

Aviso nº 1215 - GP/TCU

Brasília, 19 de novembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2598/2025 (acompanhado das peças indicadas no subitem 9.4 da referida Deliberação) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 5/11/2025, ao apreciar o TC-042.888/2021-2, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, originária do Ofício 2692/2021 – CPIPANDEMIA, de 5/11/2021, comunicando o encerramento dos trabalhos da comissão, encaminhando cópia do relatório final (Parecer 1/2021 – CPIPANDEMIA) e solicitando informações sobre processos que tratam da empresa VTCLog e sobre a apuração de irregularidades administrativas relacionadas à falta de registros de reuniões para a compra da vacina Covaxin.

Conforme consignado no subitem 9.5 do aludido Acórdão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Senado Federal
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 2598/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 042.888/2021-2.
- 1.1. Apenso: 040.411/2023-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Senador Omar Aziz, então presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia de Covid-19, mediante o Ofício 2692/2021 – CPIPANDEMIA, de 5/11/2021, comunicando o encerramento dos trabalhos da comissão, encaminhando cópia do relatório final (Parecer 1/2021 – CPIPANDEMIA) e solicitando informações sobre processos que tratam da empresa VTCLog e sobre a apuração de irregularidades administrativas relacionadas à falta de registros de reuniões para a compra da vacina Covaxin;

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

9.1. levantar o sobrestamento da apreciação destes autos, determinado no item 9.6 do Acórdão 837/2022-Plenário;

9.2. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.3. informar ao Presidente do Senado Federal, senador Dalvi Alcolumbre, que:

9.3.1. quanto à contratação da vacina Covaxin:

9.3.1.1. esta Corte de Contas tratou, no âmbito do TC 006.789/2021-8, de representação sobre possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152, contra a covid-19, em que os responsáveis foram instados a se manifestar sobre as seguintes irregularidades: a) OVS Importadora Ltda. (nova denominação da antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e Century Comércio e Distribuição Ltda.: (i) apresentação de procuração forjada/adulterada que culminou na celebração do Contrato 29/2021 e (ii) apresentação de *proforma invoices* (notas de pagamento emitidas pela contratada) em desacordo com os termos do contrato; b) Bharat Biotech International Limited: apresentação direta/indireta de *proforma invoices*, todas em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde; c) Regina Célia Silva Oliveira, fiscal do Contrato 29/2021: emissão de autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação e tendo sido tempestivamente alertada dessas irregularidades por outros servidores do Ministério da Saúde; d) Roberto Ferreira Dias, então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (MS): endossou a autorização emitida pela fiscal do contrato para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação; e e) Antônio Elcio Franco Filho, então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde: pelo tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin, baseado em várias evidências (ex. no momento da assinatura do contrato, 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial; o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses; no intervalo de

apenas nove dias, deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais, antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto);

9.3.1.2. após análise das defesas, o TCU julgou o mérito, por meio do Acórdão 1.179/2025-TCU-Plenário, em que conheceu da representação e, no mérito, a considerou procedente; considerou revel a empresa OVS Importadora Ltda. (nova denominação da antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.), declarando sua inidoneidade, pelo período de quatro anos, para participar de licitação na administração pública federal, ou por ela ser contratada, estendendo-se a penalidade às contratações e licitações realizadas pela administração pública de estados, Distrito Federal e municípios, em que haja aporte de recursos federais; excluiu a empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. da relação processual; acatou as razões de justificativa apresentadas pela empresa Bharat Biotech International Limited; e rejeitou as razões de justificativa apresentadas por Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Elcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos: Regina Célia Silva Oliveira - R\$ 30.000,00; Roberto Ferreira Dias - R\$ 40.000,00; e Antônio Elcio Franco Filho - R\$ 70.000,00;

9.3.1.3. foram opostos embargos de declaração com efeitos infringentes contra o acórdão mencionado no item anterior, por Antônio Elcio Franco Filho e por Regina Célia Silva Oliveira, os quais se encontram pendentes de julgamento;

9.3.2. quanto a possíveis irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG:

9.3.2.1. este Tribunal, no TC 025.828/2021-5, tratou de representação em que foram identificados os seguintes achados: a) quanto à celebração do primeiro termo aditivo, foram apontadas ocorrências relacionadas, em síntese, à fragilidade na justificativa da necessidade do aditivo e na comprovação de sua vantajosidade, além da falta de submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde; b) a respeito da execução do contrato, foram mencionadas irregularidades referentes à glosa de valores por cobrança a maior referente a suposto fretamento de aeronave, para transporte de uma usina de oxigênio e distribuição de vacinas para o combate à covid-19; e c) acerca segundo termo aditivo, que tratou do serviço de manipulação de itens (*picking*), a irregularidade apontada residiu no fato de que foram promovidas negociações diretas com a contratada, quanto ao valor a ser cobrado por esse serviço, visto que se verificou impertinência das regras estabelecidas no termo de referência e, em vez de anular o procedimento, estabeleceram-se negociações ao arrepio da lei;

9.3.2.2. o TCU, após ouvir os responsáveis em sede de contraditório, julgou o processo, no mérito, por meio do Acórdão 651/2023-TCU-Plenário, mediante o qual conheceu da representação, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente; acatou as razões de justificativa da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG; rejeitou as razões de justificativa apresentadas por Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho, aplicando-lhes multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; inabilitou Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função e confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos; determinou autuação de quatro processos apartados, sendo duas representações e duas tomadas de contas especiais; e determinou retenção cautelar de valores à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLOG, relacionados ao fretamento de aeronaves e à operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, até deliberação de mérito do TCU nas tomadas de contas especiais que determinou autuar;

9.3.2.3. em pedidos de reexame interpostos por Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho, esta Corte de Contas decidiu, mediante Acórdão 1.861/2024-TCU- Plenário, negar provimento ao recurso do primeiro responsável e dar provimento ao recurso do segundo, tornando insubsistente a multa que lhe fora imputada por meio do acórdão recorrido, estando o processo, atualmente, com atestado de trânsito em julgado e com exame para fins de encerramento.

9.3.3. quanto à execução do Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde e a VTCLLog;

9.3.3.1. no âmbito do processo de acompanhamento TC 037.065/2019-0, este Tribunal verificou que a empresa descumpriu os termos contratados, ao não disponibilizar acesso ao Ministério da Saúde aos softwares de gestão de *armazéns WMS - Warehouse Management System* e de gerenciamento de transporte *TMS - Transportation Management System*, que seriam condições necessárias para fazer a adequada gestão e fiscalização do contrato;

9.3.3.2. após promover audiências dos gestores acerca da irregularidade descrita no item anterior, o TCU julgou o mérito, mediante Acórdão 1.161/2024-TCU-Plenário, considerando revel Roberto Ferreira Dias, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; acolhendo as razões de justificativa de Katiane Rodrigues Torres; rejeitando as razões de justificativa de Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; e dando ciência ao Ministério da Saúde que a Portaria GM/MS 78/2006 estava em desconformidade com os normativos expedidos pelo órgão central do Sistema SISG que tratam da gestão e fiscalização de contratos;

9.3.3.3. o processo TC 037.065/2019-0, após as devidas notificações, foi encerrado.

9.4. remeter cópia dos Acórdãos 1.179/2025-TCU-Plenário, 651/2023-TCU-Plenário, 1.861/2024-TCU-Plenário e 1.161/2024-TCU-Plenário, acompanhados dos respectivos relatórios e votos, ao Presidente do Senado Federal, para subsidiar as informações aqui prestadas;

9.5. considerar a presente solicitação integralmente atendida, nos termos do art. 17, incisos I e II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.6. dar ciência desta deliberação ao Presidente do Senado Federal; e

9.7. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/11/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2598-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

VOTO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo senador Omar Aziz, então presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia de Covid-19, por meio do Ofício 2692/2021 – CIPANDEMIA, de 5/11/2021. No expediente, o parlamentar encaminhou o relatório final dos trabalhos para a adoção das providências cabíveis e solicitou informações sobre processos que tratam da empresa VTCLLog, além da apuração de irregularidades administrativas relacionadas à falta de registros de reuniões para a compra da vacina Covaxin.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), em análise inicial, propôs o conhecimento da solicitação, delimitando os pedidos ao fornecimento de informações sobre os TCs 025.828/2021-5 e 037.065/2019-0, e à questão da fiscalização sobre a contratação da vacina Covaxin, incluindo a ausência de registros de reuniões.

3. Verificou-se que o TC 006.789/2021-8 (representação, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler) já englobava as principais questões do relatório da CPI sobre a Covaxin, inclusive a falta de registros das reuniões. Assim, propôs-se informar ao solicitante sobre o andamento desse processo e que o resultado seria comunicado após a decisão de mérito.

4. Quanto ao TC 025.828/2021-5 (representação, também de relatoria do Ministro Benjamin Zymler), referente a irregularidades em aditivos ao Contrato 59/2018 do Ministério da Saúde com a VTCLLog, propôs-se informar sobre a cautelar concedida (Acórdão 2.178/2021-TCU-Plenário) e o andamento do processo, com comunicação posterior do mérito.

5. Em relação ao TC 037.065/2019-0 (acompanhamento, de relatoria do Ministro Augusto Nardes), que também fiscalizava o Contrato 59/2018 (VTCLLog) sob diversos aspectos, propôs-se informar sobre a deliberação já proferida (Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário), incluindo determinações, ciências e a constituição de processo apartado, bem como sobre o andamento e a futura comunicação do mérito.

6. Acolhendo tais propostas, este Tribunal, por meio do Acórdão 837/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, conheceu da solicitação e determinou o sobrestamento destes autos até a decisão de mérito nos TC 006.789/2021-8, 025.828/2021-5 e 037.065/2019-0.

7. Na instrução à peça 29, em 29/9/2025, a AudSaúde informa que todos os três processos mencionados tiveram seus méritos apreciados, propondo o levantamento do sobrestamento para atendimento final da solicitação.

8. A unidade detalha as decisões proferidas: no TC 006.789/2021-8 (Covaxin). O Acórdão 1.179/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, considerou a representação procedente, declarou a inidoneidade da empresa OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa), acatou justificativas da Bharat Biotech e rejeitou as de Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Elcio Franco Filho, aplicando-lhes multas individuais. Os embargos de declaração opostos por dois dos responsáveis estão pendentes de julgamento.

9. No TC 025.828/2021-5 (VTCLLog - Aditivos), o Acórdão 651/2023-Plenário, também de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, julgou a representação parcialmente procedente; acatou justificativas da VTCLLog; rejeitou as de Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho, aplicando-lhes multa; inabilitou Roberto Ferreira Dias; determinou a autuação de quatro processos apartados, em duas representações e duas tomadas de contas especiais e determinou retenção cautelar de valores. Pedidos de reexame foram julgados pelo Acórdão 1.861/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge

Oliveira, negando provimento ao recurso de Roberto Dias e dando provimento ao de Alex Marinho, tornando a multa insubsistente. O processo transitou em julgado.

10. No TC 037.065/2019-0 (VTCLLog - Acompanhamento Contrato 59/2018), que apurou o descumprimento contratual pela não disponibilização dos softwares WMS e TMS pela VTCLLog, o Acórdão 1.161/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, após audiências dos gestores, considerou revel Roberto Ferreira Dias; acolheu as justificativas de Katiane Rodrigues Torres e rejeitou as dos gestores Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando, excepcionalmente, de aplicar-lhes multa, e deu ciência ao Ministério da Saúde sobre desconformidade normativa. O processo foi encerrado.

11. Com base nessas decisões de mérito e no art. 17, incisos I e II, da Resolução-TCU 215/2008, a unidade instrutora propõe informar ao Presidente do Senado Federal o teor das deliberações proferidas nos três processos (Acórdãos 1.179/2025-Plenário, 651/2023-Plenário, 1.861/2024-Plenário e 1.161/2024-Plenário), remeter cópias das peças pertinentes, considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar os presentes autos.

12. Preliminarmente, conheço da presente solicitação do Congresso Nacional, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008, uma vez que foi formulada pelo Senador Omar Aziz, na condição de Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia, colegiado legitimado para tanto.

13. Quanto ao mérito, concordo com a proposta de encaminhamento da unidade instrutora. Conforme detalhado no relatório precedente, as informações e providências requeridas pela CPI da Pandemia foram objeto de processos específicos no âmbito desta Corte de Contas.

14. A apuração de possíveis irregularidades na aquisição da vacina Covaxin, incluindo a questão da ausência de registros formais de reuniões mencionada pela CPI, foi abordada no TC 006.789/2021-8. O mérito dessa representação foi apreciado por meio do Acórdão 1.179/2025-Plenário, que resultou na declaração de inidoneidade de empresa e na aplicação de multas a gestores, encontrando-se pendentes de julgamento apenas embargos de declaração opostos.

15. Em complemento ao que sugere a unidade especializada, informo que, na sessão ordinária do Plenário realizada em 8/10/2025, com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-006.789/2021-8, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jorge Oliveira. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 12/11/2025.

16. As solicitações de informação sobre os processos TC 025.828/2021-5 e TC 037.065/2019-0, ambos relacionados a contratações da empresa VTCLLog pelo Ministério da Saúde, também podem ser atendidas. O TC 025.828/2021-5, que cuidou de representação sobre aditivos contratuais, teve seu mérito julgado pelo Acórdão 651/2023-Plenário, com posterior apreciação de recursos pelo Acórdão 1.861/2024-Plenário, tendo o processo transitado em julgado. Já o TC 037.065/2019-0, referente ao acompanhamento da execução do Contrato 59/2018, foi apreciado no mérito pelo Acórdão 1.161/2024-Plenário e posteriormente encerrado.

17. Desse modo, tendo em vista que os processos mencionados já tiveram seus méritos apreciados por este Tribunal, abordando as questões levantadas pela CPI da Pandemia, a presente Solicitação do Congresso Nacional pode ser considerada integralmente atendida, nos termos do art. 17, incisos I e II, da Resolução-TCU 215/2008.

18. Impõe-se, portanto, levantar o sobrestamento determinado pelo item 9.6 do Acórdão 837/2022-Plenário, comunicar ao Presidente do Senado Federal as conclusões alcançadas nos TCs 006.789/2021-8, 025.828/2021-5 e 037.065/2019-0, encaminhar cópia das deliberações pertinentes e, por fim, arquivar estes autos.



Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 042.888/2021-2 [Apenso: TC 040.411/2023-0]
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde
Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI) DA PANDEMIA DE COVID-19. ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO FINAL. SOLICITAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS E DE INFORMAÇÕES SOBRE PROCESSOS EM CURSO NO TCU RELACIONADOS A IRREGULARIDADES NA AQUISIÇÃO DA VACINA COVAXIN (TC 006.789/2021-8) E EM CONTRATOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM A EMPRESA VTCLOG (TC 025.828/2021-5 E TC 037.065/2019-0). SOBRESTAMENTO DOS AUTOS DETERMINADO PELO ACÓRDÃO 837/2022-PLENÁRIO ATÉ O JULGAMENTO DE MÉRITO DOS PROCESSOS CONEXOS. SUPERVENIÊNCIA DAS DECISÕES DE MÉRITO NOS TRÊS PROCESSOS. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO. ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES E DAS DELIBERAÇÕES PROFERIDAS AO SOLICITANTE. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 29), que contou com a anuência do corpo diretivo (peça 30):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 2692/2021 - CPI PANDEMIA, de 05/11/2021 (**peça 2**), por meio do qual o Exmo.Sr. Senador Omar Aziz, que ocupava a presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia, comunicou o encerramento dos trabalhos da comissão e encaminhou, em meio físico e digital, cópia do relatório final, denominado Parecer 1/2021 - CPI PANDEMIA, para que esta Corte de Contas adotasse as providências que considerasse pertinentes. Adicionalmente, solicitou informação sobre processos autuados neste Tribunal que (i) versavam sobre a contratação da empresa de logística VTCLog (TC 025.828/2021-5 e TC 037.065/2019-0) e (ii) avaliasse violações administrativas relacionadas à falta de registros de reuniões realizadas para aquisição da vacina indiana Covaxin.

HISTÓRICO

2. Na instrução inicial, peça 9, foi proposta admissibilidade da solicitação com delimitação dos seguintes pedidos: a) fiscalização sobre a contratação da vacina Covaxin e b) informação sobre processos autuados neste Tribunal (TC 025.828/2021-5 e TC 037.065/2019-0).

3. Quanto à solicitação de fiscalização sobre a contratação da vacina Covaxin, verificou-se que o processo de representação de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, TC 006.789/2021-8, englobava as principais questões inseridas no relatório final da CPI da Pandemia no que se refere à contratação dessa vacina, abordando, inclusive, aspectos relacionados à suposta ausência de

registros de reuniões durante as negociações concernentes à aquisição do imunizante. Por essa razão, sugeriu-se que o Tribunal informasse, ao presidente do Senado, que o processo em comento tinha o escopo mencionado e encontrava-se em andamento, motivo pelo qual seria dada notícia quanto ao seu resultado, quando fosse apreciado no mérito.

4. Sobre informação do TC 025.828/2021-5, da relatoria do Ministro Benjamin Zymmler, que tratava de representação protocolada por parlamentares do Senado Federal sobre indícios de irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde e a VTCLog, para prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS), foi proposta comunicação ao presidente do Senado Federal, no sentido de que havia sido concedida cautelar pelo relator, posteriormente referendada pelo Plenário (Acórdão 2.178/2021-Plenário), para suspender os efeitos jurídicos (i) do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 e (ii) de qualquer pagamento referente ao subitem 2.7 - Manipulação de Item para Atendimento (*picking*), até que o Tribunal julgasse o mérito da matéria. Adicionalmente, deliberou-se que fosse informado que o processo se encontrava em andamento, em etapa de audiências, e, assim que fosse apreciado o mérito, seria dada notícia de seu resultado.

5. Por fim, quanto à informação do TC 037.065/2019-0, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, que se tratava de acompanhamento autuado com a finalidade de fiscalizar diversos aspectos relacionados ao Contrato 59/2018 (também objeto do TC 025.828/2021-5), a saber: a) se o Ministério havia estruturado processo adequado para quantificar e monitorar os benefícios almejados com o referido contrato; b) se havia economicidade, eficácia e ganhos de eficiência administrativa em sua execução; c) se havia sido adequada a metodologia adotada para 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; d) se houve cumprimento do subitem 9.5 desta última decisão, referente à possibilidade de contratação de seguro, por parte da aludida Pasta, tendente à indenização dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) armazenados; e) verificação da situação dos aditivos e apostilamentos realizados e em andamento no âmbito do referido contrato.

6. Em relação a esse processo, foi proposta informação, ao presidente do Senado Federal, que o TCU, por meio do Acórdão 2.752/2021-Plenário, i) havia considerado atendidas as determinações constantes dos subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão 2.234/2019-Plenário; ii) tinha autorizado constituição de processo apartado de representação, para verificar os quantitativos de Insumos Críticos de Saúde (ICS) transportados no âmbito do Contrato 59/2018, a partir de 2019, e como haviam sido aferidos e pagos; iii) havia expedido diversas determinações e ciências ao Ministério da Saúde, em face das irregularidades identificadas até o momento; e iv) tinha determinado realização de oitiva e de diligência junto à referida Pasta. Além disso, que foi também comunicado que o processo estava em andamento e que, após sua apreciação de mérito, dar-se-ia notícia de seu resultado.

7. As propostas foram ratificadas, mediante Acórdão 837/2022 - Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, peça 12, que deliberou, no item 9.6, por sobrestar a apreciação deste processo, até decisão de mérito dos TCs 006.789/2021-8, 025.828/2021-5 e 037.065/2019-0.

EXAME TÉCNICO

8. Registra-se inicialmente que todos os TCs 006.789/2021-8, 025.828/2021-5 e 037.065/2019-0 tiveram apreciação de mérito. Por essa razão, propõe-se levantar o sobrestamento da apreciação deste processo para dar impulso processual e finalizar a apreciação destes autos.

TC 006.789/2021-8

9. O processo em tela tratou de representação sobre possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152, contra a covid-19, produzida pelo laboratório Bharat Biotech International Limited (BBIL), representado pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atualmente denominada ‘OVS Importadora Ltda.’).

10. As irregularidades sobre as quais os responsáveis foram instados a se manifestar foram:

10.1. OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e

Century Comércio e Distribuição Ltda.: (i) em articulação com empresa intermediária estrangeira (Envixia), apresentaram procuração forjada/adulterada, que culminou na celebração do Contrato 29/2021, para dotar a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. De poderes que não tinham sido outorgados formalmente pela fabricante da vacina Covaxin, a Bharat Biotech; e (ii) apresentação de *Proforma Invoices* (notas de pagamento emitidas pela contratada) em desacordo com os termos do contrato, prevendo irregularmente pagamento antecipado, inclusão de valores equivocados de número de doses, fretes e seguros, bem como destinação do pagamento para uma empresa terceira, sem relação contratual e com fortes indícios de ser uma empresa de fachada, localizada em Singapura;

10.2. Bharat Biotech International Limited: (i) apresentação direta/indireta de *Proforma Invoices*, todas em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde;

10.3. Regina Célia Silva Oliveira, fiscal do Contrato 29/2021: (i) ter emitido autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, anuindo com o embarque das vacinas, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação (destinação de pagamentos a pessoa jurídica estranha à relação contratual, quantitativo de doses inferior ao contratado, valores equivocados de seguros, fretes e de preço unitário), e tendo sido tempestivamente alertada dessas irregularidades por outros servidores do Ministério da Saúde;

10.4. Roberto Ferreira Dias, então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (MS): (i) ter endossado a autorização emitida pela fiscal do contrato para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação (destinação de pagamentos a pessoa jurídica estranha à relação contratual, quantitativo de doses inferior ao contrato, valores equivocados de seguros, fretes e de preço unitário);

10.5. Antônio Élcio Franco Filho, então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde: (i) tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin em razão de: a) a Covaxin ter sido o último dos produtos a ter licença solicitada (apenas vinte dias antes da contratação) junto à Anvisa; b) no momento da assinatura do contrato, 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial; c) o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses; d) os documentos relativos a essa aquisição receberam a aposição da chancela de 'urgente', situação que não se verificou nos demais contratos; e e) no intervalo de apenas nove dias, o responsável deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais e em quantitativos, mediante o encaminhamento do Ofício 302/2021/SE/GAB/SE/MS, antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto.

11. Por meio do **Acórdão 1.179/2025 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler, o TCU i) **conheceu da representação**, eis que satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no **mérito**, **considerá-la procedente**; ii) considerou **revel a empresa OVS Importadora Ltda. e declarou sua inidoneidade** pelo período de quatro anos para participar de licitação na administração pública federal ou por ela ser contratada, estendendo-se a penalidade às contratações e licitações realizadas pela administração pública de estados, distrito federal e municípios em que haja aporte de recursos federais; iii) **excluiu a empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. da relação processual**; iv) **acatou as razões de justificativa apresentadas pela empresa Bharat Biotech International Limited**; v) **rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Élcio Franco Filho**, aplicando-lhes, individualmente, a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos: Regina Célia Silva Oliveira - R\$ 30.000,00; Roberto Ferreira Dias - R\$ 40.000,00; e Antônio Élcio Franco Filho - R\$ 70.000,00.

12. Antônio Élcio Franco Filho e Regina Célia Silva Oliveira opuseram embargos de declaração com pedido de efeitos infringentes, peças 396 e 401, respectivamente, do TC 006.789/2021-8, que estão, ainda, pendentes de julgamento.

13. Os incisos I e II do artigo 17 da Resolução do TCU 215/2008 estabelecem, respectivamente, que a solicitação do Congresso Nacional é considerada integralmente atendida, I) no caso de solicitação de informação, com o encaminhamento de informações, peças e documentos requeridos

e, se for o caso, do primeiro posicionamento do Tribunal antes de eventuais recursos, e, II) no casos de solicitação de fiscalização, com o encaminhamento do resultado dos trabalhos realizados e demais peças julgadas pertinentes, bem como do primeiro posicionamento do Tribunal antes de eventuais recursos ou de eventual conversão em tomada de contas especial. A leitura de ambos os dispositivos permite concluir que o primeiro posicionamento do Tribunal, antes de recursos, é suficiente para considerar a solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida.

14. Nesse sentido, entende-se que, em relação à solicitação de fiscalização sobre a contratação da vacina Covaxin, para que possa ser considerada integralmente atendida, deverá ser informado ao Presidente do Senado Federal, em conjunto com o inteiro teor da deliberação a seguir mencionada, que:

14.1. No **TC 006.789/2021-8**, que **tratou de representação sobre possíveis irregularidades na aquisição**, pelo Ministério da Saúde (MS), da **vacina Covaxin/BBV152**, contra a covid-19, os responsáveis foram instados a se manifestar sobre as seguintes irregularidades: a) **OVS Importadora Ltda.** (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e **Century Comércio e Distribuição Ltda.**: (i) apresentação de procuração forjada/adulterada que culminou na celebração do Contrato 29/2021 e (ii) apresentação de *proforma invoices* (notas de pagamento emitidas pela contratada) em desacordo com os termos do contrato; b) **Bharat Biotech International Limited**: apresentação direta/indireta de *proforma invoices*, todas em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde; c) **a. Regina Célia Silva Oliveira, fiscal do Contrato 29/2021**: emissão de autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação e tendo sido tempestivamente alertada dessas irregularidades por outros servidores do Ministério da Saúde; d) **Roberto Ferreira Dias, então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (MS)**: endossou a autorização emitida pela fiscal do contrato para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação; e) **Antônio Élcio Franco Filho, então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde**: pelo tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin, baseado em várias evidências (ex. No momento da assinatura do contrato, 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial; o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses; no intervalo de apenas nove dias, deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais, antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto);

14.2. após análise das defesas, o TCU julgou o mérito, por meio do **Acórdão 1.179/2025 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler, nos seguintes termos: i) **conhecer da representação**, eis que satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, **no mérito, considerá-la procedente**; ii) considerar **revel a empresa OVS Importadora Ltda. e declarar sua inidoneidade** pelo período de quatro anos para participar de licitação na administração pública federal ou por ela ser contratada, estendendo-se a penalidade às contratações e licitações realizadas pela administração pública de estados, distrito federal e municípios em que haja aporte de recursos federais; iii) **excluir a empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. da relação processual**; iv) **acatar as razões de justificativa apresentadas pela empresa Bharat Biotech International Limited**; v) **rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Élcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos: Regina Célia Silva Oliveira - R\$ 30.000,00; Roberto Ferreira Dias - R\$ 40.000,00; e Antônio Élcio Franco Filho - R\$ 70.000,00.

14.3. foram opostos embargos de declaração com pedido de efeitos infringentes contra o acórdão mencionado no item anterior, pelos Srs. Antônio Élcio Franco Filho e Regina Célia Silva Oliveira, que se encontram pendentes de julgamento.

TC 025.828/2021-5

15. Tratou-se de representação sobre possíveis irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG. Seus achados foram organizados em três grupos, a saber: 1) primeiro termo aditivo, formalizado para aditar o contrato, com acréscimo de 25% do item 1 - Transporte do Contrato 59/2018, cujo valor passou de R\$ 355.000.000,05 para R\$ 443.750.000,06; 2) execução do contrato; 3) segundo termo aditivo, que tratou do serviço de manipulação de itens (*picking*), que era realizado para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição.

16. Sobre o primeiro conjunto de achados foram apontadas as seguintes ocorrências: a) ausência de motivação para o acréscimo realizado de R\$ 88.750.000,01, uma vez que se considerou haver, ao final de outubro de 2020, um saldo contratual de R\$ 67.484.909,14, quando o saldo realmente existente seria de R\$ 80.635.416,85; b) ausência de consideração da cláusula contratual de reajuste para fins de estimar o efetivo saldo e a necessidade de aditivo; c) não submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, havendo simples juntada aos autos de ‘Manifestação Jurídica Referencial’, datada de 23/12/2014; d) indicação de justificativas, para o acréscimo, de fatos anteriores à celebração do contrato, que já eram de conhecimento da Administração (transferência de armazéns e campanha de imunização da influenza) e por não haver demonstrado o alegado impacto decorrente da Pandemia da covid-19; e) demonstração da permanência de vantajosidade dos preços contratados, baseada em uma única cotação de preços, obtida junto a potencial fornecedor.

17. Acerca dessas irregularidades, foi ouvido Alex Lial Marinho, então Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, por ter aprovado a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020, que teria justificado a celebração do termo aditivo.

18. Em relação ao segundo conjunto de achados, foram listadas as seguintes irregularidades: a) valor glosado pelo Ministério da Saúde de R\$ 420.842,97, por cobrança a maior referente a suposto fretamento de aeronave, em 17/1/2021, para transporte de uma usina de oxigênio para a cidade de Manaus/AM; b) glosa de R\$ 370.301,81, por valores pagos a maior, referentes a fretamento de aeronaves para distribuição de vacinas para o combate à covid-19.

19. Para responder por tais fatos, foi determinada a audiência de Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde, em razão de ter autorizado fretamento de aeronaves, sem previsão no Contrato 59/2018 para execução desse tipo de despesa, caracterizando contrato verbal, prática vedada por lei; além da falta de comprovação documental de que o alegado fretamento de aeronaves tenha ocorrido de fato. Adicionalmente foi chamada a empresa Voetur/VTCLOG para se manifestar em razão da ausência de comprovação de que teria executado os serviços.

20. Por fim, a respeito do terceiro conjunto de achados, que disse respeito ao segundo termo aditivo, o qual tratou do serviço de manipulação de itens (*picking*), foram ouvidos, em audiência, Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), que assinou o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, e Alex Lial Marinho, que era o então Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde e emitiu despacho favorável ao aditamento. As falhas a eles atribuídas foram: a) ausência de análise tecnicamente fundamentada, dando causa ao aditamento com vantagem em favor da contratada; b) argumentaram que não haveria impacto econômico-financeiro no contrato, mas houve acréscimo de R\$ 18.000.000,00, somente de novembro/2018 a janeiro/2021; e c) consideraram aceitável a adoção de um ‘meio-termo’ entre a proposta da contratada e o entendimento de setores do Ministério, ao arripio do procedimento licitatório.

21. Foi, ainda, realizada a oitiva da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG, pelas seguintes ocorrências: a) celebrou o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018; b) teria feito suposto ‘jogo de planilha’, visto que apresentou proposta com descontos muito significativos em quase todos os serviços, exceto para o serviço de ‘manipulação de item para atendimento (*picking*)’; e c) indícios de conluio entre a empresa e um dos responsáveis pela aprovação do segundo termo aditivo.

22. Em relação ao primeiro grupo de achados, o TCU entendeu que Alex Lial Marinho teria atuado de acordo com as informações que tinha disponíveis, não sendo dele exigível conduta diversa, pois a discrepância do saldo contratual estimada teria decorrido de glosa de determinados valores pelo Ministério da Saúde. Além disso, não era sua competência o encaminhamento da minuta de termo aditivo para a análise da consultoria jurídica. Por tais razões, foi afastada a reprovabilidade de sua conduta para fins de aplicação de sanção.

23. Quanto ao segundo conjunto de achados, a respeito do frete da usina de oxigênio, que teve o valor de R\$ 420.872,97 glosado em função da divergência de quantitativos, a unidade técnica apontou que a empresa contratada não logrou êxito em comprovar que ela mesma teria realizado o transporte interestadual de uma usina de oxigênio do Rio de Janeiro (RJ) a Manaus (AM). Acerca dos fretamentos glosados por pagamento de valor a maior, a unidade técnica concluiu no mesmo sentido de que a documentação apresentada pela contratada não comprovava o alegado fretamento de aeronaves para transporte de vacinas.

24. Diante de tais indícios de dano ao erário, o relator acompanhou a proposta da unidade técnica, endossada pelo Ministério Público junto ao TCU, para que fosse instaurada tomada de contas especial, a fim de apurar os fatos e identificar os responsáveis. Concedeu, ainda, medida cautelar para que o Ministério da Saúde retivesse quantia referente aos valores impugnados. Adicionalmente, acompanhou proposta para que fosse autuada representação com o objetivo de apurar aquisição de sete usinas geradoras de oxigênio, de média vazão, por R\$ 3.680.000,00, com nota fiscal do fabricante emitida no valor de R\$ 503.880,33.

25. Quanto ao terceiro conjunto de achados, que tratou do segundo termo aditivo, relacionado ao serviço de manipulação de itens (*picking*), destaca-se que, inicialmente, os fiscais do contrato, com acordo da Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, entenderam que a apuração para o pagamento desse serviço de *picking* seria por insumo unitário manipulado, valor que se mostraria excessivo (R\$ 57.729.257,58). Com isso, o Ministério iniciou negociação com a contratada e propôs utilização de uma segunda métrica denominada *Stock Keeping Unit* (SKU), medição por produto catalogado a cada pedido expedido (R\$ 1.044.367,03). A contratada alegou que a métrica SKU seria inviável, pois ficaria aquém do real quantitativo de manipulações e, por essa razão, propôs que fosse utilizado o ‘volume de transporte’ como métrica (R\$ 18.983.096,10). Essa contraproposta foi aceita por ser ‘meio-termo’ entre o método SKU e o pagamento por unidade de produto, tornando-se mais vantajosa ao erário, se comparado ao previsto no contrato.

26. No entendimento do relator, o primeiro erro dos gestores foi assumir como verdadeira a premissa baseada na interpretação literal do termo de referência, que levava a um resultado absurdo. Para ‘salvar’ o contrato, os gestores aceitaram a proposta da contratada, que seria o segundo erro dos responsáveis. Esses dois erros levaram à celebração do 2º termo aditivo, que representou o terceiro erro dos responsáveis. Uma vez constatada a falha no critério de medição, não caberia ao gestor negociar um ‘meio termo’ com a contratada, sob pena de violação ao princípio do prévio procedimento licitatório. Como o contrato está vinculado à licitação e às suas regras, se houver verificação de impertinência destas últimas para a execução do contrato, cabe anulação do procedimento e não estabelecer negociações ao arrepio da lei.

27. Apesar de tais falhas, (i) Alex Lial Marinho elaborou nota técnica solicitando a realização do aditivo contratual com base na contraproposta da contratada, por se tratar de um ‘meio-termo’ entre os outros dois métodos disponíveis; e (ii) Roberto Ferreira Dias elaborou nota técnica manifestando-se favoravelmente ao aditivo contratual. Por essa razão, o relator entendeu que esses dois gestores praticaram atos eivados de erros grosseiros, o que justificaria sua responsabilização pessoal, com multa para ambos, e inabilitação de Roberto Ferreira Dias para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de cinco anos.

28. Adicionalmente, como os pagamentos referentes ao *picking*, mesmo depois da revogação do segundo termo aditivo, ocorriam sem disponibilidade de dados para verificação da exatidão dos valores apresentados em cobrança pela contratada, foi determinada autuação de uma representação para sua regular apuração.

29. Como (i) a controvérsia sobre a interpretação da forma de cobrança do *picking* se deu durante a

execução do contrato, e (ii) não houve nenhum elemento indicativo de que ela deixou de apresentar desconto para esse item com o intuito deliberado de obter vantagens indevidas em futuros aditamentos (o que caracterizaria o ‘jogo de planilha’), o relator entendeu, no caso concreto, que não restou caracterizada a fraude ao certame que precedeu o Contrato 59/2018, em decorrência das irregularidades motivadoras da oitiva da contratada.

30. Em face de todo o exposto, o TCU julgou, mediante o **Acórdão 651/2023 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler, nos seguintes termos: 1) **conheceu da representação**, eis que preenchia os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la **parcialmente procedente**; 2) **acatou as razões de justificativa** da empresa **VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG**; 3) **rejeitou as razões de justificativa** apresentadas pelos **Srs. Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho**, aplicando-lhes a **multa** do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 no valor, respectivamente, de R\$ 79.004,53 e de R\$ 50.000,00; 4) **inabilitou Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função e confiança** no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992; 5) **determinou autuação de quatro processos apartados**, sendo (i) duas representações (uma para examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviço ‘2.7 - Manipulação de item para atendimento’ e outra para esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição de sete usinas geradoras de oxigênio) e (ii) duas tomadas de contas especiais (uma para apurar suposto pagamento indevido à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLLOG, a título de fretamento de aeronave, no valor de R\$ 150.157,03; outra para apurar suposto prejuízo de R\$ 6.307.257,15, em razão de operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, sem devida comprovação documental do alegado fretamento de aeronave); 6) determinou **retenção cautelar de valores à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLLOG**, referente ao fretamento de aeronaves (R\$ 150.157,03) e operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid (R\$ 6.307.257,15), até deliberação de mérito do TCU nas tomadas de contas especiais que determinou autuar.

31. Os dois gestores interuseram **Pedidos de Reexame**, que foram julgados, mediante **Acórdão 1.861/2024 - Plenário**, relator Ministro Jorge Oliveira, negando provimento ao recurso de Roberto Ferreira Dias e dando provimento ao recurso de Alex Lial Marinho, tornando insubsistente a multa de R\$ 50.000,00 que lhe fora imputada por meio do Acórdão 651/2023 - Plenário.

32. O processo já conta com atestado de trânsito em julgado, peça 359 do TC 025.828/2021-5, e com exame para fins de encerramento, peça 364 do mencionado processo.

33. Conforme já exposto no parágrafo 13, em caso de a solicitação de informação do Congresso Nacional, ela será considerada integralmente atendida quando do encaminhamento de informações, peças e documentos requeridos e, se for o caso, do primeiro posicionamento do Tribunal antes de eventuais recursos (artigo 17, inciso I, da Resolução do TCU 215/2008). Nos autos em tela, tem-se que o TCU já julgou o mérito do processo sobre o qual foram solicitadas informações e, ademais, já julgou os recursos contra ele interpostos, havendo atestado de trânsito em julgado e manifestação pelo encerramento do processo.

34. Nesse sentido, entende-se que, em relação ao pedido de informação do **TC 025.828/2021-5**, para que esta solicitação seja considerada integralmente cumprida, deverá ser informado, ao Presidente do Senado Federal, em conjunto com o inteiro teor das deliberações a seguir mencionadas, que:

34.1. No processo em questão, que tratou de **representação sobre possíveis irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018**, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG, foram relacionados os seguintes achados: 1) quanto à celebração do **primeiro termo aditivo**, foram apontadas ocorrências relacionadas, em síntese, i) à **fragilidade na justificativa da necessidade do aditivo e na comprovação de sua vantajosidade**, ii) além da **falta de submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica** do Ministério da Saúde; 2) a respeito da **execução do contrato**, foram mencionadas irregularidades referentes à **glosa de valores por cobrança a maior** referente a

suposto fretamento de aeronave, para transporte de uma usina de oxigênio e distribuição de vacinas para o combate à covid-19; 3) acerca **segundo termo aditivo**, que tratou do **serviço de manipulação de itens (picking)**, a irregularidade apontada residiu no fato de que foram promovidas **negociações diretas com a contratada, quanto ao valor a ser cobrado por esse serviço**, visto que se verificou impertinência das regras estabelecidas no termo de referência e, em vez de anular o procedimento, estabeleceram-se negociações ao arrepio da lei;

34.2. o TCU, após ouvir os responsáveis em sede de contraditório, julgou o processo, no mérito, por meio do **Acórdão 651/2023 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler, mediante o qual 1) **conheceu da representação, para julgá-la parcialmente procedente**; 2) **acatou as razões de justificativa da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG**; 3) **rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho** e aplicou-lhes a **multa** do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; 4) **inabilitou Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função e confiança** no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos; 5) **determinou autuação de quatro processos apartados**, sendo duas representações e duas tomadas de contas especiais; 6) determinou **retenção cautelar de valores à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLOG**, relacionados ao fretamento de aeronaves e à operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, até deliberação de mérito do TCU nas tomadas de contas especiais que determinou autuar;

34.3. os Srs. Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho interpuseram **Pedidos de Reexame**, os quais foram julgados, mediante **Acórdão 1.861/2024 - Plenário**, relator Ministro Jorge Oliveira, para negar provimento ao recurso do primeiro responsável e dar provimento ao recurso do segundo, tornando insubsistente a multa que lhe fora imputada por meio do acórdão recorrido; e

34.4. o processo já conta com atestado de trânsito em julgado e com exame para fins de encerramento.

TC 037.065/2019-0

35. Trata-se de processo de acompanhamento para fiscalizar, em relação à execução do Contrato 59/2018, i) se o Ministério da Saúde estruturou adequado processo para quantificar e monitorar os benefícios dele esperados; ii) se a execução do contrato em tela, quando comparado com a contratação anterior do mesmo objeto, apresentava maior economicidade, eficácia e ganho de eficiência; iii) a metodologia adotada quanto à definição dos índices 'Final Aéreo' e 'Final Rodoviário', como critérios para julgamento do preço das propostas das licitantes.

36. Após medidas saneadoras, o TCU prolatou o Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, mediante o qual é possível extrair as seguintes conclusões: 1) o Ministério da Saúde não havia estruturado adequado processo para quantificar e monitorar os benefícios almejados com a execução do Contrato 59/2018; 2) na execução desse contrato, não foram apurados indicadores que permitissem atestar economicidade, eficácia e ganhos de eficiência, em relação à forma anterior de contratação do mesmo objeto; 3) a metodologia de índices 'Final Aéreo' e 'Final Rodoviário', baseada no valor médio do transporte, que serviu de referência para a definição do valor previsto no Contrato 59/2018, não refletia, na prática, os preços dos modais utilizados, observando-se variações expressivas entre os valores médios alcançados por tais índices e os valores efetivamente realizados.

37. Na sequência, a unidade técnica constatou que a contratada descumpriu os termos contratados, visto que não disponibilizou acesso, para o Ministério da Saúde, aos softwares (i) de gestão de armazéns, WMS - Warehouse Management System, e (ii) de gerenciamento de transporte, TMS - Transportation Management System, que seriam condições necessárias para fazer as adequadas gestão e fiscalização do contrato. Em razão dessa verificação, foram realizadas audiências, diligências e oitivas.

38. As audiências foram encaminhadas aos seguintes responsáveis: a) Tiago Pontes Queiroz, Roberto Ferreira Dias e Ridauto Lúcio Fernandes, na condição de diretores do Departamento de

Logística em Saúde (DLOG); e b) Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Fabiane Karwowski e Katiane Rodrigues Torre, na condição de coordenadores da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 e de coordenador-geral da Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGAD), que posteriormente passou a ser denominada de Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG/DLOG/SE/MS).

39. Todos eles foram chamados para se pronunciarem quanto à suposta omissão da empresa contratada em disponibilizar, ao Ministério da Saúde, acesso aos softwares de gestão de armazéns WMS e de gerenciamento de transporte TMS, que deveriam ter passado pela validação do ministério, antes do início da execução contratual. Importante mencionar que a falta de acesso aos softwares WMS e TMS impossibilitou a apuração dos indicadores (i) de atividade, (ii) de performance e (iii) de Acordo de Nível de Serviço, o que, além de contrariar os termos pactuados, inviabilizou a efetiva gestão das operações logísticas pelo DLOG/MS, ficando o controle total desse serviço sob responsabilidade da contratada.

40. Quanto aos responsáveis Tiago Pontes Queiroz, Roberto Ferreira Dias e Ridauto Lúcio Fernandes, não caberia alegação de fragilidade da governança dos contratos, pois isso não justificaria sua omissão em exigir da contratada o cumprimento de suas obrigações contratuais. Além disso, a disponibilização do portal eletrônico na internet pela contratada, para consultas e visualizações de dados, não teve o condão de dispensar o acesso aos softwares WMS e TMS ao Ministério da Saúde, visto que não forneciam dados suficientes que permitissem aferir indicadores de desempenho, pois as informações do portal estavam sujeitas a atualizações constantes, não garantindo, portanto, a integridade dos dados.

41. Destaca-se que Roberto Ferreira Dias deixou transcorrer *in albis* seu prazo de defesa, tendo apenas os outros dois responsáveis apresentado suas razões de justificativa. Assim, em face do exposto, (i) Roberto Ferreira Dias foi considerado revel e (ii) foram rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Tiago Pontes Queiroz e Ridauto Lúcio Fernandes. Além disso, o relator entendeu que deveria considerar, em relação aos responsáveis Roberto Ferreira Dias e Ridauto Lúcio Fernandes, as dificuldades enfrentadas, no exercício diário de funções administrativas, em tempos da Pandemia do Covid 19, pois atuaram durante essa fase. Quanto ao responsável Ridauto Lúcio Fernandes, o relator fez o destaque de que, a partir de sua gestão como diretor do DLOG, passou a ocorrer glosa e aplicação de penalidades à contratada.

42. Adicionalmente, precisavam ser consideradas algumas inconsistências relacionadas aos seguintes aspectos do contrato: 1) diferença de redação entre as exigências ligadas aos softwares de gerenciamento de armazém (WMS) e de gerenciamento de transportes (TMS), pois o WMS não falava da obrigatoriedade de conceder acesso direto, on-line, ao MS, mas apenas a interoperabilidade com os sistemas do Ministério da Saúde; enquanto o TMS estabelecia que poderia ser usado diretamente pela contratante, via internet (on-line), sendo a integração com os sistemas do Ministério apenas uma solução alternativa; 2) a atividade de validação, incluindo dos sistemas computadorizados, seria de responsabilidade da contratada; 3) a avaliação por parte dos fiscais do contrato deveria ser mensal e cobrir apenas o software WMS e o portal.

43. Em face de todas essas considerações, entendeu que haveria rigor excessivo em aplicar-lhes multa.

44. Em relação aos responsáveis Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Fabiane Karwowski e Katiane Rodrigues Torre, será analisada a situação de cada um, de forma separada.

45. No que diz respeito a Henrique da Cunha Mayrinck, não houve indicações de que o responsável em tela, quando do início da execução do contrato, teria efetuado qualquer verificação de que (i) a contratada detinha propriedade ou direitos de utilização de softwares WMS e TMS, e que (ii) estes, se existentes, atenderiam às especificações do termo de referência. Portanto, ele não efetuou a validação dos referidos softwares antes do início da execução do contrato. Além disso, a mera apresentação de um portal na internet não afastava a obrigação da contratada de disponibilizar os softwares de gerenciamento de armazém e de transporte ao Ministério da Saúde. Por tais motivos, suas razões de justificativa foram rejeitadas, mas não lhe foi aplicada multa em razão das mesmas atenuantes listadas no parágrafo 42 acima.

46. Acerca de Alex Lial Marinho, a análise foi no seguinte sentido: a) entendeu que não socorreria ao responsável em tela a alegação de que realizava reuniões quase diariamente com os fiscais do contrato, visto que não tiveram o efeito de impedir pagamentos indevidos à contratada, nem foram verificadas providências para buscar a recuperação desses valores, o que somente passou a ocorrer ante a iminente instalação da CPI da Pandemia pelo Senado Federal; b) adicionalmente, seguiu o entendimento de que não merecia ser acolhido o argumento de que se estaria diante de novo entendimento sobre o software e os indicadores de desempenho, expostos pelos auditores do TCU, pois o Termo de Referência exigia expressamente a utilização de dois softwares de gerenciamento, WMS e TMS, aos quais deveria ser assegurado pleno acesso ao Ministério da Saúde; e também estabelecia indicadores de desempenho e um Acordo de Nível de Serviço, os quais não tinham como ser apurados, pois o MS não dispunha de informações suficientes sobre as operações executadas pela contratada.

47. Em face do exposto, rejeitou suas razões de justificativa. Quanto à sanção, utilizou das mesmas atenuantes constantes no parágrafo 42, em conjunto com o fato de que o gestor em tela teria reorganizado as atividades de fiscalização do Contrato 59/2018, motivo pelo qual deixou de aplicar-lhe multa.

48. Sobre a responsável Fabiane Karwowski, foram rejeitadas suas razões de justificativa pelos seguintes motivos: i) não poderia alegar desconhecimento dos termos do contrato, visto que o edital é 'a lei' da licitação e, dado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, não pode ser alegado seu desconhecimento (artigo 3º da LINDB); ii) não merecia prosperar o argumento de que a contratada teria disponibilizado acesso a consultas e visualizações de dados por meio de um portal eletrônico, pois esse último não dispensava a contratada da obrigação de comprovar que possuía softwares de gerenciamento de armazém (WMS) e de gerenciamento de transportes (TMS), e que estes atendiam às demais exigências do Ministério da Saúde.

49. Apesar disso, as dificuldades enfrentadas pela presente responsável, que assumiu atribuições de gestão e fiscalização do Contrato 59/2018, que já estava em andamento, com problemas para os quais ela não havia concorrido, associado ao fato de que teve atitude resoluta de recusar o pagamento por serviços não comprovados em valores exorbitantes, serviram de circunstâncias atenuantes para afastar dela a aplicação de qualquer sanção.

50. Por fim, foram acolhidas as razões de justificativa apresentadas por Katiane Rodrigues Torres, pois a) a responsável foi a única gestora à frente da CGLOG que adotou medidas concretas em face ao descumprimento das obrigações assumidas pela contratada, relativas à disponibilidade dos softwares WMS e TMS; b) além disso, apesar de ter atuado apenas como substituta eventual na Coordenação-Geral da CGLOG, isso não lhe impediu de agir em conformidade com as atribuições de gestão e fiscalização do Contrato 59/2018.

51. Em relação ao andamento dos trabalhos de atualização da norma interna relativa à gestão e fiscalização de contratos administrativos, considerando que a falta de estabelecimento de atribuições e de responsabilidades distintas dos agentes compromete o exercício eficaz das atividades de gestão e fiscalização contratual, além de indicar assunção deliberada de risco por parte da alta administração, foi determinada ciência ao Ministério Saúde de que a Portaria GM/MS 78/2006 estava em desconformidade com os normativos que tratam da gestão e fiscalização de contratos.

52. Por fim, em razão da Solicitação do Congresso Nacional tratada no TC 042.888/2021-2, foi determinado o envio de cópia do acórdão prolatado ao Presidente do Senado Federal.

53. Com base em tais fundamentos, foi prolatado o **Acórdão 1.161/2024 - Plenário**, relator Ministro Augusto Nardes, nos seguintes termos: a) considerar **revel Roberto Ferreira Dias, deixando**, excepcionalmente, de **aplicar a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; b) **acolher as razões de justificativa de Katiane Rodrigues Torres**; c) **rejeitar as razões de justificativa de Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando**, excepcionalmente, de **aplicar a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; d) **dar ciência ao Ministério da Saúde, que a Portaria GM/MS 78/2006 está em desconformidade com os normativos expedidos pelo**

órgão central do Sistema SISG, que tratam da **gestão e fiscalização de contratos**, uma vez que tal normativo não estabelece as atribuições e responsabilidades individuais dos agentes públicos responsáveis pela gestão e fiscalização contratual, fragilidade que configura assunção deliberada de risco pela alta administração; e) **remeter ao Exmo. Sr. Rodrigo Otávio Soares Pacheco, Presidente do Senado Federal, cópia da decisão**, tendo em vista a deliberação contida no item 9.4 do Acórdão 837/2022-TCU Plenário, do Relator Ministro Vital do Rêgo.

54. Após as devidas notificações, inclusive o Aviso 455-GP/TCU, de 20/6/2024, dirigido ao Presidente do Senado Federal (peça 246 do TC 037.065/2019-0), o processo recebeu despacho de encerramento, peça 266 do TC 037.065/2019-0.

55. Mais uma vez, destaca-se que, em caso de Solicitação do Congresso Nacional, ela será considerada integralmente atendida quando do encaminhamento de informações, peças e documentos requeridos e, se for o caso, do primeiro posicionamento do Tribunal antes de eventuais recursos (artigo 17, inciso I, da Resolução do TCU 215/2008). No caso ora analisado, o TCU já julgou o mérito do processo sobre o qual foram solicitadas informações, bem como já houve manifestação pelo encerramento dos autos.

56. Nesse sentido, entende-se que, em relação ao pedido de informação do **TC 037.065/2019-0**, para que possa ser considerado integralmente atendido, deverá ser informado, ao Presidente do Senado Federal, que:

56.1. o processo em questão, que trata de **acompanhamento da execução do Contrato 59/2018**, verificou que a **contratada descumpriu os termos contratados**, ao **não disponibilizar acesso ao Ministério da Saúde aos softwares de gestão de armazéns WMS - Warehouse Management System e de gerenciamento de transporte TMS - Transportation Management System**, que seriam condições necessárias para fazer a adequada gestão e fiscalização do contrato;

56.2. o TCU, após promover audiências dos gestores acerca dessa irregularidade, julgou seu mérito, mediante **Acórdão 1.161/2024 - Plenário**, relator Ministro Augusto Nardes, para a) considerar **revel Roberto Ferreira Dias, deixando**, excepcionalmente, **de aplicar a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; b) **acolher as razões de justificativa de Katiane Rodrigues Torres**; c) **rejeitar as razões de justificativa de Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando**, excepcionalmente, **de aplicar a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; adicionalmente, d) **dar ciência ao Ministério da Saúde**, que a **Portaria GM/MS 78/2006** estava em **desconformidade com os normativos** expedidos pelo órgão central do Sistema SISG, que tratam da **gestão e fiscalização de contratos**;

56.3. o processo, após as devidas notificações, inclusive o Aviso 455-GP/TCU, de 20/6/2024, dirigido ao Presidente do Senado Federal, recebeu despacho de encerramento.

CONCLUSÃO

57. A presente Solicitação do Congresso Nacional, que foi admitida com delimitação dos seguintes pedidos: a) fiscalização sobre a contratação da vacina Covaxin e b) informação sobre processos autuados neste Tribunal (TC 025.828/2021-5 e TC 037.065/2019-0), estava com sua apreciação sobrestada até decisão de mérito dos TCs 006.789/2021-8, 025.828/2021-5 e 037.065/2019-0. Considerando que foram prolatados acórdãos de mérito nos mencionados processos, propõe-se que seja levantado tal sobrestamento, a fim de que seja dado impulso processual e seja finalizada a apreciação destes autos (parágrafos 2, 7 e 8).

58. O TC 006.789/2021-8, que tratou de representação sobre possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152, contra a covid-19, produzida pelo laboratório Bharat Biotech International Limited (BBIL), representado pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., atualmente denominada 'OVS Importadora Ltda.', convocou os responsáveis para se manifestarem sobre irregularidades relacionadas, em síntese, à i) apresentação de procuração e notas de pagamento (*proforma invoice*) fraudulentas; ii) autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo diante

de irregularidades de fácil verificação; e iii) tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin (parágrafos 9 e 10).

59. Por meio do Acórdão 1.179/2025 - Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, o TCU julgou o processo no mérito, no seguinte sentido: i) conheceu da representação para considerá-la procedente; ii) declarou a inidoneidade da empresa OVS Importadora Ltda.; iii) excluiu a empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. da relação processual; iv) acatou as razões de justificativa da empresa *Bharat Biotech International Limited*; v) rejeitou as razões de justificativa de Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Élcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (parágrafo 11).

60. Os Srs. Antônio Élcio Franco Filho e Regina Célia Silva Oliveira opuseram embargos de declaração com pedido de efeitos infringentes. Tais recursos ainda estão pendentes de julgamento (parágrafo 12).

61. Cabe mencionar que o artigo 17, inciso II, da Resolução do TCU 215/2008 estabelece que a Solicitação do Congresso Nacional é considerada integralmente atendida, no caso de solicitação de fiscalização, quando do encaminhamento do resultado dos trabalhos realizados e demais peças julgadas pertinentes, bem como do primeiro posicionamento do Tribunal, antes de eventuais recursos ou de eventual conversão em tomada de contas especial (parágrafo 13).

62. Nesse sentido, entende-se que, em relação à presente solicitação de fiscalização da contratação da vacina Covaxin, para que possa ser considerada integralmente cumprida, deverá ser informado ao Presidente do Senado Federal, em conjunto com o inteiro teor da deliberação a seguir mencionada, que: I) o TC 006.789/2021-8, que tratou de representação sobre possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152, contra a covid-19, ouviu os responsáveis sobre irregularidades relacionadas a i) apresentação de documentos fraudulentos; ii) aceitação das notas de pagamento com irregularidades de fácil verificação e iii) tratamento preferencial à aquisição da Covaxin; II) após análise das defesas, o TCU julgou o mérito, por meio do Acórdão 1.179/2025 - Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, mediante o qual, dentre outras deliberações, declarou a inidoneidade da empresa OVS Importadora Ltda. e rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Élcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; III) os Srs. Antônio Élcio Franco Filho e Regina Célia Silva Oliveira apresentaram embargos de declaração com pedido de efeitos infringentes contra o acórdão mencionado no item anterior, que se encontram pendentes de julgamento (parágrafo 14).

63. Quanto ao TC 025.828/2021-5, que tratou de representação sobre possíveis irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCL, foram relacionados achados quanto a três grupos, a saber: 1) primeiro termo aditivo; 2) execução do contrato; 3) segundo termo aditivo (parágrafo 15).

64. Quanto ao primeiro grupo, foram apontadas ocorrências relacionadas, em síntese, i) à fragilidade na justificativa da necessidade do aditivo e na comprovação de sua vantajosidade, ii) além da falta de submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde. Em relação ao segundo grupo, foram mencionadas irregularidades referentes à glosa de valores por cobrança a maior relacionada a suposto fretamento de aeronave, para transporte de uma usina de oxigênio e distribuição de vacinas para o combate à covid-19. Por fim, acerca do terceiro grupo, a irregularidade apontada residiu no fato de que foram promovidas negociações diretas com a contratada, quanto ao valor a ser cobrado pelo serviço de *picking*, ao arrepio da lei (parágrafos 16, 18, 25 e 26).

65. Após chamar os responsáveis para se manifestarem em sede de contraditório, o TCU julgou o processo no mérito, mediante Acórdão 651/2023 - Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, nos seguintes termos: 1) conheceu da representação, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente; 2) acatou as razões de justificativa da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG; 3) rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Roberto Ferreira Dias e Alex Lial

Marinho, aplicando-lhes a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 no valor, respectivamente, de R\$ 79.004,53 e de R\$ 50.000,00; 4) inabilitou Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função e confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992; 5) determinou autuação de quatro processos apartados, sendo duas representações e duas tomadas de contas especiais; 6) determinou retenção cautelar de valores à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLLOG, referente ao fretamento de aeronaves e à operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, até deliberação de mérito do TCU nas tomadas de contas especiais que determinou autuar (parágrafo 30).

66. Os gestores condenados interpuseram Pedidos de Reexame, que foram julgados, mediante Acórdão 1.861/2024 - Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira, negando provimento ao recurso de Roberto Ferreira Dias e dando provimento ao recurso de Alex Lial Marinho, tornando insubsistente a multa que lhe fora imputada por meio do Acórdão 651/2023 - Plenário (parágrafo 31).

67. Destaca-se que o processo já conta com atestado de trânsito em julgado e com exame para fins de encerramento (parágrafo 32).

68. Cumpre ressaltar que, em caso de solicitação de informação do Congresso Nacional, ela será considerada integralmente atendida quando do encaminhamento de informações, peças e documentos requeridos e, se for o caso, do primeiro posicionamento do Tribunal, antes de eventuais recursos (artigo 17, inciso I, da Resolução do TCU 215/2008). Como, no presente caso, o TCU já julgou o mérito do processo sobre o qual foram solicitadas informações e, ademais, já julgou os recursos contra ele interpostos, havendo atestado de trânsito em julgado e manifestação pelo encerramento do processo, entende-se que, em relação ao pedido de informação do TC 025.828/2021-5, deverão ser apresentadas as referidas informações ao Presidente do Senado Federal, encaminhando, em conjunto, o inteiro teor das deliberações mencionadas, a fim de que a presente solicitação do Congresso Nacional seja integralmente atendida (parágrafos 33 e 34).

69. Por fim, tem-se o TC 037.065/2019-0, que é um processo de acompanhamento para fiscalizar, em relação à execução do Contrato 59/2018, i) se o Ministério da Saúde estruturou adequado processo para quantificar e monitorar os benefícios dele esperados; ii) se a execução do contrato em tela, quando comparado com a contratação anterior do mesmo objeto, apresentava maior economicidade, eficácia e ganho de eficiência; iii) a metodologia adotada quanto à definição dos índices 'Final Aéreo' e 'Final Rodoviário', como critérios para julgamento do preço das propostas das licitantes (parágrafo 35).

70. O mencionado processo, após medidas saneadoras, recebeu deliberação do TCU, mediante Acórdão 2.752/2021-TCU Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, mediante o qual é possível extrair as seguintes conclusões: 1) o Ministério da Saúde não havia estruturado adequado processo para quantificar e monitorar os benefícios almejados com a execução do Contrato 59/2018; 2) na execução deste contrato, não foram apurados indicadores que permitissem atestar economicidade, eficácia e ganhos de eficiência em relação à forma anterior de contratação do mesmo objeto; 3) a metodologia de índices 'Final Aéreo' e 'Final Rodoviário', baseada no valor médio do transporte, que serviu de referência para a definição do valor previsto no Contrato 59/2018, não refletia, na prática, os preços dos modais utilizados, observando-se variações expressivas entre os valores médios alcançados por tais índices e os valores efetivamente realizados (parágrafo 36).

71. Na sequência, houve constatação, pela unidade técnica, de que a contratada havia descumprido os termos contratados, visto que não disponibilizou acesso, para o Ministério da Saúde, aos softwares de gestão de armazéns, WMS - Warehouse Management System, e de gerenciamento de transporte, TMS - Transportation Management System, que seriam condições necessárias para fazer a adequada gestão e fiscalização do contrato. Em razão dessa verificação, foram realizadas audiências, diligências e oitivas (parágrafo 37).

72. Depois de finalizadas as oitivas, o TCU concluiu o processo de acompanhamento, por meio do Acórdão 1.161/2024 - Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, que, dentre outras deliberações, i) considerou revel Roberto Ferreira Dias, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; ii) acolheu as razões de justificativa de Katiane Rodrigues

Torres; e iii) rejeitou as razões de justificativa de Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (parágrafo 53).

73. Após as devidas notificações, o processo recebeu despacho de encerramento. (parágrafo 54).

Nesse sentido, com fulcro no artigo 17, inciso I, da Resolução do TCU 215/2008, propõe-se que, em relação ao pedido de informação do TC 037.065/2019-0, para que seja considerado integralmente cumprido, deverá ser informado, ao Presidente do Senado Federal, que i) o processo em questão, que trata de acompanhamento da execução do Contrato 59/2018, verificou que a contratada descumpriu os termos contratados, ao não disponibilizar acesso ao Ministério da Saúde aos softwares de gestão de armazéns WMS - Warehouse Management System e de gerenciamento de transporte TMS - Transportation Management System, que seriam condições necessárias para fazer a adequada gestão e fiscalização do contrato; ii) após audiência dos gestores, o processo foi julgado no mérito, mediante Acórdão 1.161/2024 - Plenário, relator Ministro Augusto Nardes; iii) já houve despacho de encerramento dos autos; (parágrafos 55-56).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

74. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada pelo presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia de Covid-19, por intermédio do Ofício 2692/2021 - CIPANDEMIA, de 5/11/2021, à consideração superior, com a proposta de:

74.1. levantar o sobrestamento da apreciação dos autos, determinada no item 9.6 do Acórdão 837/2022 - Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo;

74.2. informar ao Exmo. Sr. Davi Alcolumbre, presidente do Senado Federal, que:

74.2.1. quanto à **contratação da vacina Covaxin**:

a) no **TC 006.789/2021-8**, que tratou de representação sobre possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152, contra a covid-19, os responsáveis foram instados a se manifestar sobre as seguintes irregularidades: a) **OVS Importadora Ltda. (nova denominação da antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e Century Comércio e Distribuição Ltda.**: (i) apresentação de procuração forjada/adulterada que culminou na celebração do Contrato 29/2021 e (ii) apresentação de *proforma invoices* (notas de pagamento emitidas pela contratada) em desacordo com os termos do contrato; b) **Bharat Biotech International Limited**: apresentação direta/indireta de *proforma invoices*, todas em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde; c) **Regina Célia Silva Oliveira, fiscal do Contrato 29/2021**: emissão de autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação e tendo sido tempestivamente alertada dessas irregularidades por outros servidores do Ministério da Saúde; d) **Roberto Ferreira Dias, então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (MS)**: endossou a autorização emitida pela fiscal do contrato para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira *proforma invoice*, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação; e) **Antônio Elcio Franco Filho, então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde**: pelo tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin, baseado em várias evidências (ex. No momento da assinatura do contrato, 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial; o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses; no intervalo de apenas nove dias, deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais, antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto);

b) após análise das defesas, o TCU julgou o mérito, por meio do **Acórdão 1.179/2025 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler, nos seguintes termos: i) **conhecer da representação**, eis que satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, **no mérito, considerá-la procedente**; ii) considerar **revel a empresa OVS Importadora Ltda. (nova denominação**

da antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e declarar sua inidoneidade, pelo período de quatro anos, para participar de licitação na administração pública federal, ou por ela ser contratada, estendendo-se a penalidade às contratações e licitações realizadas pela administração pública de estados, Distrito Federal e municípios, em que haja aporte de recursos federais; iii) **excluir a empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. da relação processual**; iv) **acatar as razões de justificativa apresentadas pela empresa Bharat Biotech International Limited**; v) **rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Élcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos: Regina Célia Silva Oliveira - R\$ 30.000,00; Roberto Ferreira Dias - R\$ 40.000,00; e Antônio Élcio Franco Filho - R\$ 70.000,00;

c) foram opostos embargos de declaração com efeitos infringentes contra o acórdão mencionado no item anterior, por Antônio Élcio Franco Filho e por Regina Célia Silva Oliveira, os quais se encontram pendentes de julgamento.

74.2.2. Em relação à decisão de mérito proferida no âmbito do **TC 025.828/2021-5**:

a) no processo em questão, que tratou de **representação sobre possíveis irregularidades na formalização de termos aditivos ao Contrato 59/2018**, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG, foram relacionados os seguintes achados: 1) quanto à celebração do **primeiro termo aditivo**, foram apontadas ocorrências relacionadas, em síntese, i) à **fragilidade na justificativa da necessidade do aditivo e na comprovação de sua vantajosidade**, ii) além da **falta de submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica** do Ministério da Saúde; 2) a respeito da **execução do contrato**, foram mencionadas irregularidades referentes à **glosa de valores por cobrança a maior** referente a suposto fretamento de aeronave, para transporte de uma usina de oxigênio e distribuição de vacinas para o combate à covid-19; 3) acerca **segundo termo aditivo**, que tratou do **serviço de manipulação de itens (picking)**, a irregularidade apontada residiu no fato de que foram promovidas **negociações diretas com a contratada, quanto ao valor a ser cobrado por esse serviço**, visto que se verificou impertinência das regras estabelecidas no termo de referência e, em vez de anular o procedimento, estabeleceram-se negociações ao arrepio da lei;

b) o TCU, após ouvir os responsáveis em sede de contraditório, julgou o processo, no mérito, por meio do **Acórdão 651/2023 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler, mediante o qual 1) **conheceu da representação, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente**; 2) **acatou as razões de justificativa da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - VTCLOG**; 3) **rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho e aplicou-lhes a multa** do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; 4) **inabilitou Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função e confiança** no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos; 5) **determinou autuação de quatro processos apartados**, sendo duas representações e duas tomadas de contas especiais; 6) determinou **retenção cautelar de valores à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLOG**, relacionados ao fretamento de aeronaves e à operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, até deliberação de mérito do TCU nas tomadas de contas especiais que determinou autuar;

c) os Srs. Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho interpuseram **Pedidos de Reexame**, os quais foram julgados, mediante **Acórdão 1.861/2024 - Plenário**, relator Ministro Jorge Oliveira, para negar provimento ao recurso do primeiro responsável e dar provimento ao recurso do segundo, tornando insubsistente a multa que lhe fora imputada por meio do acórdão recorrido;

d) o processo já conta com atestado de trânsito em julgado e com exame para fins de encerramento.

74.2.3. acerca da decisão de mérito proferida no âmbito do **TC 037.065/2019-0**:

a) o processo em questão, que trata **de acompanhamento da execução do Contrato 59/2018**, verificou que a **contratada descumpriu os termos contratados**, ao **não disponibilizar acesso ao Ministério da Saúde aos softwares de gestão de armazéns WMS - Warehouse Management System e de gerenciamento de transporte TMS - Transportation Management System**, que seriam condições necessárias para fazer a adequada gestão e fiscalização do contrato;

b) o TCU, após promover audiências dos gestores acerca dessa irregularidade, julgou seu mérito, mediante **Acórdão 1.161/2024 - Plenário**, relator Ministro Augusto Nardes, para a) considerar **revel Roberto Ferreira Dias, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; b) **acolher as razões de justificativa de Katiane Rodrigues Torres**; c) **rejeitar as razões de justificativa de Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; adicionalmente, d) **dar ciência ao Ministério da Saúde, que a Portaria GM/MS 78/2006 estava em desconformidade com os normativos** expedidos pelo órgão central do Sistema SISG, que tratam da **gestão e fiscalização de contratos**;

c) o processo, após as devidas notificações, recebeu despacho de encerramento.

74.2.4. remeter ao Exmo. Sr. Davi Alcolumbre, Presidente do Senado Federal, cópias do inteiro teor das seguintes deliberações do TCU: **Acórdão 1.179/2025 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler; **Acórdão 651/2023 - Plenário**, relator Ministro Benjamin Zymler; **Acórdão 1.861/2024 - Plenário**, relator Ministro Jorge Oliveira;

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

É o relatório.

ACÓRDÃO Nº 1179/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.789/2021-8.
- 1.1. Apenso: 006.681/2021-2; 019.318/2021-9; 019.194/2021-8; 019.381/2021-2; 019.364/2021-0; 021.727/2023-6; 025.545/2021-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Precisa - Comercializacao de Medicamentos Ltda (03.394.819/0001-79).
 - 3.2. Responsáveis: Antonio Elcio Franco Filho (051.519.268-61); Bharat Biotech International Ltd. (); Century Comercio e Distribuicao Ltda. (28.125.413/0001-11); Precisa - Comercializacao de Medicamentos Ltda (03.394.819/0001-79); Regina Celia Silva Oliveira (493.224.861-04); Roberto Ferreira Dias (086.758.087-98).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal:
 - 8.1. Tulio Belchior Mano da Silveira (21.103/OAB-DF), representando Precisa - Comercializacao de Medicamentos Ltda; Lourenco Grieco Neto (390928/OAB-SP),
 - 8.2. Jose Jeronimo Nogueira de Lima (272.305/OAB-SP) e outros, representando Bharat Biotech International Ltd.;
 - 8.3. Marcelo Sedlmayer Jorge (25.447/OAB-DF), representando Roberto Ferreira Dias;
 - 8.4. Rachel Chaves Monteiro da Silva (335.763/OAB-SP), representando Francisco Emerson Maximiano;
 - 8.5. Carlos Alexandre Salles Moreira Neto (226.809/OAB-RJ) e Saulo Alexandre Salles Moreira (161.463/OAB-RJ), representando Antonio Elcio Franco Filho;
 - 8.6. Rubia Ferraz Tannure Dattoli, representando Century Comercio e Distribuicao Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152 contra a covid-19,

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 III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. considerar revel, para todos os efeitos, a empresa OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.; CNPJ 03.394.819/0001-79), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. excluir a empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. da presente relação processual;

9.4. acatar as razões de justificativa apresentadas pela empresa Bharat Biotech International Limited;

9.5. declarar a inidoneidade da empresa OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) pelo período de quatro anos para participar de licitação na administração pública federal ou por ela ser contratada, estendendo-se a penalidade às contratações e licitações realizadas pela administração pública de estados, distrito federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

9.6. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos srs. Regina Célia Silva Oliveira, Roberto Ferreira Dias e Antônio Élcio Franco Filho, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos:

Responsável	Multa (R\$)
Regina Célia Silva Oliveira	30.000,00
Roberto Ferreira Dias	40.000,00
Antônio Élcio Franco Filho	70.000,00

9.7. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das datas das notificações, para que os responsáveis de que trata o subitem anterior comprovem, perante o Tribunal (arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 269 do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, quando paga após seu vencimento, desde a data de prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992; e

9.9. autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, os correspondentes acréscimos legais, alertando os responsáveis de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 18/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1179-18/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

Cuidam os autos de representação encaminhada a este Tribunal pelo então Exmo. Deputado Federal Alessandro Lucciola Molon, a respeito de possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152, contra a covid-19, produzida pelo laboratório Bharat Biotech International Limited (BBIL), representado pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atualmente denominada “OVS Importadora Ltda.”).

2. O Contrato 29/2021 foi firmado por dispensa de licitação em 25/2/2021, tendo como partes o Ministério da Saúde e a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., suposta representante legal no Brasil da empresa Bharat Biotech International Limited (empresa estrangeira sediada na Índia).

3. Foi contratado o fornecimento de 20 milhões de doses de imunizante contra a covid-19 e produzido pela Bharat Biotech International Limited (Covaxin/BBV152), ao valor unitário de US\$ 15,00, já incluso o transporte do imunizante ao Brasil, totalizando US\$ 300 milhões. Não houve pagamentos no bojo desse contrato ante sua suspensão em 29/6/2021 e sua declaração de nulidade em 26/8/2021 (peça 351, p. 38).

4. Depois da realização de diligências, foram apontadas as seguintes irregularidades pelas quais os responsáveis foram instados a se manifestar sobre indícios de fraudes ao processo de dispensa de licitação:

A) condutas atribuídas à OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e Century Comércio e Distribuição Ltda.:

(i) em articulação com empresa intermediária estrangeira (Envixia), apresentaram procuração forjada/adulterada que culminou na celebração do Contrato 29/2021, para dotar a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. de poderes que não tinham sido outorgados formalmente pela fabricante da vacina Covaxin, a Bharat Biotech; e

(ii) apresentação de **Proforma Invoices** (notas de pagamento emitidas pela contratada) em desacordo com os termos do contrato, prevendo irregularmente pagamento antecipado, inclusão de valores equivocados de número de doses, fretes e seguros, bem como destinação do pagamento para uma empresa terceira, sem relação contratual e com fortes indícios de ser uma empresa de fachada, localizada em Singapura;

B) conduta atribuída à Bharat Biotech International Limited:

(i) apresentação direta/indireta de **Proforma Invoices**, todas em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde,

C) conduta atribuída à sra. Regina Célia Silva Oliveira, fiscal do Contrato 29/2021:

(i) ter emitido autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira **proforma invoice**, anuindo com o embarque das vacinas, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação (destinação de pagamentos a pessoa jurídica estranha à relação contratual, quantitativo de doses inferior ao contratado, valores equivocados de seguros, fretes e de preço unitário), mesmo tendo sido tempestivamente alertada dessas irregularidades por outros servidores do Ministério da Saúde;

D) conduta atribuída ao sr. Roberto Ferreira Dias, então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (MS):

(i) ter endossado a autorização emitida pela fiscal do contrato para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira **proforma invoice**, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação (destinação de pagamentos a pessoa jurídica estranha à relação contratual, quantitativo de doses inferior ao contrato, valores equivocados de seguros, fretes e de preço unitário);

E) conduta atribuída ao sr. Antônio Élcio Franco Filho, então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde:

(i) tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin em razão de:

a) a Covaxin foi o último dos produtos a ter licença solicitada (apenas vinte dias antes da contratação) junto à Anvisa;

b) no momento da assinatura do contrato, 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial;

c) o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses;

d) os documentos relativos a essa aquisição receberam a aposição da chancela de “urgente”, situação que não se verificou nos demais contratos; e

e) no intervalo de apenas nove dias, o responsável deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais e em quantitativos, mediante o encaminhamento do Ofício 302/2021/SE/GAB/SE/MS, antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto.

II

5. De início, trato das irregularidades atribuídas à empresa OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e à empresa Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda.

6. A empresa OVS Importadora Ltda., devidamente instada a se manifestar, optou por permanecer silente. Assim, deve ser considerada revel, nos termos art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. A empresa Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda. argumentou, em síntese, que (peça 325):

– não houve fraude na documentação de representação da fabricante das vacinas, pois esta, em 5/10/2020, outorgou poderes por meio do **Letter of Authorization (LOA)** à mandatária Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., nomeando-a como representante da Bharat Biotech International Limited no Brasil e autorizou a mandatária emitir documentos e iniciar discussões frente aos respectivos entes, incluindo a autoridade sanitária brasileira;

– em 24/11/2020, a Bharat celebrou “*memorando de entendimento*” com a Precisa, nomeando-a como distribuidora exclusiva da vacina candidata para a covid-19 no Brasil, autorizando-a a importar e distribuir a vacina da covid-19 para o setor privado e público;

– as **invoices** em questão foram encaminhadas por uma empresa representante da Bharat e não diretamente por esta, como seria o procedimento regular conforme estabelecido no contrato vigente entre as partes; e

– as discrepâncias foram devidamente corrigidas posteriormente.

8. Registro que as empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. e Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda., atual Century Comércio e Distribuição Ltda., firmaram um “*Contrato de Parceria e Confidencialidade para Intermediação de Negócio*” datado de 1º/9/2020 (peça 271, p. 2).

9. Por esse contrato de parceria, a Century receberia 10% de comissão sobre o valor bruto **CIF** (termo em inglês para designar o valor final de um produto, incluindo “**cost, insurance, freight**”, i.e., somando-se o custo, o seguro e o frete) de toda **invoice** de compra da empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. junto à Bharat Biotech International Limited (BBIL).

10. O primeiro fato imputado às empresas diz respeito à utilização de documento fraudulento com a intenção de dotá-las de poderes que não tinham sido formalmente outorgados pela fabricante da vacina Covaxin, a Bharat Biotech (peças 258, p. 1-3, e 271, p. 143).

11. Tal documento foi apresentado ao Ministério da Saúde para embasar a contratação, por meio da empresa Precisa, dos imunizantes produzidos pela Bharat Biotech.

12. Consoante apontado na Nota Técnica 1839/2021/CGSAU/DS/SFC, de 28/7/2021, a Secretaria Federal de Controle (SFC/CGU) aponta que (peça 113, p. 28):

“restou verificado que a Procuração e o documento intitulado ‘Declaração de Inexistência de Fatos Impeditivos’ foram confeccionados a partir de colagens de um ‘miolo’ de imagens de textos (em português) sobre uma ‘moldura’ da imagem de outro documento digitalizado; moldura esta que contém a logomarca da Bharat, seu carimbo, a assinatura do seu diretor executivo e o rodapé”.[...] por consequência, também não restam dúvidas de que as assinaturas e os carimbos desses documentos não foram apostos fisicamente aos documentos analisados, de modo que “não é possível garantir a autoria da assinatura, tampouco a integridade dos documentos” (grifou-se).

13. Relevante também o seguinte entendimento da Coordenação de Polícia de Investigação do Senado Federal em atendimento à requisição de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) conduzida no âmbito daquela casa legislativa (peça 112):

“4. DISCUSSÃO

Nos exames em comento foram identificados diversos vestígios de manipulação digital de documentos, incluindo clonagens, recortes aparentes e distorções nos arranjos e na resolução de elementos mecanografados, todos compatíveis com os resultados obtidos quando da extração de arquivos JPEG encapsulados no arquivo PDF examinado.

Quanto à identificação perceptual e a sobreposição dos clones de lançamentos manuscritos (Figuras 06 e 08), importa aplicar ao caso uma das premissas fundamentais da grafoscopia, qual seja, a de que nenhum escritor pode escrever exatamente da mesma forma múltiplas vezes, fato posteriormente ratificado no caso em análise pela extração de oito imagens idênticas, inclusive com mesmo Hash, da rubrica atribuída à pessoa de “Anudesh Goyal” (Figura 12).

5. CONCLUSÃO

Em face do exposto e analisado, conclui o perito que os documentos questionados ora denominados “Ao Ministério da Saúde do Brasil” (pág. 01), “DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE FATOS IMPEDITIVOS” (pág. 22) e “Memorandum of Understanding” (págs. 14-21) foram produzidos mediante montagens que abarcam os elementos de reconhecimento desses documentos, incluindo assinaturas, rubricas e marcas de carimbo, bem como todo o conteúdo no caso das duas primeiras peças.” (grifou-se)

14. Ademais, foi realizada uma circularização junto à Bharat Biotech, acerca da veracidade da procuração que sustentaria a atuação da Precisa no âmbito do Contrato 29/2021, sendo que a resposta, em tradução livre foi: “No que diz respeito ao seu pedido de apresentação da versão original do documento anexo ao referido ofício, gostaríamos de informar que não conseguimos localizar o seu original e, portanto, acreditamos sinceramente que o referido documento não foi emitido ou autorizado pela BBIL” (grifou-se, peça 113, p. 31).

15. É verdade, como alega a empresa Century, que havia documento por meio do qual a Bharat Biotech nomeia a empresa Precisa como sua representante no Brasil e lhe concede poderes específicos para, em tradução livre, “submeter documentos” e “iniciar discussões acerca de sua vacina contra a covid-19” (peça 218, p. 270-27; e 345).

16. Entretanto, em uma segunda manifestação, a empresa Bharat Biotech afirma que a mencionada procuração “*ultrapassa os poderes concedidos na autorização emitida pela Bharat*”.

17. Assim, bem aponta o Ministério Público junto ao TCU, ao concordar com a unidade técnica:

“a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos, visando viabilizar a contratação inquinada, foi além do mandato a ela outorgado e, em nome da BBIL, emitiu documentos. Além disso, falsificou 3 (três) documentos e, mesmo sem poderes para tanto, assinou o Contrato 29/2021 na condição de representante da BBIL. Tal contrato, em virtude desses vícios, era nulo de pleno direito” (grifou-se).

18. Entendo, pois, tal qual exposto pelo Ministério Público junto ao TCU e pela unidade técnica, que a apontada fraude para a consumação da contratação em questão restou devidamente configurada.

19. Veja-se que, conforme anotações da CGU, a responsabilidade pela conduta irregular recai sobre a empresa Precisa Medicamentos, não havendo nos autos indícios de que a empresa Century tenha contribuído para a fraude, embora fosse dela beneficiária:

“O referido documento, que aqui será tratado como ‘Procuração’, é datado de 19 de fevereiro de 2021, contém a assinatura do Diretor Executivo da Bharat Biotech, e foi juntado aos autos como um documento eletrônico digitalizado encaminhado pela Precisa Medicamentos em 24/02/21. A Procuração autoriza a Precisa a atuar como sua “representante legal e exclusivo no Brasil com poder de receber todas as notificações do Governo, sendo responsável administrativamente e judicialmente por meio de sua legislação nacional. A empresa também está autorizada a participar de todos os processos de aquisição oficiais do Ministério da Saúde da Covaxin (...), negociando preços e condições de pagamento, assim como datas de entrega e todos os detalhes pertinentes a operação, formalizando o contrato para nós” (grifou-se – peça 113, p. 21).

II.1

20. Um segundo ato de fraude consistiu na apresentação de **proforma invoice** em desacordo com os termos do contrato.

21. A respeito, destaco que o conceito de **proforma invoice** pode ser extraído do guia básico efetuado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o qual define o documento como similar à fatura comercial, porém com características de um orçamento (peça 345, p. 68-69):

“7.2 - Fatura Proforma ou Fatura Invoice

A Fatura Proforma é o documento emitido pelo prestador de serviço [vendedor/exportador] a residente ou domiciliado no exterior [comprador/importador], em formulário próprio, de preferência em inglês ou no idioma do país importador. Muitas vezes a Fatura Proforma substitui o contrato. Este documento formaliza e confirma a negociação, desde que devolvido ao exportador contendo o aceite do importador para as especificações contidas. É similar à fatura comercial (definitiva), porém com características de um orçamento, ou seja, não gera obrigação de pagamento por parte do comprador. [...] [até porque o produto ainda não foi recebido, o que, em regra, gera a obrigação de pagamento]” (grifou-se).

22. Dito isso, as **proformas invoice** emitidas no bojo de uma contratação geram uma expectativa de pagamento e, por certo, devem seguir os termos pactuados. Entretanto, não foi o que aconteceu no presente caso.

23. O cronograma de fornecimento de doses acordado no Contrato 29/2021 previa a chegada de quatro milhões de doses do imunizante Covaxin ao Brasil no prazo de vinte dias após a assinatura

do contrato e o total de vinte milhões de doses em até setenta dias após a assinatura do contrato (cláusula segunda do contrato - peça 29, p. 2).

24. O preço seria de US\$ 15,00 por dose, aí incluídos os custos de frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação, e o pagamento deveria ocorrer no prazo máximo de até trinta dias, contados a partir da apresentação dos documentos que comprovem a efetiva entrega do objeto contratado (cláusulas quarta e sexta do contrato - peça 29, p. 2).

25. A empresa Precisa apresentou ao Ministério da Saúde inicialmente três versões de invoice que teriam sido elaboradas pelo fabricante das vacinas (peça 113, p. 38-39).

26. A primeira foi enviada ao Ministério da Saúde em 22/3/2021, com a previsão de fornecimento de apenas três milhões de doses na primeira etapa do contrato, e não quatro milhões como pactuado, além da previsão de pagamento antecipado. A respeito, o Ministério da Saúde solicitou informações técnicas sobre o produto e especificação dos valores de fretes e seguros (peça 113, p. 38, e 271, p. 113).

27. A segunda versão, com as correções solicitadas, foi enviada ao Ministério da Saúde (MS) em 23/3/2021. Desta feita, o Ministério da Saúde destaca que deveriam ser corrigidas as seguintes incoerências: previsão de pagamento antecipado e valores de frete e seguro divergentes do previsto no contrato (peça 113, p. 38).

28. Na sequência, com as novas alterações solicitadas, foi enviada, em 24/3/2021, ao Ministério da Saúde uma terceira versão, aceita pelo Ministério e que suportou a solicitação da licença de importação da vacina (peça 271, p. 112 e 115).

29. Nessas três versões de **invoice** foi mantido o quantitativo de três milhões para o fornecimento do primeiro lote e a previsão de os pagamentos antecipados serem efetuados a uma terceira empresa alheia à relação contratual – Madison Biotech.

30. Sobre essa terceira empresa, são relevantes os elementos indicativos de ser uma empresa de fachada, que sequer funcionaria no endereço informado em Singapura. Em busca realizada na base de **e-mails** colhidos após a quebra de sigilo telemático de agentes ligados à empresa Precisa Medicamentos e compartilhada pelo Ministério Público Federal com este Tribunal, apontou-se que a realização de pagamentos para essa terceira empresa teria por objeto burlar a impossibilidade de se cobrar comissões pela venda da vacina de acordo com as regras do órgão do governo indiano que apoiou o desenvolvimento da vacina por parte da Bharat Biotech (peça 271, p. 96).

31. Em 10/6/2021, a Precisa informa à Bharat Biotech que uma **proforma invoice** com quatro milhões de doses ajudaria a obter a licença de importação das vacinas, bem como facilitaria para o MS iniciar conversas diplomáticas com o governo indiano para que a exportação da vacina fosse autorizada (peça 271, p. 117).

32. Em 11/6/2021, às 13h09, a empresa Precisa envia uma nova **invoice** ao Ministério da Saúde, supostamente emitida pela Bharat Biotech e que seria necessária para a abertura da licença de importação. Chama a atenção que no mesmo dia às 6h36 a fabricante das vacinas - Bharat Biotech – havia enviado uma **invoice** à Precisa Medicamentos (peça 271, p. 117).

33. A diferença entre os conteúdos (dados) de ambas as **proformas invoice** é mostrada abaixo, cabendo ressaltar que a assinatura do representante legal da Bharat Biotech se afigura idêntica nos dois documentos – sem, contudo, se identificar quem foi o signatário (peça 271, p. 119 e 120):

a) Na **proforma invoice** enviada pela Bharat Biotech à Precisa é mantida a exigência de 100% de pagamento adiantado (“100% Advance payment”). Na **proforma invoice** posteriormente enviada pela Precisa ao MS, como sendo da Bharat Biotech, essa exigência é retirada;

b) Na **proforma invoice** enviada pela Bharat Biotech à Precisa, é previsto o fornecimento de 3 milhões de doses, com preço unitário de US\$ 15,00, totalizando US\$ 45 milhões. Já na **proforma invoice** posteriormente enviada pela Precisa ao MS, a quantidade indicada é 4 milhões, com preço unitário de US\$ 15,00. Por conta disso, há um erro matemático no cálculo do valor total da **proforma invoice** enviada pela Precisa ao MS, já que 4 milhões de doses a US\$ 15,00 de preço unitário deveriam resultar em US\$ 60 milhões de valor total. No entanto, o documento traz o mesmo valor total de US\$ 45 milhões informado na **proforma invoice** original enviada pela Bharat Biotech.

MADISON BIOTECH PTE LIMITED 31 Cantonment Road Singapore - 089747 Company Registration No: 202005277E		No: MAD/HM/2021/07 11 June 2021 Buyer's Order No : Other Reference(s)	
CONSIGNEE HEALTH'S MINISTRY (ATN: DEPTO DE LOGÍSTICA EM SAÚDE - DLOG SADM - SERVIÇO DE ARMAZENAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS RUA JAMIL JOÃO ZARIF, 684, JARDIM SANTA VICÊNCIA, UNIDADES 11 A 17 E 18A, CEP: 07143-000- MUNICÍPIO DE GUARULHOS		BUYER HEALTH'S MINISTRY (ATN: DEPTO DE LOGÍSTICA EM SAÚDE - DLOG SADM - SERVIÇO DE ARMAZENAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS RUA JAMIL JOÃO ZARIF, 684, JARDIM SANTA VICÊNCIA, UNIDADES 11 A 17 E 18A, CEP: 07143-000- MUNICÍPIO DE GUARULHOS	
Pre Carriage By	Place of Receipt By Pre-Carrier	Country of Origin of Goods	Country of Final Destination
Vessel / Flight No	Port of Loading	INDIA	BRAZIL
Port of Discharge	Final Destination	Terms Payment : 100% Advance payment	
		Dispatched by Dispatch	
		a) Upon receipt of approval for dispatch of quantities of Covaxin from Government of India for Brazil b) Upon receipt of batch release certificate from the Central Drugs Laboratories, India	
		Currency USD	
Brazil	PRODUCT	PACK SIZE	Quantity
1.	COVAXIN (Whole Virion Inactivated Corona Virus Vaccine)	5.0ml	300,000
Amount in words: USD FORTY FIVE MILLION ONLY.		Total Value	45,000,000.00
Bank Name: DBS Bank. Address: 12 Marina Boulevard, DBS Asia Central, Marina Bay Financial Centre Tower 3, Singapore 018982. Account number: 0720224590 IFSC Code: DBSSIN0811 SWIFT Code: DBSS55SG.			
Declaration: We declare that this invoice shows the actual price of the goods described and that all particulars are true and correct		For, MADISON BIOTECH PTE. LTD.	
Accepted For, HEALTH'S MINISTRY		AUTHORISED SIGNATORY	

peça 263 – **proforma invoice** enviada por Apoorv Kumar – diretor da Bharat Biotech – para a Precisa Medicamentos em 11/6/2021, às 06:36 – arquivo anexo ao e-mail denominado “PROFORMA INVOICE – BRAZIL.pdf” – destaques acrescentados para as diferenças entre as **proforma invoices**

MADISON BIOTECH PTE LIMITED 31 Cantonment Road Singapore - 089747 Company Registration No: 202005277E		No: MAD/HM/2021/07 11 June 2021 Buyer's Order No : Other Reference(s)	
CONSIGNEE HEALTH'S MINISTRY (ATN: DEPTO DE LOGÍSTICA EM SAÚDE - DLOG SADM - SERVIÇO DE ARMAZENAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS RUA JAMIL JOÃO ZARIF, 684, JARDIM SANTA VICÊNCIA, UNIDADES 11 A 17 E 18A, CEP: 07143-000- MUNICÍPIO DE GUARULHOS		BUYER HEALTH'S MINISTRY (ATN: DEPTO DE LOGÍSTICA EM SAÚDE - DLOG SADM - SERVIÇO DE ARMAZENAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS RUA JAMIL JOÃO ZARIF, 684, JARDIM SANTA VICÊNCIA, UNIDADES 11 A 17 E 18A, CEP: 07143-000- MUNICÍPIO DE GUARULHOS	
Pre Carriage By	Place of Receipt By Pre-Carrier	Country of Origin of Goods	Country of Final Destination
Vessel / Flight No	Port of Loading	INDIA	BRAZIL
Port of Discharge	Final Destination	Terms Payment : 100% Advance payment	
		Dispatched by Dispatch	
		a) Upon receipt of approval for dispatch of quantities of Covaxin from Government of India for Brazil b) Upon receipt of batch release certificate from the Central Drugs Laboratories, India	
		Currency USD	
Brazil	PRODUCT	PACK SIZE	Quantity
1.	COVAXIN (Whole Virion Inactivated Corona Virus Vaccine)	5.0ml/vial	4,000,000
Amount in words: USD FORTY FIVE MILLION ONLY.		Total Value	45,000,000.00
Bank Name: DBS Bank. Address: 12 Marina Boulevard, DBS Asia Central, Marina Bay Financial Centre Tower 3, Singapore 018982. Account number: 0720224590 IFSC Code: DBSSIN0811 SWIFT Code: DBSS55SG.			
Declaration: We declare that this invoice shows the actual price of the goods described and that all particulars are true and correct		For, MADISON BIOTECH PTE. LTD.	
Accepted For, HEALTH'S MINISTRY		AUTHORISED SIGNATORY	

peça 262 – **proforma invoice** enviada por Emanuela Medrades a servidores do MS em 11/6/2021, às 13:09 – arquivo anexo ao e-mail denominado “PROFORMA INVOICE – BRAZIL.pdf” - destaques acrescentados para as diferenças entre as **proforma invoices**

34. Há, pois, elementos robustos que indicam que a empresa Precisa falsificou a referida **invoice**.

35. Em comunicações posteriores, de 13/6/2021 e 17/6/2021, a empresa Bharat Biotech confirma perante a Precisa o fornecimento no primeiro lote de quatro milhões de vacinas, mantendo, contudo, a exigência de pagamento antecipado. A Precisa repassa essa informação ao Ministério da Saúde, indicando erroneamente que a fabricante das vacinas não exigia o pagamento antecipado (peça 271, p. 122 e 123).

36. Do exposto, verifica-se que a empresa fabricante das vacinas encaminhou à empresa Precisa **invoices** em desacordo com o objeto contratado e esta, em um primeiro momento, as repassava simplesmente ao Ministério da Saúde, possivelmente, contando que as irregularidades não fossem questionadas pelo órgão federal.

37. Em um segundo momento, a Precisa medicamentos, segundo os autos, passou a adulterar os documentos enviados pela fabricante das vacinas de forma que estes passassem a ser mais compatíveis com o objeto contratado. Aqui, possivelmente contando com uma posterior conivência de agentes públicos, a empresa tentou praticar fraude na execução contratual, tal qual apontado pelo Ministério Público junto ao TCU e a unidade técnica.

38. Tal qual em relação aos fatos tratados anteriormente, não há elementos indicativos da participação da empresa Century na tentativa de fraude, cabendo, então, na linha dos pareceres precedentes, concluir pela responsabilização da Precisa Medicamentos.

II.2

39. Quanto à empresa Bharat Biotech International Limited, rememoro que a conduta a ela atribuída consistiu na apresentação de **proforma invoices** em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde.

40. Ora, a apresentação dos documentos somente constituiria irregularidade se a empresa estivesse contratualmente vinculada ao Ministério da Saúde. Isso não ocorria, entretanto, pois a empresa Precisa utilizou documento falso para se comprometer em nome da Bharat Biotech.

41. Nessa linha, bem aponta o MPTCU, ao divergir da unidade técnica, que os elementos constantes dos autos indicam que a Bharat Biotech não participou dos atos ilícitos perpetrados pela Precisa:

“se as empresas estivessem agindo em conjunto, não seriam necessárias (a) a montagem de documentos cuja autoria foi atribuída Bharat Biotech; (b) a tradução incorreta de documentos; e (c) a assinatura do contrato por pessoa jurídica que não possuía competência para a prática de tal ato.”

42. Ademais, a Bharat Biotech, ao ser questionada sobre os expedientes indevidamente emitidos/alterados pela Precisa, taxativamente negou sua emissão e, na sequência, revogou os efeitos da procuração à época vigente (peça 349).

43. Desta feita, acompanho o MPTCU no sentido de afastar a responsabilização dessa empresa.

III

44. Trato agora da conduta atribuída à sra. Regina Célia Silva Oliveira, fiscal do Contrato 29/2021, qual seja:

“ter emitido autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira Proforma Invoice, anuindo com o embarque das vacinas, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação (destinação de pagamentos a pessoa jurídica estranha a relação contratual, quantitativo de doses inferior ao contrato, valores equivocados de seguros, fretes e de preço unitário), mesmo tendo sido tempestivamente alertada dessas irregularidades por outros servidores do Ministério da Saúde” (grifou-se).

45. A gestora argumentou, em síntese, que (peça 301):

a) de acordo com o subitem 15.1.3, o Contrato 29/2021 poderia ser rescindido caso a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) não concedesse à empresa Bharat Biotech a autorização para uso emergencial da vacina;

b) quando da ação da fiscal do contrato, *“não existia, ainda, qualquer avaliação da Anvisa acerca do imunobiológico, o que por si só já impedia qualquer pagamento à contratada”*; e

c) sua conduta não ocasionou qualquer prejuízo à Administração.

46. Tanto a unidade técnica quanto o Ministério Público junto ao TCU entenderam que essas alegações não merecem prosperar.

47. Veja-se que, em sua defesa, a responsável tenta relativizar as consequências de sua conduta ao argumento de que haveria outras instâncias de avaliação dos pagamentos à contratada. Não foram apresentadas justificativas para as irregularidades com as quais anuiu e que foram especificamente objeto da oitiva a ela dirigida.

48. Contextualizando a questão, rememoro as conclusões sobre o caso da **proforma invoice** em nome da Madison Biotech Pte. Ltd., constantes do Relatório Final da CPI da Pandemia, do Senado Federal (peça 111, p. 1.087):

“Havia uma série de erros na proforma invoice, com previsão de pagamento adiantado, inclusão a mais dos valores de frete e seguro e previsão de pagamento a uma empresa offshore (Madison Biotech) estranha ao contrato. Ainda assim, os servidores [coronel da reserva] Marcelo Bento Pires e [tenente-coronel] Alex Lial Marinho fizeram pressão no servidor Luís Ricardo Miranda, para que a licença de importação da vacina Covaxin fosse liberada, e a fiscal do contrato, Regina Célia Silva Oliveira, e o assessor técnico do Núcleo de Insumos do Departamento de Imunização do Ministério da Saúde, Thiago Fernandes da Costa, deram seguimento ao processo, mesmo cientes das irregularidades.

Nessa contratação, o interesse público foi deixado de lado, assim como os princípios da moralidade e imparcialidade, que devem pautar a atuação de servidores públicos. A conduta dos referidos servidores públicos buscou beneficiar interesse da empresa Precisa Medicamentos, o que revelou indícios suficientes de advocacia administrativa” (grifou-se).

49. Com efeito, as irregularidades das **proforma invoices** eram evidentes e de fácil verificação, notadamente o fato de a empresa exportadora ser a Madison Biotech Pte. Ltd. e não a contratada (Bharat Biotech International Limited) e de o quantitativo de doses ser inferior ao estipulado em contrato.

50. Destaco serem relevantes os riscos assumidos de pagamentos indevidos e antecipados a uma empresa de fachada estranha à relação contratual. O fato de haver controles posteriores referentes à possibilidade de rescisão contratual em caso de entrega inadequada das vacinas pode até mitigar os riscos de pagamentos indevidos, porém não afasta a irregularidade ou a gravidade do ilícito, pois não se pode descartar que os procedimentos ulteriores tivessem como base a **invoice** irregular para dar continuidade à contratação.

51. Outrossim, a alteração do cronograma de entrega das vacinas, mediante a diminuição da quantidade do primeiro lote, além de caracterizar descumprimento do pactuado, poderia afetar a cláusula econômico-financeira do ajuste, justificando uma possível diminuição dos preços praticados. Rememoro que os preços acordados o foram em face da urgência necessária ao fornecimento das vacinas. Nesse sentido, assim se manifestou a unidade técnica (peça 271, p. 164):

“Se, antes da celebração do contrato, a contratada, bem como sua representante legal, tivessem sido transparentes e claras, no sentido de que o fornecimento não poderia ocorrer no quantitativo de 4 milhões de doses, muito menos no prazo estipulado na avença, é possível que o MS não houvesse firmado o contrato e tivesse direcionado o empenho de recursos para laboratórios concorrentes.”

52. Como nada disso foi observado pela fiscal do contrato, anuo aos pareceres precedentes no sentido de rejeitar as suas razões de justificativa.

IV

53. O sr. Roberto Ferreira Dias, então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, foi instado a se manifestar por ter endossado a autorização emitida pela fiscal do contrato antes mencionada.

54. O gestor argumentou, em síntese, que (peça 326):

a) as condutas imputadas baseiam-se no campo do risco, de condicionantes que poderiam ter causado prejuízo ao Erário, o que não ocorreu no concreto, uma vez que o contrato não foi efetivado; e

b) a sua conduta não possui tipificação e a sua eventual omissão no caso concreto também não poderia ensejar a sua responsabilização.

55. Tanto a unidade técnica quanto o Ministério Público junto ao TCU entenderam que essas alegações não merecem prosperar.

56. Com efeito, está demonstrado nos autos que o responsável endossou as autorizações para o prosseguimento do procedimento de compra da vacina Covaxin, emitidas pela sra. Regina Célia Silva Oliveira, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação.

57. Está, pois, caracterizado o erro grosseiro em se dar seguimento a um pleito da contratada em desacordo com o avençado, assumindo riscos desnecessários (pagamentos adiantados a uma empresa de fachada) e afetando o equilíbrio econômico-financeiro em desfavor da administração pública (alteração do cronograma de entregas das vacinas).

58. Não se trata ademais de uma atuação premida por situações excepcionais caracterizadas pela pandemia da covid-19, pois era apenas exigido do responsável que adotasse as mínimas cautelas para o regular prosseguimento de uma contratação já realizada. Até porque em nenhum momento foi demonstrado que as falhas constantes do documento endossado eram essenciais para que ocorresse o fornecimento das vacinas.

V

59. O sr. Antônio Elcio Franco Filho, então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde, foi instado a se manifestar pelo tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin, o qual foi assim caracterizado:

a) a Covaxin foi o último dos produtos a ter licença solicitada (apenas vinte dias antes da contratação) junto à Anvisa;

b) no momento da assinatura do contrato, 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial;

c) o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses;

d) os documentos relativos a essa aquisição receberam a aposição da chancela de “urgente”, situação que não se verificou nos demais contratos; e

e) no intervalo de apenas nove dias, o responsável deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais e em quantitativos.

60. O responsável argumentou em síntese que (peça 327):

– foram assinados outros diversos contratos com fabricantes de vacinas;

– no que se refere à Precisa medicamentos, os documentos prévios à assinatura do contrato foram devidamente analisados pelos setores competentes do Ministério da Saúde, não havendo impeditivos para a realização da contratação; e

– todos os processos em curso de contratação de vacinas eram tratados com urgência.

61. Tanto a unidade técnica quanto o Ministério Público junto ao TCU entenderam que essas alegações não merecem prosperar.

62. Discute-se aqui o suposto tratamento preferencial ao imunizante Covaxin. Dito isso, considerando o contexto da pandemia e a extrema necessidade de utilização dos imunizantes, não vislumbro que os exíguos prazos utilizados para a efetivação dessa contratação sejam uma

irregularidade de per si. No mesmo sentido, a solicitação de aumento de doses a serem entregues, pois havia necessidade para tanto.

63. Outrossim, o fato de a assinatura do contrato ter ocorrido antes da autorização para o uso emergencial do imunizante também pode ser relevado ante o contexto de emergência. Isso porque os pagamentos contratuais, consoante cláusula a seguir reproduzida, somente ocorreriam depois da autorização pela Anvisa:

“15.1.3. Caso a Contratada não consiga a autorização para uso emergencial junto à Anvisa, nesta hipótese, sem qualquer ônus para a Contratante, não sendo devido, sequer, o pagamento pelas parcelas eventualmente entregues;” (peça 29, p. 5).

64. Ou seja, os riscos decorrentes da celeridade na contratação foram devidamente mitigados. Cabe destacar que, em 29/3/2021, a Anvisa indeferiu o pedido de certificação de boas práticas da fabricante e indeferiu a solicitação de importação (peça 111, p. 252).

V.1

65. Resta, pois, saber se foi dada à vacina da Covaxin algum tratamento preferencial em relação a outros imunizantes (Pfizer, Coronavac/Butantã, AztraZeneca, Moderna, Janssen e Coax Facility).

66. Como panorama da situação à época, cabe ressaltar que *“todas as negociações de vacinas no ano de 2020 foram realizadas sob a gestão do ex-Ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, e do ex-Secretário Executivo do Ministério da Saúde, Elcio Franco, autoridades indicadas pelo Presidente Jair Bolsonaro”* (grifou-se – Relatório Final da CPI da Pandemia, peça 111, p. 10).

67. A respeito, destaco que o então chefe da Coordenação-Geral de Logística do MS, sr. Luís Ricardo Fernandes Miranda, assim afirmou em relação à importação da Covaxin (depoimentos ao Ministério Público Federal no Inquérito Civil 1.16.000.000183/2021-81 e na CPI da Pandemia) (peça 111, p. 324-328):

“(…) Recebeu várias mensagens do alto escalão do Ministério da Saúde (vários setores, inclusive Secretaria-Executiva [titular, o coronel Antônio Elcio Franco Filho]), inclusive em sábados e domingos, com cobranças sobre a importação. Ele apontou [coronel da reserva] Marcelo Bento Pires (“Coronel Pires”) e [tenente-coronel] Alex Lial Marinho, como servidores que pressionavam pelo andamento do processo.

O primeiro era Coordenador de Logística [CGLOG/DLOG/SE/MS] e chefe do depoente e o segundo era Coordenador-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde do Ministério da Saúde [CGIES/MS]. Ambos encaminhavam mensagens e cobravam o andamento do processo, confirmando contato direto com os representantes da Precisa: (...)

Disse ainda que “superiores” tentaram conseguir junto à Anvisa flexibilização da documentação técnica exigida (para apresentação posterior à importação). Segundo ele, não houve pressão semelhante nas importações das vacinas do Covax Facility, as únicas que o MS estava importando na ocasião. (...)” (grifou-se).

68. Mediante a Nota Técnica 191/2022/CISEP/DIRAP/CRG da Controladoria Geral da União, foi constatado que somente o procedimento de compra da Covaxin estava caracterizado como urgente, enquanto os das vacinas Pfizer, Coronavac/Butantã, AztraZeneca, Covax Facility não detinham esse atributo (peça 256, p. 11).

69. Agrava essa priorização na contratação da Covaxin o fato de que a empresa Precisa já havia cometido irregularidades na contratação de testes IgG e IgM com o governo do Distrito Federal. Ademais, sua sócia quotista, a empresa Global Gestão em Saúde S.A., já havia dado um calote no

Ministério da Saúde de quase R\$ 20 milhões poucos anos antes envolvendo medicamentos de alto custo (peça 111, p. 1282).

V.2

70. A respeito do imunizante da Pfizer, trago os seguintes trechos do Relatório Final da CPI da Pandemia, de 26/10/2021 (peça 111, p. 221):

“o Diretor-Geral da OMS recomendou ao Brasil, em abril de 2021, que explorasse a tecnologia da Moderna e da Pfizer, e que a Fiocruz poderia ser um polo para aumentar a produção desse tipo de vacina (plataforma RNA mensageiro).

Esse tipo de tecnologia tem sido preferido pelos países mais avançados. Ocorre que no Brasil, as negociações foram lentas, conforme informam as mensagens trocadas entre a Pfizer e o governo brasileiro e a Nota Informativa 28/2021-SE/MS (Moderna e Janssen). Os contatos iniciais foram feitos em maio e junho de 2020, já sinalizando para oferta de vacinas, mas só em março de 2021 foi fechado contrato com a Pfizer (100 milhões de doses/US\$ 10 por dose) e a Janssen (38 milhões de doses/ US\$ 10 por dose). Até agora não há contrato com a Moderna, um fornecedor de um bilhão de doses para 2021” (grifou-se).

71. Ainda se extrai desse relatório (peça 111, p. 222):

“Esses fatos tornam ainda mais suspeito o interesse repentino e urgente do governo federal pela Covaxin indiana (a partir do final de novembro de 2020), usada hoje apenas em seis países (de baixa renda), mais cara (US\$ 15 por dose), e com intermediação de uma empresa brasileira de reputação questionável. Como já dito, o Ministro Pazuello informou em seu depoimento que uma das métricas para decisão era o custo da vacina e o registro na Anvisa. Não obstante, o contrato para importação da vacina indiana saiu muito mais rápido (cerca de 3 meses) do que os contratos com a Pfizer e a Janssen (cerca de 10 meses), mesmo não tendo registro na Anvisa” (grifou-se).

72. Destaco que a proposta da Pfizer era de US\$ 10,00 a US\$ 12,00, por dose, valor bastante inferior à da Covaxin (US\$ 15,00). Transcrevo, a seguir, o seguinte trecho do Relatório Final da CPI (peça 111, p. 223):

“De acordo com a Pfizer, o Brasil foi classificado na faixa de países mais pobres e o preço ofertado para a vacina não mudou, sendo de US\$10 por dose desde a primeira proposta, valor que não teria sido tema de discussão nas negociações, como foi a questão de logística e condições contratuais. Para o segundo contrato, todavia, as doses foram negociadas a US\$12.

Como as referidas negociações findaram sem manifestação do Ministério da Saúde, em novembro a Pfizer refez, por duas vezes, a proposta de 70 milhões de doses, mas com a previsão de entrega de todas as doses para 2021 e com quantitativos menores para os primeiros dois trimestres do ano, sendo que na última proposta apresentada foram incluídas as condições discutidas com o Ministério, relacionadas à necessidade de registro sanitário aprovado para assinatura do contrato” (grifou-se).

73. A falta de celeridade para a realização da contratação também foi demonstrada em mensagem eletrônica enviada pela Pfizer ao sr. Antônio Elcio Franco Filho em 2/12/2020 (peça 111, p. 226):

“Tenho tentado desde ontem estabelecer contato com o senhor para falarmos sobre a proposta de fornecimento para a vacina da Pfizer e da BioNTech contra a covid-19 encaminhada no dia 24 de novembro, com data de vencimento no dia 07 de dezembro. Deixamos inúmeras mensagens em seu gabinete e também reforçamos o pedido por e-mail. Como ainda não tivemos retorno, gostaria de comentar alguns pontos relacionados ao tema e também à cobertura de imprensa realizada ontem,

com base em coletiva do Ministério da Saúde, que falava do perfil ideal de uma vacina contra a covid-19” (grifou-se).

74. Assim constou do Relatório da CPI (peça 111, p. 12): *“foram 81 correspondências da Pfizer ao governo brasileiro, enviadas de 17 de março de 2020 a 23 de abril de 2021, das quais 90% não obtiveram respostas”*.

75. A respeito, a unidade técnica fez as seguintes considerações:

“não foi conferida a mesma rapidez para a contratação da vacina da Pfizer, cujo processo de aquisição durou quase onze meses, pois essa empresa fez oferta ao Ministério da Saúde em maio e junho de 2020, mas o contrato somente foi celebrado com essa empresa em 8/3/2021, a despeito desse imunizante ter obtido autorizações, desde dezembro de 2020, em países como Reino Unido, Austrália, Canadá, Chile, Israel, Estados Unidos da América, Coreia do Sul e pela própria Organização Mundial de Saúde (OMS), além de os testes clínicos, realizados no Brasil, para utilização do imunizante da Pfizer, se mostrarem conclusos desde o início de 2021” (peça 271, p. 32-36 – grifou-se).

76. Sobre o tema, o responsável afirmou que a contratação da vacina Pfizer demandava legislação específica, consoante exigência da própria fabricante, pois o contrato a isentava de responsabilidade civil. Assim, a contratação somente ocorreu depois do advento da Lei 14.125, de 10/3/2021 (hoje revogada), a qual dispunha *“sobre a responsabilidade civil relativa a eventos adversos pós-vacinação contra a covid-19 e sobre a aquisição e distribuição de vacinas por pessoas jurídicas de direito privado”*.

77. Não se tratava, contudo, de grandes inovações práticas no sistema jurídico, pois, como apontou a Controladoria-Geral da União (Nota Técnica 3551/2020/CGSAU/DS/SFC), ainda que de forma não expressa, o Poder Executivo Federal já é normalmente exposto ao risco de responsabilização por efeitos adversos decorrentes de vacinas. Até porque as condições negociadas com o Brasil seriam padrão e foram aceitas pelos 110 países com os quais a Pfizer já teria fechado contrato (peça 111, p. 224 e 227).

78. De qualquer forma, cabe ressaltar os seguintes apontamentos constantes do Relatório da CPI (peça 111, p. 229-230):

“importa verificar que esse condicionamento foi feito em parecer elaborado no início de março do corrente ano, mediante provocação da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República. Ocorre que a apresentação da primeira proposta dessa desenvolvedora de vacinas ocorreu em 14 de agosto de 2020. Assim, é incompreensível por que somente no mês de novembro o governo tenha questionado as referidas cláusulas e apenas em março de 2021 pedido parecer à AGU e CGU” (grifou-se).

79. Ou seja, em contexto de elevada urgência, demorou-se mais de três meses apenas para ser apontada a necessidade de uma autorização legislativa. Apenas em 3/3/2021, transcorridos mais de seis meses da primeira oferta da Pfizer, foi efetuada consulta junto ao TCU, acerca, dentre outras questões, da possibilidade de o poder público assumir os riscos contratuais decorrentes da aplicação da vacina. A resposta desta Corte de Contas, como esperado, não poderia ser outra diante da ponderação dos valores envolvidos – vidas humanas **versus** patrimônio público (Acórdão 534/2021-Plenário):

“9.1.12. é perfeitamente possível o Poder Público pactuar novas regras de distribuição de riscos, no que se refere aos contratos para aquisição de vacinas, considerando a maior autonomia contratual conferida pelas Leis 14.121/2021 e 14.124/2021 e a premência na remediação da situação de emergência causada pela pandemia do novo coronavírus;

9.1.13. essa opção deve ser devidamente motivada, cabendo ao Estado seguir as boas práticas de governança, gestão de riscos e controles internos, bem como as circunstâncias excepcionais postas, a fim de avaliar se os termos propostos pelas fornecedoras constituem cláusulas

uniformes praticadas atualmente em outras contratações com outros países e se são imprescindíveis à obtenção de vacinas” (grifou-se).

80. Em outra oportunidade, o sr. Antônio Elcio Franco Filho afirmou que “não houve interesse pela Pfizer porque a empresa farmacêutica não quis fazer a transferência de tecnologia”, em clara colocação em segundo plano das necessidades urgentes de realização de vacinação (Relatório da CPI – peça 111, p. 208).

81. Como conclusão, a unidade técnica assim apôs (peça 271, p. 137):

“a partir da documentação do IPS [n. 00190.105536/2021-63] e conforme evidências da CPI da Pandemia do Senado Federal, as tratativas para aquisição da vacina Pfizer, com possibilidade de fornecimento de doses ao Brasil ainda em 2020, envolveram 53 (cinquenta e três) e-mails não respondidos pelo Ministério da Saúde. Já no caso da Covaxin, o Ministério da Saúde enviou um ofício manifestando interesse oficial pela compra do imunizante apenas 21 dias após a primeira reunião técnica sobre a vacina” (grifou-se).

V.3

82. Quanto à vacina da Sinovac/Butantã, assim constou do Relatório da CPI (peça 111, p. 238 e 240):

“Em julho de 2020, o Instituto Butantan solicitou a participação do Ministério da Saúde na iniciativa de buscar uma vacina contra a covid-19 e, ainda nesse mês, fez a primeira oferta de vacinas. Nessa oportunidade, eventual contratação teria por objeto 60 milhões de doses, que poderiam ser entregues no último trimestre de 2020.

Na ausência de uma resposta efetiva por parte do governo federal, a oferta foi reforçada em agosto, quando também se solicitou ao Ministério da Saúde um apoio financeiro estimado em R\$100 milhões para um estudo clínico e R\$ 80 milhões para a reforma de uma fábrica destinada a produzir integralmente o imunizante em 2021. ...

Segundo o diretor do Instituto Butantan, o mundo iniciou a vacinação no dia 8 de dezembro de 2020, com a aplicação de cerca de 4 milhões de doses até o final de dezembro. Ocorre que no mesmo período o Butantan tinha 5,5 milhões de doses prontas e mais 4 milhões em processamento, mas sem que houvesse contrato do Ministério. Diante desses fatos, afirmou que o Brasil poderia ter sido o primeiro país do mundo a começar a vacinação” (grifou-se).

83. A respeito do sr. Antônio Elcio Franco Filho, assim foi apontado no Relatório da CPI (peça 111, p. 243):

“Quanto à falta de apoio para o desenvolvimento da vacina do Butantan, Elcio Franco alegou que isso não foi possível porque a vacina estava sendo desenvolvida pela Sinovac, na China.

O motivo apresentado para a falta de apoio, contudo, não se justifica, uma vez que a ajuda financeira então pleiteada seria para estudos clínicos (R\$ 85.000.000,00) e para a construção de uma nova fábrica com capacidade de produção de cem milhões de vacinas anuais (R\$ 60.000.000,00).

Surpreende ainda o fato de o ex-Secretário ter afirmado em seu depoimento, sem qualquer embasamento técnico, que o governo federal não tinha intenção de comprar vacinas chinesas.” (grifou-se).

84. O contrato do Ministério da Saúde com o Instituto Butantã somente ocorreu em 7/1/2021, enquanto a primeira oferta de vacinas ocorreu em julho de 2021.

V.4

85. Diante dos fatos apontados, são pertinentes as seguintes ponderações constantes do Relatório da CPI (peça 111, p. 6):

“as tratativas e a conclusão das negociações do governo federal com as referidas empresas sofreram injustificável atraso, o que impactou diretamente na aquisição das vacinas e, conseqüentemente, na imunização da população brasileira.

Enquanto os imunizantes com ofertas sólidas e alto grau de confiabilidade foram sistematicamente ignorados, negociações suspeitas e irregulares envolvendo as vacinas Covaxin e as produzidas pela CanSino, transcorreram de forma célere no Ministério da Saúde” (grifou-se).

VI

86. Passo à responsabilização pelas condutas tidas por irregulares, sempre destacando que serão observados os pressupostos estabelecidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro para a dosimetria das penas (§ 2º do art. 22):

“Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.”

87. Antes de adentrar no caso da empresa OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.), destaco que, embora trate-se aqui de contratação sem licitação, destaco que a jurisprudência desta Corte entende ser cabível a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade quando verificada fraude em procedimentos de contratação direta, uma vez que o termo “licitação” a que se refere o art. 46 da Lei 8.443/1992 não se restringe aos procedimentos licitatórios em sentido estrito, abarcando também as contratações diretas (v.g. Acórdãos do Plenário 1.280/2018 e 1.914/2023).

88. Dito isso, verifica-se o elemento doloso na conduta da empresa consistente na falsificação de documentos e na prestação de informações falsas com o intuito de viabilizar uma contratação pública de grande envergadura e com alto interesse social.

89. Como atenuante, considero o fato de o contrato não ter gerado dispêndios para a União ante sua anulação prévia a qualquer pagamento.

90. Assim, entendo que a empresa OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) deve sofrer a sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992 pelo prazo de quatro anos.

VI.1

91. Quanto à sra. Regina Célia Silva Oliveira, fiscal do contrato e ao sr. Roberto Ferreira Dias, então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, rememoro que suas condutas constituem em erro grosseiro, caracterizado por se dar seguimento a um pleito da contratada em desacordo com o avençado, assumindo riscos desnecessários (pagamentos adiantados a uma empresa de fachada) e afetando o equilíbrio econômico-financeiro em desfavor da administração pública (alteração do cronograma de entregas das vacinas).

92. Estão presentes os pressupostos, portanto, para a responsabilização pessoal desses agentes, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (“O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”).

93. Considerando a gravidade das condutas, a ausência de danos e de circunstâncias agravantes ou atenuantes (art. 22, § 2º, da LINDB), entendo aplicável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos seguintes termos:

a) no valor de R\$ 30.000,00 para a sra. Regina Célia Silva Oliveira; e

b) no valor de R\$ 40.000,00 para o sr. Roberto Ferreira Dias, ante a ocupação de função de maior grau hierárquico na estrutura administrativa do Ministério da Saúde.

VI.2

94. Quanto ao sr. Antônio Élcio Franco Filho, verificou-se um tratamento desigual e sem justificativas técnicas ao imunizante da Covaxin em detrimento dos demais imunizantes, em flagrante violação ao princípio da impessoalidade previsto no art. 37, **caput**, da Constituição Federal.

95. Essa conduta é agravada porque o País atrasou significativamente a vacinação contra a covid-19. A respeito, destaco, a título de exemplo, que a vacinação com o produto da Pfizer foi iniciada em 8/12/2020 no Reino Unido, em 14/12/2020 nos Estados Unidos, em 24/12/2020 no Chile e em 27/12/2020 na Itália.

96. No Brasil, as vacinas da Pfizer somente chegaram ao Brasil em 29/4/2021, com injustificáveis quatro meses de atraso em relação aos demais países antes mencionados (<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/brasil-recebe-primeiro-lote-de-vacinas-covid-19-da-pfizer-nesta-quinta-feira-29-4>, acesso em 30/5/2025).

97. Esse atraso, por certo, ocasionou que mais pessoas fossem acometidas pela doença pandêmica, resultando em inestimáveis perdas de vidas e gastos extraordinários no sistema público de saúde.

98. Dito isso, considerando a gravidade da conduta e a ausência de atenuantes (art. 22, § 2º, da LINDB), entendo aplicável ao sr. Élcio Franco a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 no valor de R\$ 70.000,00.

Diante do exposto, acolho na essência o parecer da unidade técnica e a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, os quais incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de maio de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 006.789/2021-8 [Aposos: TC 006.681/2021-2, TC 019.318/2021-9, TC 019.194/2021-8, TC 019.381/2021-2, TC 019.364/2021-0, TC 021.727/2023-6, TC 025.545/2021-3]

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Ministério da Saúde

Responsáveis: Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (CNPJ 03.394.819/0001-79; atualmente denominada “OVS Importadora Ltda.”), Bharat Biotech International Limited (empresa estrangeira), Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda. (CNPJ 28.125.413/0001-11; atualmente denominada “Century Comércio e Distribuição Ltda.”), Regina Célia Silva Oliveira (CPF 493.224.861-04), Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98) e Antônio Élcio Franco Filho (CPF 051.519.268-61)

Representação legal:

Tulio Belchior Mano da Silveira (21.103/OAB-DF), representando Precisa - Comercialização de Medicamentos Ltda;

Jose Jeronimo Nogueira de Lima (272.305/OAB-SP), representando Bharat Biotech International Ltda.;

Marcelo Sedlmayer Jorge (25.447/OAB-DF), representando Roberto Ferreira Dias;

Rachel Chaves Monteiro da Silva (335.763/OAB-SP), representando Francisco Emerson Maximiano;

Carlos Alexandre Salles Moreira Neto (226.809/OAB-RJ) e Saulo Alexandre Salles Moreira (161.463/OAB-RJ), representando Antônio Élcio Franco Filho;

Rubia Ferraz Tannure Dattoli, representando Century Comercio e Distribuição Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA AQUISIÇÃO DA VACINA COVAXIN CONTRA A COVID-19. FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS PARA VIABILIZAR CONTRATAÇÃO E PARA FRAUDAR A EXECUÇÃO CONTRATUAL. ATOS DE EXECUÇÃO EM DESACORDO COM O CONTRATO ASSINADO. PRIVILÉGIO INJUSTIFICADO PARA A ESCOLHA DO FORNECEDOR DE VACINAS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. MULTA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação encaminhada a este Tribunal pelo então Exmo. Deputado Federal Alessandro Lucciola Molon, a respeito de possíveis irregularidades na aquisição, pelo Ministério da Saúde (MS), da vacina Covaxin/BBV152 contra a covid-19, produzida pelo laboratório Bharat Biotech International Limited (Bharat Biotech), representado pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atualmente denominada “OVS Importadora Ltda.”).

2. Encontram-se apensos outros processos sobre irregularidades abrangidas pelo escopo destes autos, os quais foram submetidos ao crivo do TCU por parlamentares e por representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

3. O Contrato 29/2021 foi firmado por dispensa de licitação 25/2/2021, tendo como partes o Ministério da Saúde e a empresa Bharat Biotech Limited International (empresa estrangeira sediada na Índia, representada no Brasil pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. – atualmente denominada OVS Importadora Ltda.).

4. Foi contratado o fornecimento de 20 milhões de doses do imunizante Covaxin/BBV152, contra a covid-19, ao valor unitário de US\$ 15,00, já incluso o transporte do imunizante ao Brasil, totalizando US\$ 300 milhões. Não houve pagamentos no bojo desse contrato ante sua rescisão em 27/8/2021 (peça 351, p. 38).

5. As irregularidades apontadas na representação foram assim noticiadas pela unidade técnica:

- ✓ a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. e sua sócia Global Gestão em Saúde S.A. estavam envolvidas em investigações pretéritas que apuram fraudes em outros contratos firmados pelas empresas;
- ✓ a vacina ainda não estava aprovada pela Anvisa; e
- ✓ houve sobrepreço no valor de aquisição da vacina Covaxin.

6. Depois da realização de diligências, foram apontadas as seguintes irregularidades pelas quais os responsáveis foram instados a se manifestar sobre indícios de fraudes ao processo de dispensa de licitação, com vistas a auferir vultosas comissões na intermediação de negociação para urgente aquisição de imunizantes no contexto da pandemia de covid-19:

A) condutas atribuídas à OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) e Century Comércio e Distribuição Ltda. (antiga Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda.):

(i) em articulação com empresa intermediária estrangeira (Envixia), apresentaram procuração forjada/adulterada que culminou na celebração do Contrato 29/2021, para dotar a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. de poderes que não tinham sido outorgados formalmente pela fabricante da vacina Covaxin, a Bharat Biotech; e

(ii) apresentação de **proforma invoices** (notas de pagamento emitidas pela contratada) em desacordo com os termos do contrato, prevendo irregularmente pagamento antecipado, inclusão de valores equivocados de número de doses, fretes e seguros, bem como destinação do pagamento para uma empresa terceira, sem relação contratual e com fortes indícios de ser uma empresa de fachada, localizada em Singapura, país classificado como sendo de regime fiscal privilegiado (“paraíso fiscal”) conforme Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil 1.037/2010;

B) conduta atribuída à Bharat Biotech International Limited:

(i) apresentação direta/indireta de **proforma invoices** em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde,

C) conduta atribuída à sra. Regina Célia Silva Oliveira, fiscal do Contrato 29/2021:

(i) ter emitido autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira **proforma invoice**, anuindo com o embarque das vacinas, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação (destinação de pagamentos a pessoa jurídica estranha à relação contratual, quantitativo de doses inferior ao contratado, valores equivocados de seguros, fretes e de preço unitário), mesmo tendo sido tempestivamente alertada dessas irregularidades por outros servidores do Ministério da Saúde;

D) conduta atribuída ao sr. Roberto Ferreira Dias, então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (MS):

(i) ter endossado a autorização emitida pela fiscal do contrato para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira **proforma invoice**, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação (destinação de pagamentos a pessoa jurídica estranha à relação contratual, quantitativo de doses inferior ao contrato, valores equivocados de seguros, fretes e de preço unitário);

E) conduta atribuída ao sr. Antônio Elcio Franco Filho, então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde:

(i) tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin em razão de:

a) a Covaxin foi o último dos produtos a ter licença solicitada (apenas vinte dias antes da contratação) junto à Anvisa;

b) no momento da assinatura do contrato, 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial;

c) o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses;

d) os documentos relativos a essa aquisição receberam a aposição da chancela de “urgente”, situação que não se verificou nos demais contratos; e

e) no intervalo de apenas nove dias, o responsável deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais e em quantitativos, mediante o encaminhamento do Ofício 302/2021/SE/GAB/SE/MS, antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto.

7. Dando seguimento ao feito, a unidade técnica assim se manifestou (peça 351):

“DOS PROCESSOS APENSADOS

I. TC 006.681/2021-2

1. O TC 006.681/2021-2 cuida de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), por intermédio do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, que também trata de possíveis irregularidades na contratação para aquisição da vacina Covaxin, em especial, quanto à contratação de imunizante ainda não aprovado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

2. Por meio de despacho acostado na peça 28 daquele processo, o Ministro-Relator conheceu da representação, indeferiu o pedido de medida cautelar formulado pelo representante e determinou o seu apensamento definitivo ao TC 006.789/2021-8, ora analisado, haja vista que o

escopo do atual processo é mais abrangente e engloba o ponto levantado pelo Parquet, além de outros aspectos da contratação.

II. TC 019.194/2021-8

3. *O TC 019.194/2021-8 trata de representação encaminhada pelo então Deputado Federal Alexandre Rocha Padilha, a respeito de possíveis irregularidades nas negociações para aquisição da Vacina Covaxin/BBV152 pelo Ministério da Saúde, noticiadas no portal da CNN Brasil em 23/6/2021, tratando da emissão de invoice irregular, com a previsão de pagamentos antecipados pelos imunizantes, bem como da contratação da vacina sem a prévia autorização da Anvisa.*

4. *Mediante o Acórdão 17.515/2021-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peça 7 daquele processo), o TCU conheceu da representação e determinou o seu apensamento definitivo ao TC 006.789/2021-8, ora analisado, haja vista que o escopo do atual processo é mais abrangente e engloba o ponto levantado pelo representante, além de outros aspectos da contratação.*

III. TC 019.318/2021-9

5. *O TC 019.318/2021-9 trata de representação formulada pelo MP/TCU, por intermédio do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, acerca de possíveis irregularidades na contratação para aquisição da vacina Covaxin, em especial quanto à possível ocorrência de sobrepreço na aquisição do imunizante.*

6. *Mediante o Acórdão 10.484/2021-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peça 7 daquele processo), o TCU conheceu da representação e determinou o seu apensamento definitivo ao TC 006.789/2021-8, ora analisado, haja vista que o escopo do atual processo é mais abrangente e engloba o ponto levantado pelo representante, além de outros aspectos da contratação.*

IV. TC 019.364/2021-0

7. *Trata-se de representação formulada pelo parlamentar Marcelo Ribeiro Freixo, então líder da minoria na Câmara dos Deputados, em face do então Presidente da República, o Sr. Jair Messias Bolsonaro e do então Ministro da Saúde, o Sr. Marcelo Queiroga, por irregularidades e ilegalidades perpetradas pelo Governo Federal na compra da vacina Covaxin a preço superfaturado. Além do suposto superfaturamento, o representante denuncia possível pressão interna para favorecer a empresa Precisa Medicamentos, envolvida em investigação de atos de corrupção por outros contratos.*

8. *Mediante o Acórdão 10.485/2021-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peça 11 daquele processo), o TCU conheceu da representação e determinou o seu apensamento definitivo ao TC 006.789/2021-8, ora analisado, haja vista que o escopo do atual processo é mais abrangente e engloba os pontos levantados pelo representante, além de outros aspectos da contratação.*

V. TC 019.381/2021-2

9. *Cuida os autos de representação, formulada pelos parlamentares Vinícius Poit, Adriana Ventura, Alexis Fonteyne, Gilson Marques, Marcel van Hattem e Paulo Ganime, todos do Partido Novo, acerca de possíveis irregularidades no Contrato 29/2021, celebrado para aquisição da vacina Covaxin, em especial, sobre suposto sobrepreço na contratação e envolvimento da empresa Precisa Medicamentos em atos ilícitos praticados em contratos anteriores.*

10. Por meio do Acórdão 10.486/2021-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peça 7 daquele processo), o TCU conheceu da representação e determinou o seu apensamento definitivo ao TC 006.789/2021-8, ora analisado, haja vista que o escopo do atual processo é mais abrangente e engloba os pontos levantados pelo representante, além de outros aspectos da contratação.

VI. TC 025.545/2021-3

11. Cuidam os autos de representação, encaminhada pelo MP/TCU, por intermédio do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, a respeito de possíveis irregularidades nos contratos firmados para aquisição das vacinas Sputnik V e Covaxin, pelo Ministério da Saúde.

12. No que tange à Sputnik V, o representante foi informado de que o TC 022.096/2021-3 já estava analisando os mesmos aspectos abordados na representação. Posteriormente, o TCU, mediante o Acórdão 3.243/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, julgou a representação objeto do TC 022.096/2021-3 improcedente.

13. Em relação à vacina Covaxin, as supostas impropriedades levantadas pelo representante dizem respeito à negociação de imunizante sem a devida aprovação da Anvisa, a um eventual sobrepreço e a supostos atos fraudulentos na contratação da vacina, decorrentes de tráfico de influência e pressões internas para acelerar o processo de contratação.

14. Mediante o Acórdão 3.244/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peça 9 daquele processo), o TCU conheceu da representação e determinou o seu apensamento definitivo ao TC 006.789/2021-8, ora analisado, haja vista que o escopo do atual processo é mais abrangente e engloba os pontos levantados pelo representante, além de outros aspectos da contratação.

VII. Quadro resumo dos assuntos tratados nos processos apensados

15. O Quadro 1 a seguir, resume as supostas irregularidades tratadas em cada representação apensada aos presentes autos:

Quadro 1 – Resumo das irregularidades dos processos apensados

Aspecto apontados nas representações	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Contratação de imunizante ainda não aprovado pela Anvisa	X	X				X
Emissão de invoice irregular		X				
Sobrepreço e/ou superfaturamento			X	X	X	X
Investigações pretéritas sobre a Precisa Medicamentos e sobre a Global				X	X	
Fraude nos procedimentos de contratação				X		X

Legenda: (1) - TC 006.681/2021-2; (2) - TC 019.194/2021-8; (3) - TC 019.318/2021-9; (4) - TC 019.364/2021-0; (5) - TC 019.381/2021-2; e (6) - TC 025.545/2021-3.

HISTÓRICO

16. Por meio do documento de peça 1, datado de 2/3/2021, com fulcro no inciso III do art. 237 do Regimento Interno do TCU, o então Exmo. Deputado Federal Alessandro Lucciola Molon representou a este Tribunal, requerendo que, no cumprimento de suas competências constitucionais, esta Corte de Contas decidisse pela adoção das providências necessárias com vistas à:

a) avaliação da atuação dos órgãos governamentais, em especial do Ministério da Saúde e do Departamento de Logística em Saúde (DLOG), no Procedimento n. 25000.175250/2020-85, que tinha por objeto a aquisição de vacina Covaxin/BBV152, contra a Covid-19, produzida pelo Laboratório Bharat Biotech, representado pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.;

b) aplicação de medidas para que a fiscalização do contrato estivesse de acordo com o art. 67 da Lei 8.666/1993, e que a designação formal dos agentes públicos para o acompanhamento e a fiscalização dos ajustes, com a respectiva identificação funcional, fosse divulgada em sítio eletrônico oficial na internet, junto às demais informações sobre aquisições e contratações realizadas nos termos da Medida Provisória (MP) 1.026/2021, observado o disposto na Lei 12.527, de 18/11/2011, e o disposto no § 2º do art. 2º dessa MP; e

c) recomendação, caso necessário, de adequações contratuais que permitissem assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, considerados os riscos que os fatos narrados representariam para a inexecução contratual.

17. Na instrução inicial, realizada pela então SecexSaúde em 25/3/2021 (peça 42), propôs-se conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal; e, preliminarmente, diligenciar o Ministério da Saúde para que se manifestasse quanto aos termos do Contrato 29/2021 (peça 29), firmado com a empresa indiana Bharat Biotech International Limited, representada naquele ato pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., para a aquisição da vacina Covaxin contra a Covid-19, e, em especial, quanto à gestão de riscos do contrato e à estimativa de preço da vacina.

18. Atendida a diligência, a então SecexSaúde realizou nova instrução em 2/7/2021 (peça 59), na qual foram analisadas as informações e esclarecimentos prestados, concluindo pela necessidade de realização de novas diligências, ao Ministério da Saúde – reiterando a requisição de questionamentos não respondidos da diligência anterior –, e à Controladoria-Geral da União (CGU) – requisitando o compartilhamento de informações de investigação preliminar sumária (IPS), lá instaurada sobre o tema (peça 59, p. 5 e 7).

19. Com base nos novos elementos recebidos, o processo foi novamente instruído (peça 114, de 31/3/2022), e a unidade técnica concluiu pela existência de diversas incongruências e potenciais irregularidades (ausência de negociação, gerenciamento de riscos tecnicamente frágil, condução do processo de aquisição de forma açodada, entre outros), encontradas no curso processual que intentou a aquisição do imunizante Covaxin.

20. Em decorrência dessas evidências, a unidade técnica formulou dois blocos de propostas: a realização de audiência das empresas e pessoas físicas envolvidas na contratação, e novas diligências dirigidas a diversos órgãos (Ministério da Saúde, Controladoria-Geral da União, Ministério das Relações Exteriores, Procuradoria Regional da República no Distrito Federal e Receita Federal do Brasil), visando receber informações concernentes às diversas incongruências e potenciais irregularidades encontradas.

21. A proposta foi então submetida ao Exmo. Relator, Ministro Benjamin Zymler, que, em Despacho de peça 117, de 6/4/2022, anuiu, em parte, com os encaminhamentos propostos, autorizando, somente após a conclusão das análises das diligências, a realização das audiências e das oitivas.

22. Após o exame das diligências realizadas, na forma mencionada no parágrafo anterior, a Unidade Técnica instrutora propôs, dentre outros encaminhamentos, a realização de (i) audiências, (ii) ciência e (iii) recomendação (peças 271 e 272). Ocorre que o Ministro Relator, por meio de despacho, datado de 17/7/2023 (peça 273), anuiu, em parte, com a proposta da AudSaúde, autorizando, apenas, a realização das audiências propostas, ao tempo em que adicionou a audiência do ex-Secretário-Executivo do Ministério da Saúde, Sr. Antônio Elcio Franco Filho, a fim de que justificasse o tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin, conclusão a que chegou em razão dos seguintes fatos apurados: (i) a Covaxin foi o último dos

produtos a ter licença solicitada (apenas vinte dias antes da contratação) junto à Anvisa; (ii) no momento da assinatura do contrato, em 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial; (iii) o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato, foi de apenas três meses; (iv) os documentos relativos a essa aquisição receberam a chancela de “urgente”, situação que não se verificou nos demais contratos; e (v) no intervalo de apenas nove dias, o responsável deu início às tratativas, junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais e em quantitativos, mediante o encaminhamento do Ofício 302/2021/SE/GAB/SE/MS (peça 92), antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto.

23. Posteriormente, em 19/7/2023, o Ministro Relator determinou a adoção de outras providências saneadoras, incluindo aquelas contidas nas alíneas “b” e “c” da proposta de encaminhamento da instrução anterior (peça 271, p. 169) e adicionando uma diligência à CGU para que informasse acerca da existência e do andamento de processos administrativos instaurados contra servidores ou ex-servidores do Ministério da Saúde que tivessem por objeto apurar irregularidades na aquisição do imunizante Covaxin (peça 275).

24. O Quadro 2 a seguir foi elaborado com o intuito de facilitar a localização dos ofícios de audiência e diligência encaminhados aos destinatários, bem como a localização das respostas recebidas:

Quadro 2 – Resumo dos recebimentos dos ofícios e respostas

OFÍCIOS DE AUDIÊNCIA	DATA	PEÇA	DESTINATÁRIO(S)	CIÊNCIA (peça)	RESPOSTA (peça)
34677/2023	25/7/2023	276	Regina Célia Silva Oliveira	284 e 286	290 a 301 e 306 a 316
34675/2023	25/7/2023	277	Century Comércio e Distribuição Ltda.	303	325
34679/2023	25/7/2023	278	Antônio Élcio Franco Filho	285	327 a 331
34678/2023	25/7/2023	279	Roberto Ferreira Dias	304	326
38927/2023	14/8/2023	280	OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.)	288	NA
39863/2023	4/10/2023	333	Bharat Biotech International Limited	339	344 e 345
OFÍCIO DE DILIGÊNCIA	DATA	PEÇA	DESTINATÁRIO	CIÊNCIA (peça)	RESPOSTA (peça)
34681/2023	14/8/2023	281	Controladoria-Geral da União	283	289
53479/2023	30/10/2023	334	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional	335, 336 e 339	341 a 343

Obs.: produção própria a partir das peças do processo; NA = não apresentou;

25. Observa-se que foram apresentados pedidos de prorrogação de prazo para a apresentação das razões de justificativa, por parte do Sr. Roberto Ferreira Dias e da Century Comércio e Distribuição Ltda. (peças 317 e 318, respectivamente); tendo sido atendidos os pleitos, conforme consta das peças 320 e 319.

26. Em virtude de o pedido de prorrogação de prazo, encaminhado pelo Sr. Antônio Élcio Franco Filho (peça 321), ter sido protocolado intempestivamente, a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) deste Tribunal, propôs o encaminhamento do pleito para apreciação do Ministro Relator (peça 323), que, por meio do despacho de peça 338, restituiu os autos à Seproc, em virtude de o responsável já ter apresentado as suas razões de justificativa.

27. Impende registrar, por fim, a existência de Notícia de Fato com distribuição ao PRR1, 41º Ofício – Notícia de Fato - PRR1 1.01.000.000242/2021-43 (informação obtida dos autos da Medida Cautelar 1086840-78.2021.4.01.3400, conforme Seção D) - autuada em razão de supostas irregularidades cometidas pelo então Presidente da República e pelo então Ministro da Saúde na compra da vacina Covaxin (peça 239, extraída dos autos do PQSDT - PR/DF 1086840-78.2021.4.01.3400, descrito à Seção D). Possivelmente, esse processo seja relacionado ao

Inquérito - STF 4.875/DF, convertido a partir da Petição - STF 9.760/DF (IPL - PF 2021.0049857-CGRC/DICOR), referente ao crime de prevaricação, o qual foi arquivado em 24/4/2022 (peça 114, p. 15-16; <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=485765&tip=UN>, acesso em 31/7/2024, às 9h24').

EXAME TÉCNICO

I - Análise da revelia

28. *A empresa OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.) tomou ciência do aludido ofício de audiência (peça 288), conforme demonstrado no Quadro 2 anterior, e não apresentou suas razões de justificativa quanto às irregularidades verificadas.*

29. *Importante ressaltar que essa empresa foi ouvida em audiência em razão dos indícios de fraudes ao processo de dispensa de licitação, com vistas a auferir vultosas comissões na intermediação de negociação para urgente aquisição de imunizantes no contexto da pandemia Covid-19, e que foram materializadas nas seguintes condutas: (i) em articulação com empresa intermediária estrangeira (Envixia), apresentação de procuração forjada/adulterada que culminou na celebração do Contrato 29/2021, para dotar a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. de poderes que não tinham sido outorgados formalmente pela fabricante da vacina Covaxin, a Bharat Biotech; e (ii) apresentação de Proforma Invoices em desacordo com os termos do contrato, prevendo irregularmente pagamento antecipado, inclusão de valores equivocados de número de doses, fretes e seguros, bem como destinação do pagamento para uma empresa terceira, sem relação contratual e com fortes indícios de ser uma empresa de fachada, localizada em Singapura, país classificado como sendo de regime fiscal privilegiado ("paraíso fiscal"), conforme Instrução Normativa (IN) RFB 1.037/2010 (peça 271, p. 167).*

30. *Ao não encaminhar resposta à audiência, a empresa responsável optou por não exercer o direito ao contraditório e à ampla defesa, princípios insculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como não se desincumbiu do ônus de produzir provas a fim de afastar os indícios de fraudes ao processo de dispensa de licitação, com vistas a auferir vultosas comissões na intermediação de negociação para urgente aquisição de imunizantes no contexto da pandemia Covid-19.*

31. *Conforme assentado na jurisprudência deste Tribunal, a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Assim, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo princípio da verdade material (Acórdãos 163/2015-TCU-2ª Câmara, rel. André de Carvalho; 2.685/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Raimundo Carreiro; 2.801/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Walton Alencar Rodrigues; 4.340/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Weder de Oliveira; 5.537/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Weder De Oliveira; 12.902/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Walton Alencar Rodrigues; 194/2019-TCU-Plenário, rel. Ana Arraes e 2.295/2019-TCU-2ª Câmara, rel. André de Carvalho).*

32. *Com base no aqui exposto, entende-se que a empresa OVS Importadora Ltda., antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., deve ser considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

33. *A despeito do encaminhamento proposto no parágrafo anterior, faz-se necessário trazer algumas informações atualizadas do **Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) n. 00190.107232/2021-31**, instaurado pela CGU, para apuração de possível responsabilidade administrativa da Precisa Medicamentos (peça 349).*

33.1. Naquele processo, consta o **Parecer n. 282/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, de 20/12/2023 (peça 349, p. 90-104), da lavra do Procurador Federal e Coordenador-Geral de Controle, Ouvidoria e Integridade Privada da CGU, contendo as seguintes informações, que se mostram necessárias a fim de fortalecer o entendimento acerca da responsabilização da empresa Precisa Medicamentos, pelas condutas irregulares relacionadas no parágrafo 31 anterior:

a) a Comissão Processante da CGU apontou quatro irregularidades, supostamente cometidas pela Precisa Medicamentos, a saber: (i) procuração inidônea apresentada para a assinatura do Contrato 29/2021; (ii) outros documentos inidôneos apresentados pela Precisa; (iii) emissão de Proformas Invoices com informações de cobrança em desacordo com os termos do contrato; e (iv) prática de fraude contratual em função da apresentação de uma carta de fiança em desacordo com a Lei 8.666/1993 e com o Contrato 29/2021 (peça 349, p. 93);

b) quanto à imputação referente à procuração inidônea e aos outros documentos inidôneos, embora a defesa da Precisa Medicamentos [no processo do PAR ora em análise], tenha reconhecido que “a procuração foi forjada”, atribuindo essa conduta ao representante da empresa Envixia, a fim de se isentar da responsabilidade pelo cometimento do ato ilícito (fato esse que foi negado pela Envixia; peça 349, p. 95), a conclusão do parecer, quanto a esse ponto, foi no sentido de reconhecer a responsabilidade da Precisa Medicamentos (peça 349, p. 93-100), verbis:

74. Em suma, **conclui-se pela responsabilidade da Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda. quanto à apresentação de documentos inidôneos, em especial de procuração forjada e falsa, motivo pelo qual sugerimos a responsabilização da indiciada.** (grifos acrescidos)

c) a conclusão do parecer se deu no sentido de que restou evidenciada, naqueles autos do PAR, a apresentação de documentos inidôneos, em especial, de procuração forjada e falsa, pela Precisa Medicamentos, e, por fim, recomendou à autoridade julgadora a aplicação das penas (i) de multa no valor de mais de R\$ 3,8 milhões; (ii) de publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória, às suas expensas; e (iii) de declaração de inidoneidade, ficando a empresa impossibilitada de licitar ou contratar com o Poder Público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar, cumulativamente, o escoamento do prazo mínimo de dois anos, sem licitar e contratar com a Administração Pública (peça 349, p. 103-104).

33.2. O parecer mencionado no parágrafo anterior foi aprovado pelo então Coordenador-Geral de Assuntos Estratégicos da Consultoria Jurídica (Conjur), junto à CGU, conforme Despacho 503/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 22/12/2023 (peça 349, p. 106), e pelo Consultor Jurídico da CGU, mediante o Despacho de Aprovação 15/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 8/1/2024 (peça 349, p. 107).

33.3. Por fim, o PAR n. 00190.107232/2021-31 foi concluído, tendo sido publicada a Decisão n. 22, de 9/1/2024, da lavra do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, no Diário Oficial da União (DOU) de 15/1/2024 (peça 349, p. 108), com o seguinte teor:

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo artigo 49 da Lei n. 14.600, de 19 de junho de 2023, adoto, como fundamento deste ato, em parte, o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, bem como, integralmente, o Parecer n. 00282/2023/ CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho n. 00503/2023/CONJURCGU/CGU/AGU e pelo Despacho de Aprovação n. 00015/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU da Consultoria Jurídica junto a esta Controladoria-Geral da União, para aplicar à empresa **Precisa - Comercialização de Medicamentos Ltda.**, cuja razão social foi alterada para OVS Importadora Ltda, CNPJ 03.394.819/0001-79, pela **prática do ato lesivo** contido no artigo 5º, inciso IV, “b” e “d” da Lei n. 12.846, de 2013 e no art. 88, incisos III, c/c art. 87, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, as **penalidades** de:

a) **multa**, no valor de **R\$ 3.879.251,35**, com fulcro no artigo 6º, inciso I, da Lei n. 12.846, de 2013 e nos artigos 15, inciso I, 17 e 18 do Decreto n. 8.420/2015;

b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, com fulcro no artigo 6º, inciso II, e § 5º da Lei nº 12.846, de 2013, a ser cumprida da seguinte forma:

i) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, pelo prazo de 1 dia;

ii) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 75 (setenta e cinco) dias;

iii) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 (trinta) dias; e

c) de **declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública**, com fulcro no art. 87, inc. IV c/c art. 88, inciso III, da Lei n. 8.666, de 1993, ficando a empresa **impossibilitada de licitar ou contratar** até que passe por processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente o escoamento do prazo mínimo de **2 anos** sem licitar e contratarem com a administração pública contados da data da aplicação da pena, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição;

Os efeitos desta decisão ficam suspensos até o decurso do prazo previsto no artigo 15 do Decreto n. 11.129, de 11 de julho de 2022, e, caso haja apresentação de pedido de reconsideração, até o seu julgamento. (grifos acrescidos)

34. A apresentação das conclusões contidas no PAR n. 00190.107232/2021-31, neste ponto inicial do exame técnico, mostra-se de fundamental importância, tendo em vista as informações relevantes ali contidas e que se mostram necessárias para embasar outras análises a serem feitas ao longo desta instrução, as quais poderiam estar ausentes em virtude da revelia da Precisa Medicamentos, que não compareceu à audiência realizada por este Tribunal, nos termos do Ofício 38927/2023-Seproc/TCU (peça 280).

35. Assim, considerando a revelia da empresa OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.); considerando todo o conjunto probatório dos presentes autos, que confirmam que essa empresa cometeu fraudes ao processo de dispensa de licitação, visando auferir vultosas comissões na intermediação de negociação para urgente aquisição de imunizantes no contexto da pandemia da Covid-19; e considerando as conclusões e encaminhamentos oriundos do PAR n. 00190.107232/2021-31, da CGU, descritos nos parágrafos anteriores; entende-se pertinente propor a aplicação de sanção de **declaração de inidoneidade**, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, cujo detalhamento será feito adiante, no item VII da presente instrução.

36. Neste ponto, é importante ressaltar que, com relação a uma das irregularidades apontadas à Precisa Medicamentos na alínea “a” do parágrafo 35.1 anterior, referente à “prática de fraude contratual em função da apresentação de uma carta de fiança em desacordo com a Lei 8.666/1993 e com o Contrato 29/2021”, a análise da atuação do FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S.A. (CNPJ 23.706.333/0001-36), como instituição garantidora de contratos, encontra-se fora do escopo do presente processo, posto que é objeto do **TC 038.711/2021-4**, conforme informação contida na instrução anterior (peça 271, p. 2).

37. Retornando à atuação da CGU, é importante ressaltar que, em resposta à diligência realizada por este Tribunal, mediante o Ofício 34681/2023-TCU/Seproc (peça 281), por meio do qual foi solicitada informação sobre a existência e o andamento de processos administrativos

instaurados contra servidores ou ex-servidores do Ministério da Saúde que tenham por objeto apurar irregularidades na aquisição do imunizante Covaxin, no âmbito daquele órgão, a resposta encaminhada à peça 289 foi a seguinte:

2. A esse respeito, informo que, após consultas realizadas pelas áreas finalísticas desta Corregedoria-Geral da União, encontra-se em curso **Investigação Preliminar Sumária n. 00190.105536/2021-63**, instaurada para apurar a existência de eventual irregularidade na contratação da vacina Covaxin pelo Ministério da Saúde, bem como a suposta atuação de servidores e ex-servidores, caso tenham ocorrido irregularidades.

3. Registro, por oportuno, que para dar cabo à referida investigação, buscou-se, junto ao Supremo Tribunal Federal, **sem êxito**, o acesso integral aos autos do inquérito da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia e que serão enviadas novas tentativas para obtenção das informações produzidas pela Comissão em questão. (grifos acrescidos)

37.1. A partir da “Base de Conhecimentos da CGU”, utilizando-se como termo de pesquisa o número do IPS 00190.105536/2021-63, retornaram três números de PARs, referentes às apurações de possível responsabilidade administrativa da Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (PAR 00190.107232/2021-31), da Bharat Biotech International Limited (PAR 00190.107233/2021-85) e FIB Bank Garantia de Fiança Fidejussória S/A (PAR 00190.108370/2021-37).

37.2. As informações obtidas por meio do PAR 00190.107232/2021-31 encontram-se descritas nos parágrafos 35 a 35.3 anteriores; as referentes ao PAR 00190.107233/2021-85 encontram-se descritas nos parágrafos 65 e 66 desta instrução; e as alusivas ao PAR 00190.108370/2021-37 não fazem parte do escopo do presente processo, conforme já explicitado no parágrafo 38 anterior.

II - Análise das razões de justificativa da empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. (antiga Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda – CNPJ 28.125.413/0001-11)

Irregularidade: indícios de fraudes ao processo de dispensa de licitação, com vistas a auferir vultosas comissões na intermediação de negociação para urgente aquisição de imunizantes no contexto da pandemia Covid-19.

Conduta questionada: (i) em articulação com empresa intermediária estrangeira (Envixia), apresentação de procuração forjada/adulterada que culminou na celebração do Contrato 29/2021, para dotar a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. de poderes que não tinham sido outorgados formalmente pela fabricante da vacina Covaxin, a Bharat Biotech; e (ii) apresentação de Proforma Invoices em desacordo com os termos do contrato, prevendo irregularmente pagamento antecipado, inclusão de valores equivocados de número de doses, fretes e seguros, bem como destinação do pagamento para uma empresa terceira, sem relação contratual e com fortes indícios de ser uma empresa de fachada, localizada em Singapura, país classificado como sendo de regime fiscal privilegiado (“paraíso fiscal”), conforme IN-RFB 1.037/2010.

Argumentos

38. Especificamente quanto aos pontos da conduta questionada, a empresa responsável alegou, em sua defesa, que (peça 325):

a) em momento algum atuou junto ao Ministério da Saúde, em ações ou omissões que pudessem coadunar com condutas deletérias ao interesse público ou que viesse a praticar ou permitir que fosse praticado ato atentatório à legislação ou aos princípios da Administração Pública;

b) figurava como uma das representantes da contratada Bharat Biotech International Limited, no Contrato 29/2021, para fornecimento de vacina da Covid-19, injetável (Covaxin/BBV152);

c) o laboratório Bharat Biotech, no papel de mandante, outorgou poderes, por meio do documento intitulado *Letter of Authorization (LOA)*, à mandatária, Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., nomeando-a com representante daquela no Brasil e autorizou à mandatária emitir documentos e iniciar discussões frente aos respectivos entes, incluindo a autoridade sanitária brasileira;

d) nunca houve e “não há qualquer mácula em relação à forma de representação da peticionária, eis que em momento algum a Precisa, sua Diretoria ou seu Advogado manipulou documento algum, ao contrário, sempre atuaram na forma e de acordo com a lei”;

e) a autorização de representação, datada de 5/10/2020, autorizava a Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. a representar a Bharat Biotech perante entidades públicas e privadas, incluindo a emissão de documentos, não fazendo qualquer ressalva ou vedação quanto ao tipo ou forma de documento que não poderia ser emitido, logo, pelo princípio da boa-fé, “o mandato outorgado à Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. está revestido de legalidade e cumpre as formalidades previstas em lei”;

f) em 24/11/2020, a mandante (Bharat Biotech) celebra “memorando de entendimento” com a mandatária, nomeando-a como distribuidora exclusiva da vacina candidata para a Covid-19 da Bharat no Brasil, e importar e distribuir a vacina da Covid-19 para o setor privado e público (Governo);

g) para os efeitos de regularidade na representação, frente ao Contrato 29/2021, tem-se que, nos documentos de representação, datados de 5/10/2020 e 24/11/2020, a mandante Bharat Biotech “concede à mandatária, Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., os poderes necessários para representá-la junto à República Federativa do Brasil, no caso presente junto ao Ministério da Saúde, para exercer a representação legal”; e

h) com relação às invoices, não detém informações concretas acerca dos motivos que levaram a Bharat Biotech a encaminhá-los ao Ministério da Saúde por meio de uma empresa representante, e não diretamente pela própria Bharat; todavia, tomou conhecimento de que as discrepâncias contidas nessas invoices são “erros formais comuns” e que “foram devidamente corrigidos posteriormente”, afastando qualquer nexo de causalidade com o que está sendo apontado pelo Tribunal de Contas da União.

Análise

39. Primeiramente, faz-se mister ressaltar que, embora a peça de defesa tenha sido elaborada e assinada pela empresa Century Comércio e Distribuição Ltda., conforme consta do preâmbulo e do fecho (peça 325, p. 1 e 6, respectivamente), as referências e alegações, ao longo do texto, são direcionadas à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., e não à empresa Century, levando-se a crer que as razões de justificativa foram, em parte ou totalmente, elaboradas pela Precisa e não pela Century. Ressalta-se que a empresa Precisa foi considerada revel na presente instrução, por não ter apresentado as suas razões de justificativa, embora tenha sido formalmente notificada (peça 288).

40. Antes de adentrar no exame da defesa encaminhada pela empresa Century, é importante pontuar que ela atuou como intermediária entre as empresas Bharat Biotech e Precisa Medicamentos – somando-se à Envixia Pharmaceuticals LLC no papel de intermediária/atravessadora – e que receberia, como contraprestação, a comissão de 10% sobre o valor bruto CIF de toda invoice de compra realizada entre essas empresas, conforme “Contrato de Parceria e Confidencialidade para Intermediação de Negócio”, firmado entre as empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. e Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda. (atual Century Comércio e Distribuição Ltda.), em 1º/9/2020 (peça 271, p. 92-95).

41. Retornando à análise das suas razões de justificativa, tem-se que a Century se limitou a afirmar que a autorização de representação dada pela Bharat Biotech à Precisa não continha qualquer ressalva ou vedação “quanto ao tipo ou forma de documento que não poderia ser emitido”, concluindo que a outorga dada à Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. encontrava-se revestida de legalidade e cumpria as formalidades previstas em lei (peça 325, p. 3-4). Conclui-se, portanto, que não foi apresentada qualquer justificativa tendente a afastar a irregularidade na apresentação de procuração forjada/adulterada, que dotou a empresa Precisa Medicamentos de poderes que não tinham sido outorgados pela Bharat Biotech.

42. No caso das Proforma Invoices que previam, irregularmente, pagamento antecipado, nenhuma justificativa foi apresentada; e, com relação à inclusão de valores equivocados de número de doses, fretes e seguros, se limitou à alegação de que são “erros formais comuns” e que foram posteriormente corrigidos.

43. No tocante à destinação do pagamento a uma terceira empresa, sem relação contratual e com fortes indícios de ser uma empresa de fachada, informou apenas que não sabe dos motivos que levaram a Bharat Biotech a proceder dessa forma.

44. Importante trazer à baila trecho da instrução anterior, contendo alguns indícios extraídos da cópia da ata notarial, referente a um grupo de mensagens do aplicativo WhatsApp, intitulado “Indobrasil” (peça 260), cujas informações foram obtidas em sede de quebra de sigilo telemático de ex-diretores da Precisa Medicamentos, e que indicam, explicitamente, que todos os contratos comerciais firmados entre a Precisa e a Bharat Biotech necessitaram passar pela intermediação da empresa Century, verbis (peça 271, p. 700):

413. O primeiro diz respeito ao fato de que **os próprios agentes da Precisa Medicamentos e da Century (parceira da Precisa) já haviam notado algumas irregularidades nas Proforma Invoices, em particular quanto à (i) empresa que iria efetivamente receber os pagamentos (nova empresa, Madison Biotech, e não o laboratório Bharat, que foi a empresa contratada), (ii) à quantidade de doses e (iii) seu respectivo valor unitário.** Isso reforça a constatação de que referidas Proforma Invoices foram reenviadas ao MS contendo falhas de maneira deliberada (tendo em vista que as falhas originais teriam sido tempestivamente alertadas), o que caracteriza irregularidade e **potencial comportamento fraudulento**, no sentido de evidenciar uma **tentativa de induzir o contratante a erro**, com potencial dispêndio irregular de recursos públicos, caso tais falhas também não tivessem sido tempestivamente identificadas pelo MS, que não realizou os pagamentos.

414. O segundo se refere ao fato de que a emissora de todas as Proforma Invoices, segundo as mensagens trocadas nesse grupo de WhatsApp, teria sido algum funcionário da Bharat Biotech, embora algumas dessas Invoices tenham sido remetidas ao MS por meio da Precisa Medicamentos (sua representante brasileira), ou seja, **haveria indícios de um potencial ato fraudulento, que teria contado com a participação de algum funcionário da empresa Bharat Biotech (ainda não identificado), conforme informação repassada pelo representante da empresa Envixia (Sr. Anudesh), de modo que a emissão do documento não teria contado apenas com a participação da sua representante no Brasil (a Precisa).**

415. O terceiro tem relação com o fato de que perícias de tecnologia da informação contratadas pela Precisa Medicamentos teriam indicado que o arquivo digital contendo a procuração adulterada teria sido criado a partir de um computador localizado na Índia. De acordo com as mensagens extraídas do grupo de WhatsApp, haveria deduções de que nem a Precisa Medicamentos (cuja sede se localiza no Brasil) e nem a Envixia (cuja sede se localiza em Dubai, nos Emirados Árabes Unidos) teriam relação com o caso, **informações estas que carecem de maior aprofundamento investigativo**, uma vez que haveria informação também, por parte da CGU, que **uma perícia alternativa teria descartado a possibilidade de a adulteração ter se dado com o conhecimento da empresa indiana Bharat Biotech.** Não é

demais ressaltar que os representantes da Precisa realizavam constantes viagens à Índia e que o Sr. Anudesh é um empresário indiano e, portanto, também com livre acesso àquele país. (grifos acrescentados)

45. *Em outro tópico da instrução anterior, na parte referente à consolidação da irregularidade na apresentação de Proforma Invoices em desacordo com os termos do contrato, são apresentadas evidências de que o Sr. Clóvis Dattoli Jr, então diretor da Century, mesmo ciente de incoerências nesses documentos, com relação aos termos, valores e intermediação da Madison Biotech, empresa estranha ao Contrato 29/2021, bem como quantidade de doses e seu respectivo valor unitário, eles foram deliberadamente encaminhadas ao Ministério da Saúde, conforme demonstrado no excerto a seguir (peça 271, p. 147-148):*

*579. As conversas de WhatsApp no grupo (cf. peça 260 – vide Subseção D.2 desta instrução) que reunia uma diretora da Precisa Medicamentos, um diretor da Century (empresa com longo relacionamento com o grupo econômico da Precisa Medicamentos), um diretor da Envixia (empresa intermediária estrangeira na relação comercial entre Bharat e Precisa) e um diretor da Cupid (fornecedora estrangeira para a Precisa de preservativos femininos em contrato anteriormente celebrado com o MS sobre esse objeto), **registradas em ata notarial pelo Sr. Clóvis Dattoli Jr. (diretor da Century), trazem indícios que robustecem esse ponto de provável fraude nas Proforma Invoices.***

*580. Com efeito, no referido grupo privado (peça 260, p. 92), o próprio Sr. Clóvis Dattoli manifestou **dúvidas acerca de alguns dos termos e valores inseridos nas Proforma Invoices**, notadamente o fato de a identidade da empresa exportadora não ser a contratada Bharat Biotech, mas sim a intermediária Madison, de Singapura, bem como a **quantidade de doses e seu respectivo valor unitário.***

*581. Ainda assim, as Proforma Invoices foram submetidas ao Ministério da Saúde. Em outras palavras, havia dúvidas sobre a correção dessas Proforma Invoices e, mesmo assim, **elas foram deliberadamente encaminhadas ao contratante.** Portanto, não se buscou ter uma conduta de boa-fé objetiva, esperada numa relação contratual, de maneira que a contratada evitasse induzir o contratante a erro e prejuízo. Ao contrário, a contratada, bem como sua representante legal, encaminhara as Proforma Invoices ao MS, mesmo cientes de suas irregularidades.*

582. Também há evidências de que as Proforma Invoices foram elaboradas pela empresa Bharat Biotech, conforme mensagens eletrônicas colhidas em sede de quebra de sigilo telemático de diretores da Precisa Medicamentos e compartilhadas pelo MPF com esta Corte de Contas mediante autorização judicial (vide seção D.4 desta instrução). Dessa maneira, houve atuação comissiva direta de funcionários graduados da empresa Bharat Biotech no cometimento dessa irregularidade.

583. Verifica-se, a partir das evidências listadas na seção D.2 (conversas de Whatsapp entre representantes da Precisa Medicamentos – Emanuela Medrades, da Century – Clóvis Dattoli Jr. e da Envixia – Anudesh Goyal e Durgesh Garg), que o motivo para a insistência da Bharat Biotech em incluir a empresa Madison Biotech como destinatária dos pagamentos do MS se deve ao fato de que a vacina Covaxin foi desenvolvida em parceria pela Bharat Biotech com o Indian Council of Medical Research (ICMR) – órgão do governo indiano que atua na área de pesquisas médicas.

584. Portanto, como os custos de pesquisa e desenvolvimento do imunizante foram, total ou parcialmente, suportados pelo governo indiano, a empresa Bharat Biotech estaria impedida de receber “comissões”, nos dizeres do Sr. Durgesh Garg – conforme peça 260, p. 36.

585. Inicialmente, a empresa que funcionaria como mecanismo de recepção e posterior repasse de recursos do MS para Bharat Biotech e Precisa Medicamentos seria a Envixia Pharmaceuticals LLC, sediada em Dubai, Emirados Árabes Unidos e cujo CEO é o Sr. Anudesh Goyal. No entanto, desde o início, a Bharat Biotech modificou esse ponto para que a Madison Biotech Pte Ltd., sediada em Singapura, passasse a ser a receptora dos pagamentos.

586. No princípio, tal fato não foi objeto de maiores questionamentos por parte da Precisa Medicamentos. Entretanto, após as investigações conduzidas pela CPI [Comissão Parlamentar de Inquérito] da Pandemia do Senado Federal acerca do contrato de aquisição da Covaxin terem ganhado maior relevância na mídia jornalística, diretores da Precisa Medicamentos começaram a pedir esclarecimentos a diretores da Bharat Biotech acerca da natureza da empresa Madison Biotech Pte. Ltd., qual seu propósito, se seria ou não uma empresa de fachada ou mecanismo de lavagem de dinheiro, tendo pedido até mesmo que fossem enviadas fotografias da sede da empresa em Singapura (vide seção D.4 desta instrução).

587. A resposta da Bharat Biotech se limitou a um press release feito por sua equipe de assessoria de imprensa em que trazia alguns dados já conhecidos acerca da negociação da vacina Covaxin com o MS, comentava que era praxe do mercado farmacêutico contar com representantes em outros países e trazia informações sobre os fundadores da empresa (Krishna Ella e sua esposa Suchitra Ella).

588. Em outras palavras, **não houve justificativas convincentes sobre a necessidade e a forma de atuação da empresa intermediária Madison Biotech Pte Ltd.**, havendo indícios de se tratar de uma **empresa de fachada** localizada no mesmo endereço de outras centenas de empresas (vide peça 111, p. 326-328), cabendo lembrar que Singapura é um país classificado como sendo de regime fiscal privilegiado pela RFB (“paraíso fiscal”).

589. Vale dizer que essa irregularidade também não foi explicada nem elidida pelas empresas quando da apresentação de suas defesas em seus respectivos PAR instaurados pela CGU em seu desfavor (Seção E). (grifos acrescentados)

46. Mediante o exposto, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pela empresa Century Comércio e Distribuição Ltda. não se mostraram suficientes a fim de afastar as irregularidades apontadas, razão pela qual devem ser **rejeitadas**, cabendo a aplicação de sanção de **declaração de inidoneidade**, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, cujo detalhamento será feito adiante, no item VII da presente instrução

III - Análise das razões de justificativa de empresa Bharat Biotech International Limited (empresa estrangeira sediada na Índia).

Irregularidade: indícios de fraudes ao processo de dispensa de licitação, com vistas a efetivar venda com preços não competitivos, em face da urgente necessidade de aquisição de imunizantes no contexto da pandemia Covid-19.

Conduta questionada: apresentação direta/indireta de Proforma Invoices, todas em desacordo com os termos do contrato assinado com o Ministério da Saúde, (i) prevendo irregularmente pagamento 100% antecipado, (ii) inclusão de valores equivocados de número de doses, fretes e seguros, bem como a (iii) exigência de destinação do pagamento para uma empresa terceira, sem relação contratual e com fortes indícios de ser uma empresa de fachada, localizada em Singapura, país classificado como sendo de regime fiscal privilegiado (“paraíso fiscal”), conforme IN-RFB 1.037/2010.

Argumentos

47. Em primeiro plano, a Bharat Biotech esclarece que a Precisa Medicamentos não estava autorizada a celebrar contratos em seu nome (peça 344, p. 4), e que a tradução juramentada da carta de autorização apresentada pela Precisa, continha erro grosseiro material nessa tradução, pois “a frase ‘we authorize them to submit documents’ em tradução livre significa: ‘nós autorizamos eles a submeter documentos’, o que não se confunde com emitir documentos” (peça 344, p. 5). Para comprovar tal assertiva, juntou aos autos nova tradução juramentada à peça 345, p. 2.

48. *Ressalta que a falsificação do instrumento de procuração pela Precisa, com a finalidade de viabilizar a assinatura do Contrato 29/2021, com o governo brasileiro, se deu em virtude do conhecimento de que ela não estava autorizada a fazê-lo (peça 344, p. 6-7). Assevera, também, que ao tomar conhecimento dos documentos falsos apresentados pela Precisa, além de encaminhar imediatamente o termo de revogação de todo e qualquer negócio comercial firmado com aquela empresa, apresentou notitia criminis perante o Ministério Público Federal, em 2/12/2021, reportando os fatos e requerendo instauração de inquérito criminal para apurar os crimes de falsificação de documentos privados e uso de documentos falsos, previstos nos arts. 298 e 304, do Código Penal, respectivamente (peça 344, p. 8).*

49. *Informa que a empresa Precisa Medicamentos foi condenada pela CGU, no âmbito do Contrato 29/2021, sob o fundamento de que ela fraudou a celebração e execução de contrato com a Administração Pública, “o que demonstra a ausência de responsabilidade da BBIL [Bharat Biotech International Limited] pelos atos unilateralmente praticados pela Precisa” (peça 344, p. 9-10).*

50. *Em segundo plano, esclarece que (i) as Proforma Invoices, por ela encaminhadas ao Ministério da Saúde, estão dissociados do Contrato 29/2021, devido ao desconhecimento de sua assinatura, que foi celebrado pela Precisa, mediante a apresentação de procuração falsa; e (ii) as Proforma Invoices têm natureza de mero orçamento, não vinculando as partes e nem representando a proposta final, pois essa seria materializada apenas com a apresentação da Commercial Invoice (peça 344, p. 11).*

51. *Aduz que as Proformas Invoices foram encaminhadas ao Ministério da Saúde pela BBIL, como proposta, orçamento, estimativa, para fins de avaliação da Administração Pública, para, caso estivesse de acordo, prosseguisse com a elaboração e assinatura do contrato, momento em que seria encaminhada a Commercial Invoice (peça 344, p. 11). Ressalta que não tinha conhecimento do Contrato 29/2021, pois esse foi celebrado a sua revelia, conforme mencionado no parágrafo anterior.*

52. *Acrescenta que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), elaborou o guia básico para exportação de serviços (peça 345, p. 24-79), com o intuito de disponibilizar informações essenciais para as empresas que desejam exportar produtos e serviços, fomentando o comércio internacional, e nele trouxe os conceitos que diferenciam a Proforma Invoice da Commercial Invoice (peça 345, p. 68-69), “sendo a primeiro um orçamento que não gera ao comprador a obrigação de pagar, utilizado apenas para caráter informativo, de tal modo que o dever de pagamento somente ocorre com a emissão do commercial invoice, que não foi expedido pela BBIL” (peça 344, p. 12). À peça 344, p. 16, traz um quadro com as diferenças entre esses dois documentos.*

53. *Frisa, também, que, embora não negue “o envio dos invoices proforma pela representada”, esclarece que esse fato ocorreu porque tinha conhecimento tão somente de que a Precisa Medicamentos estava em tratativas com o Ministério da Saúde, para apresentação e oferecimento da vacina Covaxin ao governo brasileiro, sendo essa a razão pela qual as Proforma Invoices foram emitidas sem cumprir os termos do Contrato 29/2021, pois sua existência era desconhecida pela Bharat Biotech (peça 344, p. 17).*

Análise

54. *Primeiramente, faz-se necessário ressaltar que a Bharat Biotech não foi ouvida em audiência pela irregularidade de falsificação do documento de procuração apresentado pela Precisa junto ao Ministério da Saúde, mas sim pela apresentação direta/indireta de Proforma Invoices, todas em desacordo com os termos do Contrato 29/2021, assinado com esse Ministério.*

55. O foco dessa análise será, principalmente, nos argumentos apresentados em segundo plano, cujos principais pontos encontram-se resumidos nos parágrafos 52 a 55 anteriores.

56. Acerca de um dos pontos de defesa da Bharat Biotech, entende-se que, mesmo que se considere as Proforma Invoices como mero orçamento (o que não é verdade), não assiste razão quando assevera que não representa a proposta final, pois, de acordo com o “Guia Básico para Exportação de Serviços”, muitas vezes ela substitui o próprio contrato, posto que, caso o importador a devolva ao exportador, com o aceite para as especificações ali contidas, a negociação resta formalizada e confirmada (peça 345, p. 68). Essa, inclusive, foi a conclusão a que se chegou a equipe de Auditores de Controle Externo desta Corte de Contas na última instrução, trazendo diversas considerações acerca das Proforma Invoices apresentadas, bem como as diferenças entre essa e a Commercial Invoice, verbis (peça 271, p. 43-44 e 53):

188. Ademais, a despeito de, equivocadamente, se fazer parecer, na argumentação apresentada acima, que a **Proforma Invoice** seja um documento dispensável, sem a produção de quaisquer efeitos práticos, tem-se que ela **formaliza e confirma a negociação respectiva**, como se depreende do referido “Guia Básico para Exportação de Serviços” (...) [peça 345, p. 68-69]:

7.2 - Fatura Proforma ou Fatura Invoice

A **Fatura Proforma** é o documento emitido pelo prestador de serviço [vendedor/exportador] a residente ou domiciliado no exterior [comprador/importador], em formulário próprio, de preferência em inglês ou no idioma do país importador. Muitas vezes a Fatura Proforma substitui o contrato. **Este documento formaliza e confirma a negociação, desde que devolvido ao exportador contendo o aceite do importador para as especificações contidas. É similar à fatura comercial (definitiva), porém com características de um orçamento, ou seja, não gera obrigação de pagamento por parte do comprador. (...) [até porque o produto ainda não foi recebido, o que, em regra, gera a obrigação de pagamento]**

7.3 - Fatura Comercial ou **Commercial Invoice**

É o documento internacional emitido pelo exportador que, no âmbito externo, **equivale à Nota Fiscal**. Representa a operação comercial em si e sua finalidade é formalizar a prestação do serviço.

Tal documento, de validade internacional, **deve conter as mesmas informações básicas do contrato firmado** [as quais também deverão constar da Proforma Invoice, emitidas pelo exportador/vendedor, mas necessariamente conferidas pelo importador/comprador], porém caso o pagamento seja parcelado, será necessário emitir nova fatura a cada vencimento. (grifos acrescidos)

189. Verifica-se, portanto, uma distinção essencial (conceitual) entre os tipos de invoices: (i) a Proforma Invoice seria similar a uma fatura comercial no Brasil (documento de cobrança), ou seja, se trata de um documento resultante de um processo de elaboração prévia por parte do vendedor (“medição” ou “memória de cálculo”) sobre os produtos/serviços a serem efetivamente entregues em determinada etapa prevista no contrato, para que o comprador então verifique se as condições daquilo que o vendedor irá entregar respeitam de fato o contrato (no caso de um contrato público, no Brasil, é um documento importante no processo de liquidação da despesa, a qual foi previamente empenhada) – gerando ao menos uma expectativa de recebimento futuro por parte do fornecedor, mas sem gerar necessariamente uma obrigação imediata de pagamento por parte do comprador (afinal, ainda deverá haver a completa conferência, pelo comprador, dos valores “medidos” pelo vendedor, bem como a efetiva entrega dos produtos) – enquanto (ii) a Commercial Invoice equivaleria a uma nota fiscal no Brasil (um documento que somente é emitido após o efetivo pagamento, detalhando todas as condições do fornecimento – ex.: com ou sem frete - além de evidenciar os valores dos impostos que deverão ser recolhidos pelo vendedor, e que estão embutidos no preço pago). Ressalte-se, porém, que, ainda que o aceite, por parte do MS, da Proforma Invoice em nome da empresa estrangeira Madison Biotech não implicasse em imediato pagamento naquela etapa

processual, seu conteúdo – que gera uma expectativa de pagamento à uma empresa estrangeira estranha ao Contrato 29/2021, além da indevida previsão de pagamento 100% antecipado, da previsão de entrega de quantidade reduzida de doses e do aumento de preço unitário, por dose, em desconformidade com o expressamente pactuado em contrato – e, ao final, o seu aceite pela fiscalização do contrato, formalizariam condições distintas daquelas avançadas (violando o contrato, sem aditivo formalizado), o que, caso não houvesse sido detectado a tempo pelo próprio controle interno do MS e também pelo controle externo (CPI da Pandemia, do Senado Federal), provavelmente geraria um impacto no futuro pagamento respectivo, em prejuízo ao erário. Aqui, portanto, se concorda com a afirmação da instrução anterior, no sentido de que “o risco assumido pelo MS foi muito alto (...) e, por muito pouco, não se concretizou o pagamento antecipado de vacinas para uma empresa que sequer fazia parte da relação contratual” [peça 114, p. 8].

(...)

208. Quanto ao terceiro motivo para aceitação da invoice em nome da Madison Biotech – não realização de pagamento imediato naquela etapa processual (“Proforma Invoice”), somada às declarações dos motivos precedentes – ele deveria ser um consectário lógico dos dois motivos anteriores, mas, como se mostrou, ambos não se sustentam. Além disso, já se discorreu acerca dos possíveis impactos negativos que o aceite final da invoice poderiam acarretar, ainda que a realização de pagamento não estivesse prevista naquela etapa processual (lembrando que pelo menos uma das Proforma Invoices já trazia valores calculados erroneamente – gerando expectativa de recebimento por parte do fornecedor contratado – e, caso aprovada, seria a base de dados para a elaboração da futura “Commercial Invoice”, documento que seria vinculado ao efetivo pagamento). (grifos acrescidos)

57. Um ponto crucial da apresentação de Proforma Invoices em desacordo com os termos do contrato, refere-se ao risco que a Administração Pública correu, caso tivesse dado o aceite em algum desses documentos, formalizando, assim, a negociação com diversas irregularidades, tais como: (i) expectativa de pagamento à uma empresa estrangeira, estranha ao Contrato 29/2021, além da (ii) indevida previsão de pagamento 100% antecipado, (iii) da previsão de entrega de quantidade reduzida de doses e (iv) do aumento de preço unitário, por dose; tudo isso em desconformidade com o expressamente pactuado em contrato.

58. Frise-se que o aceite de alguma Proforma Invoice não se consumou devido à conferência e à interveniência das instâncias primárias de controle administrativo, que impediram a continuidade do processo; e, além disso, ressalte-se que foram emitidas duas Proforma Invoices com dados incorretos, mesmo após os pedidos de correção por parte do Ministério da Saúde, o que reforça a conduta fraudulenta das pessoas jurídicas envolvidas, no caso, a Bharat Biotech e a Precisa Medicamentos, e que, mesmo não tendo sido consumada a fraude, restaram incursos no ato lesivo à Administração Pública, tipificado no art. 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei 12.846/2013 (“fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente”), conforme apontado no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) 00190.107233-2021-85, da CGU (peça 246, p. 7). Mais informações acerca desse PAR serão descritas nos parágrafos 65 e 66 desta instrução.

59. Em que pese a alegação da empresa Bharat Biotech, no sentido de que desconhecia a celebração do Contrato 29/2021, e, por consequência, os seus termos, o que, a princípio, poderia excluir a sua responsabilidade quando da apresentação de Proforma Invoices contendo (i) indevida previsão de pagamento 100% antecipado, (ii) previsão de entrega de quantidade reduzida de doses e (iii) aumento de preço unitário, por dose, tudo isso em desconformidade com o referido contrato; tem-se que essa alegação não se estende para a expectativa de pagamento a uma empresa estrangeira estranha ao Contrato 29/2021 (Madison Biotech), tendo em vista que esse item não fazia parte desse contrato, nem de qualquer termo aditivo. Observa-se que há robustas provas de que a Madison Biotech é uma empresa de fachada, sediada em Singapura, conhecido

como um “paraíso fiscal”, conforme consta da IN-RFB 1037/2010 (peça 272, p. 54). A seguir foram extraídos alguns trechos da instrução anterior que reforçam essa tese (peça 271, p. 39-40, 53-54 e 132):

174. O **Relatório Final da CPI da Pandemia**, do Senado Federal, também pontuou que o contrato de fornecimento da Covaxin esteve envolto em possível esquema que previa utilização de prováveis “**shell companies**” (**empresas de fachada**) em Singapura (Madison Biotech) e nos Emirados Árabes Unidos (Envixia Pharmaceuticals LLC). O relatório também registra que, à exceção do Brasil, esse **mecanismo de utilização de empresas de fachada** na negociação da empresa **foi rejeitado internacionalmente** (peça 111, p. 421).

(...)

210. Por todo o exposto, entende-se que **o procedimento que culminou na aceitação da Proforma Invoice em nome da empresa Madison Biotech foi ilegal e potencialmente fraudulento, em violação à Lei 8.666/1993** (vigente à época da contratação, conforme art. 12, § 1º, da Lei 14.124/2021), na medida em que, diante dos termos contratuais, que indicavam a Bharat como contratada, tendo a Precisa como intermediária (representante), a conduta esperada seria a de, no mínimo, ter sido celebrado um Termo Aditivo acrescentando a Madison na relação contratual, atuando em nome da contratada Bharat, e, assim, regularizando a situação. Não se sustentam os motivos que embasaram essa aceitação, por parte do MS, de documento em nome da Madison, pela fragilidade dessa motivação, a saber: **(i) alegação de mera equivalência de quadro societário da Madison com a empresa Bharat Biotech, somada à anuência apenas da empresa intermediária Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda** (cujos poderes de representação da contratada Bharat foram posteriormente questionados pela própria Bharat, conforme detalhado adiante), **para fins de validação quanto ao teor dessa invoice, eivada de erros, em contrariedade aos termos contratuais; (ii) autorização da fiscal do contrato para a continuação dos procedimentos de embarque da vacina, a despeito dos referidos erros na invoice; (iii) alegação de não realização de pagamento imediato naquela etapa processual, com vistas a reduzir a percepção de gravidade das irregularidades identificadas na documentação.** Ademais, há indícios de que a empresa Madison estaria sediada em paraíso fiscal e no mesmo endereço usado por 600 outras empresas, e que não haveria qualquer indicação de seu nome nesse endereço, o que reforçaria o relato da CPI da Pandemia, do Senado Federal, de que a referida empresa se trata, na verdade, de uma empresa de fachada (conforme evidências independentes colhidas), que sequer funcionaria no endereço informado, estando supostamente localizada em Singapura (país classificado como de regime fiscal privilegiado pela Receita Federal – “paraíso fiscal” – conforme normativos da Receita Federal do Brasil – IN RFB 1037/2010), indícios que, somados, sinalizam a intenção de dificultar o rastreo de recursos financeiros que viessem a ser eventualmente pagos no contrato da Covaxin.

(...)

501. **Cabe destaque ao fato de que não foi encontrado uma só mensagem de e-mail enviada por representantes da empresa Madison Biotech Pte Ltd.** Todos os e-mails que trazem documentos da Madison, a exemplo das Proforma Invoices, são enviados por e-mails da Bharat Biotech, **o que reforça os indícios já descritos na Subseção B.8 desta instrução de a Madison Biotech ser uma empresa potencialmente de fachada.** (grifos acrescidos)

60. A partir dos documentos presentes nos autos, entende-se que a Bharat Biotech não autorizou a Precisa a celebrar contratos em seu nome, e essa conclusão é decorrente da tradução da autorização/procuração emitida no dia 5/10/2020 (peça 218, p. 270). A Bharat autorizou a Precisa a apenas “submeter [ou enviar] documentos e iniciar discussões para nossas vacinas candidatas contra a COVID-19 com entidades públicas e privadas, incluindo a ANVISA – agência reguladora de vigilância sanitária brasileira”, conforme consta expressamente da tradução apresentada à peça 345, p. 2. Nesse ponto, assiste razão à Bharat Biotech e, para reforçar tal assertiva, passa-se a análise do teor da Nota Técnica 1839/2021/CGSAU/DS/SFC, datada de

28/7/2021 (peça 113), por meio da qual, a CGU, a despeito de considerar a tradução juramentada original, no sentido de que a Bharat autorizou a Precisa a “emitir documentos”, contrariando a tradução correta do termo “submit documents”, concluiu que a função de “emitir documentos” não autorizava a Precisa a celebrar contratos em nome da Bharat Biotech, conforme excerto a seguir (peça 113, p. 19-20):

3.79. Percebe-se que o documento supramencionado limita o escopo de atuação da Precisa às funções de “emitir documentos” e “iniciar discussões”, **não havendo indicação expressa de que a Precisa estaria autorizada a celebrar contratos em nome da Bharat.** (grifo acrescido)

61. A CGU, na nota técnica mencionada no parágrafo anterior, aduz que, após diligência feita pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde (Conjur/MS), foi inserida pela Precisa Medicamentos, naqueles autos, uma “procuração”, datada de 19/2/2021 e assinada pelo Diretor Executivo da Bharat Biotech, na qual consta que a Precisa estava autorizada a “participar de todos os processos de aquisição oficiais do Ministério da Saúde da Covaxin (...), negociando preços e condições de pagamento, assim como datas de entrega e todos os detalhes pertinentes a operação, formalizando o contrato para nós” (peça 113, p. 330).

62. Ocorre que a CGU identificou evidências acerca da não autenticidade daquele documento, conforme demonstrado nos trechos a seguir, extraídos da referida nota técnica (peça 113, p. 25-31):

3.93. Percebe-se que o trecho em português da Procuração não apresenta as manchas encontradas em documentos digitalizados. Tais manchas são observadas nos trechos em inglês, incluindo o timbre da Bharat Biotech, seu carimbo, sua assinatura e seu rodapé. Tais fatos **evidenciam que a parte em português da Procuração, datada de 19/02/2021, foi sobreposta ao documento original do qual foi preservado seu cabeçalho, carimbo, assinatura e rodapé.**

(...)

3.95. Em aprofundamento a essa análise, verificou-se que existe **outro documento constante dos autos** que possui estrutura semelhante à Procuração em análise. Trata-se da “Declaração de Inexistência de Fatos Impeditivos”, que conforme o teste de luminosidade, **foi confeccionado sob o mesmo arquivo digitalizado utilizado como base para a autorização de representação.** Segue o comparativo desses dois documentos.

(...)

3.96. As únicas diferenças identificadas em relação aos dois documentos acima são o conteúdo dentro dos retângulos vermelhos e a posição dos carimbos que, aliás, também são imagens idênticas conforme os padrões de manchas. Todas as manchas de ambos os documentos são idênticas, o que **fornece fortes evidências de que foram confeccionados sob o mesmo arquivo digitalizado.** Ainda em relação ao **carimbo**, cabe destacar que existem **fortes indícios de que o mesmo foi recortado e colado em outra posição**, deixando manchas como “vestígios” da sua posição original. As imagens a seguir mostram em destaque os “vestígios” deixados por essa alteração.

(...)

3.98. Face aos apontamentos supramencionados, restou verificado que a Procuração e o documento intitulado “Declaração de Inexistência de Fatos Impeditivos”, foram confeccionados a partir de colagens de um “miolo” de imagens de textos (em português) sobre uma “moldura” da imagem de outro documento digitalizado, moldura esta que contém a logomarca da Bharat, seu carimbo, a assinatura do seu Diretor Executivo e o rodapé. Por consequência, **também não restam dúvidas de que as assinaturas e os carimbos desses documentos não foram apostos fisicamente aos documentos analisados.**

3.99. Tais documentos estão em desacordo com o que prevê o inciso I, do art. 5º, do Decreto nº 10.278/2020 (o qual estabelece a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais), que estabelece que os documentos digitalizados devem conter assinatura digital que possa garantir “a autoria da digitalização e a integridade do documento”. Nos dois casos concretos, não é possível garantir a autoria das assinaturas, tampouco a integridade dos documentos.

(...)

3.107. O conjunto dos apontamentos supramencionados colocam em dúvida a autenticidade dos documentos citados.

(...)

3.111. Dessa forma, considerando os elementos e informações disponíveis, **conclui-se que a Procuração datada de 19/02/2021, apresentada pela Precisa Medicamentos para especificação de seus poderes de representação do laboratório indiano no Brasil, não foi emitida pela Bharat Biotech. Em decorrência disso, vislumbra-se um vício grave na celebração do Contrato n. 29/2021. (grifos acrescentados)**

63. Nesse ponto, é importante ressaltar que, embora a Bharat Biotech, nas suas razões de justificativa, tenha afirmado que desconhecia a assinatura do Contrato 29/2021 (peça 344, p. 11), firmado pela sua representante, Precisa Medicamentos, junto ao Ministério da Saúde, entende-se que há fortes indícios de que essa afirmação não condiz com a realidade dos fatos, conforme apontamentos a seguir, que contém, também, informações extraídas do “Repositório de Conhecimentos da CGU”, referente ao **Processo Administrativo de Responsabilização (PAR; Processo n. 00190.107233/2021-85)**, criado para a apuração de possível responsabilidade administrativa da BBIL (peça 350):

a) como o Contrato 29/2021 foi celebrado em 25/2/2021, e, quatro dias depois, a Anvisa visitou, no período compreendido entre 1º e 5/3/2021, o laboratório da Bharat Biotech na Índia, a fim de verificar o atendimento aos padrões de boas práticas de fabricação, tanto do insumo farmacêutico, quanto das vacinas, é de se esperar que a assinatura do contrato fosse um tema recorrente entre as partes envolvidas nessa visita. Essa, inclusive, é a conclusão da CGU, na Nota Técnica 1751/2022/COREPI (peça 350, p. 61), no Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), das supostas irregularidades imputadas à Bharat Biotech, verbis;

2.82. A propósito, o ponto que indica o conhecimento por parte da BILL a respeito das negociações e formalização do contrato de fornecimento das vacinas é ter a BHARAT BIOTECH, após a celebração do contrato, entre os dias 1º e 05.03.2021, ter recebido servidores da ANVISA em seu laboratório na Índia para inspeção aos padrões de boas práticas de fabricação do insumo farmacêutico e das próprias vacinas objeto do contrato. (grifos acrescentados)

b) em 15/3/2021, o então Secretário-Executivo do MS enviou o Ofício 645/2021/SE/GAB/SE/MS (peça 219, p. 257-258), ao Diretor-Presidente da Bharat Biotech, e, no corpo desse ofício consta expressamente o seguinte: “(...), e levando em consideração o **contrato celebrado** entre o governo brasileiro e a Bharat Biotech, por intermédio da Precisa Medicamentos, **no dia 25 de fevereiro de 2021**, cujo objeto é a aquisição da vacina COVAXIN/BBV152” (grifos acrescentados). Isso demonstra que, vinte dias após a celebração do contrato em epígrafe, a Bharat Biotech já tinha condições de ter conhecimento da sua assinatura pela sua representante no Brasil, a Precisa Medicamentos;

c) em 16/3/2021, o então Secretário-Executivo do MS encaminhou o Ofício 661/2021/SE/GAB/SE/MS (peça 219, p. 259-260), ao Diretor-Presidente da Bharat Biotech, na

versão em inglês do Ofício 645/2021/SE/GAB/SE/MS (peça 219, p. 257-258), mencionado na alínea anterior, consignando, mais uma vez, que havia sido celebrado o contrato com a Bharat Biotech, por intermédio da Precisa Medicamentos, no dia 25/2/2021;

d) no mesmo dia da assinatura do referido contrato (25/2/2021), foi publicado, no site da Reuters (agência de notícias britânica e considerada a maior agência internacional de notícias do mundo, segundo a Wikipédia), a notícia de que o “Brasil irá comprar 20 milhões de vacinas contra COVID-19 da indiana Bharat Biotech” (tradução simples de “Brazil to buy 20 million COVID-19 vaccines from India's Bharat Biotech” (<https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-brazil-india/brazil-to-buy-20-million-covid-19-vaccines-from-indias-bharat-biotech-idUSKBN2AQ064/>; acesso em 28/8/2024, às 20h21’). No corpo dessa notícia, que foi reportada na Nota Técnica 566/2024/CGIST, de 17/4/2024 (peça 350, p. 77), da lavra da CGU, consta expressamente que o “Ministério da Saúde do Brasil **assinou na quinta-feira um contrato para comprar 20 milhões de doses da Covaxin, a vacina contra a COVID-19 produzida pela indiana Bharat Biotech**, para entrega entre março e maio” (em tradução livre; grifos acrescidos), conforme segue:

Brazil to buy 20 million COVID-19 vaccines from India's Bharat Biotech By Reuters

February 25, 2021 10:57 PM GMT-3Updated 4 years ago

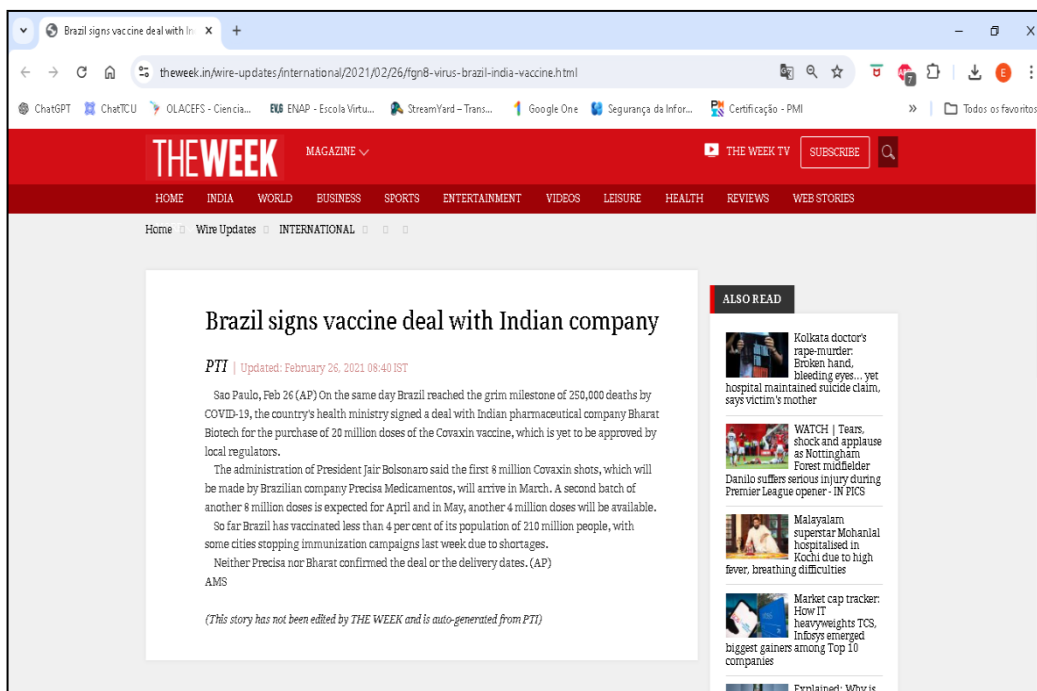
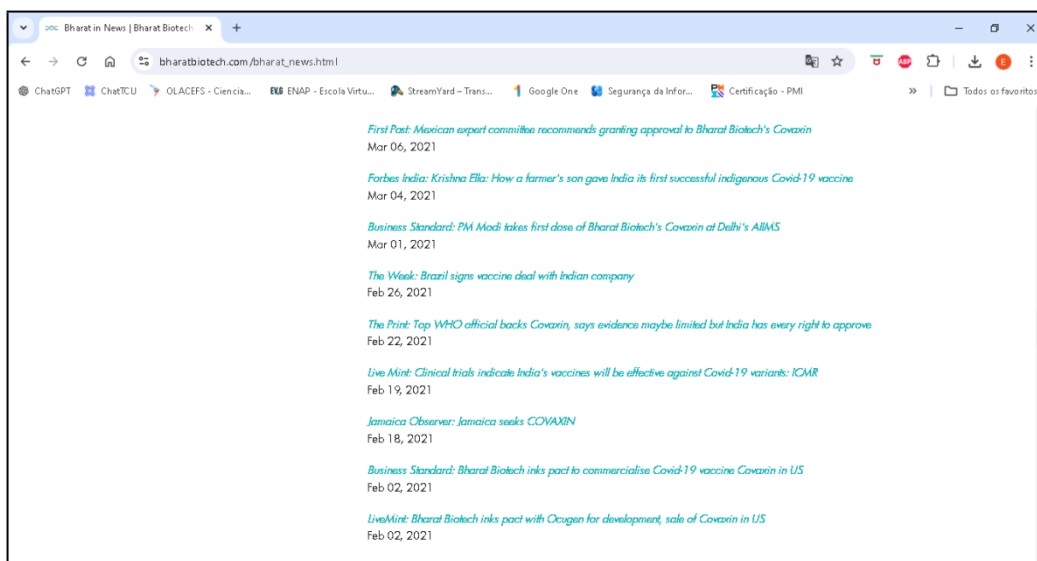
(...)

BRASILIA (Reuters) - **Brazil's Health Ministry on Thursday signed a contract to purchase 20 million doses of Covaxin, the COVID-19 vaccine made by India's Bharat Biotech, for delivery between March and May.**

The ministry said in a statement that the deal is worth 1.6 billion reais (\$290,000), with the first 8 million doses expected to arrive in March.

To speed up the buying of vaccines in Brazil and deal with the second-deadliest coronavirus outbreak in the world, the ministry said it published new rules last week dispensing with the bidding process. (grifos acrescidos)

e) um dia após a assinatura do contrato, ou seja, em 26/2/2021, ocorreu uma ampla divulgação da assinatura do Contrato 29/2021 na mídia internacional. Destaca-se a publicação no site “The Week” (peça 350, p. 77 e 80), cuja notícia, com o respectivo link de acesso, foi republicada no site da própria Bharat Biotech, no dia 26/2/2021, e nela consta expressamente que “o Ministro da Saúde assinou um acordo com a empresa farmacêutica indiana Bharat Biotech, para a compra de 20 milhões de doses da vacina Covaxin, que ainda precisa ser aprovada pelos reguladores locais” (em tradução livre), conforme pode ser visto a seguir, o que reforça, mais uma vez, que não assiste razão a essa empresa indiana, quando alega desconhecimento da celebração do Contrato 29/2021 (peça 350, p. 82):



f) complementando a informação constante da alínea anterior, tem-se que, um dia após a assinatura do contrato, ou seja, em 26/2/2021, ocorreu uma ampla divulgação da assinatura do Contrato 29/2021 em vários sites indianos (The Hindu, India Today, News On Air, NDTV, India TV News, The Times of India, The Asian Age, The Economic Times, The Business Standard, Money Control e Hindustan Times) (peça 350, p. 77 e 80), consoante informação extraída da Nota Técnica 566/2024/CGIST (peça 350, p. 80), o que, de novo, reforça o indício de que a Bharat Biotech tinha pleno conhecimento da celebração do Contrato 29/2021, desde, pelo menos, o dia 26/2/2021, quando a mídia internacional - incluindo a indiana - publicaram essa notícia, e, além disso, em pelo menos dois desses sites, consta que foi a própria BBIL quem fez esses comunicados a essas agências de notícias, conforme segue:

4.24. Cabe destacar duas reportagens datadas de 26.02.2021 em que há menção de que a BBIL teria inclusive realizado comunicados a agências de notícias locais sobre a contratação da vacina Covaxin com o governo brasileiro. Na matéria contida no "THE ECONOMIC

TIMES" (3096980) consta um comunicado da BBIL de que teria assinado um acordo com o Brasil nos seguintes termos conforme tradução literal: "A Bharat Biotech fornecerá 20 milhões de doses de sua vacina Covaxin ao Brasil durante o segundo e terceiro trimestres deste ano, disse a fabricante de vacinas com sede na cidade nesta sexta-feira. Assinou um acordo com o governo brasileiro para o fornecimento da vacina desenvolvida localmente, disse aqui um comunicado de imprensa da empresa. A empresa tem o prazer de fazer parceria com o Brasil na batalha contra a Covid-19 e auxiliar no seu programa de imunização contra o vírus" (<https://economictimes.indiatimes.com/industry/healthcare/biotech/pharmaceuticals/bharat-biotech-signs-pact-to-supply-20-million-doses-of-covaxin-to-brazil/articleshow/81231516.cms?from=mdr>). [acesso em 28/8/2024, às 22h19']

4.25. Na mesma linha, em matéria publicada pelo jornal 'THE HINDUSTAN TIMES' (3096983) **há menção a um comunicado da BBIL nos seguintes termos mediante tradução literal: 'A Bharat Biotech International Limited confirmou na sexta-feira que a empresa assinou acordo com o Brasil para o fornecimento de 20 milhões de doses da vacina Covaxin. A empresa tem o prazer de fazer parceria com o Brasil em sua batalha contra o covid-19 e ajudar em seu programa de imunização contra o vírus. Ela assinou um acordo para entrega da vacina Covaxin durante o segundo trimestre (abril a junho) e terceiro trimestre (julho a setembro) de 2021, afirmou a empresa em comunicado' (Bharat Biotech confirma acordo com Brasil para 20 milhões de doses da Covaxin | Notícias do Mundo - Hindustan Times).** [<https://www.hindustantimes.com/world-news/bharat-biotech-confirms-deal-with-brazil-for-20-million-doses-of-covaxin-10161435119-0269.html>; acesso em 28/8/2024, às 22h20'] (grifos acrescidos)

g) de acordo com o Parecer 354/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, datado de 10/7/2024 (peça 350, p. 88-121), da lavra do Procurador Federal e Coordenador-Geral de Controle, Ouvidoria e Integridade Privada da CGU, não pairam dúvidas quanto ao conhecimento, por parte da BBIL, da celebração fraudulenta do Contrato 29/2021, e a sua omissão, com relação a esse fato, se mostrou conveniente, tendo em vista que, ao final, conseguiu um contrato de fornecimento de vinte milhões de doses da vacina Covaxin (peça 350, p. 97-99), verbis:

119. Nesse contexto, verifica-se que **o contrato tornou-se público no mundo inteiro. Sendo assim, causa estranheza que a BBIL alegue desconhecer os atos praticados em seu nome pela sua representante a PRECISA, entre eles a celebração do Contrato, especialmente se considerarmos o contexto mundial de verdadeira "corrida" para compra vacina contra a COVID-19.**

(...)

121. Sendo assim, ainda que se admitisse que a BBIL não tenha dado poderes para que a PRECISA a representasse junto ao Ministério da Saúde no que se refere à formalização do Contrato, **o fato é que ela tomou conhecimento do contrato e não diligenciou a fim de impedir o malfeito ou sequer saber como a PRECISA teria formalizado tal contratação.**

122. A própria BBIL informou que a PRECISA solicitou uma procuração para fins de assinatura do contrato e que a negou em razão de não emitir documentos em língua portuguesa. (...)

123. Causa espécie, portanto, que a BBIL não tenha diligenciado junto à PRECISA e ao Ministério da Saúde acerca da formalização e assinatura de um contrato para fornecer 20 milhões de doses da Covaxin ao Brasil, após essa notícia ter corrido o mundo inteiro (especialmente nos principais canais de mídia da Índia) um a dois dias depois dessa procuração ter sido solicitada formalmente pela PRECISA e negada pela BBIL.

124. Não é admissível que tais notícias não tenham gerado minimamente alguma preocupação à BBIL, sobretudo, depois de terem negado uma procuração à PRECISA para a celebração do Contrato.

125. Ao invés disso, **a BBIL silenciou-se, ratificando a contratação feita por sua representante, a PRECISA, no Brasil.**

126. No mínimo, houve omissão na supervisão por parte da BBIL em relação ao mandato exercido por sua representante, a PRECISA. **Omissão altamente conveniente**, diga-se de passagem, uma vez que a sua representante (de forma fraudulenta) conseguiu um contrato de fornecimento de 20 (vinte) milhões de doses da COVAXIN. **Essa omissão, conivente aos atos da PRECISA, a bem da verdade, revela a intencionalidade da omissão da BBIL, na medida que, obviamente, o silêncio da BBIL manteria vigente um contrato no valor de US\$ 300 milhões.**

127. A despeito disso, a Lei Anticorrupção, ao tratar da responsabilização por ato de terceiro, abarca as situações em que existe vínculo, mesmo que informal, e submete às infratoras a responsabilização objetiva (art. 2º da Lei nº 12846, de 2013), independentemente do conhecimento do ato pela sociedade representada (isto é, independentemente do elemento subjetivo).

128. Sendo assim, o argumento de defesa da BBIL relativo ao excesso de mandato por parte da empresa PRECISA, afastando o nexo causal, **não tem como prosperar.**

129. Reforça-se que, **ainda que a BBIL desconhecesse os meios fraudulentos adotados por sua representante**, no mínimo, **houve omissão por parte da BBIL em supervisionar os atos de sua representada**, em especial, quando correu pelo mundo a notícia de que o governo brasileiro havia assinado com ela um contrato de fornecimento de 20 milhões de doses da COVAXIN, totalizando o valor de **US\$ 300.000.000** (trezentos milhões de dólares), um dia a dois depois da própria BBIL ter se negado a dar uma procuração à PRECISA para fazê-lo. E a omissão (a ausência da supervisão do mandato), per si, é um ato ilícito que frustrou o procedimento licitatório, fazendo a BBIL incidir seja no art. 5º, inciso IV, alíneas "b" e "d", da Lei nº 12.846/2013, com responsabilidade objetiva, como também no art. 88, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993.

130. A omissão fica ainda mais evidente se lembrarmos que 5 a 7 dias depois da notícia ter se espalhado pelo mundo (notícias datadas de 25/02 e 26/02/2021), os técnicos da ANVISA foram visitar o laboratório da BBIL a fim de verificar as condições e capacidade técnica para fins de fabricação da vacina (no intuito de obter a autorização da ANVