

ENC: Aviso nº 2155 - GP/TCU, de 22/12/2021, da presidente do Tribunal de Contas da União

Presidência

qua 19/01/2022 16:29

Para: Jacqueline de Souza Alves da Silva <JACQUES@senado.leg.br>;

-----Mensagem original-----

De: ASPAR [<mailto:aspar@tcu.gov.br>]

Enviada em: quarta-feira, 19 de janeiro de 2022 16:14

Para: Presidência <presidente@senado.leg.br>

Cc: Marcelo de Almeida Frota <MFROTA@senado.leg.br>

Assunto: Aviso nº 2155 - GP/TCU, de 22/12/2021, da presidente do Tribunal de Contas da União

Prezados,

Segue o link para acesso e download dos documentos relacionados ao Aviso nº 2155– GP/TCU, que encaminha cópia do Processo TCU 041.039/2021-1.

Em razão do tamanho do arquivo, os documentos devem ser acessados neste link: [https://outlook-1.cdn.office.net/assets/mail/file-icon/png/pdf_16x16.png] 01 - Aviso nº 2155 - GP-TCU - Presidência do TCU.pdf<<https://tcucloud.sharepoint.com/:b:/s/RelacionamentocomoCongressoNacional/Edx8imMEWmpHqOuhNaQeHY4B0k4xQbGKqP2PQX9btJWPOQ?e=3tjLjR>>

Solicitamos responder esta mensagem informando sobre o sucesso ou não na operação de download dos documentos.

Atenciosamente,

Thaís Helena F . Gomes

3527-7622

Assessoria Parlamentar/TCU



Aviso nº 2155 - GP/TCU

Brasília, 22 de dezembro de 2021.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 2.967/2021, para ciência, em especial no que tange à informação constante no subitem 9.3 da referida Deliberação, proferida pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Telepresencial de 8/12/2021, ao apreciar o TC-041.039/2021-1, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que trata de Solicitação do Congresso Nacional originária do Ofício nº 2624/2021 – CPIPANDEMIA, de 5/10/2021, relativo ao Requerimento nº 1564/2021-CPIPANDEMIA.

Envio-lhe também, consoante disposto no subitem 9.2 da aludida Deliberação, cópia dos Acórdãos nºs 701/2018, 2.234/2019, 2.178/2021, todos prolatados pelo Plenário do TCU.

Nos termos do subitem 9.4 do mencionado Acórdão nº 2.967/2021, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Por oportuno, informo que o inteiro teor dos acórdãos em comento pode ser acessado pelo endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO PACHECO
Presidente do Senado Federal
Brasília - DF



ACÓRDÃO Nº 2967/2021 – TCU – Plenário

1. Processo TC 041.039/2021-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia da Covid-19 (CPIPANDEMIA).
4. Órgão: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação de informação da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia da Covid-19 (CPIPANDEMIA), a respeito de contratações por inexigibilidade de licitação da empresa VTC Operadora Logística Ltda. pelo Ministério da Saúde (MS), nos exercícios de 2016 a 2018;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer, com fulcro no art. 71, inciso VII, da CF/1988, c/c o art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 232, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal (RITCU), da presente solicitação;

9.2. encaminhar ao Senado Federal cópia das seguintes deliberações, referentes a processos que versaram sobre contratos ou licitações com a participação da empresa objeto da solicitação: Acórdão 701/2018-TCU-Plenário; Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário; e Acórdão 2.178/2021-TCU-Plenário;

9.3. informar ao Senado Federal que, tão logo sejam apreciados os processos de números TC 037.065/2019-0, TC 029.384/2015-0, TC 025.828/2021-5 e TC 040.853/2021-7, que versam sobre contratos ou licitações com a participação da empresa objeto da solicitação, bem assim sejam julgadas as contas anuais do Ministério da Saúde, cópias das respectivas deliberações ser-lhe-ão encaminhadas;

9.4. considerar a presente solicitação integralmente atendida;

9.5. arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, incisos II e V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 48/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/12/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2967-48/21-P.

**13. Especificação do quórum:**

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Vital do Rêgo (Relator) e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício



GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 041.039/2021-1.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Interessada: Comissão Parlamentar de Inquérito do enfrentamento da Pandemia de Covid-19 (CPIPANDEMIA).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REQUERIMENTO DA CPI DA PANDEMIA. PEDIDO DE INFORMAÇÕES SOBRE CONTRATAÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO DA SAÚDE E A EMPRESA VTCLOG. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada pelo Exmo. Sr. Senador Omar Aziz, presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito criada para apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia de Covid-19 (CPIPANDEMIA), por meio do qual requer informações a respeito de contratações por inexigibilidade da empresa VTC Operadora Logística Ltda. – VTCLog (anteriormente com razão social de Voetur Cargas e Encomendas Ltda.) pelo Ministério da Saúde (Requerimento 1.564/2021-CPIPANDEMIA, de 5/10/2021, de sua própria autoria).

2. No âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), foi elaborada a instrução à peça 9, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes, cujo encaminhamento foi encampado pelo dirigente da unidade (peça10):

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Os arts. 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução-TCU 215/2008, e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao presidente da CPI da Pandemia para solicitar informações e fiscalizações. Assim, é legítima a autoridade solicitante, cabendo o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

3. As duas unidades técnicas diretamente relacionadas ao assunto objeto dos autos - a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) e a Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) - encarregaram-se da realização de pesquisas necessárias ao atendimento da solicitação, cada uma realizando a verificação dos processos de sua responsabilidade técnica.

4. Pesquisaram-se processos de controle externo, autuados de 2016 em diante, que tratassem de contratação da VTCLog pelo Ministério da Saúde, com o objetivo de verificar aqueles que tivessem examinado ou estejam abertos para examinar as contratações diretas elencadas no item 1 retro e as razões que fundamentaram a não realização de licitações para a celebração desses contratos.



5. As pesquisas adotaram, como critério de busca, não só a atual razão social da empresa objeto da solicitação (VTC Operadora Logística Ltda. – VTCLog), como também a razão social anterior (Voetur Cargas e Encomendas Ltda.).
6. A seguir, constam os resultados apresentados por cada uma das duas Unidades Técnicas quanto às pesquisas realizadas.
7. As peças referidas nos dois tópicos seguintes aludem a sua numeração nos autos do respectivo processo comentado.

Resultado das pesquisas apresentado pela Selog

8. A seguir, relacionam-se os processos encontrados, segundo os critérios de pesquisa anteriormente mencionados, que tratam de contratos entre o Ministério da Saúde a Voetur/VTCLog e que estão sob a responsabilidade técnica da Selog.

9. TC 029.384/2015-0 - Relatório de Auditoria realizada no período compreendido entre 26/10/2015 e 4/12/2015. Nesta fiscalização, a Selog realizou fiscalização em diversos contratos do Ministério da Saúde, dentre os quais um celebrado com a Voetur, qual seja, o Contrato 311/2010 (resultante do Pregão Eletrônico 165/2010), firmado em dezembro de 2010 entre a Voetur e o MS para prestação de serviço de transporte multimodal de forma contínua, nas modalidades aéreo e terrestre, de Insumos Críticos em Saúde (ICS) e materiais para investigação de surtos e inquéritos epidemiológicos, entre outros (peça 24, p. 5).

9.1. O contrato foi aditado quatro vezes para prorrogação de prazo e o término da sua vigência se deu em 26/12/2016. Segundo o Relatório de Auditoria, o quinto termo aditivo, com início da vigência em 7/1/2015, efetivou um acréscimo de 25% no valor original. O valor anual contratado foi de R\$ 63.500.000,00, após o acréscimo em 2015, o valor passou a ser de R\$ 79.375.000,00 (peça 24, p. 5).

9.2. A instrução de peça 22 do TC 025.828/2021-5 resume o andamento ocorrido no referido processo de auditoria, relativamente ao Contrato 311/2010:

21. No período compreendido entre 26/10/2015 e 4/12/2015, no âmbito do TC 029.384/2015-0 – Relatório de Auditoria, esta Selog realizou fiscalização em diversos contratos do Ministério da Saúde, dentre os quais o Contrato 311/2010, no qual constatou-se a realização de despesa em desacordo com o previsto no contrato e nos respectivos termos aditivos, resultando na realização de despesas sem cobertura contratual, conforme apontado pela equipe de Auditoria (TC 029.384/2015-0 - peça 216, páginas 23 a 55):

132. Em consulta ao Siafi foi verificado que a execução contratual extrapolou o previsto no contrato e seus aditivos. As discrepâncias, ou seja, realização de despesas acima dos valores definidos no contrato e respectivos aditivos, conforme metodologia definida no relatório (peça 24, p. 12-15), estão resumidas a seguir:

- a) Contrato 311/2010 – acréscimo de R\$ 6.934.814,09;
- b) 1º Termo aditivo – acréscimo de R\$ 5.456.573,38;
- c) 2º Termo aditivo – acréscimo de R\$ 23.460.976,52; e
- d) 4º e 5º Termos aditivo – acréscimo de R\$ 27.007.345,64.

22. Em decorrência desse achado, foi realizada a chamada em audiência de 32 gestores e a oitiva do Ministério da Saúde quanto aos procedimentos adotados para regularização do ajuste (TC 029.384/2015-0 – Relatório de Auditoria - peça 24, p. 36-38 e 57-62).



23. Conclusivamente, após examinadas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, esta Selog propôs a cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a dez gestores do Ministério da Saúde (TC 029.384/2015-0 – Relatório de Auditoria – peças 283-285), encontrando-se o processo, desde 15/3/2021, aguardando pronunciamento do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti.

9.3. Assim, o processo em comento encontra-se no Gabinete do Relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, para apreciação da proposta de encaminhamento mencionada no trecho acima transcrito.

9.4. Considerando as informações acima, verifica-se que o TC 029.384/2015-0 examina aspectos de contratação (Contrato 311/2010) com a Voetur precedida de licitação (Pregão Eletrônico 165/2010), não tratando, porém, do assunto específico que é objeto da solicitação, consistente nas dispensas elencadas no item 1 retro.

9.5. Ao final, propõe-se o encaminhamento, ao solicitante, de cópia da instrução mais recente realizada nos autos, constante das peças 283-285, considerando eventual interesse que venha a existir no tocante a essas informações, esclarecendo-se que tal instrução ainda não foi examinada pelo relator e pelo TCU.

10. TC 036.376/2016-7 - Representação (autuada em 19/12/2016) apresentada por pessoa jurídica quanto a supostas irregularidades na contratação direta que seria firmada entre o MS e os Correios para a prestação de serviços de transporte e distribuição de insumos críticos em saúde (ICS) e materiais para investigação de surtos e inquéritos epidemiológicos, dentre outros, pelo valor de R\$ 145 milhões.

10.1. O representante acorreu ao TCU para questionar exclusivamente a contratação dos Correios para os serviços acima mencionados. Não houve questionamentos quanto a outros contratos.

10.2. A pactuação direta com os Correios, mediante dispensa de licitação, ocorreu por meio do Contrato 59/2016 (peça 19, p. 9 e peça 33, p. 11, e peça 25, p. 305-318) e foi publicada em 29/12/2016, no valor anual de R\$ 145.000.000,00.

10.3. Consoante informado nas instruções realizadas nos autos da representação (peças 7 e 33), a contratação direta dos Correios visava a substituir o Contrato 311/2010, firmado entre o MS e a Voetur/VTCLog.

10.4. No âmbito da instrução de peça 33 (itens 10.2.2 e 10.2.3), comentou-se que a possível ausência de especificação completa do objeto na contratação dos Correios, pudesse também ter ocorrido em relação à licitação que precedeu o Contrato 311/2010 firmado com a Voetur, bem como que já havia, no TCU, processo específico em cujo autos teria havido o exame do referido contrato, qual seja, o TC 029.384/2015-0, anteriormente mencionado nesta instrução. Não houve, contudo, no âmbito do TC 036.376/2016-7, qualquer apuração de possível irregularidade no citado Contrato 311/2010, pois tal apuração ocorre no mencionado TC 029.384/2015-0.

10.5. Além disso, é citado, na instrução de peça 33, o Contrato 61/2016 por dispensa emergencial com a Voetur, no valor R\$ 30.000.000,00 para o período de 60 dias. O contrato foi assinado em 29/12/2016, com vigência retroativa a partir de 27/12/2016 (peças 33, p. 6, peça 19, p. 11-28), e é citado na instrução como eventual alternativa para continuidade ao atendimento das necessidades do MS caso houvesse a suspensão cautelar, pelo TCU, do Contrato 59/2016, celebrado com os Correios.

10.6. O Contrato 61/2016 é um dos contratos objeto da Solicitação do Congresso Nacional, conforme relacionado no item 1 retro. No âmbito do TC 036.376/2016-7, contudo, não houve qualquer exame ou apuração da regularidade dessa contratação emergencial.



10.7. Em síntese, no âmbito da representação sob o TC 036.376/2016-7, o TCU apurou apenas os questionamentos quanto à legalidade da contratação direta junto aos Correios.

10.8. Em 23/2/2017, o contrato com os Correios foi rescindido amigavelmente (peça 41).

10.9. Em face da rescisão, o processo foi encerrado por perda de objeto (Acórdão 707/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, peça 42).

10.10. Assim, verifica-se que o processo em comento não examinou contratações da Voetur/VTCLog, sejam as relacionadas às dispensas enumeradas pelo solicitante, sejam quaisquer outras contratações, derivadas ou não de dispensas de licitação.

11.TC 008.145/2018-0 - Representação autuada em 12/3/2018 e apresentada por pessoa jurídica quanto a supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 42/2017, com valor estimado anual de R\$ 246.531.097,88, realizado pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio do Ministério da Saúde (MS) para contratação de empresa para prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos ICS - Insumos Críticos de Saúde - do Ministério da Saúde, consistindo as atividades de Modernização Administrativa e Operação das Cadeias de Armazenamento e Distribuição dos ICS - Insumos Críticos de Saúde, sendo os serviços contratados sob demanda, sem disponibilização de mão de obra exclusiva (peça 6, p. 1).

11.1. As supostas irregularidades suscitadas pelo representante foram as seguintes:

a) alegação de prorrogações de prazo e suspensões de sessões sem justificativa adequada (peça 1, p. 2-3), em desacordo com os itens 8.6 a 8.7 do edital; e

b) alegação de cumulação ilegal de garantias financeiras e comprovação de qualificação econômica (peça 1, p. 3-5), em desacordo com o Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste TCU.

11.2. O TCU, com base em instrução processual da Unidade Técnica (peça 6), concluiu serem improcedentes as alegações do representante (Acórdão 701/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, peça 8).

11.3. Conforme consta na instrução, à época desta última ainda não havia vencedor declarado na licitação, citando-se a Voetur como licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar e cuja documentação estava sendo examinada pelo MS no âmbito do certame. E, após a instrução, não houve a juntada de informações sobre o resultado do certame.

11.4. Conforme consta no sistema Comprasnet, o vencedor/adjudicatário no certame foi efetivamente a Voetur, pelo preço global de R\$ 97.000.000,01.

11.5. Além disso, e conforme será possível verificar adiante, quando comentados, a seguir, outros processos, o Pregão Eletrônico 42/2017 efetivamente resultou em pactuação com a Voetur, por meio do Contrato 59/2018, com o valor mencionado no parágrafo anterior.

11.6. Considerando as informações acima, verifica-se que o processo em comento examinou aspectos de licitação vencida pela Voetur (Pregão Eletrônico 42/2017), não tratando, porém, do assunto específico que é objeto da solicitação, consistente nas dispensas elencadas no item 1 retro.

11.7. Ao final, propõe-se o encaminhamento, ao solicitante, de cópia da instrução e do acórdão mencionados acima, considerando eventual interesse que venha a existir no tocante a essas informações.

12.TC 000.525/2018-9 - Representação autuada em 10/1/2018 e apresentada por pessoa jurídica quanto a supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 42/2017, com valor estimado de R\$ 246.531.097,88 (peça 2, p. 36) e que teve como objeto a contratação, pelo MS, de empresa para a prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS)



do referido ministério, incluindo as atividades de Modernização Administrativa e Operação das Cadeias de Armazenamento e Distribuição desses insumos, sendo os serviços contratados sob demanda e sem disponibilização de mão de obra exclusiva (peça 9, p. 1).

12.1. No âmbito do processo foram realizados diversos questionamentos ao MS quanto ao certame então em andamento. Em decorrência do pregão, e conforme já anotado quando dos comentários ao processo anterior, foi assinado, em 9/7/2018 o Contrato 59/2018 (peça 78, p. 24), com a VTCLLog, pelo valor de R\$ 97.000.000,01, com vigência de 9/7/2018 a 9/7/2023 (peça 78, p. 24).

12.2. A licitação, valendo-se do não parcelamento do objeto, inaugurou novo modelo de contratação, consistente na realização de armazenagem, gestão e distribuição por uma única empresa operadora (logística integrada), enquanto o modelo até então adotado admitia a realização desses serviços por operadoras diferentes (peça 77).

12.3. Considerando as inúmeras questões levantadas na avaliação da licitação e, especialmente, quanto à vantajosidade do novo modelo de contratação, o TCU considerou parcialmente procedente a representação, deu ciência de algumas irregularidades, fez determinação ao MS para que estudasse a possibilidade de contratação de seguro para os ICS armazenados e decidiu pela autuação de processo de acompanhamento dessa contratação, o que resultou na autuação do TC 037.065/2019-0 (Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes).

12.4. Considerando as informações acima, verifica-se que o processo em comento examinou aspectos de licitação vencida pela Voetur, não tratando, porém, do assunto específico que é objeto da solicitação, consistente nas dispensas elencadas no item 1 retro.

12.5. Para conhecimento do inteiro teor do que foi deliberado no processo, e considerando eventual interesse que venha a existir no tocante a essas informações, propõe-se encaminhar, ao solicitante, cópia das peças 76-78, relativas ao acórdão citado no parágrafo anterior, e da peça 74, relativa ao parecer do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), com o qual o relator manifestou concordância em seu voto.

13. TC 037.065/2019-0 - Acompanhamento, autuado em 22/10/2019 em cumprimento à decisão no TC 037.065/2019-0 (Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes), para avaliar o Contrato 59/2018 firmado entre o MS e a Voetur/VTCLLog em decorrência do Pregão Eletrônico 42/2017.

14. Especificamente, a finalidade do processo de acompanhamento em comento é fiscalizar: i) se o Ministério da Saúde (MS) estruturou adequado processo com vistas a quantificar e monitorar os benefícios almejados com a execução do Contrato 59/2018; ii) a ocorrência de economicidade, eficácia e de ganhos de eficiência administrativa na execução do mencionado contrato, relativamente à forma anterior de contratação do mesmo objeto; e iii) a metodologia adotada pelo citado jurisdicionado quanto à definição dos índices “Final Aéreo” e “Final Rodoviário”, como critérios para julgamento do preço das propostas das licitantes, conforme disposto no subitem 9.4 do Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes (peça 2, p. 1-2).

14.1. Considerando a mudança de modelo na contratação (peça 95, p. 8-9 e peça 17, p. 12-15), diversos questionamentos foram levantados, especialmente no sentido de comparar se essa mudança foi benéfica.

14.2. Atualmente, o processo se encontra no Gabinete do Relator, Ministro Augusto Nardes, aguardando pronunciamento a respeito de instrução realizada pela Selog (peças 95-97).

14.3. Considerando as informações acima, conclui-se que o processo em comento examina aspectos de contratação (Contrato 59/2018) com a Voetur precedida de licitação (Pregão Eletrônico



42/2017), não tratando, porém, do assunto específico que é objeto da solicitação, consistente nas dispensas elencadas no item 1 retro.

14.4. Considerando eventual interesse que venha a existir no tocante a essas informações, propõe-se o encaminhamento, ao solicitante, de cópia das peças 95-97, esclarecendo-se que as análises e propostas contidas na respectiva instrução ainda não foram apreciadas pelo Relator e pelo TCU.

15.TC 000.680/2018-4 - Representação (autuada em 12/1/2018) apresentada pelo Deputado Estadual do Estado do Rio de Janeiro Milton César Ferreira Rangel, quanto a supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 42/2017.

15.1. Considerando a conexão com o mencionado TC 000.525/2018-9, foi determinado o apensamento por meio de Despacho em 19/1/2018, do Relator, Ministro Augusto Nardes.

16.TC 002.291/2018-5 – Representação impetrada por pessoa física quanto a supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 42/2017.

16.1. O processo foi autuado em 23/1/2018.

16.2. Considerando a conexão com o TC 000.525/2018-9, foi determinado o apensamento por meio do Acórdão 334/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes.

17.TC 009.952/2018-7 - Representação impetrada por pessoa jurídica quanto a supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 42/2017.

17.1. O processo foi autuado em 22/3/2018.

17.2. Considerando a conexão com o TC 000.525/2018-9, foi determinado o apensamento por meio de Despacho em 13/4/2018, do Relator, Ministro Augusto Nardes.

18.TC 011.136/2018-9 - Representação impetrada pelos Correios quanto a supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 42/2017.

18.1. O processo foi autuado em 6/4/2018.

18.2. Considerando a conexão com o TC 000.525/2018-9, foi determinado o apensamento por meio do Acórdão-TCU 2.920/2018-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes.

19.TC 025.828/2021-5 - Representação apresentada pelos(as) Senadores(as) da República Eliziane Gama (Cidadania/MA) e Alessandro Vieira (Cidadania/SE) quanto a supostas irregularidades nos termos aditivos do mencionado Contrato 59/2018, firmado entre o MS e a VTCLog.

19.1. Cumpre assinalar que, acolhendo proposição desta Selog, em pareceres uniformes (TC 025.828/2021-5 – peças 22 a 24), o Ministro Relator Benjamin Zymler, em Despacho proferido no dia 9/9/2021 (peça 25), decidiu pela adoção de medida cautelar, sem oitiva prévia da parte, de forma a determinar que o Ministério da Saúde suspendesse os efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, firmado com a empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG, e, especialmente, abstendo-se de realizar qualquer pagamento referente ao serviço de “Manipulação de Item para Atendimento (picking)”, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria.

19.2. O despacho também determinou a realização, quanto aos fatos tratados no processo, de oitiva da VTCLog e do MS, bem como a realização de diligência ao referido órgão.

19.3. A adoção da medida cautelar foi referendada pelo Tribunal com a prolação do Acórdão 2.178/2021-TCU-Plenário, de 15/9/2021, Relator Ministro Benjamin Zymler (peças 36-38).

19.4. Em 30/9/2021, o Departamento de Logística em Saúde/Secretaria Executiva/Ministério da Saúde publicou Aviso no Diário Oficial da União, número 186, Seção 3, página 139, tornando



pública a Declaração de Nulidade do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, firmado com a VTCLLog (peça 73).

19.5. O estado atual do referido processo é “aberto”, estando em instrução nesta Selog após a realização das mencionadas oitivas e diligência.

19.6. Considerando as informações acima, verifica-se que o processo em comento examina aspectos de contratação (Contrato 59/2018) com a Voetur precedida de licitação (Pregão Eletrônico 42/2017), não tratando, porém, do assunto específico que é objeto da solicitação, consistente nas dispensas elencadas no item 1 retro.

19.7. Propõe-se encaminhar, ao solicitante, cópia da instrução, do despacho do Relator e do Acórdão mencionados acima e relacionados ao processo sob comento, considerando eventual interesse que venha a existir no tocante a essas informações.

20.TC 040.853/2021-7 - Solicitação do Congresso Nacional (SCN) tendo por objeto o atendimento a solicitação decorrente da aprovação pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados de Proposta de Fiscalização e Controle 41/2021, de autoria do Deputado Leo de Brito (PT-AC) – (peças 1, 3 e 4).

20.1. Com base em notícia publicada em veículo de televisão, em razão das apurações que se encontram em curso na chamada “CPI da Pandemia”, constituída pelo Senado Federal, a proposta de fiscalização aprovada requer ao TCU que atue (peça 4, p. 4):

na investigação sobre o contrato realizado com a empresa VTCLOG em valor 1.800% maior do que o recomendado pelo setor técnico do Ministério da Saúde. Com aprofundamento das investigações, que sejam apontados e responsabilizados os agentes públicos envolvidos pelos prejuízos causados aos cofres públicos.

20.2. A Unidade Técnica, ao realizar o exame dos autos (peças 9-11), compreendeu que o assunto objeto da SCN sob o TC 040.853/2021-7 seria o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, objeto esse que já está sendo tratado na representação sob o TC 025.828/2021-5 (anteriormente comentada nesta instrução), que foi apresentada pelos(as) Senadores(as) da República Eliziane Gama (Cidadania/MA) e Alessandro Vieira (Cidadania/SE).

20.3. Assim, a Unidade Técnica propôs prestar as devidas informações à comissão solicitante, incluindo a de que o TCU já está examinando a matéria no âmbito do TC 025.828/2021-5.

20.4. O processo está no Gabinete do Ministro-Relator Vital do Rêgo, aguardando pronunciamento em relação à mencionada proposta.

20.5. Considerando as informações acima, verifica-se que a SCN em comento tem por objeto apenas termo aditivo de contratação (Contrato 59/2018) com a Voetur precedida de licitação (Pregão Eletrônico 42/2017), não tratando, porém, do assunto específico que é objeto da solicitação, consistente nas dispensas elencadas no item 1 retro.

Resultado das pesquisas apresentado pela SecexSaúde

21.A SecexSaúde não localizou, em suas pesquisas, processos que tenham examinado os contratos elencados no item 1 retro.

22.Adicionalmente, observou que o Relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre a prestação de contas do Ministério da Saúde para o exercício de 2020 — constante do sistema do TCU que recebe as informações de contas anuais mas ainda não juntado ao processo neste Tribunal autuado sob o TC 033.608/2020-2 (cópia juntada à peça 8 dos presentes autos, como elemento comprobatório), relativo às contas do MS relativas a 2020, relator Ministro Benjamin



Zymler — relata, como achado, a ausência de comprovantes de entrega que confirmem o efetivo recebimento, pelos entes federativos, de 4.816 respiradores (71,95% da amostra realizada), no montante total de R\$ 273.269.541,69 (peça 8, p. 8 e 60-63).

23. Durante a descrição do achado, é citada a VTCLLog, como sendo a operadora responsável pelo transporte dos referidos bens. Tal empresa seria também responsável pela emissão dos comprovantes de entrega detalhando a origem/destino das mercadorias e a nota fiscal de referência (peça 8, p. 62).

24. O Relatório da CGU afirma que se constatou a “ausência de comprovante de entrega que confirme o efetivo recebimento de 4.816 equipamentos pelos entes federativos, no total de R\$ 273.269.541,69. Isto significa que 71,95% dos itens da amostra não possuem destinação rastreável por meio dos respectivos processos” (peça 8, p. 62).

25. Não há, no relatório, a identificação do contrato com a VTLog que abrigaria a execução dos serviços em questão, mas, considerando que o achado acima se refere à entrega de respiradores durante a pandemia de Covid-19, iniciada em 2020, conclui-se que esse contrato não seria qualquer um dos elencados no item 1 retro, os quais tiveram vigências curtas, de no máximo seis meses e durante os anos de 2016 a 2018, conforme o próprio quadro fornecido pelo solicitante.

26. Quanto ao processo de contas do MS para o exercício de 2020 (TC 033.608/2020-2), este aguarda instrução inicial no âmbito da SecexSaúde, razão pela qual ainda não foi apreciado pelo relator, Ministro Benjamin Zymler.

27. Propõe-se encaminhar, ao solicitante, cópia do Relatório da CGU em comentário (peça 8), considerando eventual interesse que venha a existir no tocante a essas informações, esclarecendo-se que as informações constantes desse relatório ainda não foram examinadas no âmbito do TCU.

CONCLUSÃO

28. Consoante exame acima, e embora haja processos que tratem de contratações da Voetur/VTCLLog pelo Ministério da Saúde precedidas de licitação, não foram encontrados processos, no âmbito do TCU, que estejam examinando ou tenham examinado as contratações mencionadas no item 1 retro, não havendo, assim, como o Tribunal informar, com base nas análises já empreendidas em processos de controle externo, os motivos jurídicos e fáticos para a não realização de licitação no tocante a tais pactuações diretas.

29. Assim, propõe-se enviar ao solicitante a informação mencionada no parágrafo anterior, para fins de atendimento da solicitação.

30. Por fim, propõe-se considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento, relacionada à presente Solicitação do Congresso Nacional, autuada a partir do Ofício 2624/2021-CPIPANDEMIA, de 5/10/2021, por meio do qual o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) criada no Senado Federal para tratar da pandemia de Covid-19, Exmo. Senador Omar Aziz (PSD-AM), encaminha o Requerimento aprovado 1564/2021-CPIPANDEMIA, de 5/10/2021, também de sua autoria:

31.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução-TCU 215/2008, e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU;



31.2. informar ao Exmo. Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da pandemia de Covid-19, Senador Omar Aziz (solicitante), que, no âmbito do TCU, embora tenham sido identificados processos que tratam de contratações da VTC Operadora Logística Ltda. – VTCLog (CNPJ 24.893.687/0001 08) pelo Ministério da Saúde precedidas de licitação, não foram encontrados processos que estejam examinando ou tenham examinado as contratações diretas mencionadas Requerimento 1564/2021-CPIPANDEMIA, não havendo, assim, exames, neste Tribunal, que permitam informar, neste momento, os motivos jurídicos e fáticos que fundamentaram a não realização de licitação no tocante a tais pactuações;

31.3. encaminhar ao referido solicitante cópia das seguintes peças, referentes a exames técnicos e/ou julgados do TCU em processos relacionados a contratos ou licitações com a participação da empresa objeto da solicitação, mencionados no exame técnico retro:

31.3.1. peças 283-285 do TC 029.384/2015-0, referente à mais recente instrução realizada nesse processo, esclarecendo-se que tal instrução ainda não foi examinada pelo TCU, encontrando-se os autos no Gabinete do Relator, Ministro Augusto Sherman, para pronunciamento quanto ao exame e propostas realizadas pela Unidade Técnica;

31.3.2. peças 6 (instrução) e 8 (Acórdão 701/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, que se fundamentou na referida instrução) do TC 008.145/2018-0;

31.3.3. peças 76-78 do TC 000.525/2018-9 (Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes) e peça 74 do mesmo processo, relativa ao parecer do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU);

31.3.4. peças 95-97 do TC 037.065/2019-0, relativas à mais recente instrução realizada pela Unidade Técnica responsável (Selog), esclarecendo-se que tal instrução ainda não foi examinada pelo TCU, encontrando-se os autos no Gabinete do Relator, Ministro Augusto Nardes, para pronunciamento quanto ao exame e propostas realizadas pela referida Unidade Técnica;

31.3.5. peças 22-24 (instrução), peça 25 (despacho do Relator, Ministro Benjamin Zymler) e peças 36-38 (Acórdão 2.178/2021-TCU-Plenário, do mesmo relator) do TC 025.828/2021-5;

31.3.6. peça 8 dos presentes autos, relativa ao Relatório da Controladoria-Geral da União de avaliação das contas anuais do Ministério da Saúde relativas ao exercício de 2020, divulgado no site do referido órgão de controle responsável pela elaboração do documento.

31.4. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008.

É o relatório.



VOTO

Em exame, solicitação encaminhada pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia da Covid-19 (CPIPANDEMIA), por meio da qual requer informações a respeito de contratações por inexigibilidade de licitação da empresa VTC Operadora Logística Ltda. – VTCLog (anteriormente com razão social de Voetur Cargas e Encomendas Ltda.) pelo Ministério da Saúde (MS), nos exercícios de 2016 a 2018.

2. A SecexSaúde e a Selog pesquisaram a existência de processos de controle externo, autuados a partir de 2016, que tratassem de contratação da referida empresa, com o objetivo de identificar aqueles que tivessem sido examinados ou estivessem abertos para examinar as contratações solicitadas.

3. Da pesquisa realizada, sobrevieram vários processos, a seguir elencados, que examinaram vários aspectos de contratações feitas entre o MS e a então Voetur:

(a) TC 029.384/2015-0: examinou aspectos de contratação (Contrato 311/2010) com a Voetur precedida do Pregão Eletrônico 165/2010;

(b) TC 036.376/2016-7: examinou questionamentos quanto à legalidade da contratação direta junto aos Correios, não tendo examinado contratações da Voetur/VTCLog, sejam as relacionadas às dispensas ou quaisquer outras contratações, derivadas ou não de dispensas de licitação;

(c) TC 008.145/2018-0: examinou aspectos do Pregão Eletrônico 42/2017 vencido pela Voetur;

(d) TC 000.525/2018-9: examinou aspectos do Pregão Eletrônico 42/2017, vencido pela Voetur;

(e) TC 037.065/2019-0: examinou aspectos de contratação (Contrato 59/2018) com a Voetur precedida do Pregão Eletrônico 42/2017;

(f) TC 000.680/2018-4, TC 002.291/2018-5, TC 009.952/2018-7 e TC 011.136/2018-9: apensados ao TC 000.525/2018-9, em virtude da conexão entre eles existentes.

(g) TC 025.828/2021-5: examinou aspectos de contratação (Contrato 59/2018) com a Voetur precedida do Pregão Eletrônico 42/2017;

(h) TC 040.853/2021-7: tem por objeto apenas termo aditivo de contratação (Contrato 59/2018) com a Voetur precedida do Pregão Eletrônico 42/2017; e

(i) TC 033.608/2020-2 (prestação de contas do Ministério da Saúde, exercício de 2020): existência do Relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) que relata, como achado, irregularidade na entrega de respiradores, sendo a VTCLog a operadora responsável pelo transporte dos referidos bens. Contudo, a unidade técnica concluiu que o achado não se refere ao solicitado, tendo em vista se referir a 2020.

4. Nessas circunstâncias, a Selog, responsável pela instrução dos autos, asseverou que, como não foram encontrados processos que estejam ou tenham sido examinadas as contratações diretas apontadas, não há informações, neste Tribunal, que possam ser encaminhadas à solicitante.

5. Desta forma, propôs o conhecimento da solicitação para enviar à demandante as informações apuradas nos processos identificados no âmbito deste Tribunal.

6. Preliminarmente, a presente solicitação deve ser conhecida, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal (RITCU).

7. Quanto à solicitação feita, acolho o desfecho proposto pela unidade técnica, com o encaminhamento das informações colhidas nos processos identificados nesta Corte de Contas. Registro que, apesar de a CPI solicitante já ter encerrado seus trabalhos, com o relatório final já aprovado, as informações devem ser encaminhadas ao Senado Federal, para sua avaliação.



Ante o exposto, voto para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de dezembro de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator



ACÓRDÃO Nº 701/2018 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; arts. 235 e 237, inc. VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em conhecer da representação, para no mérito considerá-la improcedente, indeferindo, por conseguinte, o pedido de medida cautelar formulado pela empresa EMJ Transportes e Logísticas Ltda. EPP (CNPJ 07.284.039/0001-27), tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida, e em determinar o arquivamento dos autos, após dar ciência à representante desta deliberação.

1. Processo TC-008.145/2018-0 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Representante: EMJ Transportes e Logísticas Ltda. EPP (CNPJ 07.284.039/0001-27).
- 1.2. Unidade: Ministério da Saúde.
- 1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:

Ata nº 11/2018 – Plenário

Data: 4/4/2018 – Ordinária

Relator: Ministro AUGUSTO NARDES

Presidente: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Representante do Ministério Público: Procurador-Geral, em exercício LUCAS ROCHA FURTADO

TCU, em 4 de abril de 2018.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS



TC 008.145/2018-0

Tipo: Representação (com pedido de medida cautelar)

Unidade jurisdicionada: Ministério da Saúde

Representante: EMJ Transportes e Logísticas Ltda. EPP (CNPJ 07.284.039/0001-27).

Advogado ou Procurador: Mônica Rebane Marins, OAB/DF 55.516, Celso Ferrareze, OAB/SP 219.041-A, e Gilberto Rodrigues de Freitas, OAB/SP 191.191-A (peça 2, p. 1-2).

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: Conhecer. Não Concessão de cautelar. Improcedência. Arquivamento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação de licitante, com pedido de medida cautelar *inaudita altera parte*, a respeito de alegadas irregularidades que teriam ocorrido no Pregão Eletrônico 42/2017 (PE 42/2017), promovido pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio do Ministério da Saúde (MS) - UASG 250110, nos autos do processo 25000.033893/2017-57, cujo objeto é a (peça 1, p. 15):

contratação de empresa para prestação de SERVIÇOS CONTÍNUOS DE TRANSPORTE E ARMAZENAGEM DOS ICS - Insumos Críticos de Saúde - do Ministério da Saúde, consistindo as atividades de Modernização Administrativa e Operação das Cadeias de Armazenamento e Distribuição dos ICS - Insumos Críticos de Saúde, sendo os serviços contratados sob demanda, sem disponibilização de mão de obra exclusiva (...)

Aspectos Preliminares

2. O valor estimado anual da contratação era de R\$ 246.531.097,88 (peça 3, p. 1).

2.1. Uma vez que o certame ainda está na fase de aceitação das propostas, não há notícias acerca do total de participantes da licitação, nem quanto ao valor ofertado pela Representante (peça 4).

Indícios de Irregularidades Apresentados pela Representante

3. O Representante apresenta, em síntese, as seguintes ocorrências como notícias de irregularidade e seus indícios:

- a) alegação de prorrogações de prazo e suspensões de sessões sem justificativa adequada (peça 1, p. 2-3), em desacordo com os itens 8.6 a 8.7 do edital; e
- b) alegação de cumulação ilegal de garantias financeiras e comprovação de qualificação econômica (peça 1, p. 3-5), em desacordo com o Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste TCU.

Pedidos da Representante

4. Diante disso, o Representante faz os seguintes pedidos ao TCU (peça 1, p. 2):

- a) suspensão imediata do procedimento licitatório; e
- b) modificação do edital no que tange à escolha da forma de demonstração de qualificação econômico-financeira das licitantes

PROCESSOS CONEXOS



5. Embora o processo TC 000.525/2018-9, ao qual foi apensado o TC 000.680/2018-4, também verse sobre o PE 42/2017, observa-se que não conexão ou continência, pois tanto as causas de pedir quanto os pedidos finais não são semelhantes.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Preliminarmente, registra-se que a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 c/c art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço da representante, bem como encontrar-se acompanhada dos indícios concernentes a irregularidades ou ilegalidades.

6.1. Além disso, a sociedade empresária EMJ Transportes e Logísticas Ltda. EPP possui legitimidade para representar ao TCU, em virtude do previsto no art. 237, VII, do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

6.2. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, pois poderiam, em tese, causar prejuízo ao erário.

6.2.1. Isso porque caso as condições de qualificação econômica sejam indevidamente restritivas, isso pode prejudicar a competitividade com decorrente afetação na busca da melhor proposta.

6.3. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, com o fim de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do RI/TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do RI/TCU.

EXAME TÉCNICO

Análise Técnica das Alegadas Irregularidades Representadas

7. A seguir, procede-se à análise do mérito das alegadas irregularidades representadas:

7.1. **Ocorrência 1:** alegação de prorrogações de prazo e suspensões de sessões sem justificativa adequada (peça 1, p. 2-3).

Fundamentos apresentados:

a) itens 8.6, 8.6.1 e 8.7 do edital (peça 1, p. 2);

Evidências:

a) mensagens da sessão pública (peça 1, p. 34-52);

Argumentos da Representante

7.1.1. A Representante questiona os procedimentos realizados pelo pregoeiro e equipe de apoio por estarem ao arrepio da legislação e das disposições do próprio edital (peça 1, p. 2).

7.1.2. Transcreve os itens 8.6 a 8.8 do edital, os quais descrevem os procedimentos do pregoeiro quanto à aceitação das propostas.

7.1.3. Informa que desde o dia da proclamação do resultado, onde restara vencedora a sociedade empresária HS Investimentos e Participações Ltda. – EPP (doravante denominada HS Investimentos), já se passaram mais de quarenta dias, com sucessivas prorrogações de prazos e suspensões de sessões, sem quaisquer justificativas (peça 1, p. 3).

Análise:

7.1.4. De início, discorda-se da afirmação da Representante de que a HS Investimentos fora a vencedora do PE 42/2017, pois, apesar de ter ofertado inicialmente a menor oferta, foi desclassificada



em 9/2/2018 (peça 1, p. 41) pelo descumprimento do item 9.7.4 do edital (não comprovação do patrimônio líquido correspondente a dez por cento do valor da proposta apresentada na licitação) e pelo fato de o Balanço Patrimonial da HS Investimentos não preencher as formalidades legais.

7.1.5. Quanto ao fato da demora do pregoeiro em proclamar o resultado, também se discorda dos argumentos da Representante. A título de exemplo, o pregoeiro justificou o tempo necessário para a analisar a documentação da HS Investimentos conforme transcrição a seguir (peça 1, p. 41):

Informo aos senhores que foram necessários realizar duas análises importantes nos documentos da licitante primeira colocada nesta licitação para averiguar se a mesma atendiam (*sic*) plenamente os requisitos estabelecidos no Instrumento Convocatório. Foram feitas análises técnicas no Balanço Patrimonial e nos Atestados de Capacidade Técnica apresentados.

7.1.6. Da mesma forma, o pregoeiro justificou que o MS está analisando a documentação apresentada pela licitante Voetur Cargas e Encomendas Ltda., como se depreende da mensagem do dia 15/2/2018 às 15:05:08 (peça 1, p. 38):

Senhores licitantes, informo que a área técnica precisa de mais tempo para terminar suas análises. Assim sendo, a sessão permanecerá suspensa. Informo que foi solicitado o prazo até a próxima quinta-feira, dia 22/02/2018, às 15:00 horas, para a respectiva conclusão das análises com emissão de Nota Técnica conclusiva.

7.1.7. Depois disso, o pregoeiro abriu a fase de negociação em 22/2/2018 com a referida licitante (peça 1, p. 37) que perdura pelo menos até o dia 20/3/2018 (peça 5).

7.1.8. Assim, considera-se improcedente a representação quanto a essa alegada irregularidade.

7.2. **Ocorrência 2:** alegação de cumulação ilegal de garantias financeiras e comprovação de qualificação econômica (peça 1, p. 3-5).

Fundamentos apresentados:

- a) jurisprudência do STJ (REsp 822.337/MS, 1ª Turma, DJ, 1º de junho de 2006) (peça 1, p.4);
- b) jurisprudência do TCU (Acórdão 701/2007-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler); e
- c) art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993;

Evidências:

- a) itens 9.8.5 e 9.8.6 do edital (peça 1, p. 24-25);

Argumentos da Representante

7.2.1. A Representante afirma que os itens 9.8.5 e 9.8.6 do edital afrontam a legislação e a jurisprudência deste TCU (peça 1, p. 3).

7.2.1.1. O item 9.8.5 dispõe acerca da forma de cálculo dos índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente (peça 1, p. 24-25),

7.2.1.2. O item 9.8.6, por sua vez, informa que, além de os valores dos índices citados deverem estar maiores que um, será exigida, também, a comprovação de patrimônio líquido de no mínimo dez por cento do valor da proposta final apresentada na licitação (peça 1, p. 25).

7.2.2. Assevera que tal afronta adviria do fato de o art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993 não aceitar a cumulação de garantias para os fins de averiguar a qualificação econômico-financeira das licitantes (peça 1, p. 3).

7.2.3. Apresenta exemplo de decisão do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que a dicção do art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993 exige que a Administração Pública escolha somente uma das três possibilidades previstas para comprovação da qualificação econômico-financeira (exigência de



capital mínimo, exigência de patrimônio líquido mínimo ou as garantias previstas no § 1º do art. 56 daquela Lei), reconhecendo a impossibilidade de cumulatividade dos requisitos (peça 1, p. 4).

7.2.4. No mesmo sentido, transcreve trecho do sumário do Acórdão 701/2007-TCU-Plenário, o qual dispõe que “é ilegal a exigência simultânea, nos instrumentos convocatórios, de requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes”.

Análise:

7.2.5. O § 2º do art. 31 da Lei 8.666/1993 é transcrito abaixo, junto com o § 1º do art. 56 da mesma lei:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

(...)

§ 2º A **Administração**, nas compras para entrega futura e na **execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei**, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

(...)

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, **poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.**

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - **caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública**, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

II - **seguro-garantia**;

III - **fiança bancária.**

(grifos nossos)

7.2.6. Realmente, a Lei de Licitações e Contratos dispõe, no § 2º do art. 31, que a comprovação da qualificação econômico-financeira das licitantes pode ser feita por meio de uma comprovação de patrimônio líquido mínimo, capital mínimo ou, de outro modo, como a apresentação de garantias.

7.2.7. Discorda-se, contudo, dos argumentos da Representante, posto que a comprovação, por meio dos índices citados ao item 7.2.1.1 desta instrução, da situação financeira da futura contratada não é contraditória com o art. 31, § 2º da Lei 8.666/1993. São, em verdade, informações complementares.

7.2.8. Tal complementaridade foi reconhecida por esta Corte de Contas, posto que dispõe o seguinte no Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorpore os seguintes aspectos à IN/MP 2/2008:

(...)

9.1.10 sejam fixadas em edital as exigências abaixo relacionadas como condição de habilitação econômico-financeira para a contratação de serviços continuados:

9.1.10.1 **índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um)**, bem como Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis



centésimos por cento) do valor estimado para a contratação, índices calculados com base nas demonstrações contábeis do exercício social anterior ao da licitação;

9.1.10.2 patrimônio líquido igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação;

(grifos nossos)

7.2.8.1. Tais recomendações foram originadas pelo fato de diversas contratadas não conseguirem honrar seus compromissos, acarretando uma série de problemas à Administração Pública, conforme excerto abaixo, extraído do relatório do supracitado *decisum*:

85.No intuito de conhecer a abrangência das exigências de qualificação econômico-financeira nos processos licitatórios para contratação de serviços terceirizados foram, consultados editais de vários órgãos federais e percebeu-se que, embora a legislação permita exigência maior, somente tem-se exigido a comprovação de patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação quando quaisquer dos índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral são iguais ou inferiores a 1 (um).

86.Ocorre que, via de regra, as empresas não apresentam índices inferiores a 1 (um), por consequência, também não se tem exigido a comprovação do patrimônio líquido mínimo, índice que poderia melhor aferir a capacidade econômica das licitantes.

87.Por certo, este aparente detalhe, tem sido o motivo de tantos problemas com as empresas de terceirização contratadas que, no curto, médio e longo prazos, não conseguem honrar os compromissos assumidos com os contratantes.

88.O problema está no fato de que **o cálculo de índices contábeis pelo método dos quocientes, tal como disponibilizado no SICAF, por si só, não tem demonstrado adequadamente a capacidade econômico-financeira das licitantes, eis que não a evidenciam em termos de valor.** Assim, tem-se permitido que empresas em situação financeira inadequada sejam contratadas.

89.Com o propósito de salvaguardar a administração de futuras complicações, entendeu-se que há de se complementar as avaliações econômico-financeiras dos licitantes por meio de critérios ou índices que expressem valores como percentuais de outro valor, dentro do limite legalmente autorizado. Por exemplo, patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado para a nova contratação ((ativo total – passivo)/10 > valor estimado da contratação), ou pelo método da subtração, como no caso do cálculo do capital de giro ou capital circulante líquido (ativo circulante – passivo circulante).

(...)

96.Além da avaliação da capacidade econômico-financeira da licitante por meio do patrimônio líquido e do capital circulante líquido, há que se verificar ainda se a mesma tem patrimônio suficiente para suportar compromissos já assumidos com outros contratos sem comprometer a nova contratação. Essa condição pode ser aferida por meio da avaliação da relação de compromissos assumidos, contendo os valores mensais e anuais (contratos em vigor celebrados com a administração pública em geral e iniciativa privada) que importem na diminuição da capacidade operativa ou na absorção de disponibilidade financeira em face dos pagamentos regulares e/ou mensais a serem efetuados.

(grifos nossos)

7.2.8.2. O então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão acatou a recomendação do TCU, atualizando a IN - SLTI/MPOG 2/2008 por meio da IN - SLTI/MPOG 6/2013.

7.2.9. Dessa forma, observa-se não haver a aludida irregularidade, mas apenas a adoção de cautelas por parte do MS a fim de mitigar o risco de firmar contrato com sociedade empresária sem capacidade de executar suas obrigações.

7.2.10. Assim, considera-se improcedente a representação quanto a essa alegada irregularidade.

Do Pedido de Ingresso como Parte Interessada

8. Não foram apresentados pedidos nesse sentido.



Da Necessidade de Medida Cautelar

9. Requisitos para Concessão de Medida Cautelar (art. 276 do RI/TCU, art. 22, parágrafo único, da Resolução – TCU 259/2014, e Portaria - Segecex 12/2016):

#Se medida cautelar não pedida pelo Representante

9.1. Houve a perda do objeto? NÃO.

9.1.1. Até o presente momento, o certame em tela encontra-se na fase de aceitação das propostas.

9.2. Há a plausibilidade jurídica? NÃO.

9.2.1. Conforme exame técnico presente aos itens 7.1.4 a 7.1.7 e 7.2.6 a 7.2.10 desta instrução, consideram-se improcedentes as alegações de irregularidades apresentadas pela Representante.

9.3. Há o perigo da demora? NÃO.

9.3.1. Considera-se presente o *periculum in mora* uma vez que ainda nem houve a adjudicação do certame.

9.4. Há o perigo da demora inverso? NÃO HÁ ELEMENTOS SUFICIENTES PARA SE PRONUNCIAR QUANTO A ESSE TÓPICO.

9.4.1. Os presentes autos não trazem elementos acerca da existência e/ou duração de eventual contrato com objeto semelhante ao do PE 42/2017.

9.5. De toda a análise empreendida quanto à necessidade de adoção de medida cautelar, conclui-se pela **inexistência de pressupostos suficientes** para a sua concessão, até o momento.

CONCLUSÃO

10. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237 do RI/TCU.

10.1. Não foram identificados os pressupostos necessários para a concessão da medida cautelar pleiteada.

10.2. Acerca das alegadas irregularidades apresentadas pela Representante, as análises efetuadas na presente instrução não reconheceram suas procedências.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993;

b) **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo Representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

c) no mérito, considerar a presente representação **improcedente**;

d) **encaminhar cópia** desta instrução e da deliberação que vier a ser adotada ao Ministério da Saúde e à Representante, EMJ Transportes e Logísticas Ltda. EPP, esclarecendo-lhes que o inteiro teor da referida deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

e) **arquivar** os presentes autos, nos termos do inciso III do art. 169, do Regimento Interno deste Tribunal.

Selog, 1ª Diretoria, em 15/3/2018



(Assinatura Eletrônica)
Luiz Rodrigo Airosa Castro
Mat. 10658-5



ACÓRDÃO Nº 2234/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.525/2018-9.
- 1.1. Apensos: 000.680/2018-4; 009.952/2018-7; 002.291/2018-5; 011.136/2018-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação (com pedido de mediada cautelar).
3. Interessados/Responsáveis: Voetur Cargas e Encomendas Ltda.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde (vinculador).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
 - 8.1. Andreia da Silva Lima (25.408/OAB-DF), representando Voetur Cargas e Encomendas Ltda.
 - 8.2. Pedro Luiz Lombardo Junior (368.329/OAB-SP) e outros, representando Associação das Empresas de Transporte Rodoviário de Carga do Estado de Pernambuco.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia representação, com pedido de adoção de medida cautelar, formulada pela Associação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Pernambuco (Assemtra) contra o Pregão Eletrônico 42/2017, promovido pelo Ministério da Saúde (MS);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo Representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

9.3. dar ciência ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 42/2017, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.3.1. o subitem 11.2 do Termo de Referência encontra-se indevidamente dentro do capítulo “Da Qualificação Técnica”, apesar de o texto mencionar que a documentação deverá ser apresentada no início da operação; (item 5.2 da instrução da unidade técnica, reproduzida no relatório que fundamenta esta acórdão)

9.3.2. a presença do texto da “Obs. 4” na aba “Critério de Julgamento” do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do Pregão Eletrônico 42/2017 foi indevida, posto que possibilitava a interpretação de que os índices “Índice Final Aéreo” e “Índice Final Rodoviário” deveriam ser obrigatoriamente iguais ou superiores aos índices finais relativos às Unidades da Federação de São Paulo, do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, tanto para o modal rodoviário quanto para o modal aéreo; (itens 14.5 e 17.1 da instrução da unidade técnica, reproduzida no relatório que fundamenta este acórdão)

9.4. autorizar, desde já, que a Selog autue processo de acompanhamento, com fulcro no art. 241, inciso II, do Regimento Interno do TCU, a fim de fiscalizar os seguintes tópicos: (i) se o Ministério da Saúde estruturou adequado processo com vistas a quantificar e monitorar os benefícios almejados com execução do Contrato 59/2018; (ii) a ocorrência de economicidade, eficácia e de ganhos de eficiência administrativa na execução do contrato decorrente da licitação PE 42/2017 (Contrato 59/2018, celebrado em 9/7/2018), em relação à forma anterior de contratação do mesmo



objeto; e (iii) a metodologia adotada pelo Ministério de Saúde, quanto à definição dos índices “Final Aéreo” e “Final Rodoviário” como critérios para o julgamento do preço das propostas das licitantes;

9.5. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento nos arts. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, com o intuito de mitigar os riscos advindos de algum fato que implique perdas e deteriorações dos Insumos Críticos de Saúde (ICS), e levando em conta a materialidade e a relevância do objeto da presente representação, que estude e apresente ao Tribunal as conclusões, no prazo de 60 dias, acerca da possibilidade e dos custos da contratação de um seguro tendente à indenização, ainda que parcial, dos ICS armazenados;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Saúde, à sociedade empresária Voetur Cargas e Encomendas Ltda., ao Laboratório de Inovação e Cultura do TCU (LabIC/ISC/TCU) e às Representantes deste processo (Associação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Pernambuco) e dos apensos (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Maya Consultoria Ambiental Ltda. - ME, Rabibe Mendes Sabino e Milton César Ferreira Rangel), esclarecendo-lhes que o inteiro teor da referida deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

9.7. apensar, definitivamente, os presentes autos ao processo de acompanhamento que vier a ser autuado conforme subitem 9.4 desta deliberação, nos termos dos arts. 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata nº 36/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/9/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2234-36/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 000.525/2018-9 [Aposos: TC 000.680/2018-4, TC 009.952/2018-7, TC 002.291/2018-5, TC 011.136/2018-9].

Natureza: Representação (com pedido de medida cautelar).

Órgão/Entidade: Ministério da Saúde (vinculador).

Interessado: Voetur Cargas e Encomendas Ltda.

Representante: Associação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Pernambuco (Assemtra).

Representação legal: Andreia da Silva Lima (25.408/OAB-DF), representando Voetur Cargas e Encomendas Ltda.; Pedro Luiz Lombardo Junior (368.329/OAB-SP) e outros, representando Associação das Empresas de Transporte Rodoviário de Carga do Estado de Pernambuco (Assemtra).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. CONCORRÊNCIA PÚBLICA DO PREGÃO ELETRÔNICO (PE) 42/2017 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE TRANSPORTE E ARMAZENAGEM DE INSUMOS CRÍTICOS DE SAÚDE (ICS). OITIVA PRÉVIA. CONHECIMENTO. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. CIENTIFICAÇÃO. AUTORIZAÇÃO PARA AUTUAÇÃO DE PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório, com os ajustes de forma julgados necessários, a instrução de mérito elaborada pelo Auditor Federal de Controle Externo (peça 70), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos dirigentes da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog/TCU) (peças 71 e 72):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, contra o Pregão Eletrônico 42/2017, promovido pelo Ministério da Saúde (MS) - UASG 250110, e que tem como objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) do Ministério, incluindo as atividades de Modernização Administrativa e Operação das Cadeias de Armazenamento e Distribuição desses insumos, sendo os serviços contratados sob demanda, e sem disponibilização de mão de obra exclusiva (peça 18, p. 1).*

2. *O valor estimado da contratação, por ano, foi de R\$ 246.531.097,88 (peça 2, p. 36).*

2.1. *O certame foi disputado por dezoito licitantes (peça 44, p. 1-3). Inicialmente a proposta de menor valor global foi da sociedade empresária HS Investimentos e Participações Ltda. – EPP, a um custo anual de R\$ 97.000.000,00 (peça 44, p. 5 e 9). Tal proposta, contudo, foi desclassificada devido às alegações de que seu balanço patrimonial não atendia às exigências editalícias, bem como não possuía condições de cumprir o item 11 (Da Qualificação Técnica) do Termo de Referência (peça 44, p. 5-6).*

2.2. *Em 20/3/2018, foi aceita a proposta da licitante Voetur Cargas e Encomendas Ltda. (Voetur), pelo valor total de R\$ 97.000.000,01 (peça 44, p. 6 e 9).*



2.3. Atualmente, o certame encontra-se aguardando adjudicação, conforme consulta realizada, em 4/6/2018, ao sítio eletrônico Compras Governamentais.

HISTÓRICO

3. A representante apresentou, na peça inicial, alegações de supostas irregularidades relativas a: não parcelamento do objeto; diferenças entre o valor orçado para a nova contratação e o atualmente pago nos diversos contratos vigentes; e problemas constantes do ato convocatório.

4. A instrução inicial desta Unidade Técnica (UT) considerou improcedente a irregularidade acerca do não parcelamento do objeto (peça 9, p. 4).

4.1. A supracitada instrução, no entanto, propôs a oitiva prévia do órgão jurisdicionado, autorizada por despacho do Relator, Ministro Augusto Nardes (peça 11), a fim de dirimir as seguintes dúvidas, resumidamente (peça 9, p. 5):

a) valor orçado (R\$ 246.531.097,88) pelo MS ser bastante superior ao dos contratos vigentes (R\$ 171.727.926,53) para armazenamento e transporte de ICS;

b) ausência no edital de previsão de seguro **ad valorem** dos ICS que serão armazenados no(s) Centro(s) de Distribuição da contratada (que representa estoque médio mensal superior a R\$ 2 bilhões);

c) risco na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo;

d) requisitos técnicos indispensáveis à contratação de empresa devidamente regular perante os órgãos fiscalizadores da execução dos serviços licitados (licenças e autorizações), os quais podem ser emitidos pelo licitante vencedor ou por empresa subcontratada, quando os requisitos de capacidade técnica devem ser comprovados pelo licitante; e

e) informações sobre se o órgão está coberto contratualmente para a prestação desses serviços com razoável vigência ou admite prorrogação excepcional.

4.2. Tal oitiva foi objeto do Ofício 18/2018-TCU/Selog (peça 12), cuja resposta por parte do MS consta das peças 22 a 26 destes autos.

5. Esta UT analisou a resposta do MS, citada ao item 4.2 desta instrução, e considerou procedentes as justificativas acerca dos itens 'a' e 'c' do item 4.1 supra (peça 31, p. 2-3 e 5-8).

5.1. Quanto ao tópico 'b', ele foi objeto de nova oitiva, posto que permaneciam dúvidas a respeito da exigência de seguros quanto à armazenagem dos ICS nos contratos firmados até àquela época (peça 31, p. 5).

5.2. A respeito do tópico 'd', esta UT considerou necessária dar ciência da impropriedade detectada abaixo (peça 31, p. 8):

60. **Análise:** o subitem 7.14.12.3.2.12 refere-se à obrigação da contratada para manter os veículos devidamente limpos e higienizados e com todas as licenças para transporte válidas, conforme determinação das agências reguladoras responsáveis (peça 19, p. 48-49).

61. O subitem 7.14.12.4.11.14.3 exige que os equipamentos e veículos estejam em conformidade com a vigilância sanitária (peça 4, p. 116). Já o subitem 11.2 refere-se ao certificado de vistoria veicular emitido pela vigilância sanitária (peça 19, p. 67).

62. Dos três subitens, apenas o 11.2 encontra-se, indevidamente, dentro do capítulo referente à qualificação técnica, todavia o texto é claro ao mencionar que tal documentação deverá ser apresentada no início da operação.

63. Dessa forma, propõe-se que o MS seja cientificado a respeito de tal impropriedade.

(grifos constantes do original)

5.3. Quanto ao item 'e', houve a informação de que um dos contratos se encontraria em vigor até 18/4/2018 (peça 31, p. 9). Todavia, esta UT concluiu não haver subsídios para se pronunciar acerca do perigo da demora reverso, uma vez que 'seria necessária uma análise mais detalhada a fim



de se verificar o impacto deste único contrato frente à nova contratação, em vista de todos fatos que aqui são discutidos' (peça 31, p. 9).

5.4. *Por ocasião da elaboração da instrução presente à peça 31 dos autos, esta UT aprofundou o estudo do edital e seu TR, questionando o critério de aceitação das propostas, o qual usava uma fórmula para definir um índice final, obtido a partir da média de outros índices, esses relativos a cada Unidade da Federação (UF) (peça 31, p. 9-10). A respeito de tal índice, esta UT observou que (peça 31, p. 10):*

73. *Ocorre que a forma utilizada pode não refletir adequadamente os preços dos modais. Isso porque, como se observa, a forma de precificação é complexa, contendo variáveis discrepantes, como o preço do caminhão cheio por tonelada e o preço por quilo do transporte emergencial (decorrente de ações judiciais), que foram considerados de formas equivalentes. Ademais, ao atribuir pesos iguais para origem e destino, não foram levados em consideração a distribuição de volumes previstos por UF. O órgão utilizou a média aritmética e não a média ponderada para se chegar ao valor do índice.*

74. *O índice, portanto, pode não refletir a melhor proposta. Tal situação pode deixar margem ao que se conhece por 'jogo de planilha', que consiste, no caso em tela, em formular, na planilha anexa ao edital, preços elevados para os trechos de transporte mais utilizados e preços irrelevantes para os trechos menos utilizados.*

5.5. *Foi proposta, então, nova oitiva prévia, autorizada mediante despacho do Ministro Relator (peça 34), a qual originou o Ofício 299/2018-TCU/Selog (peça 35).*

5.5.1. *O MS respondeu ao Ofício 299/2018-TCU/Selog por meio das seguintes comunicações: Ofício 672/2018/AECI/MS (peça 40) e Ofício 693/2018/AECI/MS (peça 41).*

5.5.2. *Esta UT examinou as justificativas apresentadas pelo MS na instrução presente à peça 48.*

5.6. *A Selog entendeu ainda restarem dúvidas quanto ao PE 42/2017, motivo pelo qual propôs nova oitiva prévia, que foi autorizada por despacho do Ministro Relator (peça 51). Essa oitiva originou os Ofícios 606/2018-TCU/Selog (peça 53) e 606/2018-TCU/Selog (peça 52), os quais tiveram como destinatários respectivamente o MS e a Voetur.*

5.6.1. *O texto de tais documentos continha as dúvidas transcritas abaixo:*

a) *representatividade, quanto à fidedignidade das propostas apresentadas pelas licitantes, em relação às despesas a serem incorridas quando da execução contratual dos índices 'Índice Final Aéreo' e 'Índice Final Rodoviário', posto que tais valores não refletem diretamente as tarifas a serem cobradas quando da execução da avença;*

b) *considerando-se o risco de existência de 'jogo de planilha' e o fato de a maior parte dos transportes de Insumos Críticos de Saúde terem como origem as regiões de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, por qual motivo o Ministério da Saúde optou por definir os índices finais aéreos e rodoviários como uma média aritmética simples das origens de todas as Unidades da Federação, sem levar em conta que a maior parte dos transportes se originarão das localidades acima, nas quais o Ministério, ou prestadoras de serviços contratadas, possui e/ou possuirá Centros de Distribuição;*

c) *justificativas quanto à existência do texto da 'Obs.4' nas abas 'Critério de Julgamento', 'Transporte Aéreo' e 'Transporte Rodov' do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do certame, por que tal texto foi desconsiderado por ocasião da análise da proposta da licitante Voetur;*

d) *possibilidade de distorções na classificação das propostas das licitantes pelo fato de ser possível o entendimento, presente ao texto 'Obs. 4' das abas 'Critério de Julgamento', 'Transporte Aéreo' e 'Transporte Rodov' do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do PE 42/2017, de que os valores com as origens São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília não poderiam ser superiores aos índices final rodoviário e final aéreo, impactando diretamente as propostas das licitantes;*



5.6.2. A resposta da Voetur consta da peça 59, enquanto que as justificativas apresentadas pelo MS se encontram à peça 65.

5.7. A seguir, realizar-se-á o exame técnico das justificativas apresentadas.

EXAME TÉCNICO

Representatividade, quanto à fidedignidade das propostas apresentadas pelas licitantes, em relação às despesas a serem incorridas quando da execução contratual dos índices ‘Índice Final Aéreo’ e ‘Índice Final Rodoviário’, posto que tais valores não refletem diretamente as tarifas a serem cobradas quando da execução da avença (itens ‘1.a’ dos Ofícios 606/2018-TCU/Selog e 607/2018-TCU/Selog)

Argumentos do MS:

6. O Ministério alega haver fidedignidade entre os preços cobrados quando da execução da demanda e os valores constantes da proposta da licitante para os modais aéreo e rodoviário do transporte dos ICS, posto que a contratação prevista no certame em análise se deu por meio de empreitada por preço unitário, de forma que a precificação ocorrerá em específico ‘para cada item de forma individual para que, em havendo demanda, seja possível o cálculo dos valores a serem gastos’ (peça 65, p. 36).

6.1. Em decorrência dessa precificação para cada item individualizado, o MS inseriu as abas ‘Transporte Aéreo’ e ‘Transporte Rodov’ nas planilhas de preço a serem eventualmente apresentadas pelas licitantes.

Argumentos da Voetur:

7. A Voetur inicia sua resposta ao item aduzindo que os índices ‘Índice Final Aéreo’ e ‘Índice Final Rodoviário’ funcionam como critério de julgamento, reproduzindo o item 7.14.12.4.11.17.3 do Termo de Referência do PE 42/2017, e não necessariamente como um indicativo do preço do deslocamento da carga a ser transportada (peça 59, p. 3).

7.1. O item citado ao parágrafo anterior desta instrução dispõe que ‘Apenas para a aferição do preço quando do critério de julgamento será aplicado formula aritmética para a obtenção do valor médio do transporte’ (peça 19, p. 70).

7.2. Defende o critério de julgamento adotado pelo MS, o qual teria se mostrado aritmeticamente adequado e economicamente justo, uma vez que os valores máximos aceitos pela Administração Pública teriam tido descontos substanciais, conforme se depreende das tabelas presentes às páginas 6 a 11 da peça 59 dos autos.

7.3. Reforça os argumentos acima, vide transcrição a seguir (peça 59, p. 4):

É imperioso destacar, que a regra matemática para aferição do valor médio teve o condão, apenas, de facilitar a análise do Ministério da Saúde quando da apuração dos valores unitários de cada planilha considerando o volume de informações.

Ademais, o edital atendeu exatamente aos ensinamentos desse Tribunal de Contas da União, quando escolheu como critério de julgamento o valor global das propostas, mas exigiu o atendimento aos valores unitários de cada trecho.

Cabe frisar, que todas as tarifas e taxas constantes da planilha de preços da VOETUR representam de forma fiel a efetiva despesa a ser despendida pelo Ministério da Saúde quando da execução de seus serviços.

Análise:

8. Como citado à instrução anterior (peça 48, p. 4), a Resolução – ANAC 139/2010 dispõe que a tarifa referente ao serviço de transporte aéreo de carga deverá ser expressa em um único valor e representará o total a ser pago pelo contratante pela prestação do serviço de transporte aéreo conforme itinerário discriminado no documento de conhecimento de transporte.

8.1. Assim, depreende-se que a intenção do MS ao definir o ‘Índice Final Aéreo’ foi tanto obter um critério de julgamento justo quanto respeitar a resolução retro mencionada.



8.2. Destaca-se, contudo, que há indícios de que tais índices podem não refletir de forma realista o valor relativo à execução contratual, posto que a simulação feita com a volumetria do ano de 2017 relativa exclusivamente aos transportes aéreos dos ICS resultará em um montante de R\$ 119.473.949,27, o que, *per si*, é superior ao valor global acordado de R\$ 97.000.000,01 entre o MS e a Voetur (peça 48, p. 11-12, itens 10.2 a 10.4), o qual inclui outras despesas, como transporte terrestre e armazenamento.

8.2.1. Considera-se necessário ressaltar, entretanto, que o valor de R\$ 119.473.949,27 adotou como premissa que os movimentos entre São Paulo e outros estados com os quais tem divisa seriam feitas pelo modal aéreo (a exemplo do Rio de Janeiro, vide peça 47, p. 47-64), enquanto que na prática provavelmente o transporte será rodoviário, que, em tese, é mais econômico. Uma das justificativas, inclusive, para a escolha de São Paulo como centro de armazenagem e distribuição dos ICS foi o aproveitamento da malha rodoviária desse Estado.

8.2.2. Além disso, cabe lembrar que o próprio MS informa despende anualmente R\$ 171.727.926,53 com contratos de objetos assemelhados ao do PE 42/2017 (peça 48, p. 2), porém não inclui nesse cálculo custos com embalagem dos ICS (peça 65, p. 47), sendo tais gastos absorvidos pelo Ministério (majorando o montante comprometido anualmente com armazenagem e transporte dos ICS), ao contrário de eventual contrato derivado do pregão inquinado, em que tais dispêndios já estão inclusos nos preços da contratada.

8.2.2.1. Segundo reuniões com gestores do Ministério ocorrida em 18/4/2018, apenas o custo com embalagem e acondicionamento dos ICS pode chegar a até dez milhões de reais, e tais custos serão absorvidos pela eventual contratada a partir do contrato decorrente do PE 42/2017.

8.2.3. Outros fatores que merecem destaques são: o futuro ajuste prevê a modernização da estrutura de acondicionamento, preservação e transporte dos ICS, fato que tem o condão de reduzir desperdícios e perdas devido a fatores como refrigeração deficiente das câmaras frias; haverá ganhos decorrentes da integração de informações decorrentes de uma única contratada para armazenagem e transporte dos ICS, o que pode incrementar a eficiência das operações.

8.2.4. Dessa forma, observa-se que há potencial de economicidade e de ganhos administrativos no modelo definido pelo MS em relação ao atualmente implementado. Com o intuito de se confirmar tal potencial, bem como solicitar explicações de forma tempestiva, caso os ganhos financeiros e administrativos não sejam constatados, propõe-se a abertura de um processo de acompanhamento, a fim de que a Selog, com fulcro no art. 241, inciso II, do RI/TCU, possa avaliar periodicamente a economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados no futuro contrato decorrente do PE 42/2017. Outro fator que pode ser objeto de análise do acompanhamento sugerido é que, pelo fato de o critério de julgamento não necessariamente refletir os valores da execução dos transportes dos ICS, há o risco de que a execução contratual extrapole o limite legal, consoante disposto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, de 25% permitido para acréscimos em contratos administrativos.

8.2.5. Em respeito ao princípio da economia processual, e com base no art. 36 da Resolução – TCU 259/2014, considera-se pertinente o apensamento definitivo deste feito ao processo de acompanhamento proposto no item anterior, e, conseqüentemente, o encerramento dos presentes autos, com fulcro no art. 37 do mesmo diploma, após seu apensamento definitivo.

Considerando-se o risco de existência de ‘jogo de planilha’ e o fato de a maior parte dos transportes de Insumos Críticos de Saúde terem como origem as regiões de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, por qual motivo o Ministério da Saúde optou por definir os índices finais aéreos e rodoviários como uma média aritmética simples das origens de todas as Unidades da Federação, sem levar em conta que a maior parte dos transportes se originarão das localidades acima, nas quais o Ministério, ou prestadoras de serviços contratadas, possui e/ou possuirá Centros de Distribuição (itens ‘1.b’ dos Ofícios 606/2018-TCU/Selog e 607/2018-TCU/Selog)

Argumentos do MS:



9. O órgão alega que aplicou cautelas a fim de mitigar a possibilidade de 'jogo de planilha', concluindo pelo sucesso dos seus procedimentos, uma vez que não identificou tal prática nas planilhas apresentadas pelas licitantes (peça 65, p. 36).

9.1. Informa que o uso de média aritmética decorre da necessidade de a contratante limitar a 'margem de atuação desleal de possíveis proponentes'. Afirma, ainda, que além do uso da média aritmética para a definição dos índices também se utilizou de outro elemento limitador: o preço estimado em pesquisas de mercado (peça 65, p. 36).

9.2. Alega que a demanda relativa aos serviços objeto do PE 42/2017 não é previamente conhecida, inclusive no que tange a origem do transporte, trazendo como exemplo uma solicitação do Governo de Roraima (peça 65, p. 37) pedindo que fossem transportados até a cidade de Boa Vista medicamentos e soluções parentais localizadas em Varginha, no Estado de Minas Gerais.

9.3. Nesse sentido, argumenta o seguinte (peça 65, p. 37):

A metodologia adotada pelo Ministério da Saúde configura a melhor forma de proteger o erário quando de situações como esta. Aliando a isso, há um preço referencial, ou seja, a empresa licitante não poderia apresentar valores maiores que os aceitos pelo Ministério.

Este método buscou racionalizar a aferição do melhor preço médio final ante a valores individuais máximos admitidos (empreita por preço unitário) atrelado a imprevisibilidade da demanda futura.

Conclui-se que a decisão deste Ministério ao adotar esta metodologia para 'Critério de Julgamento' evitou que houvesse distorções na ordem de classificação, jogo de planilha e prejuízo ao erário.

Argumentos da Voetur:

10. A Voetur inicia sua resposta destacando a análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o qual propôs a centralização das operações no Estado de São Paulo (peça 2, p. 47-53), uma vez que 'aproximadamente 40% (quarenta por cento) dos medicamentos a serem distribuídos possuem como destino o Estado de São Paulo' (peça 59, p. 5).

10.1. Alega que definiu seus preços para o transporte aéreo a partir do tarifário disponibilizado pela sociedade empresária Latam Cargo (Latam), pois essa é a empresa de transporte aéreo com maior capilaridade (peça 59, p. 5).

10.1.1. Nesse sentido, conclui que quem dita as regras de mercado para o modal aéreo não é o agente de carga, mas sim as empresas aéreas, a exemplo da própria Latam (peça 59, p. 6). Apesar disso, a Voetur alega que sua proposta apresenta 'expressiva economia ao erário, tanto comparado aos preços estimados pelo Ministério da Saúde quanto aos preços praticados pela Companhia Aérea', e apresenta tabelas comparativas contendo os seguintes preços: os máximos admissíveis pelo edital; os propostos pela Voetur; e os cobrados pela Latam (peça 59, p. 6-11).

10.2. Argumenta que este TCU se deteve na análise somente do transporte pelo modal aéreo, embora o objeto abranja o 'complexo serviço de armazenagem' (peça 59, p. 11).

10.3. Nesse sentido, entende não ser razoável nenhuma alegação referente a 'jogo de planilha', posto que o item transporte aéreo representaria somente 36,36% de toda a carga a ser transportada, bem como a modalidade de transporte, se aéreo ou rodoviário, será definida a cada Requisição do Transporte da Carga pelo MS (peça 59, p. 12 c/c peça 19, p. 38).

10.4. Garante que sua proposta se encontra dentro do preço de mercado e refletirá o real desembolso a ser realizado pelo Ministério, além de afirmar que se fizesse 'jogo de planilha', o faria por meio do item armazenagem, uma vez que esse item prevê pagamentos mensais, independentemente da demanda (peça 59, p. 12).

Análise:

11. Consideram-se procedentes os argumentos apresentados pela Voetur, uma vez que a sociedade empresária em questão se utiliza das tarifas definidas pelas empresas aéreas. Merece

realce o fato de que a Voetur enviou a este TCU o tarifário da Latam Cargo, contendo os preços cobrados para os transportes entre os diversos aeroportos atendidos por essa empresa (peça 68). Inclusive, por tal tarifário, observa-se que os custos que têm como origem São Paulo são maiores que a média nacional, até por uma questão de oferta e demanda (a demanda para a origem São Paulo é maior, o que eleva os preços). A título de exemplo, a primeira tabela presente à próxima página ilustra uma amostragem de preços com o transporte se iniciando no aeroporto de Guarulhos (situado no Estado de São Paulo). A segunda tabela apresenta situação inversa (isto é, o aeroporto de Guarulhos sendo o destino do transporte). Foram utilizados vários intervalos de pesos distintos, a fim de verificar se realmente as alegações da Voetur eram fidedignas.

11.1. Não foram comparados preços na Região Sudeste, posto que o transporte entre os Estados que fazem divisa com São Paulo adotará o modal rodoviário.

Tabela 1- Preços com destino em Guarulhos

Origem (UF – Código do aeroporto)	Intervalo de Peso (kg)			
	Até 25,500	50,501 a 300,500	500,501 a 1000,500	Acima de 1000,500
SE – AJU	R\$ 13,06	R\$ 8,52	R\$ 6,80	R\$ 6,80
SC – BNU	R\$ 5,42	R\$ 3,56	R\$ 2,82	R\$ 2,82
MT – CGB	R\$ 11,89	R\$ 7,74	R\$ 6,18	R\$ 6,18
RS – POA	R\$ 9,21	R\$ 5,98	R\$ 4,80	R\$ 4,80
BA – SSA	R\$ 12,54	R\$ 10,9	R\$ 7,63	R\$ 6,50

Tabela 2- Preços com origem em Guarulhos

Destino (UF – Código do aeroporto)	Intervalo de Peso (kg)			
	Até 25,500	50,501 a 300,500	500,501 a 1000,500	Acima de 1000,500
SE – AJU	R\$ 19,32	R\$ 14,75	R\$ 11,35	R\$ 10,18
SC – BNU	R\$ 8,02	R\$ 6,12	R\$ 4,72	R\$ 4,23
MT – CGB	R\$ 17,57	R\$ 13,44	R\$ 10,32	R\$ 9,31
RS – POA	R\$ 12,58	R\$ 9,62	R\$ 7,42	R\$ 6,66
BA – SSA	R\$ 18,54	R\$ 14,19	R\$ 10,90	R\$ 9,80

11.2. Dessa forma, realmente os índices ‘Índice Final Aéreo’ e ‘Índice = (somatório / quantidade de faixas por kg / destinos possíveis)’ não correspondem a custos com os modais aéreos, mas sim fazem parte de uma metodologia para definição de parâmetros usados na medição dos preços ofertados pelas licitantes, funcionando realmente como critério de julgamento.

11.3. Quanto à não correspondência dos índices acima aos custos efetivos dos transportes com o modal aéreo – e, por analogia, o mesmo é aplicável ao modal rodoviário –, observa-se que na prática o uso dos índices finais aéreo e rodoviário não garantem que a proposta de menor preço na sessão pública seja aquela que de fato resultaria no menor valor incorrido pelo MS. Todavia, devido à possibilidade da economicidade em comparação aos contratos atuais em vigor e aos demais ganhos operacionais (vide itens 8.2.3 e 8.2.4 desta instrução), propõe-se a continuidade do PE 42/2017. Propõe-se, assim, que um dos tópicos do processo de acompanhamento constante do item 8.2.4 desta instrução seja o estudo da metodologia utilizada pelo MS para o julgamento das propostas.

11.4. Entretanto, conforme citado aos itens 8.2 a 8.2.4 desta instrução, há indícios de que o valor estimado para a execução da avença será superior àquele negociado com a licitante Voetur, motivo pelo qual se ratifica a proposta de abertura de processo de acompanhamento (vide item 8.2.4 desta instrução).

Justificativas quanto à existência do texto da ‘Obs.4’ nas abas ‘Critério de Julgamento’, ‘Transporte Aéreo’ e ‘Transporte Rodov’ do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do certame, por que tal texto foi desconsiderado por ocasião da análise da proposta da licitante Voetur (itens ‘1.c’ dos Ofícios 606/2018-TCU/Selog e 607/2018-TCU/Selog)



Argumentos do MS:

12. *A esse respeito, o MS informou o seguinte (peça 65, p. 37):*
O interesse da Administração com a juntada do Anexo IV era facilitar aos licitantes a confecção de suas propostas, visto que há a aplicação de fórmulas matemáticas e com o objetivo de evitar que houvesse modificações das referidas fórmulas, o que poderia causar enorme prejuízo a este Ministério.
Partindo deste entendimento, o Anexo IV era um ‘espelho’ do Anexo III, porém sem valores, tal motivo explica-se a presença da redação questionada.

Argumentos da Voetur:

13. *A Voetur alega que o texto da ‘Obs. 4’ na aba ‘Critério de Julgamento’ do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) tratava-se de mero erro material, que não trouxe prejuízo ao certame (peça 59, p. 13).*
- 13.1. *Alega que, apesar de o texto estar no Anexo IV, em todos os momentos, o MS confirmou que os únicos valores de referência seriam os constantes do Anexo III (Módulo de Precificação CD(s)-SP - Preços Máximos Admitidos), inclusive no chat do Portal Compras Governamentais durante a fase de negociação da proposta com a Voetur (peça 59, p. 13).*
- 13.2. *Afirma que nenhum licitante apresentou objeção aos alertas feitos pelo pregoeiro.*
- 13.3. *Informa, ainda, que o MS discutiu o tópico em tela ao analisar os recursos administrativos apresentados pelas sociedades empresárias Logfarma Distribuição e Serviços Ltda. e Intermodal Brasil Logística Ltda. (peça 59, p. 13).*
- 13.4. *Conclui sua resposta a este tópico com a seguinte informação (peça 59, p. 17):*
Para o fim desta infundada celeuma, registra-se que em data anterior a publicação do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017, Órgão Licitante, por meio da Nota Técnica 11, em anexo, explicitou que a regra constante da ‘Obs. 04’ deveria se [sic] aplicada sobre os valores por ele estimados.
Por derradeiro, consigna-se que, salvo melhor juízo, as regras de precificação foram cabalmente seguidas e há verdadeira distorção quanto as diretrizes do edital, que possuem o condão de levar esse Tribunal a erro com o fito de procrastinar o fiel andamento do certame.

Análise:

14. *A instrução anterior analisou o tema (peça 48, p. 8-9, itens 8.2.5 a 8.4, 8.5.b e 8.5.c), observando que a presença do texto da ‘Obs. 4’ no Anexo IV ao edital do PE 42/2017 poderia, ao menos em tese, induzir eventuais licitantes a definirem os índices de valores para as origens São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro – tanto para transportes aéreos quanto para transporte rodoviário – como iguais ou inferiores aos índices nacionais, o que impactaria diretamente suas propostas.*
- 14.1. *Neste sentido também se manifestou a Representante do TC 011.136/2018-9, conforme transcrição abaixo, presente à página 29, peça 1, dos autos em questão:*
Dessa forma, o valor médio apresentado no Índice= (somatório / quantidade de faixas por kg / destinos possíveis) do trecho de origem DF não pode ser maior que a média apresentada em R\$ por Kg transportado no modal rodoviário apresentado no Preço unitário da ABA critério de julgamento.
- 14.2. *Conforme citado pela própria Voetur (item 13.3 desta instrução), duas licitantes compartilharam do entendimento acima, tendo sido tal entendimento rejeitado pelo órgão.*
- 14.3. *Observa-se pertinente citar, no entanto, que não se vislumbrou impacto direto do referido texto nas propostas das licitantes, pois a primeira colocada não foi desclassificada por impropriedades em sua planilha, mas, sim, em requisitos de habilitação (financeira e técnica); e as demais classificadas não apresentaram suas planilhas, tendo em vista que a convocação parou na segunda classificada (Voetur).*



14.4. Além disso, importante destacar que o tarifário cobrado pelas companhias aéreas transportadoras apresenta valores maiores para as origens de maior demanda (vide item 11 desta instrução). Caso as contratadas fossem obrigadas a diminuir seus valores a um índice médio nacional (inferior ao tarifário de São Paulo), tal restrição seria irreal, pois acarretaria em prejuízos à eventual contratada.

14.5. Desse modo, propõe-se dar ciência ao MS de que a presença do texto da 'Obs. 4' na aba 'Critério de Julgamento' do Anexo IV ao edital do PE 42/2017 foi indevida, posto que, ao menos em tese, possibilitava a interpretação de que os índices 'Índice Final Aéreo Índice Final Rodoviário' e 'Índice Final Aéreo Índice Final Rodoviário' deveriam ser obrigatoriamente iguais ou superiores aos índices finais relativos às UF origem São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, tanto para o modal rodoviário quanto para o modal aéreo.

Possibilidade de distorções na classificação das propostas das licitantes pelo fato de ser possível o entendimento, presente ao texto 'Obs. 4' das abas 'Critério de Julgamento', 'Transporte Aéreo' e 'Transporte Rodov' do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do PE 42/2017, de que os valores com as origens São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília não poderiam ser superiores aos índices final rodoviário e final aéreo, impactando diretamente as propostas das licitantes (itens '1.d' dos Ofícios 606/2018-TCU/Selog e 607/2018-TCU/Selog)

Argumentos do MS:

15. O Ministério ressalva que incluiu a regra presente ao texto da 'Obs. 4' no intuito de preservar o erário, pois a estimativa de preço na aba transporte rodoviário tendo como origem o Distrito Federal apresentava média superior (R\$ 5,31) à média nacional (R\$ 5,17). Alega que se essa regra não fosse definida, haveria impactos ao se realizar eventual transferência do estoque das unidades de armazenagem do órgão para o novo local em São Paulo (peça 65, p. 38).

15.1. Nesse sentido, afirma que 'não se pode falar em possível aplicação desta regra ao Anexo IV', descartando, conseqüentemente, possibilidade de distorções na classificação das propostas (peça 65, p. 38).

Argumentos da Voetur:

16. A Voetur reforça, quanto a este tópico, sua resposta relativa ao tópico anterior, argumentando que 'fica claro que a 'Obs 04' deve ser aplicada sobre os valores e índices presentes no Anexo III' (peça 59, p. 18).

16.1. Aduz que eventual contrato originado do PE 42/2017 será econômico, e que todos os valores unitários de referência foram obedecidos, bem como ratifica 'a lisura e o estrito cumprimento aos ditames do edital, bem como às orientações desse Tribunal de Contas da União' (peça 59, p. 18).

16.2. Ainda no que tange à economicidade da contratação, faz a afirmação a seguir (peça 59, p. 18):

Quanto ao receio desse Tribunal de que a proposta da VOETUR pode não ser a mais vantajosa, essa empresa certifica e garante que mesmo que outro licitante viesse, por acaso, apresentar valores menores nos fretes aéreos e/ou terrestres com certeza inflaria o item armazenagem, sendo que nesse caso a perda para o erário seria infinitamente maior, pois o serviço de armazenagem tem valor fixo e independe de demanda.

Análise:

17. Conforme citado aos itens 14.3 e 14.4 desta instrução, não foram detectados indícios concretos de que a presença do texto da 'Obs. 4' na aba 'Critério de Julgamento' constante do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do PE 42/2017 tenha causado prejuízo às licitantes do certame em análise.

17.1. Observa-se, todavia, que, ao menos em tese, o supracitado texto poderia confundir as interessadas em participarem do certame, motivo pelo qual se propôs dar ciência da existência da 'Obs. 4' em local indevido, conforme consta do item 14.5 desta instrução.



Fato de a planilha com a volumetria de 2017 ter apontado um total 3.381.482kg para transporte aéreo de Insumos Críticos de Saúde ante uma previsão de 7.000.000kg para o modal aéreo no Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital, indicando ser este o valor estimado para cada ano de vigência de eventual contrato que vier a ser celebrado (item '1.g' do Ofício 606/2018-TCU/Selog)

Argumento do MS:

18. Quanto ao fato de o edital e os arquivos anexos terem previsto sete milhões de quilogramas a serem transportados pelo modal aéreo, enquanto que a planilha preenchida pelo próprio Ministério com as volumetrias de 2017 terem resultado um total de 3.381.482kg, o MS alega que isso ocorreu porque fizeram o planejamento com base no exercício de 2016, trazendo aos autos as tabelas usadas para estimar os quantitativos (peça 65, p. 38-43).

18.1. Aproveita a oportunidade para reforçar a imprevisibilidade dos quantitativos a serem transportados anualmente, como se segue (peça 65, p. 43):

É oportuno usar este fato como o melhor exemplo da impossibilidade de previsibilidade do quantitativo futuro a ser executado, não podendo se falar em estimativa inadequada e sim de comprovação fática de que a demanda não é linear ou constante, mas sim imprevisível.

Análise:

19. Consideram-se procedentes os argumentos apresentados pelo Ministério, visto que ele utilizou como parâmetro o movimento de carga relativo ao exercício de 2016, e não de 2017, visto que o planejamento dessa contratação ocorreu durante o ano de 2017. Observa-se que tal discrepância não causou comprovadamente prejuízo aos licitantes, visto que, se o quantitativo em 2018 for semelhante ao de 2017, o edital deixou claro que as estimativas se referiam ao executado em 2016.

Fato de a própria simulação, usando dados relativos ao exercício de 2017, do Ministério da Saúde, que usou o total transportado pelo modal aéreo de 3.381.482kg, ter resultado em R\$ 119.473.949,27, enquanto que o valor proposto pela licitante vencedora ter sido de R\$ 97.000.000,01, mesmo com a quantidade prevista de 7.000.000kg para transporte por modal aéreo (item 'e' do Ofício 606/2018-TCU/Selog)

Fato de o cálculo realizado, adotando o total estimado de 7.000.000kg a ser transportado apenas pelo modal aéreo, com base na simulação da volumetria, elaborada pelo próprio Ministério da Saúde, referente ao exercício de 2017, ter resultado em R\$ 113.499.218,00, mantendo-se inalterados os valores médios por quilo de frete e de valor da carga, sendo o valor apenas deste modal superior ao de toda a proposta da Voetur Cargas e Encomendas Ltda. (R\$ 97.000.000,01) – o que constitui indício de que ou não haverá economicidade em relação às despesas atualmente incorridas para o objeto deste certame (R\$ 171.727.926,53) ou de que o Ministério da Saúde estimou inadequadamente a quantidade que será transportada via modal aéreo, uma vez que o Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do procedimento licitatório em tela previu quantidade 107% superior, em quilogramas, à movimentada em 2017 (7.000.000kg em vez de 3.381.482 kg) (item '1.f' do Ofício 606/2018-TCU/Selog)

Risco de eventuais distorções entre os valores propostos e os executados, em função do prazo previsto para a duração de eventual contrato originado a partir certame em análise ser de sessenta meses (item '1.h' do Ofício 606/2018-TCU/Selog)

20. Antes de se iniciar a exposição dos argumentos trazidos à luz pelo MS, considera-se pertinente informar que a análise dos tópicos foi feita em conjunto em virtude da similaridade dos temas.

Argumentos do MS:

21. O MS inicia sua argumentação questionando a metodologia adotada por este TCU, uma vez que observa que quaisquer extrapolações para o cálculo do total a ser despendido com o montante de 2017 (3.381.482kg) para aquele estimado quando da elaboração do instrumento convocatório do



PE 42/2017 (7.000.000kg) só seria cabível se houvesse igualdade entre todas as tarifas, e se o peso da carga fosse idêntico em cada frete (peça 65, p. 43-44).

21.1. No mesmo sentido, conclui que haverá economicidade, posto que participaram do certame dezoito sociedades empresárias e que o preço da proposta vencedora foi consideravelmente inferior ao preço inicialmente estimado (R\$ 246.531.097,88), vide peça 65, p. 45.

21.2. Alega ainda que o valor ofertado de R\$ 97.000.000,01 é substancialmente inferior ao valor atualmente pago para os diversos contratos que lidam com objeto assemelhado, havendo economia potencial de até R\$ 373.639.632,60 ao longo dos sessenta meses de execução do contrato (peça 65, p. 46-47).

Análise:

22. Conforme a análise presente aos itens 8.2 a 8.2.4 desta instrução, propõe-se a abertura de um processo de acompanhamento a fim de se aferir se haverá economicidade, bem como ganhos administrativos e de eficiência, em eventual contrato que vier a ser celebrado em decorrência do PE 42/2017. Isso porque o fato de a proposta da licitante vencedora estar abaixo do orçamento realizado pelo MS não significa necessariamente ser um bom preço, levando-se em conta as sérias restrições encontradas pelo Ministério para essa pesquisa, uma vez que somente foi possível buscar cotações de potenciais fornecedores, considerando a magnitude e a especificidade do objeto, o que impediu a busca por preços obtidos pela Administração Pública em outras contratações.

22.1. A solicitação de abertura do processo de acompanhamento é justificada pelo fato de os índices referentes aos modais de transporte aéreo e rodoviário serem na prática integrantes do critério de julgamento da proposta (conforme argumentação da própria Voetur, vide item 7 desta instrução), e não reflitem necessariamente os custos com deslocamento a serem ocorridos durante a execução contratual, além da possibilidade de que a execução contratual extrapole o limite legal, consoante disposto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, de 25% permitido para acréscimos em contratos administrativos (vide item 8.2.4 desta instrução).

A listagem, com os custos e as datas de duração, e informações a respeito das sociedades empresárias contratadas, de todos os contratos emergenciais em vigor que serão substituídos por aquele termo originado a partir do certame licitatório em análise (item '1.i' do Ofício 606/2018-TCU/Selog)

Argumentos do MS:

23. O Ministério apresentou a lista dos contratos emergenciais que serão substituídos por eventual contrato originado do PE 42/2017, discriminando-os por localidade (peça 65, p. 47-48).

Análise

24. Considera-se que o tópico em tela foi integralmente atendido pelo MS, uma vez que os contratos foram listados. Destaca-se, contudo, que não há indícios de que a execução contratual obedecerá ao valor aproximado de 97 milhões de reais anualmente, conforme discutido aos itens 8.2, 8.2.4, 11 e 11.2 desta instrução

Solicitação de cópias dos documentos relativos à instrução processual (itens '2.a' a '2.e' do Ofício 606/2018-TCU/Selog)

Histórico:

25. No processo TC 011.136/2018-9, apensado a este em 28/5/2018, a Representante citou o Parecer 524/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU, o qual apontava uma suposta retirada indevida de documentos do processo administrativo relativo ao PE 42/2017 sem a lavratura do correspondente Termo de Desentranhamento (peça 1, p. 16-17, do TC 011.136/2018-9).

25.1. Com base no supracitado parecer, a Representante solicitou a este TCU que analisasse a situação reportada pela Advocacia Geral da União (AGU), visto que havia indícios de desconformidade à legislação aplicável (peça 1, p. 18, do TC 011.136/2018-9).



25.2. Com fulcro no pedido acima, a instrução anterior solicitou ao MS os seguintes documentos (peça 48, p. 17):

- c.1) íntegra do Parecer 524/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU;
- c.2) eventuais respostas originadas do parecer retro;
- c.3) se houve retirada de documentos do Processo Administrativo em tela; e
- c.4) caso tenha havido tal retirada de documentos, informar se foram feitas com a devida autorização e com lavratura de Termo de Desentranhamento, justificando os motivos para tanto e quem foi responsável pela retirada;

Argumentos do MS:

26. A íntegra do Parecer consta das páginas 10 a 32 da peça 65.

26.1. Quanto às justificativas acerca da retirada de documentos do processo administrativo, o MS emitiu a seguinte manifestação (peça 65, p. 3):

- 2. Considerando as informações já prestadas pelas Unidades Técnicas desta Subsecretaria de Assuntos Administrativos-SAA (SEI-3681882, 3685875, 3 702568), cumpre a esta SAA tecer as seguintes considerações acerca dos apontamentos contidos no Parecer 524/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU, especialmente os registros de que tange não foi localizada as folhas números 165 e 193 e a alteração dos Despachos de encaminhamentos.
- 3. Quanto à fl. 165, imperioso registrar que a mesma estava entranhada nos autos, porém, como se trata de envelope contendo mídia digital, no qual consta a gravação dos áudios da correspondente Audiência Pública. Ocorre que quando do manuseio do processo o mesmo foi juntado fora da ordem numérica das folhas.
- 4. Não obstante a isso, quanto à fl. 193, esclarecemos que foi equivocadamente numerada, o que pode ser observada pela sequência numérica do documento, bem como, com leitura dos conteúdos das folhas anterior e posterior, respectivamente.
- 5. Logo, não há de se cogitar a ausência de folhas do processo, mas, meramente, simples inobservâncias quando do manuseio do processo físico.
- 6. Outrossim, no que tange ao Despacho de encaminhamento, imperioso reforçar que a Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA solicitou formalmente, por meio de e-mail datado de 24 de maio de 2017, a devolução dos autos pela CONJUR. Feito isso, aferiu-se a necessidade da correção do teor do despacho inicial de encaminhamento à CONJUR para a inclusão dos estudos do IPEA (fls. 728-736). Concomitantemente, verificou-se que àquela Consultoria não gerou nenhum documento formal, tampouco quanto à restituição do mesmo à SAA.
- 7. Por tais razões esta Unidade entendeu, com base na economia processual e no princípio da eficiência, como desnecessária a manutenção do primeiro Despacho de encaminhamento.

Análise:

27. Consideram-se procedentes os argumentos apresentados, uma vez que o Ministério justificou as movimentações relativas às folhas 165 e 193 nos autos do processo administrativo que originou o PE 42/2017.

PROCESSOS CONEXOS

28. A seguir, resumem-se os processos conexos a este, posto que todos elencavam supostas irregulares quanto ao PE 42/2017.

28.1. Em 23/1/2018, foi autuado o TC 002.291/2018-5. A representação que originou fez as seguintes alegações de irregularidades: i) alegação de prazo indevido entre a data da divulgação do edital e a realização da sessão pública (peça 1, p. 3-5, do processo apenso), em desacordo com a Lei 10.520/2002 e o Decreto 5.540/2005; ii) alegação de suspeita de direcionamento de licitação e mácula aos princípios que regem os procedimentos licitatórios (peça 1, p. 5-10, do processo apenso),



em desacordo com a Constituição Federal e o Decreto 5.450/2005; e iii) alegação de substancial aumento nos valores da contratação (peça 1, p. 10, do processo apenso).

28.2. *Em 12/1/2018, foi autuado o TC 000.680/2018-4, o qual alegava as irregularidades elencadas a seguir: a) problema na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo (peça 1, p. 4-6, do TC 000.680/2018-4); b) exigência de itens impertinentes quanto à qualificação técnica (peça 1, p. 6-11, do TC 000.680/2018-4); e c) inexistência de critérios claros e coerentes de medição dos serviços (peça 1, p. 11-12, do TC 000.680/2018-4).*

28.3. *Em 22/3/2018, foi autuado o TC 009.952/2018-7. As principais alegações de irregularidades trazidas à luz pela Representante estão relacionadas à: (i) modalidade de licitação escolhida; (ii) união de dois objetos completamente distintos em um mesmo lote; e (iii) restrição geográfica injustificável (peça 1, p. 2, do TC 009.952/2018-7).*

28.4. *Em 6/4/2018, foi autuado o processo TC 011.136/2018-9. A Representante desse apenso elencava as seguintes irregularidades: i) ausência de autorização do Ministro de Estado da Saúde para a realização do PE 42/2017; ii) existência de retirada indevida de documentos do processo administrativo que originou o PE 42/2017, sem autorização da autoridade competente, nem a lavratura do Termo de Desentranhamento; iii) o MS utilizou propostas com data de validade expiradas para subsidiar os preços estimados; iv) a Voetur apresentou documentação com vícios; e v) problema no preenchimento da planilha contendo a proposta de formação de preços da Voetur (peça 1, p. 28-32), em desconformidade com o Anexo IV ao edital do PE 42/2017, o que pode ocasionar 'jogo de planilha'.*

Da Necessidade de Medida Cautelar

29. *Uma vez que não há, neste momento, indícios de irregularidades que maculem o certame em apreço, propõe-se indeferir pedido de concessão de medida cautelar, a fim de que o Ministério proceda à homologação do PE 42/2017, mormente porque esta instrução já se pronuncia quanto ao mérito do processo.*

CONCLUSÃO

30. *O MS alega que a modelagem relativa à nova contratação para o armazenamento e transporte dos ICS trará ganhos econômicos e administrativos ao órgão, tendo sido decorrente de uma série de estudos realizados não só pelo Ministério, como também pelo Ipea.*

30.1. *A fim de confirmar tais ganhos, propõe-se a abertura de um processo de acompanhamento, a fim de que a Selog possa avaliar a economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados em contrato decorrido a partir do PE 42/2017, bem como o apensamento definitivo destes autos ao processo proposto, em virtude da conexão de objetos e do princípio da economia processual (itens 8.2.4, 8.2.5 e 11.3 desta instrução).*

31. *Foram detectadas as seguintes impropriedades, as quais não são consideradas suficientes para eventual determinação de anulação e/ou sustação do PE 42/2017:*

a) *o subitem 11.2 do TR encontra-se, indevidamente, dentro do capítulo referente à qualificação técnica, todavia o texto é claro ao mencionar que tal documentação deverá ser apresentada no início da operação (item 5.2 desta instrução); e*

b) *a presença do texto da 'Obs. 4' na aba 'Critério de Julgamento' do Anexo IV ao edital do PE 42/2017 foi indevida, posto que, ao menos em tese, possibilitava a interpretação de que os índices 'Índice Final Aéreo Índice Final Rodoviário' e 'Índice Final Aéreo Índice Final Rodoviário' deveriam ser obrigatoriamente iguais ou superiores aos índices finais, tanto para o modal rodoviário quanto para o modal aéreo, relativos as UF de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal (itens 14.5 e 17.1 desta instrução).*

32. *Não foram observados requisitos que justificassem a paralisação cautelar do PE 42/2017 (item 29 desta instrução).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



33. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

- a) *a) **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;*
- b) ***indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo Representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;*
- c) *no mérito considerar **parcialmente procedente** a representação formulada pela Associação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Pernambuco (Assemtra) (CNPJ 11.573.623/0001-70);*
- d) ***dar ciência** ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 42/2017, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:*
 - d.1) *o subitem 11.2 do Termo de Referência encontra-se indevidamente dentro do capítulo ‘Da Qualificação Técnica’, apesar de o texto mencionar que a documentação deverá ser apresentada no início da operação; (item 5.2 desta instrução); e*
 - d.2) *a presença do texto da ‘Obs. 4’ na aba ‘Critério de Julgamento’ do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do certame em tela foi indevida, posto que possibilitava a interpretação de que os índices ‘Índice Final Aéreo’ e ‘Índice Final Rodoviário’ deveriam ser obrigatoriamente iguais ou superiores aos índices finais relativos às Unidades da Federação de São Paulo, do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, tanto para o modal rodoviário quanto para o modal aéreo; (itens 14.5 e 17.1 desta instrução);*
- e) *autorizar, desde já, que a Selog autue **processo de acompanhamento**, com fulcro no art. 241, inciso II, do RI/TCU, a fim de fiscalizar os seguintes tópicos: a ocorrência de economicidade e de ganhos de eficiência administrativa na execução de eventual contrato assinado em decorrência do Pregão Eletrônico 42/2017, em relação à atual forma de contratação do mesmo objeto; e a metodologia adotada pelo Ministério de Saúde, quanto à definição dos índices ‘Final Aéreo’ e ‘Final Rodoviário’ como critérios para o julgamento do preço das propostas das licitantes;*
- f) ***encaminhar cópia** desta instrução e da deliberação que vier a ser adotada ao Ministério da Saúde, à sociedade empresária Voetur Cargas e Encomendas Ltda. e às Representantes deste processo (Associação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Pernambuco) e dos apensos (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Maya Consultoria Ambiental Ltda. – ME, Rabibe Mendes Sabino e Milton César Ferreira Rangel), esclarecendo-lhes que o inteiro teor da referida deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e*
- g) ***apensar, definitivamente**, os presentes autos ao processo de acompanhamento que vier a ser autuado conforme item ‘e’ desta proposta de encaminhamento, nos termos dos arts. 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014.” (grifos no original).*

2. Nos termos do despacho de peça 73, solicitei a oitiva do Ministério Público junto ao TCU, com fundamento no art. 62, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

3. Em seu pronunciamento, o *Parquet* junto ao Tribunal anuiu à proposta formulada pela Selog, acrescida de sugestão de que seja determinado ao Ministério da Saúde, com o intuito de mitigar os riscos advindos de algum fato que implique perdas e deteriorações dos Insumos Críticos de Saúde (ICS), e levando em conta a materialidade e a relevância do objeto da presente representação, que estude e apresente as conclusões, em prazo a ser fixado pelo TCU, acerca da possibilidade e dos custos de contratar um seguro tendente à indenização, ainda que parcial, dos ICS armazenados (proposta da unidade técnica à peça 48, itens 9.7 e 16, alínea ‘c’), nos termos do parecer transcrito a seguir, com os ajustes de forma julgados pertinentes.



“Trata-se da representação, com pedido de adoção de medida cautelar (peças 1/4 e 14), apresentada ao TCU no dia 9/1/2018, pela Associação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Pernambuco – Assemtra, contra o Pregão Eletrônico 42/2017, do tipo menor preço global, promovido pelo Ministério da Saúde (MS) - UASG 250110 e com valor estimado em R\$ 246.531.097,88, por ano (peça 2, p. 31).

O certame teve como objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde - ICS do ministério, consistindo as atividades de modernização administrativa e de operação das cadeias de armazenamento e de distribuição desses insumos, sendo os serviços contratados sob demanda, e sem disponibilização de mão de obra exclusiva, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e nos seus anexos (peças 4, p. 31, e 18, p. 1).

De acordo com o Edital, item 1.2, ‘a licitação será formada por um lote único, formado por dois itens, conforme tabela constante do Termo de Referência, devendo o licitante oferecer proposta para os dois itens que compõem o grupo’, quais sejam, transporte (item 1) e armazenamento (item 2), e o menor preço global será aferido pelo somatório dos itens 1 e 2 (peças 4, pp. 31 e 50; 18, p. 1; e 19, p. 1).

No Termo de Referência anexo ao Edital, constou a seguinte justificativa (peças 4, pp. 50/2, e 19, pp. 1/3):

‘2. DA JUSTIFICATIVA:

2.1 DO SERVIÇO E SEU OBJETIVO:

*Armazenagem e Distribuição dos ICS - Insumos Críticos de Saúde é o conjunto de operações que inclui a recepção, estocagem, expedição de produtos acabados e os controles relacionados. Sendo assim, é atividade que assegura a manutenção dos bens em instalações e condições adequadas, de forma ordenada, de modo que se conservem as propriedades físicas, químicas e farmacológicas dos ICS - Insumos Críticos de Saúde. Para tanto, o operador logístico a ser contratado focará em (i) infraestrutura adequada à necessidade dos ICS - Insumos Críticos de Saúde, em temperatura ambiente e refrigerada/congelada (câmara fria) em conformidade com especificações dos fabricantes; (ii) mão de obra qualificada e em quantidade suficiente, porém não exclusiva; (iii) controle do estoque por meio de estrutura tecnológica com **softwares e hardwares**.*

A infraestrutura da empresa a ser CONTRATADA deverá possuir capacidade de armazenar e distribuir os ICS - Insumos Críticos de Saúde, com instalações que atendam à perfeita execução dos serviços contratados e espaço bem dimensionado para a operação, de modo que os ICS - Insumos Críticos de Saúde estocados conservem suas propriedades e características.

O(s) armazém(ns) deve(m) ser localizado(s) no estado de São Paulo, próximos às rotas rodoviárias regulares estaduais e federais e possuir área de armazenagem com capacidade mínima de 13.500 (treze mil e quinhentas) posições paletes que garanta uma temperatura entre 15°C a 30°C e capacidade mínima de 6.000 (seis mil) posições paletes refrigeradas, conforme descrições a seguir mencionadas: em ambientes seguros, limpos, higiênicos, que prezem pelas boas práticas de armazenagem e que cumpram os regramentos sanitários vigentes. As áreas de armazenamento devem ser projetadas para assegurar as condições ideais de estocagem compatíveis com os ICS - Insumos Críticos de Saúde armazenados.

A localização impacta o desempenho das atividades, dado que parte dos ICS - Insumos Críticos de Saúde são transportados via aérea ou recebida pelos Aeroportos Internacionais. Portanto, entende-se que a distância solicitada facilitará o escoamento e o recebimento da carga no menor tempo possível. Estar localizado na região sudeste próximo às rotas rodoviárias regulares estaduais e federais proporcionará mais rapidez



na distribuição e, assim, redução de tempo de recebimento e custo total, devido à maior possibilidade de escoamento e recebimento naquela região, considerando que o maior volume de recebimento e de distribuição ocorre na região Sudeste.

Opta-se, também, pela distribuição por meio de transporte multimodal e de armazenagem verticalizada, tendo em vista maior racionalização dos espaços e melhor controle de estoque. Optando pela verticalização, o Ministério da Saúde buscará maior organização de suas cargas, manipulando de forma mais eficaz os ICS - Insumos Críticos de Saúde, melhorando o empilhamento das embalagens terciárias, conseguindo rastrear e localizar os ICS - Insumos Críticos de Saúde com facilidade, conferindo maior exatidão dos inventários, ou seja, esse tipo de estrutura é vantajoso, dado que confere maior acuracidade às informações relativas aos estoques. A CONTRATADA terá flexibilidade para definir o nível de verticalização, bem como os demais parâmetros de layout, organização e estratégias de operação do armazém.

A mão de obra deve ser qualificada e em quantidade suficiente para desempenhar todas as atividades, visto que esses ICS - Insumos Críticos de Saúde possuem alto valor e condições próprias para armazenagem e movimentação.

*Em relação ao controle de estoque, o operador logístico apresentará soluções informatizadas de gestão/gerenciamento, de modo que seja possível o lançamento de dados de movimentação das cargas e endereçamento, que possibilite a obtenção de dados estatísticos e emissão de relatórios gerenciais, racionalizar o aproveitamento dos espaços nas estantes; indicação prévia dos ICS - Insumos Críticos de Saúde que estão para vencer; entre outras funcionalidades incorporadas à solução de **software**. A solução deverá funcionar **online** para que a CONTRATANTE tenha acesso às funcionalidades e possa tomar decisões com segurança.*

Objetiva-se a modernização da infraestrutura, a racionalização dos custos, a eficiência logística com a sinergia de serviços e a melhoria da qualidade dos serviços prestados. A CONTRATADA deverá fornecer soluções seguras e integradas, assegurando possuir infraestrutura, ferramentas e procedimentos de gestão eficazes e abrangentes. Presta-se, também, para qualificar, otimizar e racionalizar os processos, de modo que o operador contratado aja com absoluta transparência em todo o procedimento realizado e possa municiar a Administração Pública de dados capazes de influenciar a tomada de decisão dos gestores.

Sendo assim, o referido serviço se caracterizará pela especialização em gerenciar e executar todas ou partes das atividades logísticas, com os padrões de segurança adequados a esse tipo de atividade, dado que os ICS - Insumos Críticos de Saúde não podem ter comprometida a efetividade, a eficiência, a estabilidade e as características físico-químicas.'

Consoante relato da Secretaria de Controle Externo das Aquisições Logísticas – Selog (peça 31, pp. 9/10, itens 70/2):

a) o critério de julgamento da licitação consistiu na apresentação do menor preço (peça 28) para os itens 'transporte' (item 1) e 'armazenamento' (item 2). O item 'transporte' é composto, entre outros, dos itens 'modal aéreo' e 'modal rodoviário'. Para se obterem os valores de tais itens, é necessário o preenchimento das tabelas correspondentes (peças 29 e 30);

b) ambas as tabelas são compostas por tabelas secundárias com preços que levam em conta a Unidade da Federação (UF) de origem e de destino;

c) de forma a melhor ilustrar a composição da fórmula, a tabela à peça 31, p. 10, relativa ao modal rodoviário, possui como origem a UF Sergipe. Para se chegar ao valor do destino, deve-se levar em consideração o somatório dos valores da taxa mínima, do preço por quilo, pelo valor da tonelada (caminhão cheio), do redespacho, do transporte fluvial e do emergencial. Após a aplicação



da fórmula (divisão dos valores encontrados por seis e então pelo número de destinos), tais valores formarão um índice por UF;

d) os índices estaduais deverão ser somados, e divididos pelo número de entes federativos, para formar um índice final, que, então, deverá compor a planilha de composição de preços. Para o item 'transporte aéreo', a lógica de indexação foi similar.

No dia 18/1/2018, Vossa Excelência conheceu da representação e encaminhou os autos à Selog, para as providências necessárias (peça 11).

De início, a unidade técnica informou que a Associação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Pernambuco, entidade representante, apontara, nestes autos, as seguintes irregularidades, em suma (peça 9):

a) não parcelamento do objeto (armazenagem, gestão e distribuição de ICS), descumprindo a Súmula TCU 247 (peças 1, pp. 2/32, e 7, pp. 2/3);

b) valor orçado para a nova contratação (R\$ 246.531.097,88) bastante superior ao atualmente pago nos diversos contratos vigentes para armazenamento e transporte de ICS (R\$ 171.727.926,53), ferindo o princípio da economicidade (peças 1, pp. 32/6, e 7, pp. 6/7);

c) ausência, no edital, de previsão de seguro **ad valorem** dos ICS que serão armazenados no(s) Centro(s) de Distribuição (CD) da contratada (que representa estoque médio mensal superior a R\$ 2 bi), embora preveja seguro de transporte de tais insumos – item 7.14.12.4.11.13.3 do Termo de Referência – peça 4, p. 115 (peças 1, pp. 36/9, e 7, pp. 8/10);

d) risco na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo, considerando: d.1) elevado risco de se dispor a uma única empresa contratada, em um único local, o estoque médio de ICS mensal superior a R\$ 2 bi; d.2) os valores cobrados pelas seguradoras quando do serviço de armazenagem de medicamentos no Estado de São Paulo são consideravelmente superiores aos cobrados quando no DF, por haver maior ocorrência de sinistro lá; d.3) inconsistência entre dados do relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea e do constante do edital para fundamentar a solução dos armazéns em São Paulo; d.4) não é possível haver transferência de estoque entre as unidades de armazenamento, visto que cada unidade é destinada a um tipo de produto; e d.5) aumento dos custos com a nova estrutura administrativa do ministério em SP e aumento dos custos com os fornecedores dos medicamentos, visto que haverá mudança do local de entrega (peças 1, pp. 39/51, e 7, pp. 3 e 7/8);

e) requisitos técnicos indispensáveis à contratação de empresa devidamente regular perante os órgãos fiscalizadores da execução dos serviços licitados (licenças e autorizações): e.1) somente estão sendo solicitados da licitante vencedora após o encerramento da licitação, quando deveriam constar como requisitos de habilitação, conforme constou do edital pretérito para contratação desses serviços; e e.2) podem ser emitidos pelo licitante vencedor ou por empresa subcontratada, quando os requisitos de capacidade técnica devem ser comprovados pelo licitante (peça 7, pp. 4/6).

Os processos apensos também consistem em representações, com pedido de medida cautelar, formuladas em desfavor do Pregão Eletrônico 42/2017, conforme síntese ora elaborada pelo Ministério Público de Contas com base nas instruções da unidade técnica em cada um dos diversos processos, a saber:

PROCESSO/ REPRESENTANTE	IRREGULARIDADES
TC-000.680/2018-4, autuado em 12/1/2018 Milton César Ferreira Rangel,	a) problema na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo (item 2.1 do Termo de Referência – peça 1, p. 38), considerando que: i) o histórico de volumes e pesos taxados indica que 34,67% dos materiais foram destinados ao Estado do Rio de Janeiro, enquanto apenas 16,37% tiveram como destino o Estado de São Paulo (peça 1, p. 195), representando uma decisão



Deputado Estadual/RJ	antieconômica; e ii) o art. 30, § 6º, da Lei 8.666/1993 veda a exigência de o licitante possuir estrutura logística em local previamente determinado (peça 1, pp. 4/6); b) exigência de itens impertinentes quanto à qualificação técnica, visto que: b.1) o item 11.1.1 do Termo de Referência (peça 1, p. 113) exige que o licitante demonstre experiência com fornecimento de sistema WMS e separação, movimentação, manuseio e montagem de kits, itens que não aparecem na Planilha Orçamentária do edital (Anexo III – peça 1, p. 248), contrariando o disposto no art. 30, II, e § 3º, da Lei 8.666/1993; b.2) o serviço de inventário geral extrapola a margem de 50% do estimado para o objeto, contrariando a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.284/2003-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Rodrigues) e 1.052/2012-TCU-Plenário (Ministro Marcos Bemquerer); e b.3) a exigência de comprovação relativa ao transporte de produtos sob temperatura controlada ‘assume ares de impertinência quando confrontada com a realidade da contratação’ e fere o disposto no art. 30, § 5º, da Lei 8.666/1993 (peça 1, pp. 6/11); e c) inexistência de critérios claros e coerentes de medição dos serviços, tendo em vista que o edital estabelece que a ‘unidade de medição para os modais aéreo e terrestre é o peso transportado (kg. X R\$)’, pagando-se um valor fixo pelo peso deslocado, configurando um ato antieconômico, visto não ser levada em conta a distância transportada, o que pode levar os licitantes a ofertarem um preço mais alto que o devido para os principais trechos para compensar aqueles de maior distância (peça 1, pp. 11/2).
TC-002.291/2018-5, autuado em 23/1/2018 Rabibe Mendes Sabino, Advogado	a) prazo indevido entre a data da divulgação do edital e a realização da sessão pública (peça 1, pp. 3/5), em desacordo com a Lei 10.520/2002 e o Decreto 5.540/2005; b) suspeita de direcionamento de licitação e mácula aos princípios que regem os procedimentos licitatórios (peça 1, pp. 5/10), em desacordo com a Constituição Federal e o Decreto 5.450/2005; e c) substancial aumento nos valores da contratação (peça 1, p. 10). Acórdão 334/2018 - TCU - Plenário, de 28/2/2018: conhecer da representação e considerá-la improcedente; indeferir o pedido de medida cautelar, ante a inexistência dos pressupostos necessários à sua concessão, e determinar o apensamento deste processo ao TC 000.525/2018-9, visto que há conexão parcial entre seus objetos, uma vez que ambos lidam com uma alegada restrição à competitividade em decorrência da centralização das operações de armazenamento de insumos do Ministério da Saúde, no âmbito do Pregão Eletrônico 42/2017, no Estado de São Paulo.
TC-009.952/2018-7, autuado em 22/3/2018 Maya Consultoria Ambiental Ltda. - ME	a) utilização do pregão para contratação de serviço não comum, em afronta ao art. 1º da Lei 10.520/2002 (peça 1, pp. 3/11); b) não parcelamento do objeto (armazenagem, gestão e distribuição de ICS), descumprindo o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e a Súmula TCU 247 (peça 1, pp. 11/7); c) valor orçado para a nova contratação (R\$ 246.531.097,88) é bastante superior ao atualmente pago nos diversos contratos vigentes para armazenamento e transporte de ICS (R\$ 171.727.926,53), ferindo o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993 (peça 1, pp. 17/23); d) risco na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo, considerando: d.1) elevado risco de se dispor a uma única empresa contratada, em um único local, o estoque médio de ICS mensal superior a R\$ 2 bi; d.2) o MS não realizou estudo demonstrando que, na região escolhida, há ‘pelo menos cinco ou seis armazéns com tamanha capacidade’; e d.3) restrição à competitividade, visto que muitas empresas do ramo de transportes podem não conseguir se consorciar a outra de armazenamento (peça 1, pp. 23/7).
TC-011.136/2018-9, autuado em 6/4/2018	a) ausência de autorização do Ministro de Estado da Saúde para a realização do Pregão Eletrônico 42/2017, em descumprimento ao Decreto 7.689/2012 c/c Portaria – MS 1.338/2012 (peça 1, pp. 15/6);



<i>Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT</i>	b) retirada indevida de documentos do processo administrativo que originou o PE 42/2017, sem autorização da autoridade competente, nem a lavratura do Termo de Desentranhamento (peça 1, pp. 16/8); c) utilização, pelo ministério, de propostas com data de validade expirada para subsidiar os preços estimados (peça 1, pp. 18/21); d) a licitante até o momento vencedora (Voetur Cargas e Encomendas Ltda. - Voetur) apresentou documentação com vícios, como ausência de licença da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, para prestação do serviço de armazenagem (peça 1, pp. 21/8); e) problema no preenchimento da planilha contendo a proposta de formação de preços da Voetur (peça 1, pp. 28/32), em desconformidade com o Anexo IV ao edital do PE 42/2017, o que pode ocasionar ‘jogo de planilha’.
--	---

Conforme informações da Selog (peça 70):

a) o certame foi disputado por 18 licitantes (peça 44, pp. 1/3);

b) inicialmente, a proposta de menor valor global foi da sociedade empresária HS Investimentos e Participações Ltda. – EPP, a um custo anual de R\$ 97.000.000,00 (peça 44, pp. 5 e 9). Esta proposta foi desclassificada devido ao fato de o balanço patrimonial não atender às exigências editalícias, bem como de a empresa não possuir condições de cumprir o item 11 (Da Qualificação Técnica) do Termo de Referência (peça 44, pp. 5/6);

c) em 20/3/2018, foi aceita a proposta da licitante Voetur Cargas e Encomendas Ltda., pelo valor total de R\$ 97.000.000,01 (peça 44, pp. 6 e 9).

O Ministério da Saúde foi demandado por esta Corte em diversos momentos, a saber:

a) **19/1/2018** (ofício de oitiva às peças 12/3 e resposta às peças 15 e 21/6 deste TC-000.525/2018-9):

‘(...) a **oitiva** desse Ministério, para que, no **prazo de até 5 (cinco) dias úteis**, a contar do recebimento da presente comunicação, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, se pronuncie, referente ao Pregão Eletrônico 42/2017, acerca da existência dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e acerca dos indícios de irregularidade indicados na instrução anexa, em especial quanto aos seguintes tópicos:

a) valor orçado para a nova contratação (R\$ 246.531.097,88) ser bastante superior ao atualmente pago nos diversos contratos vigentes para armazenamento e transporte de ICS (R\$ 171.727.926,53), ferindo o princípio da economicidade;

b) ausência no edital de previsão de seguro **ad valorem** dos ICS que serão armazenados no(s) Centro(s) de Distribuição da contratada (que representa estoque médio mensal superior a R\$ 2 bilhões), embora preveja seguro de transporte de tais insumos – item 7.14.12.4.11.13.3 do Termo de Referência, o que coloca em risco o patrimônio público;

c) risco na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo, considerando:

c.1) elevado risco de se dispor a uma única empresa contratada e em um único local o estoque médio de ICS mensal superior a R\$ 2 bilhões;

c.2) valores cobrados pelas seguradoras quando do serviço de armazenagem de medicamentos no Estado de São Paulo serem consideravelmente superiores aos cobrados quando no DF, por haver em SP maior ocorrência de sinistro;

c.3) inconsistência entre dados do relatório do Ipea e do constante do edital para fundamentar a solução dos armazéns em SP;

c.4) não ser possível haver transferência de estoque entre as unidades de armazenamento, visto que cada unidade é destinada a um tipo de produto;

c.5) aumento nos custos com a nova estrutura administrativa do Ministério em SP; e



c.6) aumento dos custos com os atuais fornecedores dos medicamentos, visto que haverá mudança de local de entrega;

d) requisitos técnicos indispensáveis à contratação de empresa devidamente regular perante os órgãos fiscalizadores da execução dos serviços licitados (licenças e autorizações) podem ser emitidos pelo licitante vencedor ou por empresa subcontratada (itens 7.14.12.3.2.12, 7.14.12.4.11.14.3 e 11.2 do Termo de Referência), quando os requisitos de capacidade técnica devem ser comprovados pelo licitante; e

e) informar se o órgão está coberto contratualmente para a prestação desses serviços com razoável vigência ou admite prorrogação excepcional.'

b) 22/1/2018 (ofício de oitiva às peças 8/9 e resposta à peça 10, todas do TC-000.680/2018-4):

'(...) a oitiva desse Ministério, para que, no **prazo de 5 (cinco) dias úteis**, a contar do recebimento da presente comunicação, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, se pronuncie, referente ao Pregão Eletrônico 42/2017, acerca da existência dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e acerca dos indícios de irregularidade indicados na instrução da Unidade Técnica anexa, em especial quanto ao seguinte tópico:

a) aparente incoerência entre a representatividade do transporte de Insumos Críticos de Saúde para o Estado do Rio de Janeiro e para o Estado de São Paulo constante do Anexo XII do edital [peça 4, pp. 202/9, do TC-000.525/2018-9] e do Relatório 'Avaliação da necessidade e localização de Centros de Distribuição para Medicamentos do Ministério da Saúde', elaborado pelo Ipea [peça 2, pp. 46/53, do TC-000.525/2018-9], o que pode não justificar adequadamente a decisão de deslocamento do Centro de Distribuição para São Paulo.'

c) 15/3/2018 (ofício de oitiva às peças 35/6 e resposta às peças 40/1 deste TC-000.525/2018-9):

'(...) a oitiva **prévia** desse Ministério, para que, no **prazo de até 5 (cinco) dias úteis**, a contar do recebimento da presente comunicação, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, se pronuncie, referente ao Pregão Eletrônico 42/2017, acerca dos seguintes tópicos:

a) explicitar a metodologia utilizada para se obter os respectivos preços unitários dos itens 'modal aéreo' e 'modal rodoviário' (itens 1.1 e 1.2 da planilha de 'critério de julgamento', constante do Apêndice IX do Termo de Referência), considerando os seguintes indícios de irregularidades:

a.1.1) forma utilizada para indexação dos itens 'modal aéreo' e 'modal rodoviário', por UF, constantes das planilhas de composição de preços, visto que os valores de transporte por UF de origem foram reduzidos a um único valor que pode não refletir adequadamente os preços que serão pagos com o transporte dos Insumos Críticos de Saúde;

a.1.2) ao atribuir pesos iguais para os índices relativos às UF de origem, não foram levados em consideração a distribuição de volumes previstos em cada UF, segundo histórico de transporte dos Insumos Críticos de Saúde (contudo, considerando a mudança da localidade do Centro de Distribuição para São Paulo), o que pode acarretar 'jogo de planilha' nas propostas dos licitantes com o decorrente sobrepreço;

b) encaminhar esclarecimentos a respeito de se os atuais contratos de armazenamento de ICS exigem dos contratados a aquisição de seguro ou se, mesmo não exigido pelo contratante, as contratadas, na prática, contratam seguro por conta própria e, neste caso, qual seria o tipo e a abrangência de cobertura;

c) encaminhar simulação, com a volumetria realizada com os dados de, pelo menos, o exercício anterior (com a adequação do novo modelo de localização do Centro de



Distribuição), nas planilhas de preços apresentadas pelas licitantes já convocadas, a fim de se verificar a adequabilidade dos preços apresentados;

d) outras informações que julgar cabíveis, informando o estágio atual do certame.'

*d) **2/5/2018** (ofício de oitiva às peças 53 e 55/6, grifos no original, e resposta à peça 65 deste TC-000.525/2018-9):*

*'(...) oitiva do Ministério da Saúde para que, no **prazo de 5 (cinco) dias úteis**, a contar do recebimento da presente comunicação, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, se pronuncie, referente ao Pregão Eletrônico 42/2017, acerca da existência dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e dos indícios de irregularidade indicados na instrução anexa, em especial quanto aos seguintes tópicos, sem prejuízo de que apresente designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato:*

a) representatividade, quanto à fidedignidade das propostas apresentadas pelas licitantes, em relação às despesas a serem incorridas quando da execução contratual dos índices 'Índice Final Aéreo' e 'Índice Final Rodoviário', posto que tais valores não refletem diretamente as tarifas a serem cobradas quando da execução da avença; (itens 7.2 a 7.2.3 da instrução anexa)

b) considerando-se o risco de existência de 'jogo de planilha' e o fato de a maior parte dos transportes de Insumos Críticos de Saúde terem como origem as regiões de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, por qual motivo o Ministério da Saúde optou por definir os índices finais aéreos e rodoviários como uma média aritmética simples das origens de todas as Unidades da Federação, sem levar em conta que a maior parte dos transportes se originarão das localidades acima, nas quais o Ministério, ou prestadoras de serviços contratadas, possui e/ou possuirá Centros de Distribuição; (itens 8.2 a 8.2.4.5 da instrução anexa)

c) justificativas quanto à existência do texto da 'Obs. 4' (transcrito ao item 8.2.5 da instrução anexa) nas abas 'Critério de Julgamento', 'Transporte Aéreo' e 'Transporte Rodov' do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do certame, por que tal texto foi desconsiderado por ocasião da análise da proposta da licitante Voetur; (itens 8.2.5 a 8.4 da instrução anexa)

d) possibilidade de distorções na classificação das propostas das licitantes pelo fato de ser possível o entendimento, presente ao texto 'Obs. 4' das abas 'Critério de Julgamento', 'Transporte Aéreo' e 'Transporte Rodov' do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do PE 42/2017, de que os valores com as origens São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília não poderiam ser superiores aos índices final rodoviário e final aéreo, impactando diretamente as propostas das licitantes; (itens 8.2.5 a 8.4 da instrução anexa)

e) fato de a própria simulação, usando dados relativos ao exercício de 2017, do Ministério da Saúde, que usou o total transportado pelo modal aéreo de 3.381.482 kg, ter resultado em R\$ 119.473.949,27, enquanto que o valor proposto pela licitante vencedora ter sido de R\$ 97.000.000,01, mesmo com a quantidade prevista de 7.000.000 kg para transporte por modal aéreo; (itens 10.2 a 10.3.1 da instrução anexa)

f) fato de o cálculo realizado, adotando o total estimado de 7.000.000 kg a ser transportado apenas pelo modal aéreo, com base na simulação da volumetria, elaborada pelo próprio Ministério da Saúde, referente ao exercício de 2017, ter resultado em R\$ 113.499.218,00, mantendo-se inalterados os valores médios por quilo de frete e de valor da carga, sendo o valor apenas deste modal superior ao de toda a proposta da Voetur Cargas e Encomendas Ltda. (R\$ 97.000.000,01) – o que constitui indício de que ou não haverá economicidade em relação às despesas atualmente incorridas para o objeto



deste certame (R\$ 171.727.926,53) ou de que o Ministério da Saúde estimou inadequadamente a quantidade que será transportada via modal aéreo, uma vez que o Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do procedimento licitatório em tela previu quantidade 107% superior, em quilogramas, à movimentada em 2017 (7.000.000 kg em vez de 3.381.482 kg); (itens 10.3.1 a 10.3.5 da instrução anexa)

g) o fato de a planilha com a volumetria de 2017 ter apontado um total 3.381.482 kg para transporte aéreo de Insumos Críticos de Saúde ante uma previsão de 7.000.000 kg para o modal aéreo no Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital, indicando ser este o valor estimado para cada ano de vigência de eventual contrato que vier a ser celebrado; e

h) risco de eventuais distorções entre os valores propostos e os executados, em função do prazo previsto para a duração de eventual contrato originado a partir do certame em análise ser de sessenta meses; e (itens 10.2 a 10.4 da instrução anexa)

i) a listagem, com os custos e as datas de duração, e informações a respeito das sociedades empresárias contratadas, de todos os contratos emergenciais em vigor que serão substituídos por aquele termo originado a partir do certame licitatório em análise; (itens 10.3 e 10.4 da instrução anexa).’

*Também foi promovida a oitiva da Voetur Cargas e Encomendas Ltda., em **30/4/2018**, nos termos a seguir (ofício às peças 52 e 54 e resposta à peça 59 deste TC-000.525/2018-9):*

*‘(...) oitiva da Voetur Cargas e Encomendas Ltda., na pessoa de seu representante legal, para que, no **prazo de 5 (cinco) dias úteis**, a contar do recebimento da presente comunicação, com fundamento no art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, se manifeste, caso queira, referente ao Pregão Eletrônico 42/2017, acerca dos seguintes fatos:*

a) representatividade, quanto à fidedignidade das propostas apresentadas pelas licitantes, em relação às despesas a serem incorridas quando da execução contratual dos índices ‘Índice Final Aéreo’ e ‘Índice Final Rodoviário’, posto que tais valores não refletem diretamente as tarifas a serem cobradas quando da execução da avença; (itens 7.2 a 7.2.3 da instrução anexa)

b) considerando-se o risco de existência de ‘jogo de planilha’ e o fato de a maior parte dos transportes de Insumos Críticos de Saúde terem como origem as regiões de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, por qual motivo o Ministério da Saúde optou por definir os índices finais aéreos e rodoviários como uma média aritmética simples das origens de todas as Unidades da Federação, sem levar em conta que a maior parte dos transportes se originarão das localidades acima, nas quais o Ministério, ou prestadoras de serviços contratadas, possui e/ou possuirá Centros de Distribuição; (itens 8.2 a 8.2.4.4 da instrução anexa)

c) justificativas quanto à existência do texto da ‘Obs. 4’ (transcrito ao item 8.2.5 da instrução anexa) nas abas ‘Critério de Julgamento’, ‘Transporte Aéreo’ e ‘Transporte Rodov’ do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do certame, por que tal texto foi desconsiderado por ocasião da análise da proposta da licitante Voetur; (itens 8.2.5 a 8.4 da instrução anexa)

d) possibilidade de distorções na classificação das propostas das licitantes pelo fato de ser possível o entendimento, presente ao texto ‘Obs. 4’ das abas ‘Critério de Julgamento’, ‘Transporte Aéreo’ e ‘Transporte Rodov’ do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do PE 42/2017, de que os valores com as origens São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília não poderiam ser superiores aos índices final rodoviário



e final aéreo, impactando diretamente as propostas das licitantes; (itens 8.2.5 a 8.4 da instrução anexa)'

O Ministério da Saúde foi instado, mediante diligência, em 2/5/2018, para que encaminhasse ao TCU (ofícios às peças 53 e 55/6 e resposta à peça 65):

'(...) cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos, relativamente ao Processo Administrativo 25000.033893/2017-57:

a) íntegra do Parecer 524/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU; (itens 13.1 e 13.4 da instrução anexa)

b) eventuais respostas originadas do parecer retro; (itens 13.1 e 13.4 da instrução anexa)

c) se houve retirada de documentos do Processo Administrativo em tela; e (itens 13.1 e 13.4 da instrução anexa)

d) caso tenha havido tal retirada de documentos, informar se foram feitas com a devida autorização e com lavratura de Termo de Desentranhamento, justificando os motivos para tanto e quem foi responsável pela retirada; e (itens 13.1 e 13.4 da instrução anexa)

e) outras informações que julgar cabíveis sobre o caso e sobre o estágio atual da contratação.'

Com base nas diversas instruções elaboradas nos autos (peças 9, 31, 48 e 70), a proposta de mérito da Selog, de 6/6/2018, em pareceres uniformes, é a que segue (peças 70/2, grifos na instrução):

*'a) **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;*

*b) **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo Representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;*

*c) no mérito considerar **parcialmente procedente** a representação formulada pela Associação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Pernambuco (Assemtra) (CNPJ 11.573.623/0001-70);*

*d) **dar ciência** ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 7º da Resolução – TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 42/2017, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:*

d.1) o subitem 11.2 do Termo de Referência encontra-se indevidamente dentro do capítulo 'Da Qualificação Técnica', apesar de o texto mencionar que a documentação deverá ser apresentada no início da operação; (item 5.2 desta instrução) e

d.2) a presença do texto da 'Obs. 4' na aba 'Critério de Julgamento' do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do certame em tela foi indevida, posto que possibilitava a interpretação de que os índices 'Índice Final Aéreo' e 'Índice Final Rodoviário' deveriam ser obrigatoriamente iguais ou superiores aos índices finais relativos às Unidades da Federação de São Paulo, do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, tanto para o modal rodoviário quanto para o modal aéreo; (itens 14.5 e 17.1 desta instrução)

*e) autorizar, desde já, que a Selog autue **processo de acompanhamento**, com fulcro no art. 241, inciso II, do RI/TCU, a fim de fiscalizar os seguintes tópicos: a ocorrência de economicidade e de ganhos de eficiência administrativa na execução de eventual contrato assinado em decorrência do Pregão Eletrônico 42/2017, em relação à atual forma de contratação do mesmo objeto; e a metodologia adotada pelo Ministério de Saúde, quanto à definição dos índices 'Final Aéreo' e 'Final Rodoviário' como critérios para o julgamento do preço das propostas das licitantes;*



f) encaminhar cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser adotada ao Ministério da Saúde, à sociedade empresária Voetur Cargas e Encomendas Ltda. e às Representantes deste processo (Associação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Pernambuco) e dos apensos (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Maya Consultoria Ambiental Ltda. – ME, Rabibe Mendes Sabino e Milton César Ferreira Rangel), esclarecendo-lhes que o inteiro teor da referida deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

g) apensar, definitivamente, os presentes autos ao processo de acompanhamento que vier a ser autuado conforme item 'e' desta proposta de encaminhamento, nos termos dos arts. 36 e 37 da Resolução – TCU 259/2014.'

Por ocasião da conclusão da instrução da Selog (6/6/2018), o certame encontrava-se aguardando adjudicação (fonte: sítio eletrônico Compras Governamentais).

No mês seguinte, em 9/7/2018, foi celebrado o Contrato 59/2018, entre o Ministério da Saúde e a Voetur Cargas e Encomendas Ltda., no valor total de R\$ 97.000.000,01, com vigência de 9/7/2018 a 9/7/2023 (extrato publicado no Diário Oficial da União de 12/7/2018. Edição 133, Seção 3, pág. 89).

No dia 2/8/2018, Vossa Excelência encaminhou os autos ao Ministério Público de Contas, para a oitiva prevista no art. 62, inciso III, do Regimento Interno/TCU (peça 73).

II

Por seus fundamentos, o Ministério Público de Contas acompanha, na íntegra, as conclusões da unidade técnica.

A farta documentação constante dos autos, os inúmeros esclarecimentos trazidos ao processo e as minuciosas análises a cargo da Selog denotam que a representação deve ser considerada improcedente no tocante à considerável parte das ocorrências apontadas pelos representantes, conforme detalhamento à peça 48, pp. 14/5, item 16.

Com base nas diversas instruções levadas a efeito pela unidade técnica, o MP de Contas reproduz a síntese dos principais achados e das respectivas propostas da unidade técnica, consoante segue:

a) quanto ao alegado não parcelamento do objeto (armazenagem, gestão e distribuição de ICS), consta do termo de referência ampla justificativa técnica para tal medida (peça 4, pp. 50/4 e 57/9), destacando-se: a.1) maior acurácia e disponibilidade das informações, possibilitando rastreamento do estoque e do transporte dos ICS, além de possibilitar extração de informações gerenciais; a.2) maior eficiência no controle das operações em relação à contratação de mais de uma empresa. A solução prevista é condizente com a Súmula TCU 247 e as previsões editalícias de permitir formação de consórcios (peça 4, p. 45, item 20) e de subcontratação parcial dos serviços (peça 4, p. 46, item 21) enfraquecem a alegação apresentada, pois visam a aumentar a competitividade do certame licitatório (peça 9);

b) em relação aos requisitos técnicos indispensáveis à contratação de empresa devidamente regular perante os órgãos fiscalizadores da execução dos serviços licitados (licenças e autorizações), parece razoável a opção de somente serem solicitados da licitante vencedora após o encerramento da licitação, visto: b.1) buscar, em atenção ao disposto no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993, não estipular cláusula que possa, de forma desnecessária, restringir a competitividade do certame; b.2) estar condizente com o disposto no art. 20, § 1º, da IN/SLTI/MPOG 2/2008; e b.3) estar congruente com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 125/2011, 7.388/2011 e 815/2016, todos do Plenário, 3.464/2017 e 7.540/2017, ambos da 2ª Câmara (peça 9);

c) sobre o valor orçado para a nova contratação (R\$ 246.531.097,88) ser bastante superior ao atualmente pago nos diversos contratos vigentes para armazenamento e transporte de ICS (R\$ 171.727.926,53), ferindo o princípio da economicidade (peça 31):



c.1) segundo o ministério (peça 15, p. 2), o valor orçado para a nova contratação tratou apenas de uma estimativa e foi o resultado das propostas que as empresas enviaram para fazer a composição dos preços. No dia 23/1/2018, realizou-se o pregão, com a participação de 18 empresas. Após a fase de lances, os valores apresentados ficaram muito abaixo do estimado e também do que é gasto no contrato atual, levando em conta que o valor gasto atualmente refere-se à prestação de serviço com objeto diferente do que se pretende contratar, uma vez que toda a gestão da solução ficará a cargo da empresa contratada. No modelo atual, entre outros serviços e aquisições necessários, são contratadas separadamente as locações dos imóveis, a mão de obra, as locações das câmaras frigoríficas e as aquisições de embalagens;

c.2) assim, o MS definiu a estimativa de preço com base apenas nas propostas encaminhadas pelas empresas. A metodologia utilizada pelo ministério foi explicitada na Nota Técnica 10-SEI/2017-CGAD/DLOG/SE/MS (peça 2, pp. 31/42), na qual consta que foi efetuada uma análise dos preços unitários dessas propostas encaminhadas, descartando-se os valores muito discrepantes e estimando uma média dos demais, consoante se verifica a seguir (peça 2, p. 36):

‘Quanto a isso, notou-se que, a depender do item, cada empresa tem uma política para mensuração do seu custo, dada a grande variação dos valores cotados em cada item. Mesmo com esse cenário, pôde-se constatar certos padrões, os quais serviram para composição do valor global de referência na licitação.

Para tanto, foram obedecidos os seguintes passos:

- 1. Análise de todos os valores, onde verificou-se que a adoção do menor valor por item acarretaria possível inexecuibilidade, pondo em risco a execução dos serviços aqui contratados, sendo tais valores desconsiderados;*
- 2. Neste mesmo sentido, restou claro que a adoção dos valores médios para os itens poderá ensejar possível ‘jogo de planilhas’, sendo essa metodologia também descartada, pois poderá ferir o erário;*
- 3. Por fim, após o descarte dos valores inexecuíveis e, também, preservando o erário, descrita metodologia e na busca do justo valor, mas com garantias mínimas de execução, fora adotado o critério de EXCLUIR o menor valor por campo e tiramos a média dos 03 (três) próximos valores menores apresentados.’*

c.3) em reunião no dia 12/1/2018, na Selog, técnicos do MS alegaram também que não havia, no âmbito desse ministério ou de outros órgãos, contratos similares que servissem de base para auxílio à estimativa de preço;

c.4) em vista desses aspectos, considera-se justificada a questão;

d) quanto à ausência, no edital, de previsão de seguro **ad valorem** dos ICS que serão armazenados nos Centros de Distribuição da contratada (peça 31):

d.1) a taxa de seguro **ad valorem** diz respeito à responsabilidade do depositário durante o período de armazenamento, cobrindo sinistros, perdas, avarias e faltas, por exemplo;

d.2) o ministério informa (peça 15, p. 3) que esta questão foi alvo de questionamentos e impugnações anteriores, sendo, em todos os casos, exaustivamente a administração optou em proteger o estoque armazenado exigindo que a contratada esclarecida; que siga o previsto nos itens 7.11, 10, 11, 14 e 21, todos do Termo de Referência, os quais visam a minimizar os riscos para a Administração Pública na presente contratação, além de atender aos requisitos legais e estruturais; que, pelo histórico do ministério, não houve registro de sinistros relevantes; que, de acordo com o art. 20, alínea ‘m’, do Decreto-Lei 73/1966 (Sistema Nacional de Seguros Privados), o ministério deve exigir a apresentação dos seguros de transporte, pois estes são de emissão obrigatória; que tal obrigação legal não se aplica ao serviço de armazenagem; que, segundo taxas cotadas entre as seguradoras que apresentaram os orçamentos solicitados (peça 15, pp. 3/4) e considerando o valor estimado das mercadorias a serem estocadas (cerca de R\$ 2 bilhões ao mês), o custo estimado do seguro ao ano seria de aproximadamente R\$ 82.400.000,00, ou seja, quase o valor dos primeiros colocados no



pregão. Sendo assim, salvo melhor juízo, tal exigência mostra-se contenciosa ao princípio da legalidade. Mesmo em havendo tal possibilidade, quais coberturas se exigiriam? Cobertura básica: raio, incêndio e explosão? Ou se iria além, cobertura de furto, roubo e suas qualificadoras? Ou ainda: cobertura de desgelo, desvio de qualidade? Dentro dos limites legais, o ministério exigiu da empresa a ser contratada todos os sistemas protecionais aplicáveis ao caso e, também, dentro das boas práticas de armazenagem, exigiu elevado nível de controle técnico (garantia da qualidade);

d.3) as justificativas apresentadas pelo ministério são razoáveis. A aquisição de um seguro de quase o valor total da contratação seria algo desarrazoado. As medidas protetivas constantes do TR também se mostram pertinentes, especialmente a responsabilidade por indenizar e a garantia contratual;

d.4) apesar disso, há, embora remota, uma possibilidade de que tais medidas não se mostrem eficazes, considerando que o valor dos insumos estocados é muito elevado, comparativamente ao valor do contrato. Pode-se dizer, com razoável segurança, que a empresa que vier a ser contratada não teria capacidade financeira de indenizar o MS pela ocorrência de sinistro que danificasse todo ou grande parte do estoque;

d.5) a garantia contratual, no valor R\$ 9.700.000,00 (10% do valor da melhor proposta), não chega a cobrir 0,5% do valor dos insumos. Soma-se a isso o que estabelece a Lei 8.666/1993: 'Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. (...) § 5º Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens';

d.6) com base no mencionado § 5º, deve ser acrescido, ao valor da garantia, o valor dos bens ao qual o contratado ficará depositário, o que não foi exigido no edital. Não obstante, no caso concreto, tal exigência afastaria quase a totalidade dos licitantes, diminuindo a concorrência e elevando o valor da contratação a um patamar muito superior;

*d.7) o seguro **ad valorem** que cobriria todos os insumos também elevaria consideravelmente o valor da licitação, afastaria concorrentes, aviltando os princípios da eficiência e da economicidade;*

d.8) uma saída para tal questão poderia estar na exigência de um seguro parcial, da ordem de 25% do valor dos insumos em estoque, por exemplo. Considerando a taxa de 0,2%, citada pela representante (peça 15, p. 4), o seguro incorporaria cerca de R\$ 5.000.000,00 ao valor da proposta, valor razoável, quando comparado ao se contratar seguro para todo o estoque, que poderia, em princípio, ser suportado economicamente pelo ministério;

d.9) apesar disso, esta solução exigiria, no presente momento, a anulação do Pregão 42/2017 e o retorno à fase de planejamento, situação não desejável. A uma porque atrasaria sobremaneira a contratação. Segundo o MS, dos oito galpões que atualmente possui, dois encontram-se contratados emergencialmente, por mais de uma vez, até 18/4/2018 e até 23/6/2018 (peça 15, p. 4). A duas porque uma nova licitação elevaria o valor da contratação a um patamar superior, já que haveria nova concorrência e a incorporação do item 'seguro', em condições a serem definidas pelo MS;

d.10) uma outra opção seria a redução do risco de cobertura, exigindo, por exemplo, cobertura contra risco de incêndio, queda de raio, explosão ou a limitação da área a ser segurada. São questões que podem ser estudadas pelo contratante;

d.11) como não consta dos autos a forma como o MS tem tratado estas questões nos contratos até então firmados, ou seja, não se sabe se o seguro foi exigido ou se, mesmo não exigido pelo contratante, as contratadas, nos casos concretos, contratam seguro por conta própria e, nesse caso, qual seria o tipo e a abrangência de cobertura, o MS foi ouvido a respeito e informou que 'atualmente a não exigência de seguros é a regra geral (vide item 9 desta instrução) nos contratos assinados entre o MS e os fornecedores para os serviços de armazenagem dos ICS, sendo que o único



CD que possui um prêmio estabelecido em contrato no caso de sinistro prevê um ressarcimento ínfimo quando comparado ao valor total em estoque’;

d.12) a unidade técnica propõe, assim, ‘com o intuito de mitigar os riscos advindos de algum fato que implique perdas e deteriorações dos ICS, e levando em conta a materialidade e a relevância do objeto da presente representação, (...) determinar ao MS que estude a possibilidade e os custos de contratar um seguro possibilitando a indenização, ainda que parcial, dos ICS armazenados’ (peça 48, item 9.4);

e) relativamente ao elevado risco de se dispor a uma única empresa contratada e em um único local o estoque médio de ICS mensal superior a dois bilhões de reais:

e.1) segundo o ministério (peça 15, p. 3), na operação atual existe risco semelhante, pois cada produto é armazenado em um único Centro de Distribuição (CD), conforme tabela com as contratações atuais. Além disso, os Centros de Distribuição atuais não oferecem condições superiores ao que se deseja contratar. As exigências dos itens 7.11, 10, 11, 14 e 21 do Termo de Referência visam a minimizar os riscos para Administração Pública na presente contratação e, pelo histórico do MS, não houve registro de sinistros relevantes;

e.2) além dos argumentos acima, consta do TR, relativamente à justificativa da contratação, que o modelo atualmente adotado não se coaduna com os objetivos almejados pela Administração, especialmente considerando as operações de logística integrada, que apresentam as seguintes vantagens (peça 15, p. 52):

‘1 - Minimizar os riscos inerentes à armazenagem:

2 - Garantir mais agilidade na distribuição, reduzindo o tempo para o transporte;

3 - Garantir, sob o aspecto concorrencial, maior competitividade: e.

4 - Melhor dimensionamento da infraestrutura com o fim de facilitar o atendimento dos pedidos com maior rapidez em todas as unidades da federação, em consonância com a densidade demográfica do Brasil, conforme demonstrado nos mapas apresentados a seguir:’

e.3) considera-se que, embora haja riscos, a definição do modelo de contratação do MS encontra-se dentro de sua alçada. Além disso, a decisão para centralização foi baseada na análise de custos logísticos efetuada pelo Ipea, que concluiu, após o estudo de diversos cenários, que a opção por um único centro de distribuição em São Paulo foi a que apresentou menor custo global (peça 2, p. 53);

f) em relação ao risco na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo, considerando os valores cobrados pelas seguradoras quando do serviço de armazenagem de medicamentos no Estado de São Paulo serem consideravelmente superiores aos cobrados quando no DF, por haver em SP maior ocorrência de sinistro:

f.1) o ministério aduz (peça 15, pp. 3/4) que, após a realização da audiência pública, apenas três empresas cotaram os percentuais do seguro e, após várias simulações, não observou aumento de percentagem em nenhum estado. Após entrar em contato com algumas seguradoras, foram informados da dificuldade de se orçar sem um CEP estabelecido, de não atender com o valor percentual necessário, além da necessidade de se buscar um resseguro internacional;

f.2) analisando-se os argumentos acima, juntamente com os já analisados nos itens anteriores, considera-se justificada a questão;

g) no que tange ao risco na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo, considerando inconsistência entre dados do relatório do Ipea e dados constantes do edital para fundamentar a solução dos armazéns em São Paulo (peça 31):

g.1) o MS afirma, inicialmente (peça 15, p. 4), que a entrada de 2,4 mil toneladas de mercadorias não havia sido considerada no relatório do Ipea. Afirma, ainda, que as possíveis diferenças apontadas não invalidam as conclusões do estudo e do próprio objetivo da contratação;

que esse quantitativo serve apenas como indicação da escala da operação a ser contratada, não representando o volume firme a ser contratado; que, quanto maior o custo fixo de operação de um CD, mais favorável a opção de se operar com apenas um; que, conforme estudo, esses custos seriam baixos em comparação aos custos de transporte, o que favorece a opção desejada;

g.2) o ministério alega, também, que, na operação atual, não há transferências entre Centros de Distribuição, pois os produtos armazenados em um CD são distintos dos armazenados nos demais, o que geraria o transporte de cada CD para todos os estados do Brasil. Haveria, por exemplo, transporte com saída do RJ para todas as cidades, assim como a partir de Brasília para todas as cidades, cada um levando produtos distintos, 'o que geraria custos de transporte superiores do que se cada cidade fosse atendida pelo Centro mais próximo'. Esse teria sido o modelo de operação simulado pelo Ipea, em que, em cada CD, há armazenamento de todos os produtos;

g.3) no âmbito do TC 000.680/2018-4 (apenso, peça 10), o Ministério da Saúde informou que, durante a instrução processual, simulou diversos cenários para instalação de Centros de Distribuição em vários estados no Brasil, na busca de melhor definir a condição ideal a ser adotada; que o item 2.2 do Termo de Referência expõe as viabilidades operacional, econômica e administrativa [peça 4, pp. 52/7]; que, no momento em que foi feita a pesquisa de mercado, 12 empresas interessadas forneceram propostas para formar o mapa estimativo de preços para a licitação; que esse foi o modelo de operação simulado pelo Ipea, no qual, em cada CD, há armazenamento de todos os produtos; que, para a seleção do local de instalação do Centro de Distribuição, foram adotadas duas abordagens, considerando que apenas uma abordagem numérica não atenderia à complexidade da operação de âmbito nacional e com imensos volumes distribuídos anualmente (primeira abordagem: é qualitativa e envolve a identificação e a descrição de critérios que são potenciais redutores de custos para as empresas que poderão participar da licitação, resultando em possíveis preços menores para a Administração Pública; segunda abordagem: envolve uma análise por meio de Programação Linear Inteira Mista e o método Simplex para a definição matemática da melhor localização para o armazém);

g.4) diante dos fatos expostos, o Ministério da Saúde encomendou ao Ipea a confecção de relatório técnico avaliando o melhor local para a instalação das operações logísticas para a distribuição dos insumos críticos. Tanto o resultado da simulação quanto o relatório do Ipea [peça 2, pp. 46/53] apontaram o estado de São Paulo como o melhor local;

g.5) a Selog pondera (peça 31) que a questão diz respeito ao histórico, constante do Termo de Referência, de volumes e de pesos taxados no modal terrestre, que indicava que 34,67% dos materiais foram destinados ao Estado do Rio de Janeiro, enquanto apenas 16,37% tiveram como destino o Estado de São Paulo. Já no relatório elaborado pelo Ipea, o volume demandado para SP (2.216.592 kg) era superior ao volume para o RJ (1.271.882 kg) para os modais aéreo e terrestre. Ademais, nas simulações realizadas pelo Ipea para cálculo de custo em função da localização do(s) Centro(s) de Distribuição, verificou-se que os custos de transporte com o CD no RJ são superiores aos em SP (peça 5, p. 4, do TC 000.680/2018-4);

g.6) o Coordenador-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para Saúde/MS elucidou essa questão (peça 20):

'O 34,67% que foi apontado em 2016 é referente ao volume total transportado, incluindo a mercadoria entregue no estado e/ou município e a carga de **Inbound** (entrada de mercadoria) que recebemos, conforme informado acima no quantitativo do IPEA para a análise foi desconsiderado, além das transferências de mercadoria e insumos entre os 04 CDs – Centros de Distribuição que temos no RJ.'

g.7) resumidamente, as divergências, segundo o MS, decorrem do fato de que as tabelas referentes à distribuição geral – transportes terrestre e aéreo – constantes do TR (peça 4, pp. 208/9) levam em consideração o transporte de mercadoria **inbound** (entrada de mercadoria nos CDs) e o remanejamento entre os centros dentro do próprio estado. De fato, o Rio de Janeiro conta com quatro



galpões e o registro do transporte até esses destinos não pode ser considerado para mapeamento da cidade com maior distribuição final. Portanto, consideram-se justificadas as questões;

h) no que tange ao risco na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo, considerando não ser possível haver transferência de estoque entre as unidades de armazenamento, visto que cada unidade é destinada a um tipo de produto:

h.1) o ministério afirma (peça 15, p. 4) que, com o modelo definido para esta contratação, o espaço será otimizado, podendo ser compartilhado de acordo com o tipo de faixa de temperatura e separado conforme normas estabelecidas pela legislação;

h.2) considera-se justificada a questão. Os remanejamentos não serão mais necessários com um único Centro de Distribuição;

i) sobre o risco na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo, considerando o aumento nos custos com a nova estrutura administrativa do ministério em SP:

i.1) segundo o MS (peça 15, p. 4), a perspectiva é de redução, tendo em vista as 82 pessoas que atualmente tratam de assuntos administrativos;

i.2) com efeito, com a centralização das operações, é provável que haja redução da estrutura administrativa necessária, no entanto, isto somente poderá ser aferido quando da execução dos serviços. Assim, por ora, essa questão está justificada;

j) no que se refere ao risco na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo, considerando o aumento dos custos com os atuais fornecedores dos medicamentos, visto que haverá mudança de local de entrega:

j.1) o ministério argumenta (peça 15, p. 4) que haverá impacto nos custos dos fornecedores, mas que deverão ser, na sua maioria, de redução, devido à localização de diversos fornecedores em SP. Os contratos de fornecimento serão negociados conforme demandados. A redução teria sido prevista pelo Ipea, conforme práticas de operação semelhantes, existindo uma grande possibilidade de redução, conforme demonstrado em Nota Técnica;

j.2) o relatório do Ipea menciona que a centralização promoverá a redução de custos hoje bancados pelos fornecedores, que devem repassá-la, ao menos em parte, para o MS (peça 3, p. 7, do TC 000.680/2018-4). Sendo assim, considera-se justificada a questão;

k) quanto aos requisitos técnicos indispensáveis à contratação de empresa devidamente regular perante os órgãos fiscalizadores da execução dos serviços licitados (licenças e autorizações) poderem ser emitidos pelo licitante vencedor ou por empresa subcontratada (itens 7.14.12.3.2.12, 7.14.12.4.11.14.3 e 11.2 do Termo de Referência), quando os requisitos de capacidade técnica devem ser comprovados pelo licitante:

k.1) o ministério defende (peça 15, p. 4) que as exigências se enquadram no limite expresso no art. 30 da Lei 8.666/1993. O órgão afirma ter exigido a apresentação dos atestados de capacidade técnica nos moldes legais, enquanto os demais documentos seriam exigidos por ocasião da execução dos serviços. A exigência de documentação de terceiros será necessária, segundo alega, uma vez que há possibilidade de subcontratação de serviços que exijam tais autorizações, sendo estas obrigatórias a esses subcontratados;

k.2) o subitem 7.14.12.3.2.12 refere-se à obrigação de a contratada manter os veículos devidamente limpos e higienizados e com todas as licenças para transporte válidas, conforme determinação das agências reguladoras responsáveis (peça 19, pp. 48/9); o subitem 7.14.12.4.11.14.3 exige que os equipamentos e os veículos estejam em conformidade com a vigilância sanitária (peça 4, p. 116) e o subitem 11.2 refere-se ao certificado de vistoria veicular emitido pela vigilância sanitária (peça 19, p. 67);

k.3) dos três subitens, apenas o 11.2 [peça 4, p. 127] encontra-se, indevidamente, dentro do capítulo referente à qualificação técnica, todavia, o texto é claro ao mencionar que tal documentação deverá ser apresentada no início da operação. Dessa forma, propõe-se que o MS seja cientificado a respeito de tal impropriedade;



l) relativamente à questão de o órgão estar coberto contratualmente para a prestação desses serviços com razoável vigência ou admitir prorrogação excepcional:

l.1) o ministério noticia (peça 15, p. 4) que, dos oito galpões que atualmente possui, dois encontram-se contratados emergencialmente até 18/4/2018 e até 23/6/2018, por mais de uma vez. Além dos galpões, afirma que '(...) temos no DF 01 contrato em excepcionalidade de mão de obra (vigente até o dia 13/01/2019), temos no RJ um contrato emergencial de mão de obra RJ (NOVA RIO SERVIÇOS - vigente até o dia 15/07/2018) (principal com 76 pessoas), 01 contrato de mão de obra na excepcionalidade (vigente até o dia 25/09/2012) e 01 contrato de mão de obra no último ano (vigente até o dia 01/07/2018)';

l.2) das informações prestadas, observa-se que o problema está em um dos contratos que se encontra prorrogado emergencialmente, por mais de uma vez, até 18/4/2018. Não é possível, todavia, afirmar que se encontra presente o perigo da demora ao reverso, pois seria necessária uma análise mais detalhada a fim de se verificar o impacto deste único contrato em face da nova contratação, em vista de todos os fatos que aqui são discutidos;

m) no que se refere à metodologia utilizada para se obterem os respectivos preços unitários dos itens 'modal aéreo' e 'modal rodoviário' (itens 1.1 e 1.2 da planilha de 'critério de julgamento', constante do Apêndice IX do Termo de Referência):

*m.1) o MS informou que, para confecção das planilhas de composição de preços, utilizou as regulamentações e as práticas do mercado para cada um dos serviços contratados: no que tange ao serviço de frete dos ICS, separou as modalidades em transporte aéreo e rodoviário; quanto ao transporte aéreo, seguiu a Resolução Anac 139/2010 ('Art. 3º A tarifa referente ao serviço de transporte aéreo de carga deverá ser expressa em um único valor e representará o total a ser pago pelo contratante pela prestação do serviço de transporte aéreo conforme itinerário discriminado no documento de conhecimento de transporte'); relativamente ao transporte rodoviário de mercadorias, noticiou que ele é pouco regulado pelo poder público e que os agentes privados que atuam no setor convencionaram formas de precificar frete (peça 41, p. 3, exemplos: i) frete **ad valorem**, aplicado em casos de mercadoria com baixo peso, mas com grande valor comercial; ii) metro cúbico por quilômetro, usado em cargas de grandes dimensões, a exemplo de móveis domésticos; e iii) quilograma por quilômetro, metodologia aplicável a carga fracionada);*

m.2) o ministério adotou a forma de cobrança 'valor por quilograma' (R\$/Kg), por 'melhor mensuração dos custos e maior assertividade em procedimentos de auditoria' (peça 41, p. 3);

m.3) o valor por quilograma apresenta a sistemática do cálculo do valor em função exclusivamente do peso da carga, e não da distância percorrida. Todavia, o parâmetro do custo por quilograma varia de acordo com as unidades da federação - UF de origem e de destino dos transportes dos ICS. Exemplificando: uma carga de origem em São Paulo e destino em Alagoas possuiria o mesmo valor por quilograma, independente da época do transporte. Todavia, tal valor seria distinto do transporte para a origem São Paulo e destino em Mato Grosso;

m.4) de fato, as planilhas a serem preenchidas pelas licitantes continham valores únicos (peças 29/30) a cada transporte (no caso do transporte aéreo, o valor por quilograma varia em função da faixa do peso da carga a ser movimentada);

m.5) o ministério também alega ser inaplicável, ao caso, a adoção de pesos distintos para cada região, uma vez que os serviços seriam demandados de acordo com a necessidade das áreas, vale dizer, argumenta que, para a aplicação de uma média ponderada no cálculo do índice final, seria 'necessário o conhecimento prévio da demanda a ser executada' (peça 41, p. 3);

m.6) não seria razoável exigir uma precisão absoluta do MS em seu planejamento, até pela natureza sob demanda dos serviços, mas a utilização de dados pretéritos no que tange ao envio de ICS às UFs seria plenamente possível e desejável, até porque tais informações são de conhecimento do órgão ministerial;



m.7) o MS não se pronunciou expressamente quanto à possibilidade de ‘jogo de planilha’, o qual seria caracterizado em virtude de muitos transportes para uma(s) determinada(s) UF(s) com custo efetivo substancialmente inferior ao preço orçado pela contratada, a qual lucraria com a diferença entre os valores despendidos e aqueles cobrados do MS em sua proposta de preços;

m.8) o Coordenador-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para Saúde/MS informou que as fórmulas e os índices utilizados para calcular os valores de transporte foram definidos de forma a mitigar o risco de existência de ‘jogo de planilha’, porém, considerou que não há como eliminar totalmente a possibilidade, visto que o ministério não sabe, a priori, o quantitativo estimado de ICS por rota, sequer o total de ICS que serão demandados ao longo da execução do contrato;

m.9) entende-se isso como um agravante, visto que a contratação a ser originada por meio do PE 42/2017 terá vigência de sessenta meses (peça 4, p. 44). Logo, quaisquer problemas na formulação dos índices nacionais relativos aos transportes aéreo e rodoviário causariam impacto pelo prazo de até cinco anos;

m.10) na peça inicial do TC 011.136/2018-9 [apenso], a representante discorre quanto a um suposto ‘jogo de planilha’ efetuado pela Voetur, conforme se depreende dos excertos abaixo (peça 1, pp. 27/28, do TC 011.136/2018-9):

‘Levando em consideração que 99% dos volumes deste contrato partem e irão partir dos estados de SP, RJ e DF, como já foi elucidado exaustivamente anteriormente, na prática, ou seja, no momento da execução contratual, o valor efetivamente que será cobrado pela empresa VOETUR CARGAS E ENCOMENDAS LTDA não será de R\$ 3,75 por kg, mas sim de R\$ 6,32 para o RJ, R\$ 6,30 para São Paulo, e R\$ 4,72 para o DF, causando elevados danos ao erário público.

(...)

Notem que não se trata de um erro formal na elaboração da proposta. Trata-se de um descumprimento do ato convocatório, com jogos de planilhas, que dão a impressão de que o contrato será executado por R\$ 97 milhões por ano, quando, na realidade, o valor efetivamente executado irá superar a faixa dos R\$ 130 milhões por ano, causando enorme dano aos cofres públicos. (grifos nossos)’

m.11) de fato, a Selog simulou a proposta apresentada pela Voetur com o índice relativo à origem São Paulo. Assim, o valor do campo ‘Modal Aéreo’ na aba ‘Critério de Julgamento’ passou de R\$ 3,75 para R\$ 6,30, e o valor global inicial da proposta foi alterado de R\$ 97.000.000,01 (peça 6, p. 1, do TC 011.136/2018-9) para R\$ 114.895.104,48 (peça 9, p. 1, do TC 011.136/2018-9). Ressalva-se que: a simulação está maximizada, uma vez ter considerado que as origens do transporte aéreo sairiam todas de São Paulo, o que não ocorrerá na prática; e aspectos relativos aos custos com transporte rodoviário não foram levados em conta, pois seu impacto será menor, considerando que o índice atribuído ao transporte rodoviário com origem no Distrito Federal foi de 0,97, contra 0,87 do índice nacional (peça 46, pp. 2 e 14), enquanto que os índices relativos às origens São Paulo e Rio de Janeiro possuem valores idênticos ao valor nacional (peça 46, pp. 11/2 e 14);

m.12) perfunctoriamente, é possível a existência de ‘jogo de planilha’, pois, à medida que a avença estiver sendo executada, os ICS a serem transportados a partir de São Paulo tendem a ser cada vez maiores, uma vez que os centros de distribuição (CD) ficarão em São Paulo, a até 75 quilômetros do Aeroporto de Guarulhos, em respeito ao item 7.2.1.5.1 do TR do PE 42/2017 (peça 4, p. 64);

m.13) sublinha-se, porém, que os índices constantes das planilhas de formação de preços apresentados pelas licitantes não se confundem com as tarifas que serão efetivamente cobradas ao longo da execução. Isso porque o que definirá os valores constantes das faturas a serem apresentadas pela eventual contratada são – no que tange aos itens de transporte rodoviário e transporte aéreo – os valores cobrados por quilo entre a origem e o destino de transporte dos ICS;

m.14) para exemplificar, a proposta da Voetur apresentou um índice final aéreo de 3,75 (peça 6, p. 1, do TC 011.136/2018-9). Seu índice para São Paulo foi, porém, de 6,30 (peça 6, p. 13, do TC 011.136/2018-9). Essa diferença de índices, no entanto, não impacta a execução contratual, pois o valor cobrado, exclusivamente quanto ao frete relativo à quantidade transportada, não teria vinculação alguma com tais índices, mas, sim, com os valores descritos na aba 'Transporte Aéreo' de sua planilha de formação de textos [preços] (peça 6, pp. 2/29, do TC 011.136/2018-9), a saber:

Tabela 1- Exemplos de custos tarifários entre São Paulo e Tocantins

Quantidade (kg) – A	Tarifa aplicável ¹ (R\$) – B	Valor cobrado ² (R\$) – A x B
10,00	11,55	115,50
50,00	10,11	505,50
500,00	7,76	3.880,00
5000,00	6,43	32.150,00

¹ Extraída da peça 6, p. 13, do TC 011.136/2018-9

² Não inclui taxas de serviços

m.15) ainda no âmbito do TC 011.136/2018-9, a representante alega que a proposta da Voetur violaria o texto abaixo, presente à aba 'Critério de Julgamento' do Anexo IV ao edital:

'Obs. 4: Noutro sentido, visto que os serviços de distribuição de ICS sofrem variações de demandas por regiões, bem como por modalidades (aéreo e terrestre), evidenciou a possibilidade de haver 'jogo de planilhas', onde a empresa licitante apresente altos valores em trechos onde há maior incidência de carga, o que causaria vício ao processo, além de relevante prejuízo ao erário. Por fim, objetivando garantir a isonomia entre os licitantes, a lisura da disputa e, ainda, a manutenção do interesse da coletividade, houve por bem definir que os trechos de origem DF, SP e RJ não poderão apresentar valores maiores que os expressos neste processo conforme esta planilha e também o valor da média apresentada no Índice = (somatório/quantidade de faixas por kg/destinos possíveis) dos trechos de origem DF, SP e RJ não poderá apresentar valor maior do que a média apresentada em R\$ por KG transportado no Modal Aéreo e Rodoviário apresentado no Preço Unitário da ABA critério de julgamento conforme demonstrado nesta planilha, sendo, portanto, passível de desclassificação. (grifos presentes no original)'

m.16) a decisão do pregoeiro (peça 45, p. 8) informa que a 'Obs. 4' teria como intuito limitar os valores das licitantes àqueles constantes do Anexo III; que seria ilógico exigir, no Anexo IV, que a proponente limitasse os valores de origem em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília ao referente ao índice nacional; que a origem de tal regra seria o fato de o valor cotado nacionalmente para o transporte rodoviário (5,17) ser superior ao cotado para a origem Brasília (5,31), assim o MS entendeu por bem inserir essa restrição; que se manifestara anteriormente – por meio de documentos presentes ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) – no sentido da aplicação do texto citado aos valores presentes ao Anexo III do edital do PE 42/2017;

m.17) a Voetur justificou, em síntese, que não caberia a aplicação da supracitada 'Obs. 4' ao Anexo IV, pois este apresentaria valores inexequíveis, como R\$ 1,00 referente à taxa mínima para o trecho com origem Sergipe e destino Pará no modal aéreo (peça 45, p. 9);

m.18) em análise perfunctória, discorda-se do entendimento da Voetur e do MS. O fato de o 'Anexo IV - Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP' conter valores já preenchidos quando do **download** das licitantes não implica que as potenciais fornecedoras tivessem que obedecer aos valores dessa planilha, uma vez que seria editada para cálculo das propostas referentes ao PE 42/2017;

m.19) por outro lado, a presença do texto 'Obs. 4' nas abas 'Transporte Aéreo', 'Transporte Rodov' e 'Critério de Julgamento' do Anexo IV poderia induzir os licitantes a definirem



os índices de valores para as origens São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro – tanto para transportes aéreos quanto para transporte rodoviário – como iguais ou inferiores aos índices nacionais, o que impactaria diretamente suas propostas;

m.20) questionado a respeito da existência do texto da ‘Obs.4’ nas abas ‘Critério de Julgamento’, ‘Transporte Aéreo’ e ‘Transporte Rodov’ do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do certame, por que tal texto foi desconsiderado por ocasião da análise da proposta da licitante Voetur, o ministério informou (peça 65, p. 37) que o interesse da Administração com a juntada do Anexo IV era facilitar aos licitantes a confecção de suas propostas, visto que há a aplicação de fórmulas matemáticas, e evitar que houvesse modificações das referidas fórmulas, o que poderia causar enorme prejuízo ao MS. Informou, ainda, que o Anexo IV era um ‘espelho’ do Anexo III, porém, sem valores;

m.21) a Voetur, por sua vez, alega que o texto da ‘Obs. 4’ na aba ‘Critério de Julgamento’ do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) tratava-se de mero erro material, que não trouxe prejuízo ao certame (peça 59, p. 13) e que, apesar de o texto estar no Anexo IV, em todos os momentos, o MS confirmou que os únicos valores de referência seriam os constantes do Anexo III (Módulo de Precificação CD(s)-SP - Preços Máximos Admitidos), inclusive no **chat** do Portal Compras Governamentais durante a fase de negociação da proposta com a Voetur (peça 59, p. 13). Também afirma que nenhum licitante apresentou objeção aos alertas feitos pelo pregoeiro e que o MS discutiu o tópico em tela ao analisar os recursos administrativos apresentados pelas sociedades empresárias Logfarma Distribuição e Serviços Ltda. e Intermodal Brasil Logística Ltda. (peça 59, p. 13). A Voetur concluiu sua resposta com a seguinte informação (peça 59, p. 17):

‘Para o fim desta infundada celeuma, registra-se que, em data anterior a publicação do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017, Órgão Licitante, por meio da Nota Técnica 11, em anexo, explicitou que a regra constante da ‘Obs. 04’ deveria se [sic] aplicada sobre os valores por ele estimados.

Por derradeiro, consigna-se que, salvo melhor juízo, as regras de precificação foram cabalmente seguidas e há verdadeira distorção quanto as diretrizes do edital, que possuem o condão de levar esse Tribunal a erro com o fito de procrastinar o fiel andamento do certame.’

m.22) a Selog entende que não se vislumbrou impacto direto da presença do texto da ‘Obs. 4’ no Anexo IV ao edital do PE 42/2017 nas propostas das licitantes, pois a primeira colocada não foi desclassificada por impropriedades em sua planilha, mas, sim, em requisitos de habilitação (financeira e técnica); e as demais classificadas não apresentaram suas planilhas, tendo em vista que a convocação parou na segunda classificada (Voetur). Além disso, o tarifário cobrado pelas companhias aéreas transportadoras apresenta valores maiores para as origens de maior demanda. Caso as contratadas fossem obrigadas a diminuir seus valores a um índice médio nacional (inferior ao tarifário de São Paulo), tal restrição seria irreal, pois acarretaria prejuízos à eventual contratada;

m.23) desse modo, propõe-se dar ciência ao MS de que a presença do texto da ‘Obs. 4’ na aba ‘Critério de Julgamento’ do Anexo IV ao edital do PE 42/2017 foi indevida, visto que, ao menos em tese, possibilitava a interpretação de que os índices ‘Índice Final Aéreo Índice Final Rodoviário’ e ‘Índice Final Aéreo Índice Final Rodoviário’ deveriam ser obrigatoriamente iguais ou superiores aos índices finais relativos às UF origem São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, tanto para o modal rodoviário quanto para o modal aéreo;

n) ainda sobre a possibilidade de distorções na classificação das propostas das licitantes pelo fato de ser possível o entendimento, presente ao texto ‘Obs. 4’ das abas ‘Critério de Julgamento’, ‘Transporte Aéreo’ e ‘Transporte Rodov’ do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do PE 42/2017, de que os valores com as origens São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília não poderiam ser superiores aos índices final rodoviário e final aéreo, impactando diretamente as propostas das licitantes, reitera-se que não foram detectados indícios concretos de que



a presença do texto da 'Obs. 4' na aba 'Critério de Julgamento' constante do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do PE 42/2017 tenha causado prejuízo às licitantes do certame em análise. Todavia, que, ao menos em tese, o supracitado texto poderia confundir as interessadas em participarem do certame, motivo pelo qual se propôs dar ciência da existência da 'Obs. 4' em local indevido, conforme item 14.5 da instrução à peça 70;

o) após oitiva acerca da representatividade, quanto à fidedignidade das propostas apresentadas pelas licitantes, em relação às despesas a serem incorridas quando da execução contratual dos índices 'Índice Final Aéreo' e 'Índice Final Rodoviário', visto que tais valores não refletem diretamente as tarifas a serem cobradas quando da execução da avença:

o.1) o ministério alega haver fidedignidade entre os preços cobrados quando da execução da demanda e os valores constantes da proposta da licitante para os modais aéreo e rodoviário do transporte dos ICS, pois a contratação prevista no certame em análise se deu por meio de empreitada por preço unitário, de forma que a precificação ocorrerá em específico 'para cada item de forma individual, para que, em havendo demanda, seja possível o cálculo dos valores a serem gastos' (peça 65, p. 36). Em decorrência dessa precificação para cada item individualizado, o MS inseriu as abas 'Transporte Aéreo' e 'Transporte Rodov' nas planilhas de preço a serem eventualmente apresentadas pelas licitantes;

o.2) a Voetur, por sua vez, aduz que os índices 'Índice Final Aéreo' e 'Índice Final Rodoviário' funcionam como critério de julgamento, e não necessariamente como um indicativo do preço do deslocamento da carga a ser transportada (peça 59, p. 3), considerando que, de acordo com o item 7.14.12.4.11.17.3 do Termo de Referência do PE 42/2017, 'apenas para a aferição do preço quando do critério de julgamento será aplicada fórmula aritmética para a obtenção do valor médio do transporte' (peça 19, p. 70). Aduz, ainda, que o critério de julgamento adotado pelo MS teria se mostrado aritmeticamente adequado e economicamente justo, uma vez que os valores máximos aceitos pela Administração Pública teriam tido descontos substanciais, conforme tabelas à peça 59, pp. 6/11, e reforça sua argumentação nos seguintes termos (peça 59, p. 4):

'É imperioso destacar que a regra matemática para aferição do valor médio teve o condão, apenas, de facilitar a análise do Ministério da Saúde quando da apuração dos valores unitários de cada planilha considerando o volume de informações.

Ademais, o edital atendeu exatamente aos ensinamentos desse Tribunal de Contas da União, quando escolheu como critério de julgamento o valor global das propostas, mas exigiu o atendimento aos valores unitários de cada trecho.

Cabe frisar que todas as tarifas e taxas constantes da planilha de preços da VOETUR representam de forma fiel a efetiva despesa a ser despendida pelo Ministério da Saúde quando da execução de seus serviços.'

o.3) consoante instrução anterior (peça 48, p. 4), a Resolução – Anac 139/2010 dispõe que a tarifa referente ao serviço de transporte aéreo de carga deverá ser expressa em um único valor e representará o total a ser pago pelo contratante pela prestação do serviço de transporte aéreo conforme itinerário discriminado no documento de conhecimento de transporte. Assim, depreende-se que a intenção do MS ao definir o 'Índice Final Aéreo' foi tanto obter um critério de julgamento justo quanto respeitar a resolução retro mencionada;

o.4) contudo, há indícios de que tais índices podem não refletir de forma realista o valor relativo à execução contratual, visto que a simulação feita com a volumetria do ano de 2017 relativa exclusivamente aos transportes aéreos dos ICS resultará em um montante de R\$ 119.473.949,27, o que, per si, é superior ao valor global acordado de R\$ 97.000.000,01 entre o MS e a Voetur (peça 48, pp. 11/2, itens 10.2 a 10.4), o qual inclui outras despesas, como transporte terrestre e armazenamento;

o.5) entretanto, o valor de R\$ 119.473.949,27 adotou como premissa que os movimentos entre São Paulo e outros estados com os quais tem divisa seriam feitos pelo modal aéreo (a exemplo



do Rio de Janeiro, vide peça 47, pp. 47/64), enquanto, na prática, provavelmente o transporte será rodoviário, que, em tese, é mais econômico. Uma das justificativas, inclusive, para a escolha de São Paulo como centro de armazenagem e de distribuição dos ICS foi o aproveitamento da malha rodoviária desse Estado;

o.6) além disso, o próprio MS informa despesar anualmente R\$ 171.727.926,53 com contratos de objetos assemelhados ao do PE 42/2017 (peça 48, p. 2), porém, não inclui nesse cálculo custos com embalagem dos ICS (peça 65, p. 47), sendo tais gastos absorvidos pelo ministério (majorando o montante comprometido anualmente com armazenagem e transporte dos ICS), ao contrário de eventual contrato derivado do pregão inquinado, em que tais dispêndios já estão inclusos nos preços da contratada;

o.7) segundo reunião [da Selog] com gestores do ministério ocorrida em 18/4/2018, apenas o custo com embalagem e acondicionamento dos ICS pode chegar a até R\$ 10.000.000,00, e tais custos serão absorvidos pela eventual contratada a partir do contrato decorrente do PE 42/2017;

o.8) outros fatores que merecem destaque são: o futuro ajuste prevê a modernização da estrutura de acondicionamento, preservação e transporte dos ICS, fato que tem o condão de reduzir desperdícios e perdas devido a fatores como refrigeração deficiente das câmaras frias; haverá ganhos decorrentes da integração de informações decorrentes de uma única contratada para armazenagem e transporte dos ICS, o que pode incrementar a eficiência das operações;

o.9) dessa forma, há potencial de economicidade e de ganhos administrativos no modelo definido pelo MS em relação ao atualmente implementado. Com o intuito de se confirmar tal potencial, bem como solicitar explicações de forma tempestiva, caso os ganhos financeiros e administrativos não sejam constatados, propõe-se a abertura de um processo de acompanhamento, a fim de que a Selog possa avaliar periodicamente a economicidade, a eficiência e a eficácia dos atos praticados no futuro contrato decorrente do PE 42/2017;

p) com relação aos esclarecimentos a respeito de se os atuais contratos de armazenamento de ICS exigem dos contratados a aquisição de seguro ou se, mesmo não exigido pelo contratante, as contratadas, na prática, contratam seguro por conta própria e, neste caso, qual seria o tipo e a abrangência de cobertura:

p.1) o ministério apresentou uma tabela com os atuais centros de distribuição (CD) utilizados, informando que a maioria não possui seguros. Em alguns outros, há a necessidade contratual de que a prestadora dos serviços possua seguro, mas sem estipular valores (peça 41, p. 4). Apenas o CD da Pavuna (no Estado do Rio de Janeiro), cujo valor médio de mercadorias armazenadas é de um bilhão de reais, possui um valor de indenização fixado em contrato, sendo tal valor de R\$ 30.000.000,00;

p.2) o MS mantém o entendimento de que as exigências presentes aos itens 7.11, 10, 11, 14 e 21 do Termo de Referência (TR) minimizariam os riscos para a Administração Pública. Informa, ainda, que não há histórico de sinistros relevantes no transporte e nem na armazenagem dos ICS;

p.3) como dito anteriormente, a exigência de um seguro neste momento, sem previsão editalícia, como condição necessária à contratação, impactaria diretamente as propostas apresentadas, o que acarretaria a anulação do certame objeto desta representação, em respeito ao art. 4º, inciso V, da Lei 10.520/2002 c/c art. 21, § 3º, da Lei 8.666/1993;

p.4) frisa-se, ainda, que atualmente a não exigência de seguros é a regra geral nos contratos assinados entre o MS e os fornecedores para os serviços de armazenagem dos ICS, sendo que o único CD que possui um prêmio estabelecido em contrato no caso de sinistro prevê um ressarcimento ínfimo quando comparado ao valor total em estoque;

p.5) todavia, com o intuito de mitigar os riscos advindos de algum fato que implique perdas e deteriorações dos ICS, e levando em conta a materialidade e a relevância do objeto da



presente representação, propõe-se determinar ao MS que estude a possibilidade e os custos de contratar um seguro possibilitando a indenização, ainda que parcial, dos ICS armazenados;

q) quanto à simulação, com a volumetria realizada com os dados de, pelo menos, o exercício anterior (com a adequação do novo modelo de localização do Centro de Distribuição), nas planilhas de preços apresentadas pelas licitantes já convocadas, a fim de se verificar a adequabilidade dos preços apresentados:

q.1) o MS encaminhou ao TCU (peça 41, p. 4) a planilha 3038223 (peça 43), contendo o valor da operação baseado no volume 2017 tanto na questão de transportes como na questão do armazenamento; as abas 'Resumo Baseado 2017', 'Consideração Item Armazenamento' e ocupação aproximada nos CDs, bem como o valor do frete aéreo e rodoviário com as origens DF, RJ e SP, em que se demonstra a redução da primeira proposta, e após a renegociação realizada no dia 20/3/2018;

q.2) a simulação apresentada pelo MS, considerando a origem São Paulo para o transporte aéreo, informa um valor de R\$ 119.473.949,27 (peça 43, p. 1) com os dados relativos à volumetria de 2017 (a proposta da Voetur foi de R\$ 97.000.000,01). Tal valor provém da soma dos itens 'Todos os estados Multimodal' (cujo valor é de R\$ 99.251.313,89: R\$ 54.836.718,03 a título de transporte aéreo e R\$ 44.414.595,87 a título de transporte rodoviário) e 'Estimado item armazenamento' (R\$ 20.222.635,37). O campo 'Todos os estados Multimodal' advém da soma de duas outras abas da planilha enviada, a saber: 'Aereo tds os destinos' e 'Rodoviário' (peça 47). Tais abas foram feitas substituindo-se os valores dos custos dos transportes efetivamente incorridos em 2017 pelas tarifas da proposta da Voetur (peça 6 do TC 011.136/2018-9);

q.3) a simulação aponta, a princípio, potencial economia (aproximadamente R\$ 50 milhões) em relação ao valor atualmente despendido pelo MS para este objeto (R\$ 171.727.926,53). Em reunião realizada com gestores do MS, em 18/4/2018, eles afirmaram que o valor gasto atualmente com o objeto do PE 42/2017 seria ainda maior, visto que o órgão não computara no montante previamente apresentado os gastos com outros contratos emergenciais ligados ao objeto da licitação em análise;

q.4) ocorre que:

q.4.1) o total de quilogramas transportados em 2017 chegou ao montante de 3.381.482 kg (cálculo feito a partir da soma das células presentes à segunda coluna da aba 'Aereo tds os destinos', peça 47, pp. 1/183), porém, o MS estimou 7.000.000 kg a serem transportados anualmente pelo modal aéreo (peça 28);

q.4.2) somente para fins ilustrativos, se for efetuada uma divisão dos valores totais da coluna 'R\$ Frete' pelos totais da coluna 'Kg' da aba 'Aereo tds os destinos', serão descobertos os valores de, respectivamente, R\$ 25.302.292,48 e 3.381.482 kg (peça 47, pp. 1/183). A divisão entre esses dois números resulta no valor médio de R\$/kg, o qual é de R\$ 7,48 por quilograma. Utilizando-se esse valor médio para a carga prevista de 7.000.000 kg, calcula-se um custo estimado, somente com frete, de R\$ 52.360.000,00;

q.4.3) se forem levados em conta os custos com coleta e entrega por quilograma da proposta da Voetur (R\$ 2,30 por kg, tanto para coletar quanto para entregar a carga – o que implicaria R\$ 32.200.000,00 para 7.000.000 de quilos), o valor já se aproximaria de R\$ 84.560.000,00, desprezando o valor do seguro relativo ao transporte da carga;

q.4.4) o seguro relativo ao transporte de carga é obrigatório por força do art. 20, 'm', do Decreto-Lei 73/1966 (peça 21, p. 6) e não se confunde com o seguro relativo ao armazenamento dos ICS;

q.4.5) quanto ao seguro, na simulação apresentada pelo MS, observa-se que ele foi calculado como sendo a multiplicação do valor da carga transportada por 0,33%. O valor total da carga transportada (coluna 'Valor da Carga') foi de R\$ 4.236.244.619,55 (peça 47, pp. 1/183). Dividindo-se este valor pelo total transportado, obtém-se R\$ 1.252,78 por quilo. Com o valor médio por quilo, multiplica-se pela estimativa de 7.000.000 de quilogramas a serem transportados pelo



modal aéreo, o que resulta em R\$ 8.769.460.000,00. A partir do valor recém calculado, infere-se que as despesas com seguro aproximar-se-iam de R\$ 28.939.218,00 (0,33% de R\$ 8.769.460.000,00);

q.4.6) assim, extrapolando-se a simulação apresentada – feita com dados de 2017 - pelo MS para o peso de 7.000.000 kg, e mantendo-se inalteradas as premissas relativas ao custo unitário do frete por quilo transportado, bem como do valor da carga por quilo, calcula-se um dispêndio anual potencial de R\$ 113.499.218,00 somente com o modal aéreo, valor que já ultrapassaria o total anual de toda a proposta da Voetur (R\$ 97.000.000,01);

q.4.7) tal divergência pode constituir indício de que ou não haverá economicidade em relação às despesas atualmente incorridas para o objeto do PE 42/2017 (R\$ 171.727.926,53) ou de que o MS estimou inadequadamente a quantidade que será transportada via modal aéreo, uma vez que o Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do procedimento licitatório objeto desta representação previu quantidade 107% superior, em quilogramas, à movimentada em 2017 (7.000.000 kg em vez de 3.381.482 kg);

r) sobre o fato de o cálculo realizado, adotando o total estimado de 7.000.000kg a ser transportado apenas pelo modal aéreo, com base na simulação da volumetria, elaborada pelo próprio Ministério da Saúde, referente ao exercício de 2017, ter resultado em R\$ 113.499.218,00, mantendo-se inalterados os valores médios por quilo de frete e de valor da carga, sendo o valor apenas deste modal superior ao de toda a proposta da Voetur Cargas e Encomendas Ltda. (R\$ 97.000.000,01) – o que constitui indício de que ou não haverá economicidade em relação às despesas atualmente incorridas para o objeto deste certame (R\$ 171.727.926,53) ou de que o Ministério da Saúde estimou inadequadamente a quantidade que será transportada via modal aéreo, uma vez que o Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do procedimento licitatório em tela previu quantidade 107% superior, em quilogramas, à movimentada em 2017 (7.000.000kg em vez de 3.381.482 kg) e também sobre o risco de eventuais distorções entre os valores propostos e os executados, em função do prazo previsto para a duração de eventual contrato originado a partir certame em análise ser de sessenta meses:

r.1) o MS questiona a metodologia adotada pelo TCU, pois entende que quaisquer extrapolações para o cálculo do total a ser despendido com o montante de 2017 (3.381.482kg) para aquele estimado quando da elaboração do instrumento convocatório do PE 42/2017 (7.000.000kg) só seria cabível se houvesse igualdade entre todas as tarifas, e se o peso da carga fosse idêntico em cada frete (peça 65, pp. 43/4). No mesmo sentido, conclui que haverá economicidade, visto que participaram do certame 18 sociedades empresárias e que o preço da proposta vencedora foi consideravelmente inferior ao preço inicialmente estimado (R\$ 246.531.097,88, peça 65, p. 45). Alega, ainda, que o valor ofertado de R\$ 97.000.000,01 é substancialmente inferior ao valor atualmente pago para os diversos contratos que lidam com objeto assemelhado, havendo economia potencial de até R\$ 373.639.632,60 ao longo dos sessenta meses de execução do contrato (peça 65, pp. 46/7);

r.2) conforme a análise presente aos itens 8.2 a 8.2.4 da instrução à peça 70, propõe-se a abertura de um processo de acompanhamento a fim de se aferir se haverá economicidade, bem como ganhos administrativos e de eficiência, em eventual contrato que vier a ser celebrado em decorrência do PE 42/2017. Isso porque o fato de a proposta da licitante vencedora estar abaixo do orçamento realizado pelo MS não significa necessariamente ser um bom preço, levando-se em conta as sérias restrições encontradas pelo ministério para essa pesquisa, uma vez que somente foi possível buscar cotações de potenciais fornecedores, considerando a magnitude e a especificidade do objeto, o que impediu a busca por preços obtidos pela Administração Pública em outras contratações;

r.3) a solicitação de abertura do processo de acompanhamento é justificada pelo fato de os índices referentes aos modais de transporte aéreo e rodoviário serem, na prática, integrantes do critério de julgamento da proposta (conforme argumentação da própria Voetur), e não refletirem necessariamente os custos com deslocamento a serem ocorridos durante a execução contratual, além



da possibilidade de que a execução contratual extrapole o limite legal de 25%, consoante disposto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, permitido para acréscimos em contratos administrativos;

s) relativamente ao fato de a planilha com a volumetria de 2017 ter apontado um total de 3.381.482kg para transporte aéreo de Insumos Críticos de Saúde ante uma previsão de 7.000.000kg para o modal aéreo no Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital, indicando ser este o valor estimado para cada ano de vigência de eventual contrato que vier a ser celebrado:

s.1) o MS alega que isso ocorreu porque o planejamento foi feito com base no exercício de 2016 (tabelas usadas para estimar os quantitativos à peça 65, pp. 38/43) e reforça a imprevisibilidade dos quantitativos a serem transportados anualmente (peça 65, p. 43);

s.2) consideram-se procedentes os argumentos apresentados. O ministério utilizou como parâmetro o movimento de carga relativo ao exercício de 2016, e não de 2017, visto que o planejamento dessa contratação ocorreu durante o ano de 2017. Tal discrepância não causou comprovadamente prejuízo aos licitantes, visto que, se o quantitativo em 2018 for semelhante ao de 2017, o edital deixou claro que as estimativas se referiam ao executado em 2016;

t) relativamente ao risco de existência de 'jogo de planilha' e ao fato de a maior parte dos transportes de Insumos Críticos de Saúde terem como origem as regiões de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, a Selog questionou o motivo de o Ministério da Saúde ter optado por definir os índices finais aéreos e rodoviários como uma média aritmética simples das origens de todas as Unidades da Federação, sem levar em conta que a maior parte dos transportes se originará das localidades acima, nas quais o Ministério, ou prestadoras de serviços contratadas, possui e/ou possuirá Centros de Distribuição:

t.1) o ministério informa que aplicou cautelas a fim de mitigar a possibilidade de 'jogo de planilha' e que não identificou tal prática nas planilhas apresentadas pelas licitantes (peça 65, p. 36); que o uso de média aritmética decorre da necessidade de a contratante limitar a 'margem de atuação desleal de possíveis proponentes'; que, além do uso da média aritmética para a definição dos índices, também se utilizou de outro elemento limitador: o preço estimado em pesquisas de mercado (peça 65, p. 36); que a demanda relativa aos serviços objeto do PE 42/2017 não é previamente conhecida, inclusive no que tange à origem do transporte, trazendo, como exemplo, uma solicitação do Governo de Roraima (peça 65, p. 37), pedindo que fossem transportados até a cidade de Boa Vista/RR medicamentos e soluções parentais localizados em Varginha/MG. Nesse sentido, o MS argumenta o seguinte (peça 65, p. 37):

'A metodologia adotada pelo Ministério da Saúde configura a melhor forma de proteger o erário quando de situações como esta. Aliando a isso, há um preço referencial, ou seja, a empresa licitante não poderia apresentar valores maiores que os aceitos pelo Ministério.

Este método buscou racionalizar a aferição do melhor preço médio final ante a valores individuais máximos admitidos (empreita por preço unitário) atrelado a imprevisibilidade da demanda futura.

Conclui-se que a decisão deste Ministério ao adotar esta metodologia para 'Critério de Julgamento' evitou que houvesse distorções na ordem de classificação, jogo de planilha e prejuízo ao erário.'

t.2) a Voetur destaca a análise do Ipea, o qual propôs a centralização das operações no Estado de São Paulo (peça 2, pp. 47/53), uma vez que 'aproximadamente 40% (quarenta por cento) dos medicamentos a serem distribuídos possuem como destino o Estado de São Paulo' (peça 59, p. 5). Alega que definiu seus preços para o transporte aéreo a partir do tarifário disponibilizado pela sociedade empresária Latam Cargo - Latam, pois essa é a empresa de transporte aéreo com maior capilaridade (peça 59, p. 5), e conclui que quem dita as regras de mercado para o modal aéreo não é o agente de carga, mas, sim, as empresas aéreas, a exemplo da própria Latam (peça 59, p. 6). A Voetur também alega que sua proposta apresenta 'expressiva economia ao erário, tanto comparado

aos preços estimados pelo Ministério da Saúde quanto aos preços praticados pela Companhia Aérea', e apresenta tabelas comparativas contendo os preços máximos admissíveis pelo edital, os propostos pela Voetur e os cobrados pela Latam (peça 59, pp. 6/11). Além disso, argumenta que o TCU se deteve na análise somente do transporte pelo modal aéreo, embora o objeto abranja o 'complexo serviço de armazenagem' (peça 59, p. 11), e que o item transporte aéreo representaria somente 36,36% de toda a carga a ser transportada, bem como a modalidade de transporte, se aéreo ou rodoviário, será definida a cada Requisição do Transporte da Carga pelo MS (peça 59, p. 12, c/c peça 19, p. 38). Adicionalmente, garante que sua proposta se encontra dentro do preço de mercado e que refletirá o real desembolso a ser realizado pelo ministério, além de afirmar que, se fizesse 'jogo de planilha', o faria por meio do item armazenagem, uma vez que esse item prevê pagamentos mensais, independentemente da demanda (peça 59, p. 12);

t.3) os argumentos apresentados pela Voetur procedem. A sociedade empresária em questão se utiliza das tarifas definidas pelas empresas aéreas. O tarifário da Latam Cargo contém os preços cobrados para o transporte entre os diversos aeroportos atendidos por essa empresa (peça 68), e os custos que têm como origem São Paulo são maiores do que a média nacional, até por uma questão de oferta e de demanda (a demanda para a origem São Paulo é maior, o que eleva os preços);

t.4) a título de exemplo, as tabelas a seguir ilustram uma amostragem de preços com o transporte se iniciando no aeroporto de Guarulhos (situado no Estado de São Paulo) e o aeroporto de Guarulhos sendo o destino do transporte. Foram utilizados vários intervalos de pesos distintos, a fim de verificar se realmente as alegações da Voetur eram fidedignas e não foram comparados preços na Região Sudeste, visto que o transporte entre os Estados que fazem divisa com São Paulo adotará o modal rodoviário:

Tabela 1- Preços com destino em Guarulhos

Origem (UF – Código do aeroporto)	Intervalo de Peso (kg)			
	Até 25,500	50,501 a 300,500	500,501 a 1000,500	Acima de 1000,500
SE – AJU	R\$ 13,06	R\$ 8,52	R\$ 6,80	R\$ 6,80
SC – BNU	R\$ 5,42	R\$ 3,56	R\$ 2,82	R\$ 2,82
MT – CGB	R\$ 11,89	R\$ 7,74	R\$ 6,18	R\$ 6,18
RS – POA	R\$ 9,21	R\$ 5,98	R\$ 4,80	R\$ 4,80
BA – SSA	R\$ 12,54	R\$ 10,9	R\$ 7,63	R\$ 6,50

Tabela 2- Preços com origem em Guarulhos

Destino (UF – Código do aeroporto)	Intervalo de Peso (kg)			
	Até 25,500	50,501 a 300,500	500,501 a 1000,500	Acima de 1000,500
SE – AJU	R\$ 19,32	R\$ 14,75	R\$ 11,35	R\$ 10,18
SC – BNU	R\$ 8,02	R\$ 6,12	R\$ 4,72	R\$ 4,23
MT – CGB	R\$ 17,57	R\$ 13,44	R\$ 10,32	R\$ 9,31
RS – POA	R\$ 12,58	R\$ 9,62	R\$ 7,42	R\$ 6,66
BA – SSA	R\$ 18,54	R\$ 14,19	R\$ 10,90	R\$ 9,80

t.5) dessa forma, realmente, os índices 'Índice Final Aéreo' e 'Índice = (somatório/quantidade de faixas por kg/destinos possíveis)' não correspondem a custos com os modais aéreos, mas, sim, fazem parte de uma metodologia para definição de parâmetros usados na medição dos preços ofertados pelas licitantes, funcionando realmente como critério de julgamento;

u) quanto à não correspondência dos índices acima aos custos efetivos do transporte com o modal aéreo (e, por analogia, ao modal rodoviário), na prática, o uso dos índices finais aéreo e



rodoviário não garante que a proposta de menor preço na sessão pública seja aquela que de fato resultaria no menor valor incorrido pelo MS. Todavia, devido à possibilidade da economicidade em comparação aos contratos atuais em vigor e aos demais ganhos operacionais, propõe-se a continuidade do PE 42/2017 e o estudo, no processo de acompanhamento já mencionado, da metodologia utilizada pelo MS para o julgamento das propostas.

Nesse cenário, à luz da detida análise da unidade técnica acerca de cada um dos questionamentos apresentados pelos representantes, o MP de Contas adere à proposta de encaminhamento oferecida, visto que não restou efetivamente provada a ocorrência de ofensa grave ao ordenamento jurídico ora em vigor.

Por medida de prudência e para fins de eventual necessidade de nova intervenção do controle externo, convém que, de fato, o TCU, na forma proposta pela unidade técnica (peça 70, item 33):

a) dê ciência ao Ministério da Saúde das impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 42/2017, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

b) autorize a autuação de processo de acompanhamento, a fim de fiscalizar a ocorrência de economicidade e de ganhos de eficiência administrativa na execução do contrato assinado em decorrência do Pregão Eletrônico 42/2017 (Contrato 59/2018, de 9/7/2018, celebrado com a Voetur Cargas e Encomendas Ltda.), em relação à atual forma de contratação do mesmo objeto, bem como de fiscalizar a metodologia adotada pelo Ministério de Saúde, quanto à definição dos índices 'Final Aéreo' e 'Final Rodoviário' como critérios para o julgamento do preço das propostas das licitantes.

III

Em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas, em atenção à oitiva propiciada por Vossa Excelência (peça 73), manifesta-se de acordo com a proposição oferecida pela zelosa Selog (peças 70/2) e sugere, em acréscimo, que seja determinado ao Ministério da Saúde, com o intuito de mitigar os riscos advindos de algum fato que implique perdas e deteriorações dos ICS, e levando em conta a materialidade e a relevância do objeto da presente representação, que estude e apresente as conclusões, em prazo a ser fixado pelo TCU, acerca da possibilidade e dos custos de contratar um seguro tendente à indenização, ainda que parcial, dos ICS armazenados (proposta da unidade técnica à peça 48, itens 9.7 e 16, alínea 'c').” (grifos no original).

É o relatório.



VOTO

Em apreciação representação, com pedido de adoção de medida cautelar, formulada pela Associação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Pernambuco (Assemtra) contra o Pregão Eletrônico 42/2017, promovido pelo Ministério da Saúde (MS), dando conta das seguintes supostas irregularidades: (i) não parcelamento do objeto; (ii) diferenças entre o valor orçado para a nova contratação e o valor atualmente pago nos diversos contratos vigentes; e (iii) problemas constantes do ato convocatório.

2. O objeto da licitação é a contratação de empresa para a prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) do Ministério da Saúde, incluindo as atividades de Modernização Administrativa e Operação das Cadeias de Armazenamento e Distribuição desses insumos, sendo os serviços contratados sob demanda, e sem disponibilização de mão de obra exclusiva (peça 18, p. 1), e o valor estimado da contratação, por ano, foi de R\$ 246.531.097,88.

3. Pertinente registrar que se encontram apensados aos presentes autos quatro outros processos de representações, com pedido de medida cautelar, formuladas em desfavor do Pregão Eletrônico 42/2017, a saber: TC 002.291/2018-5, TC 000.680/2018-4, TC 009.952/2018-7 e TC 011.136/2018-9. Destaco que consta do Parecer elaborado pelo Ministério Público junto ao TCU, reproduzido no relatório precedente, quadro sintetizando as irregularidades analisadas em cada um desses processos, com base nas instruções elaboradas pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog/TCU).

II

4. No que concerne ao histórico dos presentes autos, verifico que tanto a unidade técnica especializada como o *Parquet* junto ao Tribunal o fizeram com precisão e adequada profundidade, nos termos constantes dos itens 3 a 5.7 da instrução da Selog e da parte inicial do Parecer do MP/TCU, ambos reproduzidos no relatório que antecede este voto, os quais não transcrevo na íntegra aqui em nome da clareza e da concisão.

5. O cerne do presente processo diz respeito às seguintes questões:

5.1. Irregularidades apontadas pela Representante e consideradas improcedentes, conforme conclusão da unidade técnica especializada constante do item 16 da instrução de peça 48, transcrita a seguir:

“a) não parcelamento do objeto – armazenagem, gestão e distribuição de ICS – em descumprimento à Súmula-TCU 247 (peça 1, p. 2-32, c/c peça 7, p. 2-3): observou-se que o TR justificou amplamente a realização de contratação por lote; além disso, considerou-se que as possibilidades de subcontratação parcial dos serviços e formação de consórcios privilegiam a competitividade do certame (peça 9, p. 4);

b) diferença entre o valor orçado para a nova contratação e o atualmente pago pelo MS nos contratos vigentes para armazenagem e transporte de ICS (peça 2, p. 37-39): observa-se que a proposta efetivamente vencedora é substancialmente inferior ao montante atualmente dispendido pela unidade jurisdicionada (itens 2.2 e 4.1 ‘a’ desta instrução);

*c) ausência no edital de previsão de seguro **ad valorem** dos ICS que serão armazenados no(s) Centro(s) de Distribuição (CD) da contratada (peça 1, p. 36-39, c/c peça 7, p. 8-10): o MS adotou medidas com vistas a mitigar eventuais riscos com perdas de ICS, além de informar que a situação já se verifica na atualidade, pois a grande maioria dos CD sequer possuem contrato assinado junto a alguma seguradora (itens 9 a 9.6 desta instrução); devido, contudo, à materialidade do estoque do MS, bem como à relevância do tema para a sociedade, esta UT propõe determinar ao MS que estude a*



possibilidade e os custos de contratar um seguro possibilitando a indenização, ainda que parcial, dos ICS armazenados;

d) requisitos técnicos indispensáveis à contratação de empresa devidamente regular perante os órgãos fiscalizadores da execução dos serviços licitados (licenças e autorizações) somente serem solicitados da licitante vencedora após o encerramento da licitação, e poderem ser emitidos pelo licitante vencedor ou por empresa subcontratada, quando os requisitos de capacidade técnica devem ser comprovados pelo licitante (peça 7, p. 4-6): acerca da comprovação dos requisitos técnicos somente após o encerramento da licitação, esta UT considerou a previsão editalícia como razoável (peça 9, p. 4); a respeito dos documentos poderem ser emitidos por subcontratadas, esta UT não observou irregularidades materiais, apenas formais (peça 31, p. 8, itens 58 a 63); e

e) risco de centralização geográfica da armazenagem no Estado de São Paulo (peça 1, p. 39-51, c/c peça 7, p. 3, 7 e 8): quanto a este tópico, esta UT se pronunciou da forma elencada abaixo, em relação aos diversos subtópicos que surgiram ao longo da análise da representação inicial e processos apensos:

i) elevado risco de se dispor a uma única empresa contratada e em um único local o estoque médio de ICS mensal superior dois bilhões: observa-se que o risco existe, contudo ‘a definição do modelo de contratação do MS encontra-se dentro de sua alçada’. Complementou a informação anterior alegando que, entre as alternativas estudadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, esta foi a de menor custo global (peça 31, p. 5);

ii) risco de os valores cobrados pelas seguradoras quando do serviço de armazenagem de medicamentos no Estado de São Paulo serem consideravelmente superiores aos cobrados quando no DF, por haver em SP maior ocorrência de sinistro: considerou procedentes as argumentações apresentadas pelo MS (peça 31, p. 5-6);

iii) inconsistência entre dados do relatório do IPEA e do constante do edital para fundamentar a solução dos armazéns em São Paulo: considerou procedentes as respostas enviadas pelo MS (peça 31, p. 6-7);

iv) impossibilidade de transferência de estoque entre as unidades de armazenamento, visto que cada unidade é destinada a um tipo de produto: observou procedentes os argumentos trazidos à luz pela unidade jurisdicionada (peça 31, p. 7-8); e

v) aumento dos custos com os atuais fornecedores dos medicamentos, com provável aumento de custos em virtude mudança de local de entrega: esta UT considerou justificada a questão (peça 31, p. 8);”.

5.2. Exame técnico das seguintes questões, objeto de oitiva do Ministério da Saúde e da Voetur Cargas e Encomendas Ltda., empresa contratada em decorrência do certame em análise (Contrato 59/2018, extrato publicado no Diário Oficial da União de 12/7/2018. Edição 133, Seção 3, pág. 89), nos termos constantes dos ofícios 606/2018 e 607/2018 TCU/Selog (subitem 5.7 ao item 27 da instrução da unidade técnica, transcrita no relatório precedente):

5.2.1. Representatividade, quanto à fidedignidade das propostas apresentadas pelas licitantes, em relação às despesas a serem incorridas quando da execução contratual dos índices “Índice Final Aéreo” e “Índice Final Rodoviário”, posto que tais valores não refletem diretamente as tarifas a serem cobradas quando da execução da avença;

5.2.2. Considerando-se o risco de existência de “jogo de planilha” e o fato de a maior parte dos transportes de Insumos Críticos de Saúde terem como origem as regiões de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, por qual motivo o Ministério da Saúde optou por definir os índices finais aéreos e rodoviários como uma média aritmética simples das origens de todas as Unidades da Federação, sem levar em



conta que a maior parte dos transportes se originarão das localidades acima, nas quais o Ministério, ou prestadoras de serviços contratadas, possui e/ou possuirá Centros de Distribuição;

5.2.3. Justificativas quanto à existência do texto da “Obs.4” nas abas “Critério de Julgamento”, “Transporte Aéreo” e “Transporte Rodov” do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do certame, por que tal texto foi desconsiderado por ocasião da análise da proposta da licitante Voetur;

5.2.4. Possibilidade de distorções na classificação das propostas das licitantes pelo fato de ser possível o entendimento, presente ao texto “Obs. 4” das abas “Critério de Julgamento”, “Transporte Aéreo” e “Transporte Rodov” do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do PE 42/2017, de que os valores com as origens São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília não poderiam ser superiores aos índices final rodoviário e final aéreo, impactando diretamente as propostas das licitantes;

5.2.5. Fato de a planilha com a volumetria de 2017 ter apontado um total 3.381.482 kg para transporte aéreo de Insumos Críticos de Saúde ante uma previsão de 7.000.000 kg para o modal aéreo no Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital, indicando ser este o valor estimado para cada ano de vigência de eventual contrato que vier a ser celebrado;

5.2.6. Fato de a própria simulação, usando dados relativos ao exercício de 2017, do Ministério da Saúde, que usou o total transportado pelo modal aéreo de 3.381.482 kg, ter resultado em R\$ 119.473.949,27, enquanto que o valor proposto pela licitante vencedora ter sido de R\$ 97.000.000,01, mesmo com a quantidade prevista de 7.000.000 kg para transporte por modal aéreo;

5.2.7. Fato de o cálculo realizado, adotando o total estimado de 7.000.000 kg a ser transportado apenas pelo modal aéreo, com base na simulação da volumetria, elaborada pelo próprio Ministério da Saúde, referente ao exercício de 2017, ter resultado em R\$ 113.499.218,00, mantendo-se inalterados os valores médios por quilo de frete e de valor da carga, sendo o valor apenas deste modal superior ao de toda a proposta da Voetur Cargas e Encomendas Ltda. (R\$ 97.000.000,01) – o que constitui indício de que ou não haverá economicidade em relação às despesas atualmente incorridas para o objeto deste certame (R\$ 171.727.926,53) ou de que o Ministério da Saúde estimou inadequadamente a quantidade que será transportada via modal aéreo, uma vez que o Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do procedimento licitatório em tela previu quantidade 107% superior, em quilogramas, à movimentada em 2017 (7.000.000 kg em vez de 3.381.482 kg);

5.2.8. Risco de eventuais distorções entre os valores propostos e os executados, em função do prazo previsto para a duração de eventual contrato originado a partir certame em análise ser de sessenta meses;

5.2.9. A listagem, com os custos e as datas de duração, e informações a respeito das sociedades empresárias contratadas, de todos os contratos emergenciais em vigor que serão substituídos por aquele termo originado a partir do certame licitatório em análise;

5.2.10. Solicitação de cópias dos documentos relativos à instrução processual, tendo em vista a suposta retirada indevida de documentos do processo administrativo relativo ao PE 42/2017 sem a lavratura do correspondente Termo de Desentranhamento.

III

6. A Selog, após analisar as respostas apresentadas pelo MS e pela empresa Voetur, concluiu que: (i) a alegação do MS de que a modelagem relativa à nova contratação para o armazenamento e transporte dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) trará ganhos econômicos e administrativos ao órgão deve ser acompanhada pelo Tribunal, a fim de que se possa avaliar a economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados no Contrato 59/2018; (ii) foram detectadas duas impropriedades, as quais não são consideradas suficientes para eventual determinação de anulação e/ou sustação do PE 42/2017, a saber: subitem 11.2 do Termo de Referência encontra-se, indevidamente, dentro do capítulo referente à qualificação técnica, e indevida presença do texto “Obs. 4” na aba “Critério de Julgamento” do



Anexo IV ao edital; e (iii) não foram observados requisitos que justificassem a paralisação cautelar do PE 42/2017.

7. Diante dos elementos constantes dos autos, a unidade técnica especializada propõe, em síntese:

7.1. Conhecer a presente representação para no mérito considerá-la parcialmente procedente;

7.2. Indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo Representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

7.3. Dar ciência ao Ministério da Saúde sobre as duas impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 42/2017, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes;

7.4. Autorizar, desde já, que a Selog autue processo de acompanhamento a fim de fiscalizar os seguintes tópicos: a ocorrência de economicidade e de ganhos de eficiência administrativa na execução de eventual contrato assinado em decorrência do Pregão Eletrônico 42/2017, em relação à atual forma de contratação do mesmo objeto; e a metodologia adotada pelo Ministério de Saúde, quanto à definição dos índices “Final Aéreo” e “Final Rodoviário” como critérios para o julgamento do preço das propostas das licitantes;

7.5. Encaminhar cópia da instrução da unidade técnica e da deliberação que vier a ser adotada ao Ministério da Saúde, à sociedade empresária Voetur Cargas e Encomendas Ltda. e às Representantes deste processo (Associação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Pernambuco) e dos apensos (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Maya Consultoria Ambiental Ltda. – ME, Rabibe Mendes Sabino e Milton César Ferreira Rangel); e

7.6. Apensar, definitivamente, estes autos ao processo de acompanhamento que vier a ser autuado conforme subitem 7.4 acima.

8. Ao pronunciar sobre os presentes autos, em atenção à oitiva por mim requerida, o *Parquet* Especializado acompanhou, na íntegra, as conclusões da Selog e ao manifestar-se de acordo com a proposição dessa unidade técnica sugeriu, em acréscimo, que seja determinado ao Ministério da Saúde, com o intuito de mitigar os riscos advindos de algum fato que implique perdas e deteriorações dos ICS, e levando em conta a materialidade e a relevância do objeto da presente representação, que estude e apresente as conclusões, em prazo a ser fixado pelo TCU, acerca da possibilidade e dos custos de contratar um seguro tendente à indenização, ainda que parcial, dos ICS armazenados.

IV

9. No mérito, manifesto integral concordância com o posicionamento da unidade técnica especializada, acrescida da sugestão do Ministério Público junto ao TCU, adotando como minhas razões de decidir as análises, conclusões e proposições constantes da instrução da Selog e do Parecer do MP/TCU, reproduzidos no relatório precedente, sem prejuízo de algumas considerações pontuais.

10. As análises efetuadas pela Selog e pelo MP/TCU são suficientes para alicerçar a adoção das medidas propostas.

11. A farta documentação constante dos autos, os inúmeros esclarecimentos trazidos ao processo e as minuciosas análises a cargo da Selog e do *Parquet* junto ao TCU evidenciam que a representação deve ser considerada improcedente no tocante à considerável parte das ocorrências apontadas pelos representantes.

12. No tocante ao alegado não parcelamento do objeto licitado (armazenagem, gestão e distribuição de Insumos Críticos de Saúde - ICS), em descumprimento à Súmula-TCU 247, verifico que consta do termo de referência (Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017) ampla justificativa técnica para tal medida (peça 4, p. 50-54 e 57-59), destacando-se: (i) maior acurácia e disponibilidade das informações, possibilitando rastreamento do estoque e do transporte dos ICS, além de possibilitar extração de informações gerenciais; e (ii) maior eficiência no controle das operações em



relação à contratação de mais de uma empresa. Por pertinência, transcrevo trechos do referido termo de referência que justificam adequadamente o não parcelamento do objeto contratado, *in verbis*:

“2. DA JUSTIFICATIVA:

2.1 DO SERVIÇO E SEU OBJETIVO: (...)

Opta-se, também, pela distribuição por meio de transporte multimodal e de armazenagem verticalizada, tendo em vista maior racionalização dos espaços e melhor controle de estoque. Optando pela verticalização, o Ministério da Saúde buscará maior organização de suas cargas, manipulando de forma mais eficaz os ICS - Insumos Críticos de Saúde, melhorando o empilhamento das embalagens terciárias, conseguindo rastrear e localizar os ICS - Insumos Críticos de Saúde com facilidade, conferindo maior exatidão dos inventários, ou seja, esse tipo de estrutura é vantajosa dado que confere maior acuracidade às informações relativas aos estoques. A CONTRATADA terá flexibilidade para definir o nível de verticalização, bem como os demais parâmetros de layout, organização e estratégias de operação do armazém.

(...)

*Em relação ao controle de estoque, o operador logístico apresentará soluções informatizadas de gestão/gerenciamento, de modo que seja possível o lançamento de dados de movimentação das cargas e endereçamento, que possibilite a obtenção de dados estatísticos e emissão de relatórios gerenciais, racionalizar o aproveitamento dos espaços nas estantes; indicação prévia dos ICS - Insumos Críticos de Saúde que estão para vencer; entre outras funcionalidades incorporadas à solução de **software**. A solução deverá funcionar **online** para que a CONTRATANTE tenha acesso às funcionalidades e possa tomar decisões com segurança.*

Objetiva-se a modernização da infraestrutura, a racionalização dos custos, a eficiência logística com a sinergia de serviços e a melhoria da qualidade dos serviços prestados. A CONTRATADA deverá fornecer soluções seguras e integradas, assegurando possuir infraestrutura, ferramentas e procedimentos de gestão eficazes e abrangentes. Presta-se, também, para qualificar - otimizar e racionalizar - os processos, de modo que o operador contratado aja com absoluta transparência em todo o procedimento realizado e possa municiar a Administração Pública de dados capazes de influenciar a tomada de decisão dos gestores.

Sendo assim, o referido serviço se caracterizará pela especialização em gerenciar e executar todas ou partes das atividades logísticas, com os padrões de segurança adequados a esse tipo de atividade, dado que os ICS - Insumos Críticos de Saúde não podem ter comprometida a efetividade, a eficiência, a estabilidade e as características físico-químicas.

2.2 Viabilidade - Art 3º IN 02/2008

2.2.1 Viabilidade Operacional

O modelo atualmente adotado por este Ministério da Saúde não se coaduna com os objetivos almejados pela Administração, em especial, a eficiência, considerando que operações de logística integrada apresentam vantagens em relação a custos e qualidade na prestação dos serviços, quando comparadas a operações de armazenagem e distribuição efetuadas por operadores distintos (PAMPLONA ET AL, 2001).

Uma estratégia de logística integrada (armazenagem, transporte e distribuição) possibilita: (1) maior controle do fluxo de ICS; (2) maior índice de produtividade pela sinergia dos ativos e pessoal utilizado; (3) Redução de custos pela otimização do trabalho e de investimentos; (4) Maior controle contratual (uma única relação de reporte entre a CONTRATANTE e a CONTRATADA; (5) Responsabilidade única de controle de itens em estoque e em movimentação; (6) Integração de todas as etapas do processo logístico sob uma única gestão operacional e administrativa.



Assim, optou-se por esse modelo de operação, onde o serviço de Armazenagem e Distribuição integrados possibilitará:

- 1- Minimizar os riscos inerentes à armazenagem;*
- 2- Garantir mais agilidade na distribuição, reduzindo o tempo para o transporte;*
- 3- Garantir, sob o aspecto concorrencial, maior competitividade; e*
- 4- Melhor dimensionamento da infraestrutura com o fim de facilitar o atendimento dos pedidos com maior rapidez em todas as unidades da federação, em consonância com a densidade demográfica do Brasil, conforme demonstrado nos mapas apresentados a seguir: (...)*

2.2.2 Viabilidade Econômica

Com o novo modelo aqui proposto estima-se reduzir o custo total da operação atual, pois será gerenciado um único contrato que envolve toda a Cadeia de Suprimentos e Cadeias de Armazenamento e Distribuição, otimizando e racionalizando assim os processos envolvidos e trazendo consequentemente redução de custos, principalmente os custos indiretos que são gerados com a gestão dos contratos existentes utilizados para a execução dos serviços”.

