as cláusulas obrigatórias.

Consta do item 2.24 do Manual BID, peça 10, fl. 22:

> As negociações compreenderão discussões a respeito dos TDR, metodologia, pessoal, insumos do Mutuário e Condições Especiais do Contrato. Essas discussões não poderão resultar em alterações substanciais dos TDR originais ou dos termos do contrato, de forma que a qualidade do produto final, seu preço e a relevância da avaliação inicial não sejam afetados. Não deverão ser feitas reduções substanciais nos insumos do trabalho apenas para adequação ao orçamento. Os TDR finais e a metodologia ajustada serão incorporados à "Descrição dos Serviços", que passará a fazer parte integrante do contrato. (Grifo Nosso)

Ademais o Termo de Contrato, peça 25, fl. 29 informa que fazem parte do Apêndice A – Descrição dos Serviços o TDR, a proposta do Consórcio Prointec-PBLM e a Ata de Reunião de negociação. Contudo, nenhum desses documentos foi juntado ao Contrato.

3. Conclusão (Item 16 do Relatório de Análise)

Da análise efetuada, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito, concluímos que o Termo de Contrato nº 020/2020/SMS-1/Contratos apresenta as seguintes irregularidades:

3.1. O Termo de Referência (TDR) elaborado para o processo de seleção da contratação em pauta não definiu objetivamente as atividades da consultoria, confundindo-se com a atividade-fim da administração sem demonstrar a impossibilidade de execução direta desses serviços pela UCP/SMS (subitem **2.1 a** - Item **5** da Planilha de Análise – Origem da Contratação);

3.2. O TDR não apresenta critérios objetivos para medição dos serviços prestados para garantir a proporcionalidade aos efetivos pagamentos efetuados com o produto entregue (subitem **2.1 a** - Item **5** da Planilha de Análise – Origem da Contratação);

3.3. O plano orçamentário não estabeleceu previsão dos valores dos serviços a serem entregues atrelados às horas trabalhadas pelos consultores (subitem **2.1 b** - Item **5** da Planilha de Análise – Origem da Contratação);

3.4. O plano orçamentário apresenta inconsistência e falta de justificativa no valor orçado para diversos itens de despesas (subitem **2.1 b** - Item **5** da Planilha de Análise – Origem da Contratação);

3.5. A elaboração da lista curta de consultores não atendeu ao princípio do Julgamento Objetivo, pois as manifestações de interesse foram apresentadas sem disponibilização do TDR para estabelecer os parâmetros da pontuação (subitem **2.1 c** - Item **5** da Planilha de Análise – Origem da Contratação);

3.6. Quando da elaboração da lista curta, o consórcio Prointec/PBLM, vencedor do certame, era composto por Organização Social que possui relações contratuais com o Município, caracterizando o conflito de interesses citado no item 1.9 do Manual BID (subitem **2.1 c** - Item **5** da Planilha de Análise – Origem da Contratação);

3.7. Não constam do Processo SEI 6018.2019/0040000-0 as propostas técnicas enviadas pelas empresas para julgamento, o que prejudica a transparência e a lisura do processo e consequentemente a avaliação da auditoria, tendo em vista que a avaliação técnica representou 80% do peso no julgamento das propostas (subitem **2.1 c** - Item **5** da Planilha de Análise – Origem da Contratação);

3.8. A proposta dada como vencedora apresentou valores apenas para pagamento de consultores e despesas reembolsáveis, não havendo cotação para demais despesas previstas na planilha de custos (subitem **2.1 c** - Item **5** da Planilha de Análise – Origem da Contratação);

3.9. Não houve negociação dos valores dos honorários dos consultores, haja vista os valores propostos pela licitante vencedora estarem muito acima dos valores praticados no mercado, conforme item 2.26 do Manual BID (subitem **2.1 c** - Item **5** da Planilha de Análise – Origem da Contratação);

3.10. A negociação resultando em aumento do valor financeiro adjudicado, em relação à proposta da empresa, fragiliza o julgamento realizado, uma vez que a diferença no valor teria potencial de alterar a classificação da empresa, pela redução da pontuação financeira (subitem **2.1 c** - Item **5** da Planilha de Análise – Origem da Contratação);

3.11. Os valores cotados para pagamento dos consultores da proposta vencedora apresentam montantes 95% acima dos orçados, que são valores de mercado segundo a Tabela SIURB (subitem **2.1 c** - Item **5** da Planilha de Análise – Origem da Contratação);

3.12. Devido à contratação estar concentrada praticamente nos valores dos consultores, que apresentam valores muito acima do mercado, esta configura-se antieconômica, sem prejuízos das demais irregularidades evidenciadas no processo de seleção (subitem **2.1 c** - Item **5** da Planilha de Análise – Origem da Contratação);

3.13. A NE 38.735/20 foi emitida extemporaneamente após o início da execução da despesa. Ademais, a soma das duas Notas de Empenho, R$ 3.971.180,66, não é suficiente para cobrir a despesa do exercício de 2020, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (subitem **2.2** - Item **14.11** da Planilha de Análise);

3.14. O TDR, a proposta do Consórcio Prointec-PBLM e a Ata de Reunião de negociação não foram juntados como parte integrante do Termo de Contrato nº 020/2020/SMS-1/ Contratos, contrariando o item 2.24 do Manual do BID (subitem **2.3** - Item – **14.13** da Planilha de Análise).

Em 20.08.20

GUILHERME JOSÉ DE LIMA
Agente de Fiscalização

Em 13.10.20

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Supervisora de Equipes de Fiscalização e Controle 8

Assinado digitalmente por GUILHERME JOSE DE LIMA
Data: 15/10/2020 16:33:27 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por MARIA CLARA WATANABE TANABE
Data: 15/10/2020 16:37:32 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo