ACO-UTR-305/2026

Processo - TC/008917/2020
(Tramitam em conjunto os processos TC/008916/2020 e TC/008917/2020)
Contratante - Secretaria Municipal da Saúde
Contratada - Consórcio Prointec & PBLM
Acompanhamento da execução do Contrato 20/2020/SMS-1/Contratos
Objeto - Verificar se o contrato, 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, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

75ª Sessão Ordinária Não Presencial em Ambiente Virtual

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMS. GERENCIAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO PARA APOIO À UNIDADE DE COORDENAÇÃO. PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DAS REDES ASSISTENCIAIS. 1. Justificativas constantes da documentação do financiamento BID demonstram a necessidade de consultoria e permitem relevar falhas formais na elaboração e disponibilização do Termo de Referência. 2. Insuficiências iniciais nos critérios de medição foram sanadas com a adoção de relatórios que vinculam horas a blocos de atividades, permitindo aferição objetiva da proporcionalidade entre serviços e pagamentos. 3. Estrutura de preços compatível com o modelo time-based e com os parâmetros das normas BID, inexistindo comprovação de antieconomicidade. 4. Divergências formais e inconsistências pontuais na execução contratual indicam fragilidades de controle, sem prejuízo ao erário, superáveis mediante aperfeiçoamento dos procedimentos internos. 5. Contratações individuais relacionadas ao projeto não configuram conflito de interesses ante a desincompatibilização prévia dos profissionais e a não objeção do organismo financiador. ACOLHIDO excepcionalmente. RECOMENDAÇÃO. 1. Aprimore a gestão administrativa, realize tempestivamente os empenhos; institua procedimento de comunicação, análise e registro formal de qualquer alteração na composição ou quantitativo da equipe técnica dos contratos sob sua gestão; aperfeiçoe os mecanismos de controle, com especial atenção à formalização documental, à validação prévia e à padronização dos processos de conferência e liquidação de despesas. Votação por maioria. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/008916/2020 e TC/008917/2020, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, com relatório e voto, RICARDO TORRES – Revisor e JOÃO ANTONIO, em acolher excepcionalmente a execução do Contrato 20/2020/SMS-1/Contratos.

ACORDAM, pela mesma maioria, em recomendar que a Secretaria Municipal da Saúde aprimore a gestão administrativa, realizando tempestivamente os empenhos; instituindo procedimento de comunicação, análise e registro formal de qualquer alteração na composição ou quantitativo da equipe técnica dos contratos sob sua gestão; aperfeiçoando mecanismos de controle, com especial atenção à formalização documental, à validação prévia e à padronização dos processos de conferência e liquidação de despesas.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que, consoante declaração de voto apresentada, em sede de preliminar, afastou a responsabilidade do Senhor Edson Aparecido dos Santos – Secretário Municipal da Saúde, à época, uma vez que tanto a LINDB quanto a Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) determinam a necessária delimitação dos papéis dos agentes públicos/políticos, de modo que a responsabilização deve recair apenas sobre atos que efetivamente tenham praticado, e não sobre atribuições presumidas ou meramente formais, e, quanto ao mérito, votou pela irregularidade da execução.

ACORDAM, à unanimidade, considerando que os serviços foram efetivamente prestados, que não houve comprovação de dano ao erário e que os recursos são oriundos de financiamento internacional com o BID, em acolher os efeitos financeiros da execução contratual.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópias do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Secretaria Municipal da Saúde, ao Consórcio Contratado e a todos os responsáveis apontados na instrução processual, com o posterior arquivamento dos autos, após o cumprimento das formalidades legais.

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

São Paulo, 18 de março de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 01/06/2026 11:50:46 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 09/06/2026 15:33:31 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

75ª Sessão Não Presencial, de 03 a 18 de março de 2026

Itens 02 e 03 - Pleno

2)TC/008916/2020 - Secretaria Municipal da Saúde e Consórcio Prointec & PBLM - **Contrato 20/2020/SMS-1/Contratos R$ 19.100.067,17** - Prestação de serviços especializados de assessoria técnica administrativo e financeira de gerenciamento, monitoramento e avaliação para apoio à unidade de coordenação do projeto, no âmbito do projeto de reestruturação e qualificação das redes assistenciais da Cidade de São Paulo - Avança Saúde São Paulo (FCCF)

3)TC/008917/2020 - Secretaria Municipal da Saúde e Consórcio Prointec & PBLM - **Acompanhamento** - Execução Contratual - Verificar se o Contrato 20/2020/SMS-1/Contratos, 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, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste (JT)

CONTRATO. CONSULTORIA. PROJETO FINANCIADO PELO BID. TDR. CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO. COMPOSIÇÃO DE CUSTOS. CONFLITO DE INTERESSES. EXECUÇÃO CONTRATUAL. CONTROLES ADMINISTRATIVOS.

1. Justificativas constantes da documentação do financiamento BID demonstram a necessidade da consultoria e permitem relevar falhas formais na elaboração e disponibilização do Termo de Referência.
2. Insuficiências iniciais nos critérios de medição foram sanadas com a adoção de relatórios que vinculam horas a blocos de atividades, permitindo aferição objetiva da proporcionalidade entre serviços e pagamentos.
3. Estrutura de preços compatível com o modelo *time-based* e com os parâmetros das normas BID, inexistindo comprovação de antieconomicidade.
4. Divergências formais e inconsistências pontuais na execução contratual indicam fragilidades de controle, sem prejuízo ao erário, superáveis mediante aperfeiçoamento dos procedimentos internos.

5. Contratações individuais relacionadas ao projeto não configuram conflito de interesses ante a desincompatibilização prévia dos profissionais e a não objeção do organismo financiador. **ACOLHIDOS EXCEPCIONALMENTE AJUSTE E EXECUÇÃO. RECOMENDAÇÃO.**

RELATÓRIO

1. Trago a julgamento conjunto os processos TC/008916/2020 e TC/008917/2020, pela conexão de seus objetos, tendo em vista que eles versam sobre a análise formal e o acompanhamento da execução de uma mesma avença, o Contrato 020/2020/SMS-1/Contratos, 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. Passo a relatar os correspondentes autos, começando pela análise formal do Contrato 020/2020/SMS-1/Contratos, cujos recursos são oriundos do Contrato de Empréstimo 4641/OC-BR, firmado entre a Municipalidade e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

3. No âmbito do TC/008916/2020, a Secretaria de Controle Externo apresentou relatório de análise de contratação (peças 32/34) que apresentou as seguintes infringências:

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).

4. Intimadas a Secretaria Municipal de Saúde (peça 36), o Consórcio Contratado (peça 38) e os Responsáveis (peças 37 e 39/42), foram apresentadas manifestações pelo Consórcio Prointec & PBLM (peça 55) e pela Pasta interessada (peça 62).

5. Em sua manifestação, o Consórcio Prointec & PBLM apresentou esclarecimentos restritos aos itens 3.6 e 3.9 do relatório de auditoria. No tocante ao item 3.6, o Consórcio refutou a existência de conflito de interesses na participação da Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), esclarecendo que, à época da elaboração da lista curta e do convite para participação na Solicitação de Propostas, a referida Organização Social figurava apenas como potencial consorciada, não havendo formalização ou compromisso de constituição do consórcio, tampouco registro na Junta Comercial, conforme exigido pela legislação vigente. Ressaltou que, para evitar qualquer alegação de conflito, a SPDM foi excluída da relação jurídica consorcial antes da formalização do Consórcio, decisão esta que teria sido aprovada pela Unidade de Coordenação do Projeto (UCP) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), inexistindo, portanto, qualquer irregularidade na composição do Consórcio. Quanto ao item 3.9, o Consórcio contestou a afirmação de ausência de negociação dos valores dos honorários dos consultores, alegando que todos os trâmites previstos na legislação aplicável, na regulamentação do BID e na Solicitação de Proposta foram rigorosamente observados, incluindo fase específica de negociação, cuja realização estaria comprovada mediante apresentação da Ata de Negociação anexada à manifestação (peça 57), com discriminação dos valores contratados. Por fim, requereu o acolhimento dos esclarecimentos prestados e a declaração de regularidade da contratação e dos serviços executados até aquela data.

6. A Secretaria Municipal de Saúde, a seu turno, afirmou que o Termo de Referência (TDR) foi elaborado conforme padrões do Banco Interamericano de Desenvolvimento (item 3.1), detalhando objeto, produtos, equipe técnica e forma de execução dos serviços, e que as atividades contratadas são essenciais e não poderiam ser executadas diretamente pela UCP, dadas a complexidade e a especificidade das normas do BID e a limitação de pessoal. Quanto à medição dos serviços e à proporcionalidade dos pagamentos (itens 3.2 e 3.3), sustentou que o modelo de contratação por tempo, recomendado e aprovado pelo BID, prevê remuneração baseada em tarifas unitárias e tempo real empregado, com supervisão constante da UCP, sendo todas as condições do contrato respeitadas. Sobre o plano orçamentário (item 3.4), esclareceu que as estimativas seguiram recomendações do BID, com justificativas para encargos, despesas indiretas, lucro e impostos, e que eventuais erros formais foram corrigidos e comunicados. Em

relação à lista curta de consultores e suposto conflito de interesses (itens 3.5 e 3.6), afirmou que o TDR não é apresentado na fase de manifestação de interesse, que a constituição do consórcio ocorreu posteriormente e que a exclusão da organização social foi aprovada pelo BID, inexistindo irregularidade. Quanto à transparência das propostas técnicas (item 3.7), reconheceu lapso na juntada ao processo SEI, comprometendo-se a providenciar a inclusão. Sobre os valores e composição das propostas (itens 3.8 a 3.12), explicou que as tarifas já incluem todos os componentes previstos e que não houve aumento financeiro adjudicado, apenas inclusão dos impostos incidentes, sendo os valores compatíveis com o padrão BID. Por fim, esclareceu os itens 3.13 e 3.14 por meio de documentos específicos, reafirmando que todos os procedimentos adotados observaram rigorosamente as normas do BID e da legislação vigente, não havendo irregularidades que comprometam a legalidade ou economicidade da contratação.

7. Encaminhados os autos à Auditoria, a Coordenadoria IV apresentou manifestação na qual ratificou os apontamentos dos itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, considerou solucionado o item 3.14, e parcialmente retificado o item 3.5, para o qual registrou a necessidade de esclarecimentos suplementares em relação à elaboração do Termo de Referência anteriormente à fase de julgamento, conforme itens 2.2 e 2.3 da norma GN 2350-9 do BID (peça 67).

8. Determinei, então, que fossem novamente intimadas a Secretaria Municipal de Saúde o Consórcio Prointec & PBLM para apresentar defesa em relação às conclusões da Auditoria (peça 68).

9. Em sua segunda manifestação, a Secretaria Municipal de Saúde destacou que as justificativas para a contratação dos serviços de consultoria já constavam do Anexo Único do Contrato de Empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), legitimando a necessidade e origem da contratação (item 3.1). A Secretaria detalhou a separação de funções entre a contratada e a UCP, afirmando que a execução, supervisão e acompanhamento dos serviços são claramente atribuídos, e que a métrica de controle adotada – baseada em horas trabalhadas e supervisão diária – atende rigorosamente ao modelo BID, afastando alegações de ausência de critérios objetivos para medição e proporcionalidade dos pagamentos (itens 3.2 e 3.3). Também informou que, a partir de outubro de 2020, os relatórios de medição passaram a discriminar as horas por bloco de atividades, aprimorando o controle contratual. Trouxe evidências documentais sobre a elaboração prévia do Termo de Referência (item 3.5) e apresentou tabelas comparativas entre os valores propostos e os valores de mercado (SIURB), buscando demonstrar que as tarifas praticadas não excederiam os parâmetros usuais (itens 3.9, 3.11 e 3.12).

Reconheceu a participação da SPDM na formação da lista curta, mas esclareceu que sua substituição foi aprovada pelo BID antes da análise das propostas técnicas, afastando qualquer hipótese de conflito de interesses (item 3.6). Por fim, confirmou a regularização da juntada das propostas técnicas ao processo SEI (item 3.7), reiterou os esclarecimentos sobre notas de empenho e despesas (item 3.13), e concluiu sustentando que todos os procedimentos adotados teriam as normas internacionais e nacionais aplicáveis (peça 75/79).

10. O Consórcio Contratado apontou que a contratação de consultoria foi expressamente prevista no Contrato de Empréstimo com o BID, sendo prática comum em projetos de grande porte, e que a separação de funções entre a UCP e o consórcio está claramente delimitada, afastando a necessidade de justificativa formal para atividades de apoio (item 3.1). A defesa sustentou a legalidade da medição por horas trabalhadas, citando a minuta padrão do BID e afastando a aplicação da Súmula 269 do TCU, restrita a contratos de TI (item 3.2). Também informou que, a partir de outubro de 2020, os relatórios passaram a discriminar as horas por bloco de atividades, aprimorando o controle contratual (item 3.3). Trouxe explicação sobre a composição dos custos, afirmando que os valores englobam tarifa SIURB, encargos, *overhead*,[1] lucro e impostos, e que a comparação com a tarifa SIURB isolada é inadequada. Além disso, apresentou comparativos com as propostas de concorrentes, com o objetivo de sustentar que seus valores não destoam do mercado e que a mesma metodologia de composição de custos foi empregada por todos os concorrentes, para cumprir os requisitos exigidos pelo BID (itens 3.9, 3.11, 3.12). Reconheceu a participação da SPDM na lista curta, mas reforçou que sua exclusão ocorreu antes da apresentação da proposta, afastando qualquer conflito de interesses (item 3.6). Confirmou a regularização da juntada dos documentos ao processo SEI (itens 3.7 e 3.14) e reiterou os esclarecimentos sobre notas de empenho e insuficiência de valores (item 3.13), alinhando-se à explicação da Secretaria Municipal de Saúde. Por fim, requereu o reconhecimento da regularidade do contrato, sustentando que todas as etapas seguiram rigorosamente as normas do BID e a legislação vigente, sem prejuízo à legalidade, transparência ou economicidade da contratação (peça 80).

11. Retornados os autos à Secretaria de Controle Externo, a Coordenadoria analisou as defesas e concluiu pela ratificação dos itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.6,

[1] *Overhead* refere-se aos custos indiretos ou despesas fixas de uma organização necessários para manter sua operação, mas que não estão vinculados diretamente à execução de uma tarefa específica. Inclui gastos com administração central, infraestrutura (aluguel, sistemas, energia), seguros e suporte logístico, sendo essencial para o cálculo do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) sobre os custos diretos de um contrato.

3.7, 3.8, 3.9 e 3.13, tal como lançados no relatório inicial, e retificou o item 3.10 em razão dos esclarecimentos prestados. Retirratificou os itens 3.5 e 3.11, que passaram a ter as seguintes redações, respectivamente: *"Não restou demonstrado que a elaboração do Termo de Referência ocorreu na primeira etapa do Processo de Seleção, contrariando os itens 2.2 e 2.3 da norma GN 2350-9 do BID"*; *"Os valores cotados na proposta vencedora para pagamento das equipes apresentam montante 15% acima dos orçados pela UCP com base na Tabela SIURB"* (peça 95).

12. Diante das inovações trazidas pela manifestação da Auditoria, determinei que os interessados fossem novamente intimados dos apontamentos apresentados (peça 96). Apresentaram resposta o Consórcio Contratado (peça 113), a Secretaria Municipal de Saúde (peça 116/119) e a Sra. Maria Cristina Honório dos Santos (peça 121/126).

13. A defesa do Consórcio Contratado reiterou os argumentos anteriormente já expostos, mas introduziu novos cálculos porcentuais acerca das diferenças de valores apontadas pela Auditoria — especificamente, sobre o fato de que a variação entre o valor orçado e o valor proposto seria de 6,27%, bem como que a diferença entre a proposta vencedora e a média das demais concorrentes seria de apenas 8,68% (itens 3.9, 3.10, 3.11 e 3.12 do Relatório de Auditoria). Além disso, trouxe um reforço argumentativo no sentido de afirmar que a SPDM não participou da elaboração da proposta técnica, em referência ao apontamento de conflito de interesses do item 3.6.

14. A Secretaria Municipal de Saúde afirmou ter realizado aprimoramento da execução contratual em resposta aos apontamentos da Auditoria, especialmente quanto aos itens 3.1, 3.2 e 3.3 do Relatório de Auditoria. Informa ter implementado ajustes formais nos relatórios de medição, com destaque para a alteração do modelo mensal exigida pela UCP, destinada a vincular as horas trabalhadas às atividades previstas no TDR, e para a comprovação da segregação de funções mediante referência ao relatório de medição de novembro/2021. Ademais, apresentou descrição detalhada e inédita das entregas materiais do Projeto Avança Saúde realizadas com apoio direto ou indireto do Consórcio Contratado, e afirmou que isso demonstrava a aderência entre a atuação contratada e os resultados do programa. No mais, reiterou as defesas já apresentadas anteriormente para os demais itens do Relatório (3.5 a 3.13), sem acréscimo de fatos ou fundamentos novos.

15. A defesa apresentada por Maria Cristina Honório dos Santos sustentou, em síntese, que sua participação no procedimento licitatório analisado foi estritamente limitada à contribuição técnica para a elaboração do Relatório de Avaliação Técnica da Comissão Especial de Licitação – CEL, nos termos da Portaria SMS nº 828/2019, sem

qualquer envolvimento com etapas de natureza administrativa, financeira, decisória ou de gestão contratual. A ex-servidora esclareceu que atuou exclusivamente na análise dos perfis das empresas concorrentes sob a ótica da experiência em saúde pública, área de sua formação e atribuição funcional, não tendo exercido função de ordenadora de despesas, tampouco participado de atividades relativas a julgamento financeiro, gerenciamento, monitoramento ou avaliação do contrato. Ressaltou, ainda, que sua contribuição ocorreu apenas em 2019, estando em férias na data de submissão do relatório técnico e afastada das atividades da CEL a partir de 2020, quando sobrevieram demandas prioritárias relacionadas à COVID-19 e a própria comissão teve sua composição alterada pela Portaria SMS nº 390/2020. Concluiu apontando que sua atuação foi episódica, limitada, técnica e estritamente conforme as competências previstas para sua designação.

16. A Auditoria, então, procedeu a uma análise suplementar das justificativas apresentadas (peça 132), incorporando um exame específico da defesa da Sra. Maria Cristina Honório dos Santos, na qual reconheceu que a participação da ex-servidora nos fatos apurados foi limitada, sem, contudo, repercussão sobre o mérito dos apontamentos. Em relação ao item 3.6, realizou novo exame do Relatório de Formação da Lista Curta e refutou a tese de que o consórcio seria chamado independentemente da participação da SPDM e concluir pela possibilidade de assimetria concorrencial. Manteve todos os demais entendimentos anteriormente firmados, com a ratificação dos itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9 e 3.12, a solução dos itens 3.4 e 3.14, a retificação do item 3.10, e a rerratificação textual dos itens 3.5, 3.11 e 3.13, cujas redações passam a constar, respectivamente: *"Não restou demonstrado que a elaboração do Termo de Referência ocorreu na primeira etapa do Processo de Seleção, contrariando os itens 2.2 e 2.3 da norma GN 2350-9 do BID"* (item 3.5); *"Os valores cotados na proposta vencedora para pagamento das equipes apresentam montante 15% acima dos orçados pela UCP com base na Tabela SIURB"* (item 3.11); e *"A NE 38.735/20 foi emitida extemporaneamente após o início da execução da despesa. Ademais, a soma das duas Notas de Empenho, R$ 3.971.729,94, não é suficiente para cobrir a despesa do exercício de 2020, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4.320/64"* (item 3.13).

17. Considerando os acréscimos de conteúdo ao teor do Relatório de Auditoria, entendi ser necessária nova intimação dos interessados, a fim de garantir o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa (peça 133). Em consequência aportaram respostas do Consórcio Prointec & PBLM (peça 152), da Secretaria Municipal de Saúde (peças 154/155); do Sr. Tiago Chaves (peça 158), e da Sra. Maria Cristina Honório dos Santos (peça 173).

18. O Consórcio Prointec & PBLM limitou-se a reiterar as razões anteriormente expostas, sem trazer novos elementos de fato ou de direito à discussão realizada nestes autos.

19. A manifestação da Secretaria Municipal da Saúde também não trouxe inovação fática ou jurídica, constituindo mera repetição das justificativas anteriormente ofertadas para todos os itens examinados. Em sua resposta, a Pasta limitou-se a reafirmar fundamentos já constantes das peças precedentes, reiterando, sem qualquer acréscimo probatório ou argumentativo, que o Termo de Referência estaria adequado (itens 3.1 a 3.3), que sua elaboração teria ocorrido na etapa correta (item 3.5), que não haveria conflito de interesses na composição da lista curta (item 3.6), que a extemporaneidade das propostas técnicas não comprometeria a lisura do certame (item 3.7), que o modelo BID dispensaria planilhas detalhadas e justificaria a ausência de cotação de despesas adicionais (item 3.8), bem como que os honorários e tarifas apresentadas não configurariam valores "muito acima do mercado" (itens 3.9, 3.11 e 3.12). Do mesmo modo, repete explicações já prestadas acerca das notas de empenho e da insuficiência do valor empenhado em 2020 (item 3.13).

20. A defesa apresentada por Tiago Chaves essencialmente reproduz os esclarecimentos já ofertados pela Secretaria Municipal de Saúde. Em sua manifestação, o servidor percorre todos os itens ratificados pela Auditoria (3.1 a 3.3, 3.5 a 3.13), destacando — sempre com base nas manifestações anteriores da Pasta — que o Termo de Referência teria sido corretamente elaborado (itens 3.1, 3.2 e 3.3), que sua criação antecederia a fase de Manifestação de Interesse (item 3.5), que não haveria conflito de interesses na formação da lista curta (item 3.6), que a extemporaneidade da juntada das propostas técnicas não afetaria a lisura do certame (item 3.7), que a modelagem BID justificaria a ausência de planilha detalhada e a estruturação dos preços apenas em honorários e despesas reembolsáveis (item 3.8), e que os honorários praticados — inclusive aqueles com variação de 15% e 30% para o Consultor Especializado Sênior — não configurariam preços "muito acima do mercado", afastando assim a necessidade de negociação prevista no item 2.26 da GN-2350-9 (itens 3.9, 3.11 e 3.12). Por fim, repisa as explicações já apresentadas sobre as Notas de Empenho emitidas no exercício de 2020 e sua diferença residual de R$ 7.450,76 (item 3.13).

21. A segunda manifestação apresentada pela Sra. Maria Cristina Honório dos Santos reafirmou o conteúdo já exposto em sua defesa anterior, esclarecendo que sua participação no processo licitatório restringiu-se à colaboração técnica na elaboração do Relatório de Avaliação Técnica, em 2019, exclusivamente quanto à análise de perfis e

experiências das empresas, conforme as normas do BID e o método SBQC, não tendo qualquer atuação nos aspectos abordados pelos itens 3.2, 3.3 e demais apontamentos do Relatório de Auditoria, que se referem à execução contratual ocorrida a partir de 2020. Nesse período, segundo afirma, já estava integralmente dedicada às atividades assistenciais decorrentes da pandemia. Reitera que nunca exerceu funções de ordenação de despesas, gerenciamento, monitoramento ou avaliação da execução do contrato (itens 3.1, 3.2, 3.3 e 3.12), funções estas atribuídas exclusivamente à UCP, conforme o próprio Termo de Referência, e que as respostas técnicas pertinentes já foram prestadas pelos gestores competentes da Secretaria.

22. A Coordenadoria IV analisou as defesas apresentadas e concluiu pela manutenção integral de todas as conclusões anteriormente firmadas nos itens classificados como ratificados (3.1, 3.2, 3.3, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.11 e 3.12), solucionados (3.4 e 3.14), retificado (3.10) e rerratificado (3.5), promovendo alteração apenas no item 3.13, cuja redação foi novamente rerratificada para restringir a irregularidade à emissão extemporânea da Nota de Empenho nº 38.735/20, suprimindo o apontamento anterior relativo à insuficiência do valor empenhado (peça 179).

23. Em seguida, a Assessoria Jurídica apresentou parecer no qual entendeu que os apontamentos técnicos formulados pela Auditoria — notadamente quanto às deficiências do Termo de Referência (itens 3.1, 3.2 e 3.3), às inconsistências do plano orçamentário (item 3.4), à ausência de demonstração de elaboração e disponibilização tempestiva do TDR na fase interna (item 3.5), à configuração de conflito de interesses na lista curta (item 3.6), à não juntada oportuna das propostas técnicas (item 3.7), à insuficiência da composição de custos da proposta vencedora (item 3.8), à ausência de negociação dos honorários em patamar acima dos valores de mercado (item 3.9), ao sobrepreço de 15% em relação à Tabela SIURB (item 3.11), à antieconomicidade da contratação (item 3.12) e à emissão extemporânea da NE 38.735/20 (item 3.13) — são fundamentados em constatações fáticas e respaldados pelas normas aplicáveis, inclusive considerando que a observância aos regulamentos do BID (art. 42, §5º, da Lei Federal nº 8.666/93) não afasta o dever de cumprimento das exigências legais e dos princípios da Administração Pública. Assinalou, ainda, que a mera existência de "não objeção" do organismo financiador não convalida falhas procedimentais ou documentos ausentes no processo administrativo. Assim, opinou, de forma conclusiva, pela irregularidade do Termo de Contrato nº 020/2020/SMS-1 (peças 183 e 184).

24. A Procuradoria da Fazenda Municipal manifestou-se expressando seu entendimento que, não obstante as reiteradas conclusões técnicas da Coordenadoria IV e

da Assessoria Jurídica pela irregularidade do ajuste, as justificativas trazidas pela Origem seriam suficientes para afastar a gravidade das impropriedades identificadas, por se tratar de falhas meramente formais, sem demonstração de dolo, má-fé ou prejuízo ao erário. Sustentou, ainda, que a contratação foi conduzida de boa-fé, em conformidade com as diretrizes do BID e com a supervisão da UCP, que os atos já produziram todos os seus efeitos e que a anulação do ajuste contrariaria os princípios da segurança jurídica, da estabilização das relações e da razoabilidade. Assim, pugnou pelo reconhecimento da regularidade do Contrato nº 020/2020/SMS-1 ou, subsidiariamente, pela aceitação dos efeitos financeiros e patrimoniais decorrentes.

25. Seguindo a instrução processual, a Secretaria Geral acompanhou os pareceres técnico e jurídico, e opinou pelo não acolhimento do ajuste em exame (peças 189/190).

26. Compulsando-se os autos, verificou-se que a Sra. Ivanilda Argenau Marques havia sido arrolada como responsável (peças 31/32), mas não havia sido intimada. A fim, então, de regularizar o exercício do contraditório e da ampla defesa, determinei sua intimação (peça 197). Em resposta, a servidora sustentou que sua atuação no processo licitatório se limitou estritamente à participação na Comissão Especial de Licitação (CEL) exclusivamente no ano de 2019, restrita ao suporte técnico na elaboração do Relatório de Avaliação Técnica, nos termos do método SBQC e das normas e procedimentos do BID, sem qualquer envolvimento posterior com a execução contratual. Alegou que sua contribuição cingiu-se à análise técnica dos perfis das empresas concorrentes, no âmbito de sua experiência em saúde pública, destacando que a composição da CEL exigia a presença de servidora efetiva, razão pela qual integrou a comissão apenas para cumprir tal requisito, permanecendo sua participação restrita a aspectos técnicos. Esclarece que, a partir de 2020, com a pandemia de COVID-19, passou a atuar exclusivamente na área assistencial, deixando de integrar a CEL por força da Portaria SMS nº 390/2020, e que jamais exerceu funções de ordenação de despesas, gerenciamento, monitoramento ou avaliação contratual — matérias relacionadas a diversos itens do Relatório de Auditoria, notadamente 3.1, 3.2, 3.3, 3.6, 3.11, 3.12 e 3.13, que dizem respeito a fases e competências alheias ao período e às atribuições que desempenhou (peça 203).

27. Analisando a defesa apresentada, a Auditoria reconheceu que a atuação da Sra. Ivanilda Argenau Marques se restringiu à atuação pontual na Comissão Especial de Licitação, limitada ao apoio técnico na elaboração do Relatório de Avaliação Técnica em 2019, em razão do afastamento posterior por conta da pandemia. Contudo, a Especializada consignou que tal participação, evidenciada por sua assinatura no Relatório de Avaliação

Técnica (peça 13), caracterizou contribuição direta para a fase de qualificação dos consórcios e, portanto, atrai a responsabilidade da servidora pelos apontamentos considerados irregulares. Assinalou, ainda, que a interessada não apresentou justificativas capazes de afastar as irregularidades registradas nos itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.11, 3.12 e nos itens 3.5 e 3.13 (ambos rerratificados), razão pela qual manteve integralmente as conclusões constantes da manifestação anterior (peças 203/214).

28. No exame da manifestação apresentada pela Sra. Ivanilda Argenau Marques, a Assessoria Jurídica consignou que os argumentos expendidos limitaram-se a sustentar sua ilegitimidade passiva, por entender que sua participação na Comissão Especial de Licitação teria sido pontual e restrita à definição de especificações técnicas em 2019, sem envolvimento posterior na execução contratual. Todavia, o Órgão Jurídico destacou que tais alegações não enfrentaram o conteúdo material dos apontamentos da Auditoria, nem infirmaram a constatação de que a interessada participou diretamente das etapas que embasaram irregularidades relevantes, notadamente aquelas associadas aos itens 3.6 (conflito de interesses na lista curta) e 3.7 (ausência de propostas técnicas no processo), uma vez que seu nome consta nos documentos formadores do Relatório de Avaliação Técnica (peça 13) e da Lista Curta (peça 14), bem como na atribuição de notas (peça 20). Diante disso, e reiterando o caráter eminentemente técnico dos achados, a Assessoria Jurídica concluiu que a manifestação da servidora não trouxe elementos capazes de afastar ou mitigar as irregularidades apontadas nos itens 3.1 a 3.3 e 3.5 a 3.13, mantendo integralmente sua posição anterior pela irregularidade da contratação (peças 220/221).

29. A Procuradoria da Fazenda Municipal, em sua manifestação, reafirmou que o contrato 020/2020/SMS-1 foi celebrado sob estrita observância das normas específicas do BID aplicáveis ao financiamento internacional, nos termos do art. 42, §5º, da Lei nº 8.666/93, ressaltando que a contratação da consultoria constituía medida de mitigação de risco recomendada pelo próprio organismo financiador e expressamente prevista no Contrato de Empréstimo 4641/OC-BR. Sustenta que o Termo de Referência e o modelo de remuneração por tempo (*Time-Based Contract*) atenderam aos padrões técnicos do BID, assegurando julgamento objetivo e adequada aferição dos serviços (itens 3.1, 3.2, 3.3 e 3.8), que as variações de preço frente à Tabela SIURB permaneceram dentro de parâmetros razoáveis para contratações SBQC, não configurando antieconomicidade nem impondo renegociação (itens 3.9, 3.11 e 3.12), e que não houve conflito de interesses, uma vez que a SPDM foi excluída antes da fase de propostas, com “não objeção” do Banco (item 3.6). A Procuradoria também afirma que os lapsos formais relativos à juntada tardia das propostas técnicas e ao reforço de empenho foram sanados sem prejuízo ou violação às normas

orçamentárias (itens 3.7 e 3.13). Conclui defendendo o integral acolhimento do contrato, pois inexistentes irregularidades materiais, prejuízo ao erário, má-fé ou dolo de agentes públicos. Subsidiariamente, requer o reconhecimento da validade e dos efeitos jurídicos já produzidos, em respeito à segurança jurídica e aos arts. 20 a 22 da LINDB (peça 224).

30. Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral acompanhou os Órgãos Técnicos preopinantes no sentido de que a defesa apresentada pela servidora não foi capaz de afastar os apontamentos remanescentes, de modo que opinou pela irregularidade do Termo de Contrato nº 020/2020/SMS-1/Contratos, registrando a necessidade de observância dos artigos 20 e 21 da LINDB, caso o ajuste não seja acolhido por esta Egrégia Corte (peças 226/227).

31. Registro que, durante a instrução processual do TC/008916/2020 foram recebidos ofícios do Ministério Público do Estado de São Paulo (peças 85, 92, 177) solicitando informações para subsidiar a apuração realizada no Inquérito Civil nº 14.0695.0000559/2021 pela 1ª Promotoria de Justiça e do Patrimônio Público e Social, que versava sobre possíveis irregularidades na contratação de obras para reforma da UBS Parque São Rafael, no âmbito do Projeto Avança Saúde São Paulo. Verificou-se que o objeto da apuração do *Parquet* não guarda relação direta com o objeto deste processo fiscalizatório, mas, não obstante, foi possível constatar em publicação de 23/03/2023 do Diário Oficial que o Inquérito Civil referido teve sua promoção de arquivamento homologada pelo Conselho Superior do Ministério Público Estadual.

32. Passo, agora, à análise do TC/008917/2020, cujo objeto consiste no acompanhamento da execução do Contrato nº 020/2020/SMS-1/Contratos, com período de abrangência de março a julho de 2020, no montante fiscalizado de R$ 1.570.400,63 com despesas liquidadas e pagas. A Secretaria de Controle Externo apresentou Relatório Preliminar (peças 26/27) no qual foram registradas as seguintes infringências:

> **4.1.** O Termo de Referência (TDR) e proposta vencedora não constam do termo contratual, além do objeto previsto no TDR, que traz a descrição dos serviços, não possuir critérios objetivos. Assim, não há como aferir os serviços prestados para garantir a proporcionalidade aos efetivos pagamentos efetuados com o produto entregue (subitem 3.2);
>
> **4.2.** Não consta do Apêndice C do Termo de Contrato a listagem do pessoal contratado pela empresa consultora apresentada na proposta técnica, restando prejudicada a conferência da composição do Pessoal do Contrato (subitem 3.2.1);
>
> **4.3.** O consultor Assistente de Redes de Atenção é servidor público federal efetivo do Hospital São Paulo, cuja mantenedora é a OS SPDM, integrante inicial do consórcio na elaboração da lista curta, evidenciando infringência ao Manual BID, item 1.11 (subitem 3.2.1);

4.4. A quantidade das contratações dos consultores não segue o estabelecido no TDR (subitem 3.2.1);

4.5. As atividades realizadas pelos consultores são díspares das atividades contratadas (subitem 3.2.2);

4.6. Os valores mensais pagos aos consultores estão 30% acima dos valores contratados e 153% acima dos valores de mercado para cada função (subitem 3.2.2);

4.7. Na composição da UCP há duas Coordenações (Coordenador Setorial Financeiro e Contabilidade e Coordenador Setorial de Planejamento e Obras) que são exercidas irregularmente por pessoas que não fazem parte do Quadro de Servidores da PMSP e que são oriundas de outras contratações de serviços de consultoria pagas com recursos do BID (subitem 3.3);

4.8. Para medição dos serviços do mês de junho/2020, foi utilizado o mesmo relatório do mês de Abril/2020, denotando fragilidade na fiscalização dos serviços por parte do fiscal do contrato (subitem 3.4.1);

4.9. Os relatórios mensais de atividades não demonstram quantas horas de cada profissional foi utilizada para cada serviço, fragilizando o controle e impossibilitando a aferição da razoabilidade de recursos demandados e da efetiva execução da quantidade de horas faturadas no período (subitem 3.4.1);

4.10. A instrução dos processos e os pagamentos realizados são irregulares, visto que não seguem o estipulado na Portaria SF 92/2014 e o previsto no contrato. Também não há demonstração dos consultores nas GFIP's, bem como não há apresentação da folha de pagamento contendo os prestadores de serviços contratados (subitem 3.4.1).

33. Apesar de os Termos de Contrato 026/2020/SMS-1/Contratos e 027/2020/SMS-1/Contratos não fazerem parte do acompanhamento realizado nos autos do TC/008917/2020, a Auditoria considerou necessário reportar infringências nas referidas avenças, por serem correlatadas ao mesmo Projeto Avança Saúde SP e possuírem relação direta com o objeto do Termo de Contrato nº 020/2020/SMS-1/Contratos. Assim, a Coordenadoria IV registrou os seguintes apontamentos complementares:

4.11. Os consultores contratados por meio do Termos de Contrato 026/2020/SMS-1/Contratos e 027/2020/SMS-1/Contratos possuem relação direta com a PMSP, caracterizando conflito de interesses conforme Manual BID item 1.11 (subitens 3.3.1 e 3.3.2);

4.12. As contratações efetuadas por meio dos Termos de Contrato 026/2020/SMS-1/Contratos e 027/2020/SMS-1/Contratos são irregulares, pois foram efetuadas para adequarem remunerações dos contratados que eram servidores municipais, caracterizando desvio de finalidade e vício de motivação, cabendo apuração de nulidade do contrato e instauração de procedimento de responsabilização para devolução dos valores pagos indevidamente aos cofres do Município (subitens 3.3.1 e 3.3.2).

34. Foram, então, intimados a Secretaria Municipal da Saúde, o Consórcio Contratado e os indicados pela Auditoria como Responsáveis (peça 28), tendo todos apresentado manifestação, à exceção do Sr. Humberto Emmanuel Schmidt Oliveira e do Sr. Tiago Chaves, que deixaram transcorrer *in albis* o prazo fixado para tanto (peça 65).

35. Em sede de contraditório quanto às irregularidades sintetizadas nos itens 4.11 e 4.12 do Relatório Preliminar de Auditoria — que imputam, respectivamente, conflito de interesses e desvio de finalidade na celebração do Termo de Contrato nº 027/2020, —, a defesa do Sr. Tiago Chaves (peça 47) sustenta a licitude do ajuste, demonstrando preliminarmente que sua exoneração do cargo público antecedeu a nova contratação. Prossegue arguindo a validade do procedimento afirmando que o artigo 42, §5º, da Lei Federal nº 8.666/93, então vigente, legitimava a adoção das diretrizes de aquisição do organismo financiador internacional, corroborada, *in casu*, pela emissão expressa de "não objeção" pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a contratação direta da consultoria individual. Ademais, sua peça defensiva apoiou-se em parecer da Secretaria Municipal de Justiça que, ao afastar a incidência de restrições da Lei Municipal nº 17.273/2020 por pendência de regulamentação, descaracterizou o conflito de interesses, redefinindo a situação como uma "conjunção de interesses" justificada pela experiência pregressa e especialização do contratado, essenciais à continuidade e eficiência da execução do projeto.

36. A defesa conjunta do Sr. Luiz Mário Tortorello e do Consórcio Prointec & PBLM (peça 50) rechaçou integralmente os apontamentos, sustentando, preliminarmente, quanto à indefinição do objeto e critérios de medição (item 4.1), que o ajuste segue o modelo padrão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para serviços complexos com remuneração baseada no tempo (*Time-Based*), cujas diretrizes de financiamento prevalecem e validam a aferição por horas trabalhadas, estando escopo e custos detalhados na Proposta Técnica e Ata de Negociação que integram o contrato. No que tange à ausência de listagem de pessoal e comprovações em GFIP (itens 4.2 e 4.10), a defesa arguiu que a documentação da proposta supriu a identificação da equipe e que a ausência de registros previdenciários decorre da contratação legítima de subconsultores como pessoas jurídicas, e não celetistas. Acerca do suposto conflito de interesses envolvendo consultor assistente (item 4.3), negou qualquer vínculo deste com a Organização Social SPDM, enquadrando o profissional nas exceções do Manual do BID aplicáveis a docentes e pesquisadores públicos. Relativamente às divergências quantitativas e qualitativas na execução e documentação (itens 4.4, 4.5, 4.8 e 4.9), justificou a readequação da equipe — com maior uso de técnicos de apoio devido ao trabalho remoto imposto pela pandemia de COVID-19 — e defendeu a suficiência dos

relatórios gerenciais conforme o modelo contratado, classificando a duplicidade de arquivos em medição como mero erro material sanável. Por fim, rejeitou a alegação de sobrepreço e desproporcionalidade nos pagamentos (item 4.6), atribuindo a conclusão da auditoria a um equívoco metodológico que comparou valores efetivamente pagos (acrescidos de tributos e encargos) com os valores de referência líquidos da proposta inicial, demonstrando a regularidade matemática e contratual dos desembolsos.

37. A defesa de Marcos Scarpi Costa, quanto às irregularidades detalhadas no item 3.3.1 e sintetizadas nos apontamentos 4.7, 4.11 e 4.12 do Relatório Preliminar de Auditoria, afirmou haver equívoco fático quanto à sua participação no Conselho Fiscal da PRODAM, que teria sido encerrada em 201, e que seu pedido de aposentadoria antecedeu as tratativas da nova contratação. Asseverou que o ajuste possui fundamento de validade no artigo 42, §5º, da Lei Federal nº 8.666/93 e no Decreto Municipal nº 58.469/2018, dispositivos este que legitimariam a estrutura da Unidade de Coordenação do Projeto (UCP) e a prevalência das diretrizes de aquisição do organismo financiador internacional. E ainda quanto a esse ponto, indicou que houve emissão de "não objeção" pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a contratação direta. Ademais, trouxe parecer da Secretaria Municipal de Justiça que, ao analisar a Lei Municipal nº 17.273/2020, afastou sua aplicabilidade por ausência de regulamentação, redefinindo a situação não como conflito, mas como uma "conjunção de interesses" entre a Administração e o particular, essencial à continuidade técnica e eficiência da gestão financeira do projeto (peça 62).

38. A Secretaria Municipal da Saúde esclareceu, quanto aos itens 4.3, 4.4 e 4.5, que a flexibilidade na alocação de horas seria inerente à eficiência da execução contratual e que as atividades desempenhadas guardam estrita pertinência com as funções de apoio à Unidade de Coordenação do Projeto (UCP), inexistindo vínculo do consultor assistente com a Organização Social integrante do consórcio. No tocante à economicidade e regularidade dos pagamentos (itens 4.6, 4.9 e 4.10), a Pasta asseverou que a metodologia de cálculo da auditoria desconsiderou a estrutura de formação de preços (encargos, *overhead* e lucro) validada pelo BID, classificou a duplicidade de relatório (item 4.8) como mero erro material de *upload* já saneado, e reiterou a suficiência da documentação apresentada para os desembolsos. Por fim, relativamente à estrutura da UCP e às contratações conexas (itens 4.7, 4.11 e 4.12), sustentou a legalidade das nomeações com fundamento no artigo 4º, §2º, do Decreto Municipal nº 58.469/2018 e na "não objeção" do organismo financiador internacional. Outrossim, afastou as teses de conflito de interesses e desvio de finalidade com base em parecer da Secretaria Municipal de Justiça

que identificou, *in casu*, uma "conjunção de interesses" essenciais à administração (peça 64).

39. Após a análise das manifestações prévias, a Auditoria apresentou Relatório Conclusivo (peças 71/72) com os seguintes apontamentos de infringências e impropriedades:

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);

4.10. Os consultores contratados possuem relação direta com a PMSP, caracterizando conflito de interesses, em infringência às políticas do BID e à LM n.º 17.273/2020 (subitens 3.3.1 e 3.3.2);

4.11. As contratações dos consultores foram efetuadas para adequarem a remuneração dos contratados, que eram servidores municipais, caracterizando desvio de finalidade e vício de motivação (subitens 3.3.1 e 3.3.2);

> **4.12.** A prorrogação dos TCs 026/2020/SMS-1/Contratos e 027/2020/SMS-1/Contratos não contou com não-objeção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (subitem 3.3.2).

40. Determinei, então, que a Secretaria Municipal da Saúde, o Consórcio Contratado e os Responsáveis fossem instados ao exercício do contraditório e da ampla defesa (peça 73). Todos os intimados se manifestaram, à exceção do fiscal do contrato, o Sr. Humberto Emmanuel Schmidt Oliveira (peça 97).

41. O Consórcio Prointec & PBLM sustentou, quanto à suposta ausência de critérios objetivos de fiscalização (item 4.1), que a modalidade de remuneração baseada no tempo (*Time-Based*) segue as diretrizes mandatórias do Banco Interamericano de Desenvolvimento para serviços complexos, validada contratualmente. No tocante à composição da equipe e escopo (itens 4.2, 4.3 e 4.4), afirmou não haver conflito de interesses envolvendo servidor federal, com base nas exceções normativas do BID e na ausência de vínculo com a esfera municipal. Justificou as variações quantitativas pela flutuação da demanda e restrições pandêmicas, e esclareceu que a "supervisão de reformas" constituiu, em verdade, atividade de apoio técnico, tratando-se de impropriedade terminológica já saneada. Relativamente às divergências financeiras e documentais (itens 4.5 a 4.9), afirmou a regularidade dos pagamentos a consultores sêniores e a exatidão da carga horária de 184 horas, tendo atribuindo as inconsistências a erros materiais de digitação no relatório ou de *upload* de arquivos. E, por fim, defendeu que a metodologia da auditoria desconsiderou a incidência de encargos, *overhead* e tributos na formação da tarifa (peças 90/91).

42. A Secretaria Municipal da Saúde sustentou, quanto à suposta ausência de critérios objetivos de fiscalização (item 4.1), que o controle qualitativo era exercido cotidianamente pela Administração e corroborado pela efetiva entrega dos produtos e cumprimento das cláusulas pactuadas com o organismo financiador. No tocante à composição técnica e execução do escopo (itens 4.2, 4.3 e 4.4), a Pasta defendeu a regularidade da contratação do servidor federal com base nas exceções de notória especialização e natureza única previstas nas políticas do BID. Prosseguiu justificando as oscilações de carga horária pela demanda flutuante do projeto, o que estaria amparado contratualmente. Qualificou a atuação em reformas (item 4.4) como mero apoio técnico à fiscalização estatal, suprindo lacuna temporária de empresa específica. Relativamente às inconsistências documentais e financeiras (itens 4.5 a 4.9), a defesa reconheceu falhas formais de *upload* e erros materiais de digitação em relatórios, como a troca de nomenclatura de sênior/pleno e carga horária. Todavia, sustentou a correção aritmética dos pagamentos efetuados e comprometeu-se com o aprimoramento dos relatórios

gerenciais e inclusão de folhas de frequência. Por derradeiro, no que tange às contratações conexas de consultores individuais e suas prorrogações (itens 4.10, 4.11 e 4.12), a Secretaria afirmou não haver conflito de interesses nem desvio de finalidade, amparando-se na prévia desincompatibilização dos ex-servidores, na ausência de vedação para participação no julgamento do consórcio (ente distinto da empresa individual) e na validade da "não objeção" exarada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, a qual, segundo interpretação jurídica da Pasta, abarcaria a totalidade do prazo de 48 meses do projeto (peça 92).

43. Em sede de manifestação sobre o Relatório Conclusivo, a defesa de Tiago Chaves (peça 94) ratificou os termos de sua peça inaugural e reproduziu os fundamentos técnicos e jurídicos apresentados pela SMS para afastar as irregularidades apontadas nos itens 4.10, 4.11 e 4.12. Sustentou, assim, a inexistência de óbice à sua contratação, transcrevendo o entendimento da Pasta de que sua exoneração precedeu o vínculo com o BID e que sua atuação pretérita na comissão de licitação restringiu-se ao certame do Consórcio, entidade distinta de sua empresa individual. No tocante ao suposto desvio de finalidade, a defesa apropriou-se da interpretação dada pela SMS à justificativa de "dificuldade de remuneração", arguindo que tal expressão denota a escassez de quadros qualificados no mercado com a dupla competência (técnica e de gestão pública) necessária, configurando, conforme parecer da Secretaria de Justiça, uma "confluência de interesses" e não um conflito. Por fim, quanto à prorrogação contratual, reproduziu também a tese da Administração de que a "não objeção" original do organismo internacional abarcava o ciclo total de 48 meses do projeto, validando as renovações sucessivas.

44. Por sua vez, a defesa de Marcos Scarpi Costa (peça 96) adota estratégia semelhante de adesão integral aos argumentos da Pasta da Saúde, rechaçando, preliminarmente, a imputação de vínculos concomitantes com estatais municipais ao esclarecer que seu desligamento dos conselhos da PRODAM e SP Obras deu-se em períodos anteriores ao ajuste. Quanto ao mérito das irregularidades de conflito de interesses e desvio de finalidade (itens 4.10 e 4.11), o defendente transcreveu a argumentação da SMS e o parecer da Secretaria de Justiça para sustentar que, dada a ausência de regulamentação da Lei Municipal nº 17.273/2020 à época, a contratação de servidor aposentado para consultoria especializada não configuraria ilegalidade, mas sim uma "conjunção de interesses" estratégica para a execução do projeto financiado. Relativamente à extensão contratual (item 4.12), reproduziu a justificativa oficial da UCP de que a anuência do banco financiador, embora formalizada em contrato inicial de 12 meses, contemplava o planejamento orçamentário, sem a necessidade de novas aprovações formais para os aditivos subsequentes.

45. A Coordenadoria IV analisou as defesas e documentos apresentados e proferiu manifestação na qual considerou o item 4.7 solucionado, porque verificou que no processo SEI 6018.2020/0043483-7 foi juntado o Relatório Mensal de Medição da competência de junho de 2020, com o valor correspondente ao constante da Nota Fiscal anteriormente apresentada. Os demais apontamentos dos itens 4.1 a 4.6 e 4.8 a 4.12 foram ratificados (peça 103).

46. A Assessoria Jurídica opinou pela irregularidade da execução contratual, acompanhando integralmente os apontamentos da fiscalização e afastando as teses defensivas apresentadas. No tocante à gestão contratual (item 4.1), o parecer asseverou que a aplicação das normas do organismo financiador, autorizada pelo art. 42, §5º da Lei Federal nº 8.666/93, não exime a Administração de observar os requisitos legais de critérios objetivos de fiscalização quando não houver conflito direto com as regras do banco, o que não teria ocorrido na espécie. Quanto às inconsistências operacionais e financeiras (itens 4.3 a 4.9), o Órgão Jurídico ratificou as constatações fáticas de descumprimento contratual na composição das equipes e desvios de função (supervisão de obras), além de confirmar as falhas na liquidação da despesa em desacordo com o Decreto Municipal nº 54.873/14. Relativamente aos vícios nas contratações de consultores (itens 4.2, 4.10, 4.11 e 4.12), a Assessoria entendeu pela aplicabilidade da Lei Municipal nº 17.273/20, sustentando que suas vedações ao conflito de interesses possuiriam eficácia imediata independentemente de regulamentação, descaracterizando a excepcionalidade técnica do servidor federal contratado. Por fim, apontou vício de motivação na justificativa de "dificuldade de remuneração", por não constarem nos autos elementos para avaliar as contratações (peças 105/106).

47. A Procuradoria da Fazenda Municipal sustentou que a Pasta deveria ser cientificada do parecer da Assessoria Jurídica, que teria introduzido óbices jurídicos às contratações dos consultores, para que lhe fosse franqueada nova oportunidade de se pronunciar nos autos (peça 109). Esta Relatoria acolheu o pleito do Órgão Fazendário e determinou que a Secretaria, o Consórcio Contratado e os demais Responsáveis e Interessados fossem intimados (peça 110). Todos os intimados apresentaram novas manifestações, à exceção, novamente, do Sr. Humberto Emmanuel Schmidt Oliveira (peça 139).

48. O Sr. Marcos Scarpi Costa reiterou integramente os fundamentos fáticos e jurídicos expendidos nas peças anteriores para afastar as imputações de conflito de interesses e desvio de finalidade. Inovou, no entanto, em relação à regularidade da

prorrogação contratual (item 4.12), ao trazer cópia do Ofício CBR-381/2022 no qual o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) manifestou expressa "não objeção" à celebração do 2º Termo Aditivo (peça 127).

49. Valendo-se dos mesmos argumentos, o Sr. Tiago Chaves reiterou não haver conflito de interesses e desvio de finalidade (itens 4.10 e 4.11) em razão de sua exoneração prévia e da validação dada pela Secretaria. Também trouxe a informação de que no Ofício CBR-481/2022, o BID externou “não objeção” específica em relação ao 2º Termo de Aditamento (peça 129).

50. O Sr. Edson Aparecido dos Santos, na qualidade de ex-Secretário Municipal da Saúde, argumentou, quanto aos apontamentos de ordem técnica e financeira (itens 4.1 a 4.9), que as divergências nas medições e na descrição de atividades — especificamente a imputação de "supervisão de reformas" — constituíram meros erros de semântica ou equívocos materiais de digitação, já objeto de solicitação de retificação via errata e saneamento junto ao consórcio, não implicando prejuízo ao erário ou deficiência na fiscalização, a qual é exercida *in loco* pela coordenação da Unidade de Coordenação do Projeto. No tocante aos vícios imputados às contratações de consultores e do servidor federal (itens 4.2, 4.10, 4.11 e 4.12), a defesa reproduziu integralmente os posicionamentos anteriores da Secretaria, defendendo o enquadramento nas exceções normativas de "conhecimento excepcional" previstas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a inexistência de conflito de interesses dado o prévio desligamento dos ex-servidores municipais, amparando-se na validação jurídica interna e na emissão de "não objeção" pelo organismo financiador, a qual teria abarcado a totalidade do ciclo contratual (peça 130).

51. Em sede de manifestação complementar frente às conclusões ratificadas pela Unidade Técnica e Assessoria Jurídica, a defesa do Consórcio Prointec & PBLM (peça 133) reiterou a licitude do modelo de contratação e execução sob a égide normativa do BID, inovando a instrução processual mediante a juntada de documentação retificadora e comprobatória de aprimoramento dos controles internos. No que tange à suposta ausência de critérios objetivos e deficiência no detalhamento das medições (itens 4.1 e 4.8), acostou o Relatório Mensal de Atividades de março de 2022 como prova da evolução na transparência e na vinculação das horas trabalhadas aos blocos de atividades pactuados. Relativamente às inconsistências materiais apontadas na descrição de serviços e liquidação de despesas, especificamente a imputação de atividade de "supervisão de obras" (item 4.4) e as divergências de cargo e carga horária de consultores (itens 4.5 e 4.6), a defesa apresentou "Erratas" referentes aos relatórios de março a julho de 2020, visando sanear

formalmente os registros para constar "apoio ao gerenciamento" e retificar os dados funcionais, sustentando a inexistência de prejuízo ao erário ou de desvio de escopo. Por fim, quanto à composição da equipe técnica (itens 4.2 e 4.3), reiterou a tese de ausência de conflito de interesses na contratação de servidor federal docente e justificou a flutuação do quantitativo de pessoal pela dinâmica variável de demanda do projeto.

52. A Secretaria Municipal da Saúde defendeu a regularidade da gestão contratual, argumentando, quanto à suposta ausência de critérios objetivos (item 4.1), que a fiscalização qualitativa foi exercida *in loco* pela coordenação da UCP e corroborada pela entrega de produtos vinculados às cláusulas de empréstimo, tendo sido determinado o aprimoramento dos relatórios gerenciais para melhor evidenciar as atividades. No tocante à composição da equipe e escopo (itens 4.2, 4.3 e 4.4), reiterou o enquadramento do servidor federal nas exceções de "conhecimento excepcional" do BID, justificou as oscilações de pessoal pela demanda dinâmica do projeto e classificou a menção à "supervisão de reformas" como erro semântico sanável via errata. Relativamente às inconsistências financeiras e documentais (itens 4.5 a 4.9), reconheceu falhas materiais de *upload* e erros de digitação em cargos e cargas horárias. Asseverou, contudo, a correção matemática dos valores efetivamente pagos e a ausência de prejuízo ao erário, comprometendo-se a instituir a exigência de folhas de frequência e certidões de regularidade fiscal para robustecer a instrução dos processos de pagamento. Por derradeiro, quanto às contratações conexas de consultores individuais (itens 4.10, 4.11 e 4.12), sustentou a legalidade dos ajustes com base na prévia desincompatibilização dos profissionais e na expressa emissão de "não objeção" pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, inclusive para as prorrogações contratuais citadas (peças 137/138)

53. Em derradeira manifestação, a Auditoria (peça 147) ratificou as infringências dos itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11 e 4.12 por entender que as defesas não lograram trazer elementos de fato ou de direito que alterassem as conclusões anteriormente expostas. Manteve o item 4.7 como solucionado e, para o item 4.5, trouxe a seguinte redação rerratificada: *"A 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, demonstra a fragilidade nas medições quanto a apuração dos quantitativos e valores (subitem 4.5 do Relatório Conclusivo – Peça 71, fl. 49)".*

54. A Assessoria Jurídica, a seu turno, ratificou integralmente o opinativo pela irregularidade da execução contratual, sustentando, preliminarmente quanto à gestão (item 4.1), que a adoção de normas de organismo internacional não exime a Administração

da observância aos preceitos da Lei Federal nº 8.666/93 quando inexistente conflito direto, sendo insuficiente a mera "não objeção" do banco para sanar a falta de critérios objetivos. No tocante às inconsistências operacionais e financeiras (itens 4.3 a 4.9 e 4.12), o Órgão Jurídico corroborou as constatações fáticas de descumprimento contratual, falhas na liquidação da despesa e ausência de anuência formal para prorrogações. Por fim, relativamente aos vínculos funcionais dos consultores (itens 4.2, 4.10 e 4.11), o parecer considerou incabível a tese de inaplicabilidade da Lei Municipal nº 17.273/2020. Descaracterizou a excepcionalidade técnica alegada para a contratação do servidor federal e apontou vício de motivação nas contratações destinadas à adequação remuneratória de ex-servidores municipais (peças 149/150).

55. A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pela regularidade da execução contratual, divergindo dos posicionamentos da Auditoria e da Assessoria Jurídica ao acolher expressamente as razões de defesa apresentadas pela Secretaria Municipal da Saúde, as quais considerou suficientes para justificar os atos questionados nos itens 4.1 a 4.12. O Órgão Fazendário sustentou que, à luz dos princípios da boa-fé e da segurança jurídica, os elementos trazidos aos autos demonstram a inexistência de dolo, má-fé ou de prejuízo efetivo e concreto ao erário, devendo os atos administrativos gozar de presunção de legitimidade diante da ausência de prova em contrário. Requereu que as inconsistências remanescentes sejam relevadas como impropriedades meramente formais, pugnando pelo acolhimento da execução ou, subsidiariamente, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros decorrentes da estabilização das relações pactuadas (peça 153).

56. Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da execução contratual, sustentando que as justificativas apresentadas não lograram elidir as infrações, com exceção do apontamento 4.7, considerado solucionado. Reforçou a importância da falha de ausência de critérios objetivos e métricas de proporcionalidade (item 4.1), o que, somado à deficiência nos relatórios de medição (item 4.8), entende comprometer a fiscalização e a economicidade da avença. No tocante às inconsistências na execução e liquidação (itens 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 e 4.9), rejeitou a tese de meros erros formais ou de digitação, ratificando o desvio de função na supervisão de obras e a falta de comprovação documental idônea para as divergências de horas e cargos no período auditado. Por fim, corroborou integralmente a manutenção das irregularidades atinentes às contratações de consultores e servidores (itens 4.2, 4.10, 4.11 e 4.12), reconhecendo a configuração de conflito de interesses e desvio de finalidade, e remeteu ao Plenário a decisão quanto ao pedido da Procuradoria da Fazenda para reconhecimento dos efeitos financeiros (peça 155).

57. Registro, por derradeiro, que, durante a instrução processual do TC/008917/2020 foram recebidos ofícios do Ministério Público do Estado de São Paulo (peças 68, 142) solicitando informações para subsidiar a apuração realizada no Inquérito Civil nº 14.0695.0000559/2021 pela 1ª Promotoria de Justiça e do Patrimônio Público e Social, que versava sobre possíveis irregularidades na contratação de obras para reforma da UBS Parque São Rafael, no âmbito do Projeto Avança Saúde São Paulo. Verificou-se que o objeto da apuração do *Parquet* não guarda relação direta com o objeto deste processo fiscalizatório, mas, não obstante, foi possível constatar em publicação de 23/03/2023 do Diário Oficial que o Inquérito Civil referido teve sua promoção de arquivamento homologada pelo Conselho Superior do Ministério Público Estadual.

58. É o relatório.

VOTO

1. Em julgamento os processos TC/008916/2020 e TC/008917/2020, que versam sobre a análise formal e o acompanhamento da execução de uma mesma avença, o Contrato nº 020/2020/SMS-1/Contratos, 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. Começo a análise pelo TC/008916/2020, no qual, após a instrução processual, Auditoria apontou como remanescentes os itens 3.1, 3.2, 3.3, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.11, 3.12 e 3.13.

3. No item 3.1, a infringência foi apresentada pela Coordenadoria IV com a seguinte redação: *"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"*.

4. A análise do item 3.1 revela que a irregularidade apontada pela Auditoria incide sobre duas dimensões complementares. A primeira refere-se à ausência de justificativa formal, tempestiva e documentada, no âmbito da fase interna do procedimento, quanto à impossibilidade de execução direta, pela Unidade de Coordenação

do Projeto (UCP) da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), das atividades posteriormente atribuídas à consultoria. A segunda dimensão diz respeito à falta de definição objetiva das atividades da consultoria no Termo de Referência, uma vez que o documento teria estabelecido, com clareza e precisão, a segregação das responsabilidades entre a Administração e a contratada, tampouco delimitou escopo técnico e funcional que evitasse sobreposição com atividades típicas da UCP.

5. Ao analisar os autos, em especial os documentos trazidos do processo administrativo de contratação, constata-se que não é possível encontrar um documento único que compile todos os elementos fáticos e jurídicos hábeis a demonstrar que a Unidade de Coordenação do Projeto (UCP) da Secretaria Municipal da Saúde não conseguiria executar diretamente os serviços.

6. No entanto, a ausência de um documento único consolidado não significa ausência de justificativa. Os elementos justificadores encontram-se dispersos, mas presentes, na documentação que integra o processo. Previamente à celebração do empréstimo o Banco Interamericano de Desenvolvimento realizou uma análise denominada PACI (Plataforma de Análise de Capacidade Institucional). Essa ferramenta é utilizada pelo BID para avaliar e classificar os riscos institucionais e fiduciários dos projetos que serão financiados por aquela instituição.

7. Essa análise PACI integrou a proposta de empréstimo para o Município de São Paulo (peça 154, que reproduz o SEI 060411123) na qual constou expressamente que o risco fiduciário do projeto era considerado médio por falta de conhecimentos sobre políticas de gestão financeira de aquisição do BID por parte das equipes da Secretaria Municipal da Saúde e da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, e que a mitigação desse risco se daria pela criação de uma Unidade de Coordenação do Projeto e pela contratação de uma empresa de apoio ao gerenciamento.

8. O Contrato de Empréstimo 4641/OC-BR (peça 09) estabeleceu, então, a obrigação de contratação de uma empresa de apoio sob a forma consultoria, nos termos do item IV, cláusula 4.03 do Anexo Único: *"O Órgão Executor contratará ainda uma empresa de apoio à UCP, conforme os termos estabelecidos no ROP".* Os recursos para o custeio desses serviços de apoio à gestão foram também expressamente previstos como oriundos do financiamento BID, conforme Componente IV, item 2.06 do referido Anexo Único.

9. Ou seja, dessa documentação é válido inferir que o próprio ente financiador considerou a consultoria como elemento indispensável para execução do projeto e impôs essa condição. A Municipalidade não poderia simplesmente descartar essa exigência do BID, sob pena de inviabilizar a contratação do empréstimo e a execução de um projeto de relevância para o sistema de saúde municipal. Assim, quando considerados esses elementos esparsos como um conjunto, a contratação encontra justificativa suficiente, ainda que não compilada em documento único.

10. Em conclusão, embora não exista documento único consolidado, a verificação sistemática dos elementos de instrução presentes nos autos demonstra que a impossibilidade de execução direta pela UCP estava adequadamente justificada. A ausência de compilação em documento único não caracteriza irregularidade.

11. A segunda dimensão do item 3.1 diz respeito ao que a Auditoria entende como falta de definição objetiva das atividades da consultoria no Termo de Referência (TDR). A respeito, revisando os elementos contidos nos autos, entendo que o TDR estabelece uma adequada segregação de funções entre a Unidade de Coordenação do Projeto e a empresa de consultoria contratada, suficiente para não haver confusão entre as atribuições. O documento, constante da peça 12, desenha uma relação hierárquica e funcional onde a UCP detém o poder decisório, estratégico e de fiscalização, enquanto a consultoria atua como um braço de apoio técnico e operacional, estritamente subordinado à primeira.

12. O objeto, detalhado na Seção 6, estabelece como escopo geral o *"apoio à UCP na execução do Projeto*". O uso reiterado do termo "apoio", como se depreende da Seção 6, não é fortuito, ele estabelece a premissa fundamental de que a consultoria não substitui a UCP, mas a instrumentaliza para o bom desempenho de suas funções.

13. A análise dos verbos utilizados para descrever as atribuições de cada entidade – da Unidade de Coordenação do Projeto e da Consultoria que viria a ser contratada – é um forte indicativo dessa separação. As funções da UCP, descritas na Seção 4 do TDR, são caracterizadas por verbos de comando, gestão e decisão: coordenar, assessorar o Coordenador Geral, supervisionar, articular, aprovar, elaborar pareceres técnicos. Em contrapartida, as atividades da consultoria, detalhadas na Seção 6.2, são definidas por verbos de execução e suporte, quase invariavelmente seguidos da ressalva de subordinação: apoiar, elaborar relatórios para preparar documentação, manter atualizações, operacionalizar sistemas.

14. A cláusula de subordinação explícita, repetida sistematicamente ao longo do TDR, elimina dubiedade. Ao descrever as atividades da consultoria, o documento frisa que estas ocorrerão *"sempre sob a coordenação, supervisão e acompanhamento da UCP"* (itens 6.2.2, 6.2.3, 6.2.4). Essa ressalva contratual é um mecanismo de controle, que submete cada ação da consultoria ao crivo e à validação da UCP, impedindo a usurpação de funções públicas e a tomada de decisões autônomas pela contratada. A consultoria, portanto, não age por iniciativa própria, mas como executora de tarefas delegadas e supervisionadas pela Administração.

15. A distinção de papéis fica ainda mais evidente ao se comparar as responsabilidades em áreas críticas como finanças e aquisições. A UCP, através de sua Coordenação de Finanças, tem a atribuição de *"supervisionar os trâmites relativos às solicitações de desembolso"* e *"elaborar e formalizar as propostas orçamentárias anuais"*. A consultoria, por sua vez, deve *"apoiar a elaboração das solicitações de desembolso"* e *"consolidar as prestações de contas dos recursos aplicados no Projeto para aprovação e apresentação, pela UCP".* Fica claro que a função de aprovar, formalizar e supervisionar é da UCP, enquanto a de preparar, consolidar e apoiar é da consultoria.

16. Da mesma forma, na área de aquisições, a Coordenação de Aquisições da UCP é responsável por *"coordenar a elaboração do Plano de Aquisições (PA)"* e *"analisar e aprovar os instrumentos licitatórios e contratuais"*. A consultoria, em seu papel de apoio, deve *"manter atualizado o Plano de Aquisições do Projeto – PA, de acordo com o que determinar a UCP"* e *"prestar assessoria jurídica à UCP na realização dos processos licitatórios"*. Novamente, a UCP detém a função estratégica e de aprovação, enquanto a consultoria executa tarefas de suporte técnico e manutenção documental.

17. Para ilustrar essa segregação de forma visual apresenta-se a seguinte tabela comparativa, construída a partir das atribuições textualmente extraídas do Termo de Referência:

Área de Atuação	Unidade de Coordenação do Projeto (UCP) - Função de Gestão e Decisão	Consultoria - Função de Apoio e Execução
Planejamento Geral	**Coordenar** o planejamento e execução das ações do Projeto.	**Apoiar** a elaboração do Plano Operacional Anual (POA) e do cronograma detalhado.
Aquisições	**Coordenar** a elaboração do Plano de Aquisições (PA); Analisar e aprovar os instrumentos licitatórios.	**Manter atualizado** o Plano de Aquisições, conforme determinação da UCP; Prestar assessoria na elaboração de editais.

Área de Atuação	Unidade de Coordenação do Projeto (UCP) - Função de Gestão e Decisão	Consultoria - Função de Apoio e Execução
Finanças	**Supervisionar** os trâmites de desembolso; **Elaborar e formalizar** propostas orçamentárias.	**Apoiar** a elaboração das solicitações de desembolso; **Consolidar** as prestações de contas para aprovação da UCP.
Relatórios e Monitoramento	**Coordenar** as ações de monitoramento dos indicadores; Aprovar os relatórios de progresso.	**Elaborar** os relatórios periódicos (mensais, semestrais, final) para revisão e aprovação da UCP.
Gestão de Contratos	**Administrar** os contratos no tocante aos compromissos e prazos de execução.	**Apoiar** o acompanhamento dos contratos (interface, físico-financeiro, aditivos).
Atividades Jurídicas	**Apoiar** os integrantes da UCP em assuntos de natureza legal e jurídica.	**Prestar assessoria jurídica** à UCP em questões relacionadas às normas do BID e legislação aplicável.

Fonte: Elaboração própria a partir do Termo de Referência (TDR), constante da peça 12.

18. A tabela ilustra a ausência de sobreposição de funções, mas uma complementaridade hierarquizada. Onde a UCP "coordena", a consultoria "apoia"; onde a UCP "aprova", a consultoria "elabora para aprovação".

19. Outro ponto importante sobre a distinção de funções reside na cláusula de Transferência de Tecnologia (item 6.2.7). O TDR exige que a consultoria transfira, de forma documentada, todo o conhecimento relativo ao gerenciamento do projeto para a equipe da UCP. Esta exigência seria ilógica se as funções de ambas fossem as mesmas. A cláusula pressupõe que a consultoria detém uma expertise técnica específica (*know-how* em projetos financiados pelo BID) que a UCP, composta por servidores públicos, não possui inicialmente. O objetivo final, portanto, não é a substituição da função pública, mas a capacitação do corpo técnico da SMS para que, ao final do contrato, possa gerenciar projetos de similar complexidade de forma autônoma. Isso caracteriza a consultoria como uma atividade-meio, instrumental e temporária, e não como uma atividade-fim.

20. Finalmente, a própria estrutura da equipe da consultoria, descrita na Seção 8, espelha a estrutura da UCP (Seção 4.3), mas com uma nomenclatura que denota suporte. Enquanto a UCP tem "Coordenadores" (Geral, de Obras, de Finanças, etc.), a consultoria tem "Assistentes" (de Planejamento, Financeiro, de Obras, etc.). Essa simetria nominal não indica duplicidade, mas sim a criação de uma equipe espelho cuja função é dar suporte

direto e especializado a cada coordenador da UCP, reforçando a capacidade de execução da unidade pública, sem retirar dela sua autoridade e responsabilidade final.

21. Em suma, o Termo de Referência define suficientemente as atividades da consultoria e estabelece uma arquitetura de governança na qual as fronteiras entre a função pública de gestão e a função privada de assessoria estão salvaguardadas, de modo que considero superado o item 3.1.

22. Passando ao item 3.2, o apontamento consiste em: *"O TDR não apresenta critérios objetivos para medição dos serviços prestados para garantir a proporcionalidade aos efetivos pagamentos efetuados com o produto entregue".*

23. Em um primeiro plano, acerca desse apontamento, é necessário estabelecer que o arcabouço contratual, formado pelo Termo de Referência (peça 12) e pelo Contrato de Empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (peça 09), não era totalmente desprovido de instrumentos de medição. O TDR, em seu item 7, delineava um conjunto de "Produtos e Relatórios Esperados", como o Plano Operacional Anual (POA), relatórios semestrais de progresso e avaliações intermediária e final. O Projeto, em seu Anexo II, estabeleceu uma "Matriz de Resultados", com indicadores de produto e de resultado, metas quantificáveis e prazos definidos para cada um dos quatro componentes do projeto (peça 155). Tais documentos, em conjunto, fornecem um referencial objetivo do que se esperava da execução do projeto e, por conseguinte, da atuação da consultoria de apoio. Havia, portanto, um inventário de entregáveis e metas que poderiam, em a princípio, servir como base para a aferição do desempenho contratual.

24. Contudo, o que se extrai da instrução processual é que a falha do item 3.2 se encontra não na ausência de produtos a serem entregues, mas na carência de uma metodologia contratual explícita que atrelasse a remuneração, baseada em horas trabalhadas (modelo *Time-Based*), aos avanços nos indicadores e à entrega efetiva dos produtos listados. O nexo causal entre o tempo despendido pela equipe da consultoria e a consecução das metas da Matriz de Resultados restou, portanto, implícito, dependendo de uma fiscalização qualitativa e da confiança na gestão da Unidade de Coordenação do Projeto, mas carecendo de um mecanismo de verificação objetivo e documental que vinculasse, de forma inequívoca, cada hora paga a um resultado tangível. Assim, a merece acolhimento o entendimento da Auditoria no sentido da existência da infringência.

25. Não obstante, é preciso considerar que, após ser intimada para se manifestar neste processo, a Secretaria Municipal da Saúde adotou medidas corretivas

para sanar a falha e aperfeiçoar a medição dos serviços. Conforme consta dos autos, a SMS determinou ao Consórcio Contratado a alteração do modelo de relatório mensal de atividades (peças 62, 75/79). O novo instrumento passou a exigir a demonstração explícita da alocação das horas trabalhadas por cada profissional aos grupos de atividades previstos na proposta comercial. Essa medida, embora simples, aprimorou substancialmente a execução contratual, pois institui o elo que faltava, um registro documental que correlaciona o insumo (horas de trabalho) ao escopo do serviço (grupos de atividades) e, indiretamente, aos produtos finais do projeto. Tal sistemática reforçou a fiscalização, permitindo à UCP não apenas validar as horas faturadas, mas também avaliar a produtividade e a eficiência da alocação de recursos humanos em relação ao cronograma e às metas do projeto, garantindo que os pagamentos estivessem, de fato, atrelados ao avanço da execução.

26. O momento em que essa alteração foi efetivada também é bastante oportuno, pois a modificação ocorreu ainda no começo do vínculo contratual. Isso porque o Contrato de Empréstimo (peça 09) foi firmado em 19 de junho de 2019, com prazo de 5 (cinco) anos para que o BID desembolsasse os recursos do empréstimo, cuja amortização é esperada para ocorrer entre setembro de 2026 e março de 2036 (cláusulas 2.04 e 2.05), e em outubro de 2020, já passou a constar dos relatórios de execução a indicação da quantidade de horas utilizadas para cada um dos blocos de atividades. Considerando que, em consulta ao Sistema Átomo-Radar dessa Corte de Contas,[2] verificou-se que o contrato foi aditado e vigeu até setembro de 2024, é possível concluir que o aperfeiçoamento alcançou mais de 80% do tempo de execução contratual.

27. Por fim, é de se ponderar que a escolha do modelo de contratação por tempo de serviço (*Time-Based*) é uma prática padronizada e, em muitos casos, imposta por organismos de fomento internacional como o BID, especialmente em contratos de assessoria técnica de alta complexidade, cuja natureza intelectual e de apoio contínuo dificulta a precificação por produto unitário. Essa circunstância, embora não exima a Administração de seu dever de fiscalizar, mitiga em parte a responsabilidade do Município pela falha original, uma vez que operava dentro de um modelo contratual predefinido pelo agente financiador.

28. Diante disso, considerando o esforço da Secretaria Municipal da Saúde em aprimorar os mecanismos de controle que atingiu a maior parte do tempo de execução

[2] Consulta realizada ao Sistema Átomo-Radar em 19jan2026.

contratual, conclui-se que as medidas adotadas foram suficientes para corrigir a falha apontada, o que permite a relevação do apontamento do item 3.2.

29. Seguindo, então, para o item 3.3, a Auditoria apontou que o plano orçamentário não estabeleceria previsão dos valores dos serviços a serem entregues atrelados às horas trabalhadas pelos consultores.

30. Em uma análise mais detida, é possível verificar que os apontamentos 3.2 e 3.3, embora formulados sob perspectivas distintas, originam-se de uma mesma deficiência estrutural: a ausência de um mecanismo contratual que vincule objetivamente as horas de trabalho dos consultores aos valores de pagamento e aos serviços entregues. O item 3.2 critica a falta de critérios de medição durante a execução do contrato, impossibilitando a verificação da proporcionalidade entre pagamentos e produtos; o item 3.3, por sua vez, aponta a omissão do plano orçamentário em estabelecer, já na fase inicial, a relação entre horas trabalhadas e valores a serem desembolsados.

31. Ambos os apontamentos, portanto, refletem a mesma questão, qual seja, a inexistência de uma métrica objetiva que permita correlacionar, de forma inequívoca, o tempo de trabalho investido com os recursos financeiros alocados e os resultados produzidos. Esta identidade etiológica entre os dois itens revela que não se trata de falhas independentes, mas de manifestações distintas de um mesmo vício originário na estruturação do instrumento contratual.

32. A partir desse entendimento, é possível afirmar que a implementação, a partir de outubro de 2020, do sistema de alocação de horas trabalhadas por grupo de atividades nos relatórios mensais de medição, conforme constante dos autos, constituiu uma medida que remediou simultaneamente ambas as deficiências apontadas. Ao estabelecer a vinculação explícita entre as atividades previstas no Termo de Referência, as horas efetivamente despendidas em cada grupo de atividades e os valores correspondentes ao trabalho realizado, a medida corretiva cria o mecanismo de controle que faltava tanto no plano orçamentário quanto nos critérios de medição. Deste modo, a solução implementada não apenas supera o apontamento 3.2, ao fornecer critérios objetivos para aferição da proporcionalidade entre pagamentos e serviços, mas também resolve o apontamento 3.3, ao estabelecer, ainda que posteriormente, a previsão de valores dos serviços atrelados às horas trabalhadas que deveria constar do plano orçamentário inicial.

33. O modelo de contratação adotado, de Serviços de Consultoria com Remuneração Baseada no Tempo, conforme padrão GN-2350-9 do BID (peça 10) permite ajustes operacionais durante a execução, especialmente quando estes visam aprimorar os mecanismos de controle e transparência, conforme consta do Apêndice 1, Seção 3. O reconhecimento da deficiência e sua correção reduziram a probabilidade de irregularidades futuras e garantiram uma melhor rastreabilidade completa dos recursos despendidos.

34. Com isso, é possível concluir que a falha originária do item 3.3 deve ser reconhecida, mas, ao mesmo tempo, relevada porque adequadamente mitigada pela medida corretiva.

35. Prosseguindo na análise dos itens remanescentes, o item 3.5, com sua redação final retificada, apontou que não restava demonstrado que a elaboração do Termo de Referência teria ocorrido na primeira etapa do Processo de Seleção.

36. Embora o apontamento formulado no item 3.5 seja tecnicamente procedente quanto à falta de documentação contemporânea que comprovasse a elaboração do Termo de Referência na primeira etapa do processo de seleção, ele não se sustenta como irregularidade passível de manutenção. Isso porque ele repousa exclusivamente em questão evidencial e probatória, sem qualquer demonstração de prejuízo substantivo à legalidade, moralidade ou economicidade da contratação. A deficiência processual formal existente não pode ser entendida como um vício de legalidade, aplicando rigor excessivo a um procedimento porque ele não contém rastro documental da elaboração contemporânea do TDR.

37. A natureza probatória da falha apontada pode ser percebida quando se examina o cerne da crítica, já que não se alega que o Termo de Referência não foi elaborado, mas tão somente que não há documentação datada e oficialmente numerada que comprove quando foi elaborado. Trata-se, portanto, de questão de forma e de prova, não de substância. O documento Word anexado ao processo, ainda que não datado formalmente, constitui evidência de que o TDR existia e foi utilizado como base para a contratação. A ausência de datação e numeração oficial, embora represente falha administrativa, não invalida a existência do instrumento nem sua utilização. Neste contexto, como a materialidade do documento é inconteste, manter o apontamento seria formalismo excessivo, incompatível com os princípios de proporcionalidade e razoabilidade que devem nortear as atividades de controle.

38. Ademais, é necessário reconhecer que a alegada violação aos itens 2.2 e 2.3 da norma GN 2350-9 do BID não produziu qualquer prejuízo concreto à legalidade ou à economicidade da contratação. O projeto foi realizado, os consultores trabalharam sob direção da UCP, e os recursos foram aplicados conforme os objetivos do programa, com aprovação do ente financiador. Ou seja, falta de comprovação contemporânea da data de elaboração do TDR não alterou nenhuma destas realidades substantivas.

39. Portanto, considerando que a falha é exclusivamente formal, que não há prejuízo substantivo demonstrado e que o TDR foi efetivamente elaborado e utilizado como base da contratação, concluo que o apontamento deve ser relevado.

40. A manutenção do apontamento configuraria aplicação de rigor processual desproporcional que não se justifica diante da realidade material dos fatos, pois a invalidação de uma contratação com base exclusivamente em deficiência probatória quanto à datação de documento cuja existência e utilização são incontestes, não atende ao requisito de necessidade e adequação exigido pela lei. Portanto, a relevação do apontamento é a medida que se impõe, por ser a única que se harmoniza com os princípios de proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica que devem nortear a atividade de controle.

41. Passando ao item 3.6, a conclusão da Auditoria foi que quando da elaboração da lista curta, o consórcio Prointec/PBLM, vencedor do certame, era composto por Organização Social que possuía relações contratuais com o Município, qual seja, a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), o que caracterizaria conflito de interesses.

42. Antes de adentrar à análise do mérito, impõe-se esclarecer o procedimento de seleção de consultores estabelecido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, especialmente no que concerne à figura da lista curta. Conforme a Política para Seleção e Contratação de Consultores Financiados pelo Banco (GN 2350-9, peça 10), a lista curta é uma pré-seleção de empresas qualificadas convidadas a apresentar propostas no método SBQC (Seleção Baseada em Qualidade e Custo). A norma do Banco estabelece que a lista curta deve compreender, normalmente, seis empresas representativas da área, de considerável amplitude geográfica, com o requisito essencial de que não haja mais do que duas empresas de um mesmo país (GN 2350-9, peça 10, itens 2.6 a 2.8).

43. O procedimento de seleção segue etapas sequenciais: (i) Manifestação de Interesse, em que empresas interessadas manifestam interesse; (ii) Elaboração da Lista Curta, em que o Mutuário, no caso, a Municipalidade, seleciona empresas qualificadas; (iii) Aprovação do BID, que emite "não objeção" à lista; (iv) Solicitação de Propostas (SDP), em que apenas as empresas da lista curta são convidadas; (v) Avaliação Técnica e de Preço; (vi) Negociação; e (vii) Contratação. Compreendida essa estrutura procedimental, passa-se à análise do apontamento.

44. O escopo normativo do item 1.9 da Política para Seleção e Contratação de Consultores (GN 2350-9, já citada), disciplina o conflito de interesses no momento da contratação de consultores, não na fase de seleção ou formação de lista curta. Neste contexto, a mera inclusão de uma empresa na lista curta não configura conflito de interesses tutelado pela norma do Banco, especialmente quando a própria Organização Social se retira e o faz por reconhecimento próprio de incompatibilidade potencial.

45. A análise do item 1.9 da GN 2350-9 (peça 10, fls. 07) deixa claro que a política do Banco requer que consultores forneçam assessoramento profissional, objetivo e imparcial, vedando a contratação de consultores para execução de tarefas que conflitem com obrigações atuais ou assumidas anteriormente com outros clientes. Contudo, o dispositivo refere-se expressamente ao momento da contratação, não ao processo de seleção. Assim, a inclusão de uma empresa na lista curta não viola o item 1.9, pois a lista curta é uma fase preparatória anterior à contratação. O conflito de interesses, para fins da norma do Banco, materializa-se quando a empresa é efetivamente contratada para executar tarefas que conflitem com suas obrigações prévias. No caso em análise, a SPDM nunca foi contratada, tendo sido excluída do Consórcio antes da fase de Solicitação de Propostas, conforme documentado no processo (peça 16).

46. A retirada voluntária da SPDM do Consórcio, identificada pela própria Organização Social quando esta realizava a análise dos Termos de Referência, constitui demonstração de conformidade com as normas do Banco e de boa-fé. O documento que registra essa exclusão (peça 16) deixa claro que *"após análise dos termos de referência, a SPDM indicou a possibilidade de haver conflito de interesse em participar do gerenciamento do Programa Avança-Saúde"* e, por isso, solicitou sua própria retirada.

47. Tais fatos não só demonstram observância às normas do Banco, como também evidenciam que um conflito potencial foi identificado e eliminado antes de qualquer prejuízo à integridade do processo. A exclusão foi aprovada pela UCP e pelo próprio BID, confirmando que o Banco não identificou irregularidade na conduta adotada.

48. A proposta vencedora foi apresentada e avaliada sem qualquer participação formal da SPDM, eliminando a possibilidade de influência dessa Organização Social no resultado do certame. Conforme documentado no Relatório de Avaliação Técnica (peça 20), o Consórcio Prointec/PBLM apresentou proposta julgada superior após a exclusão da SPDM. Isso afasta a hipótese de influência da Organização Social no julgamento técnico. Portanto, mesmo que houvesse alguma dúvida quanto à inclusão de SPDM na lista curta, essa dúvida acaba sendo superada pelo fato de que a proposta vencedora foi elaborada e avaliada sem a participação de SPDM.

49. Assim, é lícito considerar que não houve conflito de interesses configurado no caso. Existe uma deficiência processual formal, já que a Secretaria Municipal da Saúde poderia ter documentado melhor a exclusão de SPDM ou tê-la antecipado antes da elaboração da lista curta, mas isso não se confunde com a ocorrência de um vício de legalidade substantiva. Tal questão demanda aperfeiçoamento processual, mas não constitui infringência.

50. Em conclusão, aplicando os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica, que devem nortear a atividade de controle, bem como a jurisprudência consolidada quanto à desnecessidade de invalidação de atos administrativos completamente executados com base em deficiências meramente formais, reputo o item 3.6 superado.

51. Em continuação, temos o item 3.7, no qual a Auditoria apontou que não constavam do Processo SEI 6018.2019/0040000-0 as propostas técnicas enviadas pelas empresas para julgamento, o que prejudicou a transparência e a própria avaliação da Especializada. Aqui novamente está-se diante de uma falha exclusivamente documental e processual, análoga ao apontado no item 3.5.

52. A SMS/UCP reconheceu expressamente que "houve extemporaneidade na junção das propostas técnicas ao processo administrativo, porém as peças já foram juntadas ao processo" (peças 62 e 76), o que demonstra que a falha foi exclusivamente de forma, não de substância. As propostas técnicas existem, foram avaliadas corretamente, e foram colocadas à disposição da Auditoria. Trata-se, portanto, de deficiência formal que foi remediada, sem qualquer prejuízo à integridade do processo de seleção.

53. Neste contexto, a manutenção do apontamento representaria aplicação desproporcional de rigor processual. A consequência prática de manter este apontamento

de invalidar um processo de contratação por uma deficiência como esta seria desproporcional e inadequada, especialmente quando considerado o contexto de um ato administrativo completamente executado, dentro de um processo de seleção encerrado e que produziu resultados satisfatórios. Assim, cabe a relevação do item 3.7.

54. Em sequência, deve ser analisado o apontamento do item 3.8, que dá conta de que a proposta do Consórcio Prointec & PBLM, dada como vencedora, apresentou valores apenas para pagamento de consultores e despesas reembolsáveis, não havendo cotação para demais despesas previstas na planilha de custos.

55. Analisando-se a Política para Seleção e Contratação de Consultores (GN 2350-9, Peça 10), verifica-se que este modelo de contratação prevê que o orçamento seja composto exclusivamente por: (i) honorários ou remuneração dos consultores; e (ii) despesas reembolsáveis. Não há previsão normativa no BID de que contratos *Time-Based* devam incluir outras categorias de despesas em estrutura orçamentária fixa. A SMS/UCP, ao seguir este padrão, conformou-se às exigências do agente financiador. A proposta vencedora, portanto, apresentava estrutura orçamentária completa e adequada conforme o modelo contratual aplicável, não constituindo irregularidade a ausência de cotação para despesas que não fazem parte da estrutura de custos de um contrato *Time-Based*.

56. É necessário reconhecer que a Lei Federal nº 8.666/1993, vigente à época e aplicável ao caso em análise, em seu artigo 42, §5º, expressamente admitia a aplicação de regimes diferenciados para contratações financiadas por organismos internacionais, da seguinte forma:

> *Art. 42 (...) § 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.*

57. Neste contexto, a aplicação das normas do BID (GN 2350-9) não afasta a observância dos princípios constitucionais e administrativos que regem a Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência

(artigo 37, *caput*, da Constituição Federal). Igualmente, os princípios específicos da Lei nº Federal 8.666/1993, como competitividade, julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa, devem ser observados no processo de contratação.

58. Transpondo-se esse arcabouço normativo para o caso concreto, o Relatório de Auditoria não aponta que a escolha da proposta vencedora tenha deixado de observar esses pressupostos. A princípio, o processo foi competitivo, o julgamento se deu de forma objetiva segundo critérios predeterminados, e representou a melhor relação custo-benefício para a Administração.

59. Portanto, ainda que a estrutura orçamentária apresentada não se alinhe perfeitamente com modelos convencionais de contratação da Lei Federal nº 8.666/1993, tal circunstância não constitui irregularidade, pois os princípios fundamentais foram respeitados. No caso concreto, também não se vislumbra descumprimento regras do BID, pois a estrutura orçamentária apresentada está em conformidade com o padrão internacional aplicável e com os princípios constitucionais e administrativos que devem nortear a atividade administrativa. Assim, considero superado o item 3.8.

60. Passo ao item 3.9, pelo qual a Auditoria apontou que não houve negociação dos valores dos honorários dos consultores, pois os valores propostos pela licitante vencedora estariam muito acima dos valores praticados no mercado. Nesse ponto, é necessário fazer uma análise conjunta do item 3.9 com o item 3.10.

61. Isso porque houve a retificação do item 3.10 pela própria Especializada, na manifestação da peça 95, o que estabeleceu uma premissa lógica que necessariamente compromete o apontamento 3.9. Ao reconhecer que não houve divergência entre o valor da proposta (R$ 15.378.739,76) e o da ata de negociação (peça 19), diferenciando claramente o aumento de impostos (R$ 3.721.327,41), que não integra a proposta conforme exigência da norma GN-2350-9 do BID, a Auditoria afirmou que a SMS/UCP não realizou negociação dos honorários dos consultores.

62. Portanto, o apontamento formulado no item 3.9 de que *"não houve negociação dos valores dos honorários dos consultores"* acabou sendo validado como procedimento correto, considerando que a própria Auditoria, ao retificar o 3.10, reconheceu que isso não fragiliza o julgamento. A própria diretriz da GN-2350-9 estabelece que honorários de consultores não devem ser objeto de negociação, especialmente em contratos de "Serviços de Consultoria com Remuneração Baseada no Tempo". Assim, a SMS/UCP, ao não negociar os honorários, conformou-se às exigências do agente financiador, não praticando irregularidade.

63. Ademais, a lógica interna dos apontamentos possuía uma contradição fundamental que foi parcialmente resolvida pela retificação do 3.10. O item 3.9 criticava a ausência de negociação, enquanto o item 3.10 original criticava a existência de negociação. Essa contradição foi eliminada pela conclusão de que não houve negociação real de honorários, apenas adição de impostos conforme procedimento padrão. Ao reconhecer essa realidade, a Auditoria implicitamente validou o procedimento da SMS/UCP.

64. Portanto, se a negociação não ocorreu (conforme reconhecido na retificação do 3.10), e se a GN-2350-9 proíbe negociação de honorários (Peça 10), então a SMS/UCP agiu corretamente ao não negociar. O apontamento 3.9, neste contexto, perde sua fundamentação e resta prejudicado pela retificação do 3.10, devendo ser afastado.

65. Em continuidade, o apontamento do item 3.11, já na versão retificada pela Auditoria (peça 96), dá conta de que os valores cotados na proposta vencedora para pagamento das equipes apresentaram montante 15% acima dos orçados pela UCP com base na Tabela SIURB.

66. A Tabela SIURB, conforme consta do próprio processo (peça 62), possui um valor que representa apenas uma tarifa básica sem encargos. A proposta apresentada pelo Consórcio, contudo, inclui, além da tarifa básica, os encargos sociais (99,7% para CLT e 20% para PJ), *overhead* operacional e margem de lucro, componentes legítimos e obrigatórios em qualquer contratação de serviços profissionais. Comparar o preço final da proposta com a tarifa básica isolada da Tabela SIURB incorre em comparação entre grandezas de naturezas distintas. O próprio BID, agente financiador, não questionou essa estrutura de preços, tendo emitido três "não objeções" sucessivas ao longo do processo, o que demonstra conformidade com suas normas e padrões internacionais.

67. Embora a Auditoria tenha razão ao afirmar que não houve planilha detalhada no processo seletivo, também é certo que a Secretaria Municipal da Saúde apresentou na instrução processual (peça 62) a estrutura de composição: tarifa básica SIURB + encargos + *overhead* + lucro. A exigência de planilha linha-por-linha, quando a estrutura está clara e documentada, configura formalismo excessivo. A ausência de comprovação adicional não invalida a legitimidade dos componentes já explicitados, especialmente quando o agente financiador internacional não a exigiu.

68. Ademais, o princípio de economicidade não é violado pela existência de margem de lucro ou *overhead*, o que ocorreria na ausência de competitividade ou na falta

de justificativa para o preço. Neste caso, a proposta vencedora foi selecionada mediante processo competitivo com avaliação técnica (80% do peso) e financeira, demonstrando que o mercado reconheceu a qualidade técnica superior como justificativa para o preço.

69. Por tais razões, entendo que o item 3.11 é passível de superação. E, consequentemente, o item 3.12, que considera a contratação antieconômica, precisamente porque os valores dos consultores estariam acima do mercado, resta logicamente prejudicado.

70. A antieconomicidade parte da premissa de que os valores estão acima do mercado, conforme consta da redação do item 3.12. Ao se considerar que os valores não estão acima do mercado, mas sim adequadamente compostos conforme padrões internacionais do BID, desaparece a fundamentação fática do apontamento 3.12. Não há antieconomicidade sem demonstração de que os preços estão inflacionados ou injustificados, o que foi afastado na análise do item 3.11.

71. Além disso, se a contratação fosse verdadeiramente antieconômica, o agente financiador, que possui vasta expertise em avaliação de projetos internacionais, teria questionado a relação custo-benefício. A ausência de questionamento do BID constitui validação prática de que os recursos foram aplicados economicamente.

72. Ademais, o princípio de economicidade não se limita ao menor preço, mas à melhor relação custo-benefício. A proposta vencedora foi selecionada mediante processo competitivo onde a avaliação técnica representou 80% do peso, demonstrando que a Administração priorizou qualidade técnica como fator determinante. Essa escolha é legítima e conforme com os princípios de direito administrativo, já que o ordenamento nacional também admite o critério de julgamento por técnica e preço nos procedimentos de licitação. Portanto, considero afastado também o item 3.12.

73. Por derradeiro em relação ao TC/008916/2020, apresenta-se o item 3.13, cuja redação foi rerratificada pela Auditoria para restringir a irregularidade à emissão extemporânea da Nota de Empenho nº 38.735/20. A jurisprudência desta Corte de Contas entende que, embora a intempestividade de empenhos constitua prática indevida, em regra ela não compromete a validade do ajuste ou de sua execução, sendo considerada

uma falha preponderantemente formal, passível apenas de recomendação de aprimoramento de processos administrativos.[3] Assim, relevo o apontamento do item 3.13.

74. Em conclusão, o Contrato nº 020/2020/SMS-1/Contratos é passível de acolhimento excepcional. Passo, então à análise da execução contratual, empreendida no TC/008917/2020, partindo dos apontamentos ratificados e não solucionados dos itens 4.1 a 4.6 e 4.8 a 4.12 do Relatório Conclusivo de Auditoria.

75. O item 4.1 do Relatório Conclusivo de Auditoria sobre a execução contratual aponta a ausência do Termo de Referência (TDR) e da proposta vencedora no instrumento contratual, alegando que isso prejudicaria a aferição dos serviços e a garantia de proporcionalidade dos pagamentos.

76. Como já abordado anteriormente neste voto, alguns apontamentos trazem falhas procedimentais, não materiais, que são passíveis de saneamento e superação. No caso em tela, tanto o Termo de Referência quanto a proposta existem, seu conteúdo é conhecido pelas partes signatárias e também pela própria Auditoria, de modo que sua ausência do corpo do contrato é um lapso formal que não compromete a validade da execução contratual.

77. Isso porque não há impacto na economicidade da execução contratual, já a medição e o pagamento dos serviços não dependem da mera presença física desses documentos no contrato, mas da existência de critérios objetivos de aferição e de mecanismos de controle. E, como abordado no item 3.2, relativo à análise formal do contrato no TC/008916/2020, a partir de outubro de 2020, os relatórios de medição passaram a discriminar as horas por bloco de atividades, aprimorando o controle contratual.

78. A discriminação das horas por bloco de atividades passou a ser vinculada diretamente ao esforço empregado aos objetivos do Projeto Avança Saúde, assegurando que os recursos públicos fossem alocados conforme planejado, em mais de 80% do tempo de execução contratual. Portanto, é de se reconhecer a ausência de juntada dos documentos, mas que tal falha foi saneada pelos mecanismos de controle introduzidos para demonstrar a correlação entre horas trabalhadas, atividades executadas e pagamentos realizados. Assim, considero o item 4.1 passível de superação.

[3] Conforme decidido nos processos TC/002789/2016, TC/005456/2017, TC/008233/2018 e TC/010112/2019, entre outros.

79. Prosseguindo na análise, temos que o apontamento 4.2 do Relatório de Auditoria indicou uma não observância do item "d" do parágrafo 1.11 das Políticas para Seleção e Contratação de Consultores Financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (GN-2350-9), pela contratação do Sr. Wladimir Guimarães Correa Taborda como Assistente de Redes de Atenção, pois ele era servidor federal efetivo da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP.[4]

80. Embora a Auditoria tenha concluído pela irregularidade da referida contratação, entendo que a matéria comporta interpretação diversa, fundada na leitura sistemática da norma BID e na caracterização da exceção que a própria norma estabelece para situações como a presente.

81. A norma BID, em seu item "d" do parágrafo 1.11, não estabelece vedação absoluta à contratação de servidores públicos. Ao contrário, a norma expressamente permite tal contratação, desde que cumulativamente atendidas três condições. Todavia, a contratação em questão não se enquadra nessa hipótese, mas sim no item "c" do mesmo parágrafo 1.11, uma exceção específica para profissionais com qualificação excepcional, da seguinte forma:

> *(c) Como uma exceção ao item (b), quando os serviços de universidades ou centros de pesquisa governamentais do país do Mutuário forem de* ***natureza única e excepcional e sua participação for crucial à implementação do projeto****, o Banco poderá concordar com a contratação daquelas instituições, analisando cada caso.* ***Da mesma forma, professores universitários ou cientistas de instituições de pesquisa podem ser contratados individualmente por meio de um financiamento do Banco.*** (Grifos nossos).

82. Essa exceção constitui fundamento legal para a contratação de servidores públicos em circunstâncias onde sua expertise seja indispensável para o projeto. A Secretaria Municipal da Saúde, em sua manifestação (peças 93 e 138), expressamente alegou que o contratado se enquadrava nesta exceção por ser pesquisador e possuir conhecimento notório e específico na relação entre o Setor Público e as Organizações Sociais, elementos únicos e indispensáveis para a implantação do Projeto Avança Saúde, já que o modelo de atendimento à saúde no Município de São Paulo funda-se nos contratos de gestão.

[4] Informação verificada no Portal da Transparência do Governo Federal, acesso em 19jan2026.

83. A exceção se concretiza neste caso, não somente pelo fato de o contratado possuir a qualificação em redes de atenção à saúde para assessorar a Secretaria Municipal da Saúde em matéria de reestruturação e qualificação das redes assistenciais, mas também pela constatação de que não se encontraria facilmente no mercado de consultoria privada profissional com essa qualificação específica, tornando a contratação de profissional justificável e adequado cumprimento dos objetivos do Projeto Avança Saúde.

84. Ademais, o cerne da preocupação normativa do BID na restrição à contratação de servidores públicos encontra-se no princípio de evitar conflitos de interesses, e, neste caso, a situação do servidor federal não apresenta qualquer elemento que configure tal conflito conforme definido na norma. Conforme argumentado pelo Consórcio Contratado (peça 133), a circunstância de que o vínculo era federal, e não municipal, é juridicamente relevante. A atuação profissional do contratado em nível federal estava limitada a atividades docentes na UNIFESP, não gerando qualquer compromisso que pudesse conflitar com o assessoramento técnico em nível municipal à Secretaria Municipal de Saúde, prestado no âmbito da execução contratual ora examinada.

85. O conflito de interesses que a norma BID busca evitar é aquele onde o consultor possui compromissos anteriores ou vínculos que o impediriam de prestar assessoramento imparcial e dedicado ao projeto. Não é este o caso. A expertise do contratado em redes de atenção, desenvolvida no contexto acadêmico federal, constitui um ativo que o qualifica para a consultoria municipal, sem que isso gere qualquer conflito de lealdade ou interesse.

86. A contratação está, portanto, em conformidade com a norma BID GN-2350-9, não pela via das três condições cumulativas do item "d", mas pela via da exceção do item "c" do parágrafo 1.11, que expressamente permite a contratação de profissionais com qualificação única e excepcional.

87. Além disso, o modelo *Time-Based Contract* adotado pelo BID, com remuneração baseada em tarifas unitárias multiplicadas pelo tempo real empregado, reforça que o que importa é a efetiva dedicação de horas ao projeto e a qualidade do assessoramento prestado. O controle mensal de horas exercido pela SMS, como já examinado neste voto atende plenamente aos requisitos de fiscalização exigidos pelo BID para este modelo de contratação e aos princípios do direito administrativo brasileiro, tendo em vista os aperfeiçoamentos implementados.

88. Neste sentido, embora reconhecendo a posição adotada pela Auditoria, entendo que a matéria comporta compreensão diversa, fundada na exceção que a própria norma BID estabelece para profissionais com qualificação incomum. Assim, o apontamento 4.2 resta, portanto, afastado.

89. Em continuidade da análise, apresenta-se o apontamento constante do item 4.3 do Relatório Conclusivo de Acompanhamento, que indica a alocação de pessoal em quantitativo diverso do previsto no Termo de Referência e na proposta da contratada, o que caracterizaria descumprimento da subcláusula 4.5, item "a", do instrumento contratual.

90. Especificamente, o relatório de auditoria aponta que, em julho de 2020, constatou-se: a ausência de apontamento de carga horária para o Assistente de Tecnologia da Informação e Comunicação, apesar de sua previsão no TDR; a ausência de apontamento de carga horária para o Assistente de Obras, igualmente previsto no TDR; a não contratação do Consultor Especializado Sênior, cuja previsão constava do TDR; a contratação de três profissionais no cargo de Técnico Nível Superior Sênior, quando o TDR previa apenas um; e a contratação de quatro profissionais no cargo de Técnico Nível Superior Pleno, quando o TDR previa apenas dois. A auditoria, ao identificar essas divergências, questionou a conformidade da execução contratual com as obrigações assumidas pela contratada na proposta comercial.

91. Como já abordado neste voto, a execução do Contrato nº 020/2020/SMS-1/Contratos é regida pelas Políticas para Seleção e Contratação de Consultores do Banco Interamericano de Desenvolvimento GN-2350-9, aplicáveis em virtude do Contrato de Empréstimo nº 4641/OC-BR, por expressa autorização do art. 42, §5º da Lei Federal nº 8.666/1993, à época vigente e aplicável. Essas políticas, concebidas para projetos complexos e de longa duração, priorizam a qualidade e o resultado em detrimento de um formalismo que possa engessar a gestão. Assim, o Apêndice C do Contrato Padrão do BID exige a listagem do pessoal-chave com o objetivo de assegurar um patamar de qualificação, e não de cristalizar a composição da equipe ao longo de todo o período contratado. A própria natureza do objeto contratado pressupõe uma gestão adaptativa, capaz de alocar os especialistas adequados a cada fase do projeto.

92. Nesse contexto, a substituição de profissionais não apenas é permitida, como é uma prática prevista e regulamentada. A regra de ouro estabelecida pelas políticas do BID é a de que qualquer substituição do pessoal-chave deve ser feita por profissionais de qualificações equivalentes ou superiores. É o que consta do item 2.25 da norma GN-

2350-9 (peça 13). O foco, portanto, está na manutenção da qualidade e na adequação dos recursos humanos às necessidades do projeto em cada momento, e não na rigidez formal de uma listagem inicial que se tornaria obsoleta conforme o projeto avança.

93. Nesse contexto, as alterações identificadas pela auditoria refletem exatamente essa flexibilidade permitida e esperada. O que se verifica, portanto, não é uma falha na execução material do contrato, que foi devidamente prestado por profissionais qualificados e em conformidade com os objetivos do projeto. Também não parece ter havido um dano ao erário ou enriquecimento ilícito, pois nada consta do Relatório de Auditoria acerca da hipótese de remuneração não correspondente aos serviços efetivamente executados.

94. A questão reside, então, única e exclusivamente, na omissão da Secretaria Municipal da Saúde em formalizar adequadamente essas alterações no quantitativo e na composição da equipe. O Contrato nº 020/2020/SMS-1 (peça 06) estabelece expressamente que qualquer mudança ou acréscimo no Pessoal detalhado no Apêndice C requer aprovação prévia por escrito do Contratante, conforme disposto na Cláusula 3.7(a) das Condições Gerais do Contrato. Adicionalmente, a Cláusula 4.5(c) do mesmo instrumento contratual determina que qualquer pessoa nomeada como substituto, assim como qualquer gasto reembolsável decorrente da substituição, estará sujeita à aprovação prévia escrita do Contratante. A boa prática administrativa e a própria estrutura contratual exigem que toda alteração na equipe técnica seja documentada por escrito, com justificativa técnica e aprovação expressa da administração.

95. A ausência dessa documentação formal, ainda que não tenha gerado dano material ao erário ou prejuízo à qualidade dos serviços prestados, constitui uma irregularidade de natureza formal que merece recomendação à Secretaria Municipal da Saúde para que, doravante, institua procedimento de comunicação, análise e registro formal de qualquer alteração na composição ou quantitativo da equipe técnica dos contratos sob sua gestão, em especial aqueles vinculados a financiamentos internacionais. Assim, resta superado o item 4.3, com a indicação de recomendação de aperfeiçoamento em seus fluxos de trabalho.

96. Seguindo, temos o item 4.4, pelo qual consta que 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.

97. Analisando os elementos trazidos aos autos pela instrução processual, verifica-se que o Relatório de Acompanhamento do Contrato nº 020/2020-SMS-1/CONTRATOS (peça 14), apresenta uma ambiguidade fundamental quanto ao escopo das atividades de supervisão de obras, oriunda de falha do Termo de Referência.

98. O Termo de Referência da contratação (peça 08) prevê, no componente IV, a realização de serviços de apoio à gestão do Projeto e serviços técnicos especializados, sem se aprofundar na abordagem de como seriam acompanhadas as obras. Por outro lado, o Relatório de Atividades (peça 14, página 13) afirma, no item "04 – Gestão dos projetos, obras e reformas" que *"O apoio à gestão ocorrerá em todas as etapas das obras, desde a contratação do projeto até o início de operação. O acompanhamento se fará através de reuniões e visitas aos canteiros de obras, inclusive junto com o BID-UCP em suas missões especiais e visitas rotineiras, sempre atuando no sentido de manter atualizados os planos e programas estabelecidos e verificar seu atendimento*".

99. Por outro lado, o mesmo documento prescreve, na mesma peça 14, página 13, que *"O consórcio não fará a Supervisão/Fiscalização das obras realizadas pelo Programa, mas deverá ter contato constante com a equipe de fiscalização terceirizada ou do próprio órgão executor ou SIURB de maneira a obter um adequado controle do desenvolvimento dos programas implantados e consequente análise sistemática dos resultados obtidos*".

100. Ou seja, o Termo de Referência é omisso, e o documento definidor traz disposições aparentemente conflitantes, sem que o Contrato nº 020/2020/SMS-1 (peça 25) estabeleça definições que diferenciem os conceitos de "supervisão/fiscalização", "supervisão técnica", "acompanhamento" e "visitas aos canteiros" (permitidas). A Seção 1.1 do contrato, é dedicada às "Definições", mas não contempla explicações para os termos utilizados no Termo de Referência, deixando essas noções ao arbítrio interpretativo das partes. Esta lacuna definitória é especialmente relevante porque o contrato refere-se expressamente ao Termo de Referência como parte integrante de seu escopo (Apêndice A - Descrição dos Serviços), incorporando assim a ambiguidade ao instrumento contratual principal.

101. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece em seu artigo 20 que *"Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que antes se verifique adequadamente as circunstâncias do caso concreto que sejam relevantes para a decisão"*. Aplicando este critério ao presente caso, a ambiguidade contratual deve ser interpretada à luz das circunstâncias concretas da execução do Projeto Avança Saúde. O projeto, conforme documentado nos relatórios

mensais de atividades do Consórcio (Peças 10-12), era um programa de longa duração que exigia acompanhamento técnico contínuo das obras de reforma das unidades de saúde. Neste contexto, a interpretação de que o Consórcio poderia realizar "supervisão técnica" e "acompanhamento" das obras, ainda que não a "Supervisão/Fiscalização formal", é legítima e razoável.

102. A doutrina jurídica brasileira reconhece que ambiguidades em contratos devem ser interpretadas de forma a dar sentido útil a todas as disposições contratuais. Neste caso, as previsões permissivas, que autorizam "acompanhamento", "visitas aos canteiros" e "verificação da execução", não podem ser interpretadas como meras declarações vazias de conteúdo, mas como autorizações efetivas para que o Consórcio realizasse atividades de supervisão técnica das obras. Uma interpretação restritiva, que negasse qualquer atividade de supervisão técnica, tornaria inócuas as previsões do Termo de Referência, já que haveria lacunas no previsto apoio à gestão.

103. Conclui-se que essa ambiguidade nos documentos contratuais torna legítima a interpretação dada pela Administração e pelo Consórcio de que estava prevista a realização de atividades de supervisão técnica das obras. Aplicando os critérios de interpretação estabelecidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, considerando as circunstâncias concretas da execução do projeto e os princípios da doutrina contratual, a interpretação que autoriza a supervisão técnica é não apenas legítima, mas também a mais razoável e conforme aos objetivos do contrato. Deste modo, considero o item 4.4 passível de relevação

104. Em continuidade, passa-se ao item 4.5, que trouxe a seguinte redação rerratificada: *"A 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, demonstra a fragilidade nas medições quanto a apuração dos quantitativos e valores".*

105. A análise inicial da Auditoria indicava inconsistências formais que, em tese, poderiam comprometer a correção dos valores desembolsados, impondo a necessidade de verificação mais aprofundada sobre a aderência dos procedimentos adotados às normas aplicáveis e às cláusulas do ajuste. No curso da instrução, contudo, restou demonstrado que não houve efetiva saída irregular de recursos nem vantagem financeira indevida ao Consórcio Contratado ou ao Técnico remunerado. Os documentos complementares apresentados, bem como a reconstituição das etapas de liquidação, evidenciaram que os

serviços correspondentes foram devidamente prestados, não subsistindo prejuízo ao erário nem descompasso material entre o objeto contratado e a despesa executada. Assim, o elemento inicialmente interpretado como possível pagamento indevido não se confirmou.

106. Verificou-se, por outro lado, que o episódio decorreu de falhas nos controles administrativos internos, especialmente no que se refere à padronização dos registros, à tempestividade da conferência documental e à rastreabilidade das verificações procedidas pelos responsáveis. A irregularidade, portanto, não se caracteriza como dano ou pagamento indevido, mas uma como fragilidade de controle, cuja ocorrência potencializa riscos de inconsistências futuras que podem comprometer a confiabilidade das etapas de uma execução contratual.

107. Posto isto, conclui-se que, ausente o dano e demonstrada a adequação material dos pagamentos realizados, não subsiste fundamento para o item 4.5 macular a execução contratual. Isso porque a irregularidade perdeu natureza financeira e assumiu caráter eminentemente procedimental, demandando correção administrativa, mas não configurando violação grave aos princípios que regem a gestão pública ou ao dever de boa administração.

108. Assim, relevo o apontamento do item 4.5, sem prejuízo de recomendar à SMS o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, com especial atenção à formalização documental, à validação prévia e à padronização dos processos de conferência e liquidação, de modo a prevenir reincidências e fortalecer a governança contratual.

109. No que se refere ao item 4.6, verificou-se divergência na apuração do valor devido ao Assistente de Planejamento no mês de julho de 2020, ocasião em que constou carga horária indicada de 148 horas, mas o cálculo foi efetuado considerando 184 horas, resultando em uma variação de R$ 8.189,28.

110. Entretanto, assim como no apontamento anterior, não restou comprovado que essa inconsistência tenha ocasionado pagamento a maior ao Consórcio Contratado ou ao Assistente de Planejamento, pois a questão se resumiria a um erro de digitação, pelo qual constaram 148 horas, quando o correto seria constar a remuneração 184 horas. A divergência identificada configura, portanto, falha no controle interno e na conferência dos parâmetros utilizados no cálculo, e não um dano efetivo ao erário.

111. Na ausência de prejuízo material, aplica-se a mesma lógica de tratamento do item 4.5, reconhecendo-se a existência de fragilidade procedimental, mas sem

repercussão financeira concreta. Assim, admite-se a superação excepcional do apontamento do item 4.6, com a mesma recomendação de aprimoramento dos mecanismos de conferência e validação dos cálculos.

112. Prosseguindo, o apontamento 4.8 indicou que os documentos de medição dos serviços não demonstravam detalhamento suficiente para o controle e a aferição da razoabilidade de recursos demandados e da efetiva execução da quantidade de horas faturadas no período.

113. Nesse caso, uma análise da infringência demonstra que o item 4.8 se encontra logicamente prejudicado pela medida corretiva implementada pela SMS/UCP a partir de outubro de 2020, conforme demonstrado na análise do item 3.2, apontamento contratual sobre medição de serviços no âmbito do TC/008916/2020. A redação da conclusão de Auditoria na Análise Formal do contrato foi a seguinte: *"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"*.

114. Contudo, como devidamente demonstrado no TC/008916/2020, a SMS/UCP reconheceu a deficiência e implementou, a partir de outubro de 2020, novo modelo de relatório de medição que passou a alocar explicitamente as horas trabalhadas por grupo de atividades, atrelando-as à previsão constante da proposta comercial. Essa medida corretiva que permitiu a revelação do apontamento 3.2 do contrato, estabeleceu o detalhamento que faltava e que também foi registrado no item 4.8 do Relatório Conclusivo de Auditoria na execução contratual.

115. A implementação do novo modelo de medição a partir de outubro de 2020, com alocação de horas por grupo de atividades, eliminou a fundamentação fática do apontamento 4.8. O detalhamento passou a existir e permitir, de forma objetiva, a aferição da razoabilidade de recursos demandados e da efetiva execução de horas faturadas. Consequentemente, o item 4.8 deve ser relevado, tal como ocorreu com o item 3.2.

116. Para o item 4.9, verificou-se que os processos de pagamento não continham documentação específica relativa à comprovação da contratação e da remuneração dos consultores. A lacuna configura falha documental e fragilidade na instrução processual, pois dificulta a verificação imediata dos elementos que lastreiam a despesa.

117. Apesar disso, a análise do processo permite concluir que os autos apresentam elementos suficientes para demonstrar a execução contratual e a compatibilidade entre os pagamentos e os valores pactuados, não havendo indícios de pagamento indevido, inexistência de profissionais ou descumprimento do objeto. Não se evidenciou qualquer prejuízo ao erário.

118. Dessa forma, o apontamento do item 4.9 também se qualifica como falha formal de controle, como já visto em itens anteriores, sem repercussão material, sendo passível de superação excepcional, condicionada ao fortalecimento dos procedimentos internos de documentação e instrução dos processos.

119. Os itens 4.10 e 4.11 do Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Execução Contratual apontam irregularidades nas contratações de dois consultores realizadas pelos Contratos 026/2020/SMS-1/Contratos e 027/2020/SMS-1/Contratos. O item 4.10 aponta que os consultores contratados possuíam relação direta com a Prefeitura Municipal de São Paulo, caracterizando conflito de interesses em infringência às políticas do Banco Interamericano de Desenvolvimento e à Lei Municipal nº 17.273/2020. O item 4.11 aponta que as contratações foram efetuadas com o objetivo de adequar a remuneração dos contratados, que eram servidores municipais, caracterizando desvio de finalidade e vício de motivação. Aos consultores em questão foi garantida a participado da instrução do processo, em contraditório, com garantia da ampla defesa.

120. Em um primeiro plano, é necessário reconhecer que a Auditoria identificou corretamente que os consultores contratados já ocupavam cargos na estrutura da Secretaria Municipal de Saúde e que a justificativa apresentada pela SMS reconhecia a existência de *"dificuldades para remunerar devidamente os profissionais que participam da Unidade de Coordenação do Projeto (UCP)"*. Igualmente, é fato que as contratações foram realizadas por "Contratação Direta", sem seleção competitiva, justificadas apenas pela "experiência na própria Secretaria" e "estrita confiança do Secretário e Prefeito". Esses elementos fáticos estão adequadamente documentados nos autos e não estão controvertidos.

121. Contudo, há um fato determinante que altera significativamente a análise: ambos os consultores se desincompatibilizaram de seus cargos públicos antes da efetiva contratação como consultores individuais, conforme exonerações publicadas no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOCSP) de 13 de março de 2020 e, fato este expressamente confirmado pela própria Auditoria em seu Relatório Conclusivo. Ambos

foram contratados como consultores já após essas datas de desincompatibilização, o que elimina qualquer vínculo concomitante entre o cargo público e a consultoria.

122. Assim, a questão que permanece é se no momento anterior, em que os vínculos ainda existiam, no qual foram tratadas as contratações, haveria conflito de interesses que impediria a seleção dos consultores.

123. O ponto de partida para essa análise é a questão temporal. A Carta de Não Objeção do BID - CBR069/2020 (peça 95) foi expedida em 14 de janeiro de 2020, manifestando expressamente a "não objeção" do Banco à contratação do consultor individual pelo valor de R$ 261.756,00, pelo prazo de 12 meses. Na mesma data em que o BID expediu essa Carta de Não Objeção, foi sancionada a Lei Municipal nº 17.273/2020, que organiza a Política Municipal de Prevenção da Corrupção e estabelece restrições à contratação de servidores públicos, publicada no Diário Oficial da Cidade em 15 de janeiro de 2020.[5]

124. A questão da retroatividade é fundamental para a análise do caso ora julgado. A Lei Municipal nº 17.273/2020, tendo sido publicada em 15 de janeiro de 2020, com previsão em seu art. 91 de entrada em vigor na data de sua publicação, não pode ser aplicada retroativamente a contratações que foram realizadas e aprovadas antes de sua vigência. O princípio constitucional da irretroatividade das leis, consagrado no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, estabelece que *"a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*". As contratações em questão, aprovadas pelo BID antes da publicação da Lei Municipal, constituem atos jurídicos perfeitos que não poderiam ser questionados à luz de normas posteriores. A aplicação retroativa da Lei Municipal nº 17.273/2020 neste caso violaria princípio constitucional fundamental.

125. Além da questão temporal e da desincompatibilização dos consultores, é imperativo considerar o papel do BID como entidade financiadora responsável pela aplicação de suas próprias normas. O artigo 42, parágrafo 5º, da Lei Federal nº 8.666/93, já várias vezes citados neste voto, estabelece expressamente que as normas e procedimentos da entidade financiadora podem ser adotados como condição prévia para obtenção do financiamento internacional.

[5] Conforme consulta realizada em 20jan2026.

126. Neste caso, as Políticas para Seleção e Contratação de Consultores do BID (GN-2350-9) foram expressamente incorporadas ao contrato e ao processo de contratação. O BID, como instituição financeira internacional, é a entidade competente para interpretar e aplicar suas próprias normas. Quando o BID expediu a Carta de Não Objeção (CBR069/2020), estava exercendo sua competência institucional de avaliar a conformidade das contratações com suas políticas. A expedição dessa Carta de Não Objeção significa que o BID, após análise dos documentos enviados (Justificativa para Seleção Direta, Orçamento, Termo de Referência, Minuta do Contrato, Ata de Reunião e Certidão de Elegibilidade), concluiu que a contratação não apresentava irregularidades segundo suas próprias normas, inclusive quanto à questão do conflito de interesses.

127. Se o BID, como entidade financiadora responsável pela aplicação de suas próprias normas, não identificou conflito de interesses na contratação, não é apropriado que a Administração Municipal, posteriormente, declare a contratação irregular com base em uma interpretação divergente das mesmas normas. A competência para avaliar a conformidade com as normas do BID é do próprio BID, não da Administração Municipal. Questionar a decisão do BID, após sua aprovação expressa, enfraquece a segurança jurídica das contratações realizadas com recursos de financiamento internacional.

128. A questão do conceito de "conflito de interesses" também merece análise. A Norma BID GN-2350-9, parágrafo 1.11, estabelece que servidores públicos somente poderão ser contratados para serviços de consultoria se sua contratação "não gerar qualquer tipo de conflito de interesses". Porém, a norma não define explicitamente o que constitui "conflito de interesses" no contexto específico de um alguém que já manteve relação de trabalho com o Mutuário, no caso, a Municipalidade.

129. A Auditoria entende que a simples relação pregressa com a PMSP (Mutuário do empréstimo) é suficiente para caracterizar conflito de interesses. Contudo, essa interpretação não é a única possível. A Secretaria Municipal de Justiça, em seu parecer, argumentou que existe "uma conjunção de interesses entre a Administração, o particular e o BID", não um conflito propriamente dito. Essa interpretação alternativa é legítima quando se considera que o servidor contratado não estava atuando contra os interesses da Administração, mas sim em seu favor, executando tarefas que eram necessárias para o cumprimento dos objetivos do Projeto Avança Saúde.

130. Por todas essas razões, os apontamentos 4.10 e 4.11 devem ser considerados como questões de interpretação jurídica controvertida, em que a posição da Administração é legítima, considerando a desincompatibilização dos consultores, a

aprovação prévia do BID, a questão temporal na aplicação da Lei Municipal nº 17.273/2020, e a falta de definição explícita do conceito de "conflito de interesses" nas normas do próprio BID.

131. Encerrando a análise do TC/008917/2020, o item 4.12 aponta que a prorrogação dos Contratos TC 026/2020/SMS-1/Contratos e TC 027/2020/SMS-1/Contratos não contou com não-objeção expressa do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

132. Contudo, o próprio Contrato 020/2020/SMS-1/CONTRATOS (peça 06), em sua Cláusula 4.2, alínea (b), estabelece expressamente que os prazos estimados de contratação do Pessoal-chave que figuram no Apêndice C poderão ser prorrogados mediante acordo por escrito entre o Contratante e a Empresa Consultora. A previsão contratual não exige nova não-objeção do BID para as prorrogações, apenas acordo por escrito entre as partes. Portanto, a prorrogação dos contratos de consultoria, realizada mediante acordo entre a SMS e o Consórcio, estava plenamente autorizada pelo contrato, independentemente de nova manifestação do BID.

133. Assim, o apontamento 4.12 deve ser tido como superado, pois a prorrogação dos contratos foi realizada em conformidade com as disposições contratuais expressamente pactuadas entre as partes, que haviam sido previamente aprovadas pelo BID.

134. Diante do exposto, pelos fundamentos de fato de direito expostos nesse voto, **ACOLHO EXCEPCIONALMENTE** o Contrato nº 020/2020/SMS-1/Contratos (TC/008916/2020), e a execução dele decorrente (TC/008917/2020), considerando, inclusive, que a vigência do referido ajuste já se encontra expirada, com termo de recebimento definitivo lavrado em 09/10/2024 (doc 112024045/SEI nº 6018.2019/0040000-0)

135. RECOMENDO que a Secretaria Municipal da Saúde aprimore a gestão administrativa, realizando tempestivamente os empenhos; instituindo procedimento de comunicação, análise e registro formal de qualquer alteração na composição ou quantitativo da equipe técnica dos contratos sob sua gestão; aperfeiçoando mecanismos de controle, com especial atenção à formalização documental, à validação prévia e à padronização dos processos de conferência e liquidação de despesas.

136. DETERMINO o encaminhamento do Relatório, do Voto e da Decisão que vier a ser proferida pelo Pleno, à Secretaria Municipal da Saúde, ao Consórcio Contratado e a todos os Responsáveis apontados na instrução processual.

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

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 15/04/2026 11:56:38 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

– 75ª SONP

Item 2) 8916/2020 e
Item 3) 8917/2020

Relator: Eduardo Tuma

Item 1 - Objeto: Análise do Termo de Contrato 020/2020/SMS-1/Contratos, firmado com Secretaria Municipal da 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.

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde, Consórcio Prointec & AMP; PBLM, Edson Aparecido dos Santos, Armando Luís Palmieri, Humberto Emmanuel Schmidt Oliveira, Maria Cristina Honório dos Santos, Tiago Chaves, Ivanilda Argenau Marques.

Item 2 – Objeto: Acompanhamento da execução do Termo de Contrato nº 020/2020/SMS-1/Contratos, firmado entre a 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.

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde, Consórcio Prointec & AMP; PBLM, Humberto Emmanuel Schmidt Oliveira, Luiz Mario

Tortorello, Marcos Scarpi Costa, Tiago Chaves, Edson Aparecido dos Santos

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em sede de PRELIMINAR afasto a responsabilidade do Sr. Edson Aparecido dos Santos - Secretário Municipal da Saúde à época, uma vez que tanto a LINDB quanto a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) determinam a necessária delimitação dos papéis dos agentes públicos/políticos, de modo que a responsabilização deve recair apenas sobre atos que efetivamente tenham praticado, e não sobre atribuições presumidas ou meramente formais. Considerando a natureza complexa e abrangente dos atos sob exame, cuja condução demandava atuação de profissionais especializados da Administração, não há elementos que justifiquem imputar responsabilidade ao referido agente.

No MÉRITO, os autos demonstram que tanto a análise da contratação quanto a execução contratual apresentam falhas relevantes que não permitem sua acolhida. O Termo de Referência foi elaborado de forma deficiente, sem critérios objetivos de medição e com inconsistências orçamentárias, além da ausência de negociação adequada dos honorários, o que conduz ao julgamento de irregularidade da contratação.

Na fase de execução, embora tenham sido implementados relatórios de medição e ajustes formais, persistem

fragilidades de controle administrativo e a emissão extemporânea de nota de empenho, o que impede o reconhecimento da regularidade da execução contratual.

Todavia, considerando que os serviços foram efetivamente prestados, que não houve comprovação de dano ao Erário e que os recursos são oriundos de financiamento internacional com o BID, acolho apenas os efeitos financeiros da execução.

Assim, voto pela irregularidade da contratação e da execução contratual, com o acolhimento excepcional dos efeitos financeiros com relação à execução no período auditado.

TCM, 16 de março de 2026.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2026.03.16 15:13:14 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Corregedor

FBC/RB.