*Outro aspecto relevante para a adoção deste modelo é que a contratação de serviços de logística integrada contribuirá para a redução dos Custos Totais de Propriedade (Total **Cost of Ownership** - TCO), que é definido por BORINELLI (2003) como uma abordagem estruturada para se determinar os custos totais associados à aquisição e subsequente utilização de determinado bem ou serviço de determinado fornecedor. É um enfoque abrangente, que vai além do preço, para considerar vários outros custos, dentre os quais: assistência técnica, custo de falhas, custos administrativos, manutenção, custos de ciclo de vida, custos de controle, ganhos de produtividade com escala, integração, tecnologia e custos de transação **ex-ante** e **ex-post**.*

(...)

2.2.3 Viabilidade Administrativa

Sendo o objetivo precípua da Administração Pública a manutenção do interesse da coletividade, neste caso, a garantia constitucional do acesso à saúde, a viabilidade Administrativa se justifica quando há:

- 1- Melhores ferramentas de planejamento, controle e gestão;*
- 2- Maior economia com a redução dos desperdícios, do retrabalho e dos riscos da Administração;*
- 3- Gestão otimizada e racional dos estoques, possibilitando a compra inteligente de ICS - Insumos Críticos de Saúde diversos de forma a atender as reais necessidades de cada região do país;*
- 4- Maior sinergia e eficiência logística, conjugando a mão de obra, os sistemas, infraestruturas e frotas;*
- 5- Maior acuracidade das informações e dados estatísticos.*

3. MOTIVAÇÃO DA CONTRATAÇÃO: (...)

3.1 BENEFÍCIOS DIRETOS E INDIRETOS QUE RESULTARÃO DA CONTRATAÇÃO:

Com a contratação de empresa especializada, o serviço, que não se limita à execução das atividades operacionais logísticas, irá promover a integração das execuções destas atividades com o planejamento estratégico do Ministério da Saúde para o desenvolvimento das políticas públicas, buscando-se:

- (i) Reduzir o custo total da cadeia de suprimentos de ICS, contemplando os custos de transporte de suprimento (do fornecedor para os armazéns do Ministério da Saúde), custos de armazenagem, custos de transporte de*

transferência (entre armazéns) e custos de distribuição para as unidades de saúde estaduais e municipais, quando aplicável;

(ii) Dotar o Ministério da Saúde de melhores ferramentas de planejamento, controle e gestão;

(iii) Proporcionar maior economia com a redução de desperdícios, de retrabalho e dos riscos de Administração;

(iv) Gerar maior economicidade promovendo a gestão otimizada e racional dos estoques, possibilitando a compra inteligente de ICS - Insumos Críticos de Saúde;

(v) Possibilitar condições adequadas de acondicionamento, armazenagem, movimentação e distribuição de produtos contando com infraestrutura física e tecnológica que atenda a todas as normativas da ANVISA;

(vi) Conferir maior sinergia e eficiência logística, conjugando a mão de obra, os sistemas, infraestrutura, e frotas;

(vii) Estabelecer controle e rastreamento dos ICS - Insumos Críticos de Saúde;

(viii) Maior acuracidade das informações e dados estatísticos;

(ix) Utilizar indicadores de desempenho para avaliar a operação e definir métricas para aderência dos fluxos de processo;

(x) Conferir Infraestrutura adequada à necessidade dos ICS - Insumos Críticos de Saúde e demais produtos em temperatura ambiente e controlada;

(xi) Utilização de Mão de obra de custo reduzido não-exclusiva e frota qualificada e em quantidade suficiente;

(xii) Acesso à tecnologia de gestão integrada de toda a operação logística.

Estima-se, portanto, que a execução do referido serviço reduza custos, garanta a qualidade dos serviços e minimize os riscos da Administração, visto que a operacionalização da armazenagem e distribuição de ICS - Insumos Críticos de Saúde será realizada por empresa com especialização nessas atividades. A aquisição de serviço de armazenagem em temperatura ambiente e refrigerada, prestados de forma conjunta, visa preservar a rotina administrativa, diminuir o custo administrativo com o gerenciamento de diversas unidades, reduzir os custos de transação entre diferentes fornecedores e otimizar os serviços, dado que os serviços possuem a mesma natureza e guardam relação entre si”.

13. Dessa forma, em consonância com a posição defendida pela unidade técnica e pelo MP/TCU, entendo que a solução adotada pelo MS de não parcelar o objeto contratado está adequada e amplamente justificada no próprio termo de referência anexo ao edital PE 42/2017 e, por conseguinte, está condizente com a Súmula-TCU 247. Ademais, a previsão editalícia de permitir formação de consórcios (item 20 – peça 4, p. 45) e de subcontratação parcial dos serviços (item 21 - peça 4, p. 46) enfraquece a alegação apresentada, pois visam a aumentar a competitividade do certame licitatório.

14. Tendo em vista os benefícios alegados pelo Ministério da Saúde para justificar o novo modelo de contratação utilizado no certame em análise, entendo correta e adequada a proposta apresentada pela Selog, e anuída pelo MP/TCU, de abertura de processo de acompanhamento, a fim de que a unidade técnica especializada possa avaliar periodicamente a economicidade, a eficiência e a eficácia dos atos praticados no contrato decorrente do PE 42/2017 (Contrato 59/2018, celebrado em 9/7/2018).

15. Conforme bem destacado pelo MP/TCU, tal acompanhamento deverá aferir se haverá os alegados ganhos financeiros estimados pelo MS – economia potencial de até R\$ 373.639.632,60 ao longo dos sessenta meses de execução do Contrato 59/2018, em relação ao modelo anteriormente utilizado. Ademais, o próprio valor da contratação poderá ser aferido, pois o fato de a proposta da licitante vencedora (R\$ 97.000.000,01) estar abaixo do orçamento realizado pelo MS



(R\$ 246.531.097,88) não significa necessariamente ser um bom preço, levando-se em conta as sérias restrições encontradas pelo MS para essa pesquisa, uma vez que somente foi possível buscar cotações de potenciais fornecedores, considerando a magnitude e a especificidade do objeto, o que impediu a busca por preços obtidos pela Administração Pública em outras contratações.

16. Além desse potencial ganho financeiro, conforme explicitado nos itens “Da Justificativa” e “Motivação da Contratação”, constantes do Termo de Referência anexo ao Edital PE 42/2017, a readequação do modelo logístico buscado pelo MS aponta para uma série de outros ganhos, entre os quais: modernização da infraestrutura e da metodologia de trabalho; mão de obra qualificada; controle de estoque por meio de estrutura tecnológica com *softwares* e *hardwares*; maior exatidão dos inventários; maior acuracidade às informações dos estoques; indicação prévia dos ICS que estão para vencer; soluções informatizadas de gestão/gerenciamento; obtenção de dados estatísticos; emissão de relatórios gerenciais; informações *online* para que o MS tenha acesso às funcionalidades e possa tomar decisões com segurança; racionalização dos custos; redução dos custos totais de propriedade (Total *Cost of Ownership* - TCO); redução dos desperdícios, do retrabalho e dos riscos da Administração; eficiência logística com sinergia de serviços; melhoria da qualidade dos serviços prestados; maior índice de produtividade pela sinergia dos ativos e pessoal utilizado; condições ideais de estocagem, compatíveis com os ICS; ambientes seguros, limpos, higiênicos, que prezem pelas boas práticas de armazenagem e que cumpram os regramentos sanitários vigentes; escoamento e recebimento da carga no menor tempo possível; quantificação – otimização e racionalização – dos processos, de modo que o contratado opere com absoluta transparência em todo procedimento; maior controle contratual; responsabilidade única de controle de itens em estoque e em movimentação; integração de todas as etapas do processo logístico sob uma única gestão operacional e administrativa; e promoção da integração das atividades operacionais logísticas com o planejamento estratégico do Ministério da Saúde para o desenvolvimento das políticas públicas..

17. Toda essa gama de ganhos econômicos e administrativos deverá ser adequadamente quantificada e monitorada pelo Ministério da Saúde, ou seja, tal órgão deverá verificar, por meio de indicadores apropriados, se os resultados almejados estão sendo realmente alcançados. Dessa forma, entendo pertinente que o Tribunal também verifique, no âmbito do processo de acompanhamento que será autuado, se o Ministério da Saúde está quantificando e monitorando, com indicadores adequados e pertinentes, o alcance dos objetivos e ganhos almejados com o novo modelo de contratação, ou seja: se a execução do Contrato 59/2018 está efetivamente trazendo os benefícios estimados pelo MS.

18. Dessa forma, o Tribunal poderá aferir: (i) se o MS estruturou adequado processo com vistas a quantificar e monitorar os benefícios almejados com execução do Contrato 59/2018; (ii) o resultado, em termos de economicidade e de ganhos de eficiência administrativa, do novo modelo de contratação, em relação à forma anterior de contratação do mesmo objeto; e (iii) a metodologia adotada pelo Ministério de Saúde quanto à definição dos índices “Final Aéreo” e “Final Rodoviário” como critérios para o julgamento do preço das propostas das licitantes.

19. Em relação às duas impropriedades/falhas identificadas no Edital do Pregão Eletrônico 42/2017 (subitem 11.2 do Termo de Referência encontra-se, indevidamente, dentro do capítulo referente à qualificação técnica, e indevida presença do texto “Obs. 4” na aba “Critério de Julgamento” do Anexo IV ao mencionado edital), acolho a proposta formulada pela unidade técnica de cientificar ao MS para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes. Entendo que tais ocorrências não são consideradas suficientes para eventual determinação de anulação e/ou sustação do PE 42/2017.

20. Por fim, considero oportuna e apropriada a sugestão do *Parquet* junto ao Tribunal de determinar ao Ministério da Saúde, com o intuito de mitigar os riscos advindos de algum fato que implique perdas e deteriorações dos Insumos Críticos de Saúde (ICS), e levando em conta a materialidade e a relevância do objeto da presente representação, que estude e apresente as conclusões acerca da possibilidade e dos custos da contratação de um seguro tendente à indenização, ainda que



parcial, dos ICS armazenados. Quanto à apresentação do estudo e de suas conclusões, estipulo o prazo de 60 dias para que o MS o encaminhe ao Tribunal, cujo exame será realizado no âmbito do processo de acompanhamento que será autuado pela Selog.

V

21. Feitas essas considerações, gostaria de enaltecer o trabalho desenvolvido pelo Ministério da Saúde (MS) na contratação em análise, pois consta dos autos do processo licitatório justificativa adequada para o novo modelo de contratação escolhido – logística integrada (armazenagem, transporte e distribuição) –, fundamentado em uma série de estudos realizados pelo MS e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), entre os quais o Relatório “Avaliação da necessidade e localização de Centros de Distribuição para Medicamentos do Ministério da Saúde”, elaborado pelo Ipea (peça 2, p. 47-53).

22. Destaco que, uma vez que as operações de logística integrada apresentam vantagens em relação a custo e qualidade na prestação dos serviços, quando comparadas a operações de armazenagem e distribuição efetuadas por operadores distintos, a contratação planejada pelo Ministério da Saúde alinha-se aos seus objetivos de aprimorar os processos de planejamento, aquisição, armazenamento e distribuição dos ICS, com foco na eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e transparência. Dessa forma, a readequação do modelo logístico pretende promover a integração das execuções das atividades operacionais logísticas com o planejamento estratégico do Ministério da Saúde para o desenvolvimento das políticas públicas.

23. Neste contexto, registro que ao se buscar contratar soluções inovadoras, como pode ser considerada a readequação do modelo logístico pretendida pelo Ministério da Saúde, corre-se o risco de dar errado. Entretanto, tal situação será minimizada caso a Administração tome algumas cautelas, como: planejar adequadamente a contratação, com base em estudos bem elaborados; avaliar previamente riscos; e monitorar/avaliar os resultados, que devem ser quantificados por meio de indicadores apropriados.

24. Tendo em vista que o Tribunal tem projeto voltado à inovação na Administração Pública, sob coordenação do Laboratório de Inovação e Cultura do TCU (LabIC), que tem como uma de suas finalidades “promover a inovação no TCU e na administração pública, em parceria com laboratórios de inovação de governo, academia e outros atores, com o objetivo de melhorar a Administração Pública”, e que, neste momento, o LabIC está identificando possíveis gestores públicos que tenham interesse e demanda de construir um protótipo de contratação de inovação, oportuno o envio de cópia desta deliberação ao LabIC.

25. Gostaria, também, de ressaltar a qualidade e o zelo dos trabalhos desenvolvidos pelos auditores da Selog e pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, cujas informações, análises, conclusões e propostas, expostas de forma clara e objetiva, visam contribuir para o aprimoramento da Administração Pública.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de setembro de 2019.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator



ACÓRDÃO Nº 2178/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.828/2021-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: VTC Operadora Logística Ltda (24.893.687/0012-52).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação referente a possíveis irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. com fulcro no art. 276, § 1º, do RITCU, referendar, até o pronunciamento deste Tribunal a respeito do mérito da representação, a medida cautelar adotada pelo Ministro Benjamin Zymler por meio do despacho contido na peça 25 destes autos; e

9.2. retornar os presentes autos à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas para adoção das providências cabíveis e prosseguimento do feito.

10. Ata nº 36/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/9/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2178-36/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 025.828/2021-5

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Ministério da Saúde

Representantes: Eliziane Gama, senadora da República (Cidadania – MA) e Alessandro Vieira, senador da República (Cidadania – SE).

Interessado: VTC Operadora Logística Ltda (24.893.687/0012-52)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATO. PRESTAÇÃO, TRANSPORTE E ARMAZENAGEM DE INSUMOS CRÍTICOS DE SAÚDE (ICS). POSSÍVEL IRREGULARIDADE NA REALIZAÇÃO DE TERMO ADITIVO. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS PARA A CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. REFERENDO À SUSPENSÃO DEFERIDA PELO MINISTRO-RELATOR.

RELATÓRIO

Trata-se de representação referente a possíveis irregularidades na formalização de termo aditivo ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que, a partir de 9/11/2018, alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG (peça 20, p. 1-11).

2. O contrato tem por objeto a prestação de “*serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) do Ministério, incluindo as atividades de Modernização Administrativa e Operação das Cadeias de Armazenamento e Distribuição desses insumos, sendo os serviços contratados sob demanda, e sem disponibilização de mão de obra exclusiva*” (peça 9).

3. O termo de referência assim dispôs sobre o objeto da contratação (peça 10, p. 57):

“uma operação de logística integrada é realizada pela integração de três operações fundamentais da logística: armazenagem, transporte e distribuição. Neste sentido, tanto os serviços de armazenagem quanto os de transporte e de distribuição permitirá assim que o operador logístico vencedor do certame de fato integre todas as operações, resultando em ganhos de produtividade, eficiência e redução ~ de custos inseridos nas propostas.”

4. Para tanto, são previstas as seguintes macroatividades (peça 10, p. 63-64):

- a) serviços técnicos de armazenagem e gestão do centro de distribuição; e
- b) serviços técnicos de transporte e distribuição.

5. Originalmente, o Contrato 59/2018 apresentava a seguinte situação (peça 9):

Vigência: 9 de julho de 2018 a 9 de julho de 2023.

Objeto da contratação:

Item/Descrição	Mensal (R\$)	Anual (R\$)	60 Meses (R\$)
1 - Transporte	5.916.666,67	71.000.000,01	355.000.000,05
2 - Armazenamento	2.166.666,66	26.000.000,00	130.000.000,00
Total	8.083.333,33	97.000.000,01	485.000.000,05



6. Em 24/2/2021, mediante o primeiro termo aditivo, houve o acréscimo de 25% ao valor do item 1 - Transporte, no valor de R\$ 17.750.000,00, equivalente a 18,29% do valor anual do Contrato 59/2018 (peça 11, p. 18-19).

7. Em 24/5/2021, mediante o segundo termo aditivo, houve a alteração da redação do subitem 7.14.8 do anexo I do termo de referência (TR) vinculado ao edital e ao contrato (peça 12, p. 42-43).

8. De acordo com os representantes, o segundo termo aditivo altera a metodologia de aferição dos serviços executados, abandonando o conceito de manipulação de “itens” e passando a adotar o conceito de “volume expedido” (peça 1, p. 2). Assim, teria havido “a aceitação pelo Departamento de Logística do Ministério da Saúde de pagamento à empresa de valor 1.800% superior ao recomendado por meio de parecer técnico, o que poderia caracterizar sobrepreço na formalização do segundo termo aditivo” (grifou-se, peças 3 e 7).

9. Ao apreciar a representação, a unidade técnica assim se manifestou:

1. *“Conforme apontado pelos representantes, o Ministério da Saúde vinha procedendo glosas no pagamento do subitem 2.7 - **Manipulação de Item Para Atendimento (picking)** em razão de haver divergências a respeito de como deveria ser feito o cálculo de remuneração do serviço que, no Apêndice II do Termo de Referência, corresponde aos procedimentos de separação física dos ICS com confirmação de retirada no local através de coletor de código de barras, sendo essa etapa a que precede a conferência e a embalagem dos produtos (packing) para posterior carregamento e expedição (peça 10, p. 162-171).*

2. *Em matéria publicada em veículos de Imprensa e trazida aos autos pelos representantes à peça 3, foi apontado que o então diretor do Departamento de Logística do Ministério da Saúde ignorara parecer técnico e aceitara aumentar o valor dos serviços de “picking” em valor dezoito vezes acima do que fora recomendado pelos técnicos do Ministério da Saúde.*

3. *Em 25/9/2019, a Voetur/VTCLLOG foi notificada pelo Ministério da Saúde que, apesar “das diversas tratativas entre CONTRATANTE e CONTRATADA em reuniões e encontros, reiteradas vezes foram solicitados verbalmente os envios das faturas de Armazenagem”, a contratada não havia enviado nenhuma Nota Fiscal/fatura relativa ao **item 2 - Armazenamento** do Contrato 59/2018 – SEI 0011389570 - 25000.160312/2019-11 (peça 20, p. 12-13).*

4. *A Voetur/VTCLLOG somente viria a se manifestar em 11/10/2019, em ofício pelo qual informava haver superado “dificuldades operacionais” e registrava “haver divergência entre volumetria estimada no Edital e aquela efetivamente verificada durante execução, uma vez que Ministério da Saúde não dispunha de referencial histórico acurado à época do certame”, pelo que requeria a “revisão da metodologia atualmente aplicada” (peça 12, p. 1).*

5. *Em fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde assinalou à Voetur/VTCLLOG, de forma reiterada, que havia “incongruência da quantidade de manipulações que deverá ser medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido, conforme disposto no item 7.14.8 do referido contrato” e requeria o envio de “relatório detalhado que apresente o número do volume de itens manipulados por pedido” (peça 12, p. 5-8).*

6. *Em expediente datado de 16/2/2021, a contratada indica que, segundo interpretação que considerava possível dos termos da contratação e por considerar que o Ministério da Saúde incorrera em “erro crasso cometido na elaboração do edital que subdimensionou a quantidade de manipulação mensal dos referidos insumos” (peça 12, p. 12), os pagamentos devidos pela execução dos serviços de “picking”, realizados no período compreendido entre novembro/2018 a janeiro/2021 poderiam atingir valor superior a R\$ 57,7 milhões, apesar de, nos termos do Contrato 59/2018, o valor total máximo admitido para o pagamento desse item de serviço corresponder, para o período indicado, a R\$ 8.680.500,00 (R\$ 321.500,00 x 27 meses). Porém, segundo a própria contratada, caso fosse*



adotado outro critério na interpretação dos termos do Contrato 59/2018, no caso, o critério “SKU por pedido” (peça 12, p. 14), o valor devido para os serviços executados nesse período de 27 meses corresponderia a R\$ 1.044.367,03, o que a contratada considerava ser inviável.

7. Em razão das divergências de interpretação dos termos do Contrato 59/2018, os fiscais do contrato designados pelo Ministério da Saúde haviam glosado os pagamentos referentes ao item 2.7 desde a apresentação pela contratada, em 11/10/2019, de cobrança de valores retroativos a novembro de 2018 (peça 12, p. 16), situação que veio perdurando desde então, com o acréscimo mensal de novas cobranças por parte da Voetur/VTCLLOG.

8. Como forma de solucionar o impasse, a Voetur/VTCLLOG apresentou proposta de celebração de termo aditivo que alterasse a forma de cálculo do pagamento dos serviços de “picking”, de modo a que passasse a ser adotado o critério que a contratada denominou de “volume expedido”. Caso fosse adotado tal critério, o valor devido passaria a ser de R\$ 18.983.096,10 (peça 12, p. 14), em realidade, mais de dezoito vezes superior ao valor obtido com a adoção do critério “SKU por pedido”, ainda que inferior ao valor de R\$ 57,7 milhões resultante da adoção de um critério que a VTCLLOG denomina de “WMS” e que a própria contratada admite ser uma metodologia “exacerbada” (peça 12, p. 10).

9. Na exordial, os representantes também apontaram a realização de possíveis pagamentos mensais de propinas a políticos e a servidores ligados ao Ministério da Saúde.

10. Cabe assinalar que, em 11/5/2020, a Voetur/VTCLLOG apresentou ao Ministério da Saúde pleito de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 59/2018 “por entender que houve reajuste no transporte aéreo de cargas, devido a crise de saúde global causada pelo novo coronavírus” – SEI 0014825353 - 25000.033893/2017-57 (peça 20, p. 14-55). Depois de requeridas informações pelo Ministério, a contratada somente veio a se manifestar em 5/2/2021.

11. Em avaliação conclusiva, datada de 4/8/2021, o Departamento de Logística em Saúde manifestou-se desfavorável ao atendimento do pleito de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 59/2018 - SEI 0021682021 - 25000.033893/2017-57 (peça 20, p. 56-61), havendo a contratada sido informada da decisão em e-mail datado de 5/8/2021 (peça 20, p. 62).

12. Em relação a outras alterações relevantes no Contrato 59/2018, constatou-se que, em 12/8/2021, o atual diretor do Departamento de Logística do Ministério da Saúde efetuou apostilamento no contrato para aplicação da cláusula de reajuste pelo IGPM (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), retroativo a 23/1/2019, em razão do que o valor anual contratado, considerados os efeitos do 1º Termo Aditivo, foi atualizado para **R\$ 163.049.339,58** – SEI 0021990891 - 25000.033893/2017-57 (peça 20, p. 63-64).

13. No dia 30/8/2021, o atual Diretor do Departamento de Logística em Saúde, senhor Ridauto Lúcio Fernandes, encaminhou à Consultoria Jurídica do Ministério consulta a respeito da possibilidade de efetuar acréscimo de 50% ao valor do Contrato 59/2018, sob a alegação de atender “às necessidades de enfrentamento da COVID-19 e permitir a prestação continuada do serviço contratado”, e até que seja possível “levar ao cabo novo processo de contratação, em andamento, antes que o Contrato 59/2018 seja encerrado com o esgotamento de seu montante financeiro previsto” – SEI 0022488537 - 25000.033893/2017-57 (peça 20, p. 65).

HISTÓRICO

14. Encontram-se sob acompanhamento os processos administrativos disponibilizados pelo Ministério da Saúde para acesso desta Unidade Técnica, por meio eletrônico, de números SEI 25000.033893/2017-57, 25000.197812/2019-16, 25000.160312/2019-11, 25000.197812/2019-16 e 25000.130403/2020-65, dos quais foram extraídas informações que são mencionadas nesta análise.



15. A empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda. (CNPJ: 24.893.687/0001-08) havia sido anteriormente contratada pelo Ministério da Saúde para execução do Contrato 311/2010, resultante do Pregão 165/2010, tendo por objeto a prestação de serviços continuados de transporte, nas modalidades aéreo e terrestre, movimentação, embalagem, coleta, carregamento, descarregamento, desembalagem, entrega, montagem e desmontagem, armazenagem e toda a arrumação em geral, de insumos críticos a saúde (ICS).

16. Conforme se verifica em registros no [Portal da Transparência](#), o Contrato 311/2010 teve sucessivas prorrogações, até o prazo máximo legal permitido, e deveria expirar em 26/12/2015. Todavia, ao encerramento da vigência, o Ministério da Saúde efetuou, em caráter de excepcionalidade, a prorrogação do contrato até 26/12/2016.

17. No período compreendido entre 26/10/2015 e 4/12/2015, no âmbito do TC 029.384/2015-0 – Relatório de Auditoria, esta Selog realizou fiscalização em diversos contratos do Ministério da Saúde, dentre os quais o Contrato 311/2010, no qual constatou-se a realização de despesa em desacordo com o previsto no contrato e nos respectivos termos aditivos, resultando na realização de despesas sem cobertura contratual, conforme apontado pela equipe de Auditoria (TC 029.384/2015-0 - peça 216, páginas 23 a 55):

132. Em consulta ao Siafi foi verificado que a execução contratual extrapolou o previsto no contrato e seus aditivos. As discrepâncias, ou seja, realização de despesas acima dos valores definidos no contrato e respectivos aditivos, conforme metodologia definida no relatório (peça 24, p. 12-15), estão resumidas a seguir:

- a) Contrato 311/2010 – acréscimo de R\$ 6.934.814,09;
- b) 1º Termo aditivo – acréscimo de R\$ 5.456.573,38;
- c) 2º Termo aditivo – acréscimo de R\$ 23.460.976,52; e
- d) 4º e 5º Termos aditivo – acréscimo de R\$ 27.007.345,64.

18. Em decorrência desse achado, foi realizada a chamada em audiência de 32 gestores e a oitiva do Ministério da Saúde quanto aos procedimentos adotados para regularização do ajuste (TC 029.384/2015-0 – Relatório de Auditoria - peça 24, p. 36-38 e 57-62).

19. Conclusivamente, após examinadas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, esta Selog propôs a cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a dez gestores do Ministério da Saúde (TC 029.384/2015-0 – Relatório de Auditoria – peças 283-285), encontrando-se o processo, desde 15/3/2021, aguardando pronunciamento do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti.

20. O Ministério da Saúde daria continuidade à execução dos serviços de transporte de ICS prestados pela Voetur/VTCLLOG com a sucessiva realização de contratações emergenciais por dispensa de licitação, fundamentadas no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, discriminadas na tabela abaixo:

Contrato	Data de início da vigência	Data de encerramento da vigência	Valor em R\$
61/2016	29/12/2016	26/2/2017	30.000.000,00
12/2017	24/2/2016	24/6/2017	60.000.000,00
46/2017	26/6/2017	24/12/2017	80.000.000,00
89/2017	25/12/2017	23/6/2018	80.000.000,00
57/2018	24/6/2018	20/12/2018	80.000.000,00



TOTAL	330.000.000,00
--------------	-----------------------

21. O Ministério da Saúde também efetuou sucessivas contratações emergenciais por dispensa de licitação, fundamentadas no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, para que a Voetur/VTCLLOG executasse a prestação de serviços de armazenagem, discriminadas na tabela abaixo:

Contrato	Data de início da vigência	Data de encerramento da vigência	Valor em R\$
24/2017	10/4/2017	7/10/2017	1.785.722,82
69/2017	8/10/2017	5/4/2018	1.785.722,82
30/2018	5/4/2018	2/10/2018	1.785.722,82
TOTAL			5.357.168,46

22. O Contrato 59/2018 é originário do Pregão Eletrônico (PE) 42/2017, tipo menor preço, que teve como objetivo a contratação de empresa para a prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) do Ministério, incluindo as atividades de Modernização Administrativa e Operação das Cadeias de Armazenamento e Distribuição desses insumos, sendo os serviços contratados sob demanda e sem disponibilização de mão de obra exclusiva (peça 18, p. 1).

23. O certame foi objeto de análise no TC 000.525/2018-9 – Representação, em que o representante apontava supostas irregularidades concernentes ao não parcelamento do objeto; inadequada avaliação do risco na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo; o fato de o valor orçado para a nova contratação ser muito superior ao que era pago nos diversos contratos vigentes, além de problemas constantes na redação do ato convocatório, dentre os quais a ausência de previsão de seguro ad valorem dos ICS que seriam armazenados pela contratada.

24. O TC 000.525/2018-9 – Representação (ao qual se encontram apensados representações autuadas nos TC 000.680/2018-4, 002.291/2018-5, 009.952/2018-7 e 011.136/2018-9) foi apensado definitivamente ao TC 037.065/2019-0 – Acompanhamento, cuja autuação foi determinada pelo Acórdão 2.234/2019 – TCU – Plenário, de 18/9/2019, Relator Ministro Augusto Nardes.

25. No referido julgado, o TCU deu ciência ao Ministério da Saúde das seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 42/2017, para que fossem adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes (TC 000.525/2018-9 – peça 76):

9.3.1. o subitem 11.2 do Termo de Referência encontra-se indevidamente dentro do capítulo “Da Qualificação Técnica”, apesar de o texto mencionar que a documentação deverá ser apresentada no início da operação; (item 5.2 da instrução da unidade técnica, reproduzida no relatório que fundamenta este acórdão)

9.3.2. a presença do texto da “Obs. 4” na aba “Critério de Julgamento” do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do Pregão Eletrônico 42/2017 foi indevida, posto que possibilitava a interpretação de que os índices “Índice Final Aéreo” e “Índice Final Rodoviário” deveriam ser obrigatoriamente iguais ou superiores aos índices finais relativos às Unidades da Federação de São Paulo, do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, tanto para o modal rodoviário quanto para o modal aéreo; (itens 14.5 e 17.1 da instrução da unidade técnica, reproduzida no relatório que fundamenta este acórdão).

26. Ademais, o TCU autorizou esta Selog a autuar processo de acompanhamento com a finalidade de fiscalizar os seguintes tópicos: (i) se o Ministério da Saúde estruturou adequado processo com vistas a quantificar e monitorar os benefícios almejados com execução do Contrato 59/2018; (ii) a ocorrência de economicidade, eficácia e de ganhos de eficiência administrativa na execução do contrato decorrente da licitação PE 42/2017 (Contrato 59/2018, celebrado em 9/7/2018),



em relação à forma anterior de contratação do mesmo objeto; e (iii) a metodologia adotada pelo Ministério de Saúde, quanto à definição dos índices “Final Aéreo” e “Final Rodoviário” como critérios para o julgamento do preço das propostas das licitantes, o que resultou na autuação do já referido TC 037.065/2019-0 – Acompanhamento.

27. Ainda no referido Acórdão 2234/2019 – TCU – Plenário, de 18/9/2019, Relator Ministro Augusto Nardes, com o intuito de mitigar os riscos advindos de algum fato que pudesse implicar perdas e deteriorações dos Insumos Críticos de Saúde (ICS), e levando em conta a materialidade e a relevância do objeto, já que os ICS armazenados envolviam, à época, valores na ordem de R\$ 2 bilhões, o Tribunal determinou ao Ministério da Saúde que estudasse e apresentasse ao TCU as conclusões, no prazo de sessenta dias, acerca da possibilidade da contratação de seguro tendente à indenização, ainda que parcial, dos ICS armazenados, determinação que se encontra pendente de cumprimento, em vista de as respostas enviadas pelo Ministério da Saúde, após diversas diligências efetuadas, haverem sido consideradas insuficientes ou mesmo inexistentes, impossibilitando adequada análise no âmbito do Tribunal.

28. Atualmente, o TC 037.065/2019-0 – Acompanhamento encontra-se na situação de revisão de instrução na 1ª Diretoria/Selog, sendo certo, porém, afirmar que as informações encaminhadas pelo Ministério da Saúde, até o momento, não permitiram a avaliação sobre economicidade, eficácia e eficiência da contratação e, tampouco, que o Ministério da Saúde tenha estruturado adequado processo com vistas a quantificar e monitorar os benefícios almejados com a execução do Contrato 59/2018.

29. Ademais, os elementos colhidos naqueles autos indicariam que a metodologia adotada pelo Ministério da Saúde para aceitação de propostas, a partir da obtenção do valor médio do transporte, a qual resultou nos índices “Final Aéreo” e “Final Rodoviário, não reflete adequadamente os preços dos modais, havendo o risco de que a execução contratual extrapole o limite legal de 25%, permitido para acréscimos em contratos administrativos, conforme já alertado no TC 000.525/2018-9 – Representação.

30. Em apreciação inicial, esta Selog concluiu pela necessidade de obter informações e documentos em sede de diligência ao Ministério da Saúde (peças 13 a 15).

31. Despacho proferido pelo Ministro Relator Benjamin Zymler, em 16/8/2021, autorizou a diligência proposta (peça 16).

32. Foi efetuada a devida comunicação processual, com ciência do Ministério da Saúde em 18/8/2021 (peças 17 e 18).

33. Todavia, em 1º/9/2021, o Ministério da Saúde ingressou com pedido de prorrogação de prazo, por quinze dias, para atendimento à diligência, alegando que “a emergência de saúde pública causada pelo coronavírus (COVID-19) sobrecarrega, por ora, intensamente todas as áreas deste Ministério, e a complexidade das informações requisitadas exige discussão sobre o tema e itens apresentados, além da indicação de evidências e justificativas” (peça 19, p. 4).

34. Análise.

35. A ausência de atendimento a diligências no prazo determinado tem sido observada de modo recorrente nos requerimentos efetuados ao Ministério da Saúde, especialmente no que diz respeito ao Contrato 59/2018.

36. Por meio do Ofício 46454/2021-TCU/Seproc, de 17/8/2021 (peça 17), foi requerido ao Ministério que, no prazo de quinze dias, encaminhasse cópia dos seguintes documentos, informações e/ou esclarecimentos a respeito do Pregão Eletrônico 42/2017 e do Contrato 59/2018, que serão comentados tópico a tópico a seguir:

a) estudos técnicos preliminares, propostas de empresas ou outros documentos relacionados ao



Pregão Eletrônico 42/2017, com a devida menção ao processo correlato, que embasaram:

- a.1) a metodologia para a medição do item 7.14.8 do termo de referência, esclarecendo qual, de fato seria essa metodologia;**
- a.2) o quantitativo estimado de 600.000 unidades e os preços unitários de R\$ 6,43 para o item 2.7 - Manipulação de item para atendimento (picking) da planilha estimativa de custos e formação de preços da licitação.**

37. Consta-se que o processo SEI 25000.033893/2017-57 tem como peça inicial a solicitação da Coordenação Geral de Armazenagem e Distribuição/Departamento de Logística em Saúde de autuação de processo para contratação de serviço contínuo de transporte e armazenagem da logística integrada de medicamentos, insumos e correlatos, ao qual segue-se minuta do Termo de Referência, aprovada pelo então Diretor substituto do Departamento de Logística em Saúde (DLOG), em 8/3/2017.

38. Em face do não atendimento a esse item da diligência, conclui-se pela provável inexistência de estudos técnicos preliminares. Ainda que a elaboração de estudos técnicos preliminares não fosse explicitamente considerada obrigatória, nos termos do disposto pelo art. 15, inciso I, alínea “h”, da então vigente [Instrução Normativa – SLTI/MP 2/2008](#), a realização de estudos técnicos preliminares era requerida nos termos do disposto nos artigos 3º, art. 6º, inciso IX, e art. 12 da [Lei 8.666/1993](#) e no art. 8º, inciso II, do Anexo I do [Decreto 3.555/2000](#), sendo etapa constituinte da fase de planejamento que deve preceder a elaboração do Termo de Referência, de modo a fundamentar a viabilidade da contratação pretendida pela área solicitante (dentre outros, Acórdãos 2385/2015 – TCU – 2ª Câmara e 2902/2016 – TCU-Plenário, ambos de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

39. Ademais, cabe destacar o seguinte excerto do Voto condutor do Acórdão 1567/2018 – TCU – Plenário, de 11/7/2018, Relator Ministro Augusto Nardes, em que aborda certame realizado pelo Ministério da Saúde em 2017:

20. Caso o planejamento deste pregão tivesse sido adequado, o estudo técnico preliminar mostraria quais as formas e/ou modelos de licenciamento da solução pretendida existem no mercado e, dentre essas, qual (is) a (s) mais adequada (s) ao que o Ministério da Saúde buscava contratar. Ou seja, o ETP deveria ter avaliado, entre outras questões, as seguintes: (i) quais empresas atuam no mercado da solução pretendida pelo MS; (ii) como essas empresas atuam, quais são seus modelos de licenciamento; (iii) qual a sistemática utilizada por essas empresas para formação de preços; e (iv) qual a opção mais adequada ao atendimento das necessidades do MS.

b) demonstração de como era realizada, medida e paga a manipulação de itens (picking) em contratos anteriores do Ministério da Saúde ou em outros contratos utilizados como referência para a modelagem dos serviços de manipulação de itens relacionados à armazenagem de Insumos Críticos de Saúde objeto desse pregão.

40. Tal item reveste-se de crucial importância para o esclarecimento dos fatos e, especialmente, para o exame de regularidade da celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018. Apesar de haver sido constatado que o atual diretor do DLOG encaminhou à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde (peça 20, p. 66), em 29/7/2021, consulta a respeito da possibilidade de revogação/anulação do referido termo aditivo - SEI 0021903646 - 25000.097443/2021-79, já respondida pela Consultoria Jurídica (peça 21), não há decisão proferida a esse respeito, razão pela qual, em termos estritos, o Ministério da Saúde poderá vir a decidir, a qualquer momento, pela realização de pagamentos na forma estabelecida no 2º Termo Aditivo.

41. Considerando que a diligência do TCU não foi atendida e tendo em vista as sucessivas mudanças de posicionamento da área técnica do Ministério da Saúde, ora pela aprovação, ora pela revogação do aludido aditivo, cabe concluir que o Ministério da Saúde não havia previamente elaborado análise técnica capaz de fornecer qualquer embasamento consistente para a alteração



promovida com a celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, o que é corroborado pelos alertas feitos pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde quanto à necessidade de se fundamentar a proposta de alteração “em regras claras e tecnicamente comprováveis” (peça 12, p. 27), o que não estava demonstrado na Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS.

c) demonstração, por meio de planilhas, fotografias, vídeos e/ou outros meios, do que o configurava um “item” a ser manipulado e de como era realizada na prática e apurada a manipulação desses itens durante a execução do Contrato 59/2018, informando se a metodologia seria, de fato, nos moldes parametrizados pelo Sistema de Gerenciamento de Armazém (WMS).

42. *A diligência não foi atendida, cabendo assinalar, porém, que a precificação a ser adotada para a cobrança de picking por SKU (Stock Keeping Unit) constituiria o entendimento do Ministério da Saúde desde o início da execução do Contrato 59/2018, havendo sido corroborado pelo atual diretor do DLOG – SEI 0021620610 - 25000.130403/2020-65 (peça 20, p. 68-70).*

d) parecer técnico ou documento similar elaborado pelo Ministério da Saúde, previamente à formalização do segundo aditivo, que demonstre que a metodologia de apuração pelo Stock Keeping Unit (SKU) seria a mais adequada para a medição e pagamentos dos serviços de manipulação de item para atendimento (picking) – item 2.7 da planilha de custos.

43. *A diligência não foi atendida, cabendo assinalar, porém, que a precificação a ser adotada para a cobrança de picking deva ser feita por SKU (Stock Keeping Unit) constituiria o entendimento do Ministério da Saúde desde o início da execução do Contrato 59/2018, havendo sido corroborado pelo atual diretor do DLOG – SEI 0021620610 - 25000.130403/2020-65 (peça 20, p. 68-70).*

44. *Considerando que a diligência não foi atendida, cabe concluir que o Ministério da Saúde não havia previamente elaborado análise técnica capaz de fornecer qualquer embasamento consistente para a alteração promovida com a celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, o que é corroborado pelos alertas feitos pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde quanto à necessidade de se fundamentar a proposta de alteração “em regras claras e tecnicamente comprováveis” (peça 12, p. 27), o que não estava demonstrado na Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS.*

e) demonstração de que a metodologia de apuração e pagamento da manipulação de itens pelo SKU é prática comum no mercado de logística.

45. *Em vista da constatação de que a precificação a ser adotada para a cobrança de picking deva ser feita por SKU (Stock Keeping Unit) constituiria o entendimento do Ministério da Saúde desde o início da execução do Contrato 59/2018, havendo sido assim expressa no Termo de Referência e corroborada pelo atual diretor do DLOG – SEI 0021620610 - 25000.130403/2020-65 (peça 20, p. 68-70), conclui-se ser desnecessário insistir no atendimento a esse ponto da diligência.*

f) preços unitários praticados no mercado para manipulação de itens pelo SKU.

46. *É aplicável ao ponto a análise efetuada para o item antecedente, sem prejuízo de que venha a ser aprofundada, posteriormente, por esta Unidade Técnica, a verificação dos preços de mercado para os serviços de picking. Por oportuno, observa-se que, em licitação realizada pela Fiocruz, em 2018, o preço unitário obtido para execução do serviço de picking teria sido bem inferior ao valor de R\$ 6,43 por item.*

g) contratos anteriores do Ministério da Saúde ou outros contratos que evidenciem a utilização da metodologia de apuração de manipulação de itens pelo SKU.

47. *A diligência não foi atendida, sendo desnecessário, por ora, tecer considerações a respeito desse item.*

h) demonstração, por meio de planilhas, fotografias, vídeos e/ou outros meios que evidenciem como se daria, na prática, a apuração de manipulação desses itens durante a execução do Contrato 59/2018, por meio do SKU.



48. *A diligência não foi atendida, sendo desnecessário, por ora, tecer considerações a respeito desse item.*

i) demonstração de que a metodologia de apuração e pagamento da manipulação de itens pelo volume expedido é prática comum no mercado de logística.

49. *Em vista da constatação de que a precificação a ser adotada para a cobrança de picking deva ser feita por SKU (Stock Keeping Unit) constituiria o entendimento do Ministério da Saúde desde o início da execução do Contrato 59/2018, havendo sido assim expressa no Termo de Referência, conclui-se ser desnecessário insistir no atendimento a esse ponto da diligência.*

j) preços unitários praticados no mercado para manipulação de itens pelo volume expedido.

50. *A diligência não foi atendida, sendo desnecessário, por ora, tecer considerações a respeito desse item. Considerando a análise efetuada no item precedente, conclui-se ser desnecessário insistir no atendimento a esse ponto da diligência, sem prejuízo de que venha a ser aprofundada, posteriormente, por esta Unidade Técnica, a verificação dos preços de mercado para os serviços de picking.*

k) contratos anteriores do Ministério da Saúde ou outros contratos que evidenciem a utilização da metodologia de apuração de manipulação de itens pelo volume expedido.

51. *A diligência não foi atendida, sendo desnecessário, por ora, tecer considerações a respeito desse item.*

l) demonstração, por meio de planilhas, fotografias, vídeos e/ou outros meios que demonstrem como se daria, na prática, apuração de manipulação de itens durante a execução do Contrato 59/2018, por meio do volume expedido.

52. *A diligência não foi atendida, sendo desnecessário, por ora, tecer considerações a respeito desse item.*

53. *A celebração do 2º Termo Aditivo não está respaldada por análise técnica capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração promovida, tendo em vista que a Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, limita-se a transcrever o pleito da Voetur/VTCLLOG para solicitar “a realização de um aditivo contratual” para alterar a redação do item 7.14.8 do Termo de Referência, de modo a possibilitar “o fim da glosa administrativa que vem sendo realizada para o picking, possibilitando que a Administração Pública cumpra a cláusula contratual de forma mais econômica se comparado ao que foi previsto inicialmente no Termo de Referência” (peça 12, p. 17-19).*

54. *Em face da sumária apreciação, em que estavam ausentes a demonstração da vantajosidade e o impacto da alteração cogitada no valor do contrato, mas que colheu manifestação favorável do então Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/DLOG/SE/MS, senhor Alex Lial Marinho, a Chefe de Divisão de Formalização de Contratos encaminhou os autos à Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, da Subsecretaria de Assuntos Administrativos/SE/MS para posterior apreciação pela Consultoria Jurídica SEI 0019393371 - 25000.033893/2017-57 (peça 12, p. 20-22).*

55. *A Consultoria Jurídica apontou diversas fragilidades no objeto do pleito, havendo alertado reiteradamente os gestores quanto a ser “imprescindível que se demonstre que a alteração a ser efetivada por meio da formalização do Termo Aditivo trará benefícios técnicos e econômicos para a Administração, e se fundamentam em regras claras e tecnicamente comprováveis” (peça 12, p. 27), havendo suscitado ao final diversas orientações a serem atendidas previamente à celebração do ajuste e grifado: “**A inobservância das recomendações desta CONJUR/MS implicará a não chancela deste órgão jurídico**” (peça 12, p. 29, grifos no original).*

56. *Em considerações adicionais, a Coordenadora de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios COJUPLI/GLICI/CONJUR-MS apontou que (peça 12, p. 31, grifou-se):*



...deve se avaliar tecnicamente se há vantajosidade na manutenção do referido contrato ainda que se promova a aditivação pretendida, tendo em vista que caso o método SKU (mais econômico) seja de fato mais adequado ao referido contrato, a continuidade da avença, agora realizando-se o pagamento do "picking" por meio do "Volume Expedido" pode se mostrar desvantajosa para a Administração Pública, podendo até mesmo caracterizar sobrepreço.

10. Recomenda-se, portanto, que a área técnica avalie outras alternativas, inclusive o de rescisão contratual com a realização de novo procedimento licitatório para a contratação dos serviços, tendo em vista que conforme demonstrado no quadro comparativo, **a eleição do método "Volume Expedido" em detrimento do método SKU pode representar um sobrepreço de mais de 17 milhões de reais, apenas de novembro de 2018 até janeiro de 2021.** A providência se torna ainda mais necessária, tendo em vista que a contrato Administrativo 59/2018 foi firmado com vigência de 60 meses, ou seja, permanecerá vigente até 2023.

11. Outrossim, recomenda-se que haja verificação pelo órgão, tendo em vista que o assunto é eminentemente técnico, **se apenas a modificação no item 7.14.8 do Termo de Referência já tem o condão de promover a mudança pretendida pela Administração**, isto é, se não há qualquer outra cláusula que trate acerca da mensuração dos serviços de "picking" e que possam estar em desacordo com o método que se pretende estabelecer.

57. Na Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/4/2021, - SEI 0019952627 / 25000.033893/2017-57 (peça 12, p. 33-36), com a finalidade responder aos questionamentos efetuados pela Consultoria Jurídica, o senhor Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística/SE/MS, afirma, em síntese, que a alteração cogitada na forma de mensuração e pagamento do serviço de picking não iria modificar o objeto do contrato, não sendo capaz de prejudicar o procedimento licitatório, "tendo em vista que todas as empresas concorreram em condições de igualdade frente ao Edital divulgado", havendo considerado ser "natural que no andamento contratual a equipe técnica identifique eventuais disfunções e oportunidades de melhoria, devendo propor otimizações que promovam economia no gasto dos recursos públicos", declarando, ainda, que haveria "vantajosidade para o item alterado", o que restaria comprovado pela Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, que, segundo ele, explicaria (peça 12, p. 35-36):

...detalhadamente os pormenores envolvidos na questão. Segundo os dados, se fossemos pagar pelo método previsto no contrato (WMS), o valor total devido à empresa atualizado até 01/01/2021 é de R\$ 57.729.257,58 (cinquenta e sete milhões, setecentos e vinte e nove mil duzentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e oito centavos), a contraproposta da contratada, por sua vez, representa um "meio-termo", correspondendo a R\$ 18.983.096,10 (dezoito milhões, novecentos e oitenta e três mil noventa e seis reais e dez centavos), calculado por volume expedido, tornando-se assim mais vantajosa ao erário, se comparado ao redigido no contrato.

58. Neste ponto, caberia indagar de que forma seria possível considerar vantajosa para a Administração, sob qualquer aspecto, a aceitação de um "meio termo" que resultaria em alterações dos termos originais do contrato, com base, unicamente, na vontade de dar fim às glosas que vinham sendo efetuadas e atender a pleito apresentado pela contratada, sem a devida análise técnica capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, resultando em possibilidade de pagamento imediato de quase R\$ 19 milhões.

59. Cabe assinalar que, por ocasião da fase de lances do Pregão Eletrônico (PE) 42/2017, ao ser convocada após a desclassificação da licitante que havia apresentado a melhor proposta, a Voetur/VTCLLOG aceitou efetuar ajustes e reduzir o valor em diversos itens de sua planilha de preços, havendo, porém, mantido inalterado o valor originalmente estimado pelo Ministério da Saúde para o item 2.7 que, conforme demonstrado em instrução precedente, era de R\$ 6,43/item.

60. Os elementos colhidos nos autos, até este momento, constituem conjunto de indícios que apontam que a celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 possa, em tese, ter configurado tentativa de perpetração de fraude contratual danosa ao erário.



61. *Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora.*

62. *No caso concreto, verifica-se a presença da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, considerando que o Ministério pode vir, a qualquer momento, efetuar pagamentos decorrentes desse 2º Termo Aditivo.*

63. *Considerando a análise efetuada nesta instrução, conclui-se pela presença dos pressupostos necessários que fundamentam a proposição de que seja adotada medida cautelar, inaudita altera parte, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno/TCU, a fim de determinar que o Ministério da Saúde suspenda os efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, firmado com a empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG, e, especialmente, a execução de qualquer pagamento referente ao subitem 2.7 – **Manipulação de Item para Atendimento (picking)**, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria.*

64. *Em relação ao 1º Termo Aditivo, em instrução precedente considerou-se que não restaria evidente a presença dos elementos alegados nos processos administrativos examinados para motivar o acréscimo de 25% no **item 1 – Transporte**, tendo em vista que (peça 13, p. 5):*

...a transferência de armazéns, que correspondeu ao transporte dos insumos estratégicos que se encontravam no Rio de Janeiro e em Brasília para o depósito da VTC Operadora Logística Ltda. em Guarulhos/SP, já deveria ser considerada esperada e prevista no ajuste original, consoante previsto nos itens 7.14.12.2.5 e 7.14.12.4 do TR (peça 10, p. 90-91 e 100-102).

No mesmo sentido, não se verifica a campanha de imunização da influenza nos anos de 2019 e 2020 como um fato novo que ensejasse a necessidade de alteração qualitativa do contrato, pois se presume que essa campanha já era prevista no âmbito do Ministério da Saúde. A influenza é uma infecção viral aguda, que afeta o sistema respiratório e é de alta transmissibilidade. A estratégia de vacinação contra a influenza foi incorporada no Programa Nacional de Imunizações (PNI) em 1999, com o propósito de reduzir internações, complicações e óbitos na população-alvo (Fonte: <http://www.dive.sc.gov.br/conteudos/publicacoes/Informe%20T%C3%A9cnico%20Influenza%202021.pdf>. Acesso em: 10/8/2021).

65. *Com relação ao impacto decorrente da situação de pandemia, declarada pela Portaria 188/GM/MS, de 3/2/2020, foi considerado, a princípio, apenas com base em matérias publicadas pela mídia, que a movimentação de insumos necessários para o combate à pandemia poderia ter sido substancialmente incrementada.*

66. *Todavia, cabe observar que o enfrentamento à pandemia mobilizou a atuação de diversos entes públicos federais, sendo notável a atuação conjunta das Forças Armadas que utilizaram recursos próprios no transporte e distribuição de insumos críticos de saúde em todo o território nacional, notadamente nas localidades de difícil acesso, o que, por óbvio, desincumbiu o Ministério da Saúde de parte considerável dessas atribuições.*

67. *Ademais, constatou-se que não houve prévia submissão da minuta do 1º Termo Aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, havendo simples juntada aos autos do processo de “Manifestação Jurídica Referencial”, datada de 23/12/2014 – SEI 0018273727 / 25000.033893/2017-57 (peça 20, p. 71-91), ainda que se tivesse em vista que o ajuste pretendido resultaria em aumento de despesa no considerável valor de **R\$ 88.750.000,01**, sem que restasse evidente a vantajosidade dos preços contratados. Assim, encaminha-se proposta de realização de oitiva do Ministério da Saúde para que demonstre de forma circunstanciada as razões que justificaram a celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, pelo qual o item 1 – Transporte teve acréscimo quantitativo de 25%.*

68. *Conforme informações registradas em planilhas extraídas de processos administrativos do*



Ministério da Saúde, datadas de 13/8/2021 (SEI 022198375 e SEI 022198390 – 2500.033893/2017-57), o Contrato 59/2018, desde o início de sua execução, registra despesas empenhadas no montante de **R\$ 598.809.686,04**, havendo sido pago o montante de R\$ 482.251.013,97 e havendo, ainda, sido inscrito em Restos a Pagar (processados e não processados) já pagos o valor de R\$ 18.779.462,20, com R\$ 17.015.197,07 a serem pagos (peça 20, p. 92-103).

69. Constatou-se nos autos do processo SEI 25000.033893/2017-57 que, mesmo após haver efetuado, em 12/8/2021, a aplicação da cláusula de reajuste no Contrato 59/2018, que acresceu **R\$ 66.049.339,57** ao valor anual do contrato, o atual diretor do Departamento de Logística em Saúde/DLOG/SE/MS, encaminhou à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, em 30/8/2021, consulta a respeito da “possibilidade de acréscimo em 50% (cinquenta por cento) ao Contrato 59/2018, firmado com a empresa VTC OPERADORA LOGÍSTICA LTDA” – SEI 0022488537 / 25000.033893/2017-57 (peça 20, p. 65). A medida cogitada que, a princípio, careceria de amparo legal, ao teor do disposto no art. 65 da [Lei 8.666/1993](#), requer a obtenção de esclarecimentos em sede de oitiva.

70. Cabe assinalar que na Nota Técnica 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/8/2021 – SEI 0021682021 / 25000.033893/2017-57 (peça 20, p. 56-61), em que se concluiu pelo indeferimento do pleito de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 59/2018, faz-se referência à existência do processo SEI 25000.130403/2020-65 de fiscalização e acompanhamento do Contrato 58/2019.

71. No documento citado, é informada a existência de dezesseis volumes “nos quais são registradas as ocorrências, notificações enviadas à Contratada e demais documentos inerentes à execução contratual”, havendo menção à existência de 110 processos de glosa. Também há referência de que a Voetur/VTCLOG efetuou “fretamento de aeronaves, bem como a realização de frete internacional (que não estão previstos no objeto do Contrato”, o que motivou a realização de auditoria interna e a autuação de “processo próprio de apuração de eventuais irregularidades, que culminaram na aplicação de vultosas glosas à contratada, ou suspensão temporária de pagamentos por falha no faturamento”. A Nota Técnica registra que a equipe de fiscalização do Ministério da Saúde teria glosado **R\$ 8.473.239,57** em razão de “serviços prestados, mas não amparados no objeto do Contrato 59/2018” (peça 20, p. 60). Tais constatações fundamentam a necessidade de inserção de esclarecimentos adicionais em sede de oitiva.

72. Em relação ao pedido de prorrogação de prazo para atendimento à diligência (peça 19), conclui-se que deva ser considerado prejudicado, em razão da perda parcial do objeto da diligência, cabendo, porém, ser efetuada nova diligência para obtenção de outras informações e documentos tidos por necessários para o prosseguimento do feito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

73. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

77.1 **conhecer da representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

77.2 **adotar medida cautelar**, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de determinar que o Ministério da Saúde suspenda os efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, firmado com a empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG, e, especialmente, a execução de qualquer pagamento referente ao subitem 2.7 – **Manipulação de Item para Atendimento (picking)**, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria;

77.3 **diligenciar** o Ministério da Saúde, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **até quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos, informações e/ou esclarecimentos a respeito do Contrato 59/2018:



a) informe como era realizada, medida e paga a manipulação de itens (picking) em contratos anteriores do Ministério da Saúde ou em outros contratos utilizados como referência para a modelagem dos serviços de manipulação de itens relacionados à armazenagem de Insumos Críticos de Saúde, indicando o respectivo método então adotado;

b) demonstre, por meio de planilhas, fotografias, vídeos e/ou outros meios que evidenciem como deve se dar, na prática, a mensuração e pagamento do subitem **2.7 - Manipulação de Item Para Atendimento (picking)** durante a execução do Contrato 59/2018, feita pelo método SKU (Stock Keeping Unit);

d) apresente planilha demonstrativa atualizada de todos os valores empenhados, pagos e inscritos em restos a pagar, relativos ao Contrato 59/2017, informando, ainda, o valor atual do contrato (anual e para o período de sessenta meses, em que é legalmente admitida a prorrogação) e o valor do saldo contratual ainda existente;

e) relacione as ocorrências de cobranças apresentadas pela Voetur/VTCLLOG por “serviços prestados, mas não amparados no objeto do Contrato 59/2018”, mencionadas nos itens 3.13 a 3.16 da Nota Técnica 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/8/2021 – SEI 0021682021 / 25000.033893/2017-57, informando as providências adotadas pelo Ministério da Saúde e a situação atual desses casos;

f) relacione todas as ocorrências de possíveis descumprimentos dos termos do Contrato 59/2018 pela contratada passíveis da aplicação de sanções contratuais; estejam já concluídas, que ainda se encontrem em fase de apuração ou aguardando pronunciamento conclusivo da autoridade competente, informando a situação atual de cada ocorrência.

77.4 **Alertar** aos gestores que, nos termos do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, o não atendimento a diligência do Relator, no prazo fixado e sem causa justificada, sujeita os responsáveis à penalidade de multa.

77.5 Realizar a **oitiva** do Ministério da Saúde, com amparo no art. 276, § 3º, c/c art. 250, inciso V, todos do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar deferida e, ainda, quanto aos seguintes pontos relativos ao Contrato 59/2018:

a) demonstre de forma circunstanciada as razões que justificaram a celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, pelo qual o **item 1 – Transporte** teve acréscimo quantitativo de 25%, tendo em vista a não submissão da minuta à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, havendo simples juntada aos autos do processo SEI 25000.033893/2017-57 de “Manifestação Jurídica Referencial”, datada de 23/12/2014, ainda que se tivesse em vista que o ajuste pretendido resultaria em aumento de despesa no considerável valor de **R\$ 88.750.000,01**, sem que restasse evidente a vantajosidade dos preços contratados, conforme indicado no item “D” do Parecer 3555/2014/COGEAJUR/CONJUR-MS/CGU/AGU/msm;

b) relacione e informe a situação de sindicâncias e processos administrativos disciplinares, caso existentes, instaurados em face da existência de indícios de irregularidades na execução do Contrato 59/2018, particularmente, mas não de forma exclusiva, em relação à celebração do 2º Termo Aditivo, em vista da possível tentativa de perpetração de fraude contratual, cabendo justificar, se for o caso, a não adoção de tais providências;

c) justifique a ora cogitada celebração de novo termo aditivo ao Contrato 59/2018, mediante a qual se pretende efetuar acréscimo de 50% ao valor contratual, medida que, a princípio, careceria de amparo legal, ao teor do disposto no art. 65 da [Lei 8.666/1993](#);

d) demais informações que julgar necessárias; e

e) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato.



77.6 Considerando a possibilidade de **construção participativa das deliberações** deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, referente aos **comentários dos gestores** (no que se aplica a representações e denúncias):

a) **solicitar** ao Ministério da Saúde, caso queira, no prazo de **quinze dias**:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pelo Ministério da Saúde para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

a.2) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos caso o Tribunal venha a declarar a nulidade do Contrato 59/2018;

b) **alertar** o Ministério da Saúde, **com relação à construção participativa de deliberações**, de que:

b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção.

77.7 realizar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a **oitiva** da empresa VTC Operadora Logística Ltda. (“VTCLOG”) - (CNPJ 24.893.687/0001-08), para, no prazo de **até quinze dias**, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes no subitem 72.5 retro, assim como sobre os pressupostos da cautelar adotada.

77.8 **Determinar** ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992, que, **no prazo de até cinco dias**, conceda aos Auditores Federais de Controle Externo indicados pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) do TCU, por prazo indeterminado até a resolução de mérito deste processo, acesso integral aos processos SEI 25000.033893/2017-57, 25000.197812/2019-16, 25000.160312/2019-11, 25000.197812/2019-16, 25000.130403/2020-65 e 25000.130403/2020-65, aos quais devem ser adicionados todos os outros já autuados ou que venham a ser autuados futuramente que digam respeito ao Contrato 59/2018;

77.9 considerar prejudicado o pedido de prorrogação de prazo para atendimento à diligência (peça 19), em razão da perda parcial do objeto da diligência; e

77.10 **encaminhar** cópia da presente instrução ao Ministério da Saúde e à VTCLOG, a fim de subsidiar as manifestações requeridas.”

10. Por meio de despacho exarado em 9/9/2021, foi concedida medida cautelar os moldes propostos pela unidade técnica (peça 25).

É o relatório.



VOTO

Trata-se de representação referente a possíveis irregularidades na formalização de termo aditivo ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG (peça 20, p. 1-11).

2. O contrato tem por objeto a prestação de “serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) do Ministério, incluindo as atividades de Modernização Administrativa e Operação das Cadeias de Armazenamento e Distribuição desses insumos, sendo os serviços contratados sob demanda, e sem disponibilização de mão de obra exclusiva” (peça 9).

3. Originalmente, o Contrato 59/2018 apresentava a seguinte situação (peça 9):

Vigência: 9 de julho de 2018 a 9 de julho de 2023.

Objeto da contratação:

Item/Descrição	Mensal (R\$)	Anual (R\$)	60 Meses (R\$)
1 - Transporte	5.916.666,67	71.000.000,01	355.000.000,05
2 - Armazenamento	2.166.666,66	26.000.000,00	130.000.000,00
Total	8.083.333,33	97.000.000,01	485.000.000,05

4. Em 24/2/2021, mediante o primeiro termo aditivo, houve o acréscimo de 25% ao valor do item 1 - Transporte, no valor de R\$ 17.750.000,00, equivalente a 18,29% do valor anual do Contrato 59/2018 (peça 11, p. 18-19).

5. Em 24/5/2021, mediante o segundo termo aditivo, houve a alteração da redação do subitem 7.14.8 do anexo I do termo de referência (TR) vinculado ao edital e ao contrato (peça 12, p. 42-43).

6. Consoante os representantes, o segundo termo aditivo altera a metodologia de aferição dos serviços executados, abandonando o conceito de manipulação de “itens” e passando a adotar o conceito de “volume expedido” (peça 1, p. 2). Assim, teria havido “a aceitação pelo Departamento de Logística do Ministério da Saúde de pagamento à empresa de valor 1.800% superior ao recomendado por meio de parecer técnico, o que poderia caracterizar sobrepreço na formalização do segundo termo aditivo” (grifou-se, peças 3 e 7).

7. Por meio de despacho exarado em 9/9/2021, foi concedida medida cautelar nos moldes propostos pela unidade técnica (peça 25) “a fim de determinar que o Ministério da Saúde suspenda os efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, firmado com a empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG, e, especialmente, a execução de qualquer pagamento referente ao subitem 2.7 – Manipulação de Item para Atendimento (picking), até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria”.

8. A seguir esclareço as razões que me levaram a adotar a medida cautelar.

II

9. O segundo termo aditivo tratou do serviço de manipulação de itens (**picking**).

10. Havia a seguinte previsão no termo de referência (peça 10, p. 83):

“7.14.8 MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO

A CONTRATADA deverá disponibilizar equipe para realizar a manipulação dos itens solicitados em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição. A quantidade de manipulações será medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido.” (grifou-se).

11. O serviço também estava previsto no seguinte subitem da planilha de formação de preços:



	2	SERVIÇOS TÉCNICOS DE ARMAZENAGEM E GESTÃO DO CENTRO DE DISTRIBUIÇÃO	Unidade de medida	Quantidade estimada	R\$/unidade	R\$	R\$
	2.7	MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO (PICKING)	Item	600.000	6,43	321.500,00	3.858.000,00

12. Os fiscais do contrato designados pelo Ministério da Saúde vêm glosando os valores referentes aos pagamentos a esse serviço (R\$ 321.500,00 mensais) A razão para tanto são as dúvidas acerca do conceito de “item” a ser utilizado para a medição.

13. Isso porque, em uma interpretação literal, a expressão se referiria ao número de unidades de cada produto (Sistema de Gerenciamento de Armazém “WMS”). Entretanto, ao se utilizar esse critério, verifica-se uma enorme discrepância entre os quantitativos previstos e o realizado.

14. O termo de referência previa 600.000 “itens” por ano, enquanto, no período de novembro/2018 a janeiro/2021, foram manipulados 8.978.112 itens. Em termos de valores, os gastos anuais estimados eram de R\$ 3.858.000,00, ao passo que, pelo executado nesse período de 27 meses, deveriam ser pagos R\$ 57.729.257,58.

15. Tal discrepância de valores sugere duas hipóteses. Ou constou um grande erro na estimativa desse serviço no termo de referência ou a expressão “item” não diz respeito ao quantitativo unitário de cada produto.

16. Por meio da Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, os fiscais do contrato, com a concordância da Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, informaram que a apuração para o pagamento prevista contratualmente seria por insumo unitário manipulado, em que pesem os valores excessivos a serem fixados para os serviços em questão (peça 12, p. 17-19).

17. Como os valores decorrentes desse entendimento se revelaram desproporcionais, o Ministério da Saúde e a contratada iniciaram negociações para se utilizar uma métrica adequada que garantisse o equilíbrio econômico-financeiro da avença.

18. O Ministério da Saúde cogitou a utilização de uma segunda métrica denominada **Stock Keeping Unit (SKU)**. Para essa metodologia, não há nos autos maiores explicações acerca de sua utilização, sendo que a matéria foi objeto de diligência junto ao Ministério da Saúde, cuja resposta ainda está por ocorrer. É certo, entretanto, que se trata de uma metodologia que considera os insumos de forma agregada (**v.g.** por lote, por embalagem ou por tipo de insumo).

19. Por essa metodologia, no período de novembro/2018 a janeiro/2021, teria havido a movimentação de 162.421 itens, no valor de R\$ 1.044.367,03.

20. A respeito, a contratada alegou que a apuração na modalidade **SKU** mostrar-se-ia inviável, pois não representaria o real quantitativo de manipulações de itens realizadas em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição.

21. A empresa propôs, então, que fosse utilizado “volume de transporte” como métrica.

22. Comparando-se as três metodologias, temos o seguinte quadro para o período de novembro/2018 a janeiro/2021 (peça 12, p. 14):

	SKU	Volume Transporte	Unidade de produto	Previsão contratual (27 meses)
Quantidade	162.421	2.952.270	8.978.112	1.350.0000
Valor (R\$)	1.044.367,03	18.983.096,10	57.729.257,58	8.680.500,00

23. Os fiscais do contrato e a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde



concluíram que:

“se fossemos pagar pelo método previsto no contrato (WMS), o valor total devido à empresa atualizado até 01/01/2021 é de R\$ 57.729.257,58 (cinquenta e sete milhões, setecentos e vinte e nove mil duzentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e oito centavos), enquanto pelo método proposto pela Administração, o valor vai para R\$ 1.044.367,03 (um milhão, quarenta e quatro mil trezentos e sessenta e sete reais e três centavos);

A contraproposta da contratada, por sua vez, representa um "meio-termo" entre esses dois métodos, correspondendo a R\$ 18.983.096,10 (dezoito milhões, novecentos e oitenta e três mil noventa e seis reais e dez centavos), calculado por volume expedido, tornando-se assim mais vantajosa ao erário, se comparado ao redigido no contrato.” (Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, peça 12, p. 17-18).

24. Na sequência, em 20/5/2021, o segundo termo aditivo foi assinado, alterando a cláusula 7.14.8 do termo de referência, que passou a vigor nos seguintes termos (grifos apostos na transcrição):

“7.14.8 MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO

A CONTRATADA deverá disponibilizar equipe para realizar a manipulação dos itens solicitados em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição. A quantidade de manipulações será medida pelo volume expedido.” (grifou-se).

III

25. Em que pese a celebração do termo aditivo, a nova gestão do Departamento de Logística do MS (DLOG) apresentou entendimento de que deveria ser utilizada a métrica denominada **SKU** para o serviço (Ofício 218/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/7/2021, peça 12, p. 45-47).

26. A área técnica argumentou que o conceito de “item” mencionado no item 7.14.8 do termo de referência diria respeito à metodologia **SKU**, uma vez que, sempre que há menção ao termo “item” no documento, verifica-se referência ao termo “**Stock Keeping Unit – SKU**”, conforme excertos a seguir (peça 10, p. 100-102):

“7.14.12.4 OPERAÇÕES DE TRANSPORTE ATUALMENTE EXECUTADAS

Estão contempladas neste Termo de Referência diferentes operações de transporte, cada uma com características e serviços específicos:

7.14.12.4.1 OPERAÇÃO COM BASE EM BRASÍLIA

[...]

Quantidade de itens (Stock Keeping Unit - SKUs): em torno de 600.

7.14.12.4.2 OPERAÇÃO COM BASE NO RIO DE JANEIRO

[...]

Quantidade de itens (SKUs): em torno de 200.

7.14.12.4.3 OPERAÇÃO DE TRANSPORTE DE INSUMOS JUDICIAIS

[...]

Quantidade de itens (SKUs): em torno de 2500 (dois mil e quinhentos).”

27. Como a contratada não anuiu a esse entendimento, o Diretor de Logística do Ministério da Saúde proferiu despacho, em 29/7/2021, informando-a sobre a intenção de revogar o segundo termo aditivo (peça 12, p. 48 e 73).

IV

28. Em sua última manifestação, a unidade técnica aponta a fragilidade dos argumentos que embasaram a celebração do segundo termo aditivo. Há uma mera descrição do pleito da contratada e o



singelo argumento de que sua proposta configura um “meio termo”.

29. Não foi feita uma análise quanto a se a métrica adotada para o serviço era a praticada no mercado e tampouco foi efetuada a razoabilidade do preço praticado. Nem sequer foi considerado, por exemplo, como a metodologia de medição proposta se encaixa na linha de execução dos serviços.

30. Digo isso porque a proposta da empresa apresenta dois itens que devem ser realizados em sequência (manuseio do produto e elaboração da nota fiscal):

2.7	MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO (PICKING)	Item	600.000	6,43	321.500,00	3.858.000,00
2.8	EXPEDIÇÃO DE NOTAS DE SAÍDA	NFs	600.000	1,50	75.000,00	900.000,00

31. Ora, a identidade de quantitativos em dois serviços sequenciais induz ao entendimento de que a métrica utilizada em ambos é a mesma. Ou seja, aparentemente, o termo “item” do serviço de manipulação se refere ao conteúdo de uma nota fiscal. Assim, como se pressupõe que uma nota fiscal abranja um conjunto de insumos, o primeiro entendimento da Diretoria de Logística do Ministério da Saúde mostrar-se-ia por demais inadequado, ao considerar que o termo “item” se referia a cada unidade de produto.

32. Ademais, mesmo que assim não fosse, em sendo constatada uma falha significativa no critério de medição, não cabe aos gestores negociar um “meio termo” com a contratada, sob pena de violação do princípio da licitação prévia. O contrato está vinculado ao procedimento licitatório e às condições lá fixadas. Em sendo estas impertinentes para a execução contratual, cabe anular o procedimento e não travar negociações ao arrepio da lei.

33. Destaco que a unidade técnica fez a seguinte observação a respeito do segundo termo aditivo:

“Neste ponto, caberia indagar de que forma seria possível considerar vantajosa para a Administração, sob qualquer aspecto, a aceitação de um “meio termo” que resultaria em alterações dos termos originais do contrato, com base, unicamente, na vontade de dar fim às glosas que vinham sendo efetuadas e atender a pleito apresentado pela contratada, sem a devida análise técnica capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, resultando em possibilidade de pagamento imediato de quase R\$ 19 milhões.

Cabe assinalar que, por ocasião da fase de lances do Pregão Eletrônico (PE) 42/2017, ao ser convocada após a desclassificação da licitante que havia apresentado a melhor proposta, a Voetur/VTCLLOG aceitou efetuar ajustes e reduzir o valor em diversos itens de sua planilha de preços, havendo, porém, mantido inalterado o valor originalmente estimado pelo Ministério da Saúde para o item 2.7 que, conforme demonstrado em instrução precedente, era de R\$ 6,43/item.

Os elementos colhidos nos autos, até este momento, constituem conjunto de indícios que apontam que a celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 possa, em tese, ter configurado tentativa de perpetração de fraude contratual danosa ao erário.” (grifou-se).

34. Em uma análise ainda a ser submetida ao crivo do contraditório, observo haver fundados elementos de que a celebração do segundo termo aditivo não atinge o interesse público, quer por caracterizar fuga ao regular procedimento licitatório, quer por indicar a prática de ato antieconômico para a administração pública.

35. Ademais, embora o Ministério da Saúde tenha manifestado que vai buscar a anulação do contrato, o fato é que este ainda está em vigência. Ou seja, a qualquer momento podem ocorrer pagamentos com base nessa avença.

36. Por outro lado, como os pagamentos referentes aos serviços não estão, segundo os autos, sendo efetuados, eventual suspensão cautelar de futuros pagamentos não afetará a atual situação fática da execução contratual.



41. Desta forma, afastado o perigo na demora reverso, entendi adequada a proposta da unidade técnica para que sejam suspensos os efeitos jurídicos do segundo termo aditivo ao Contrato 59/2018, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria.

42. Outrossim, acolhi a proposta de realização de novas diligências para obtenção de outras informações e documentos necessários para o prosseguimento do feito

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de setembro de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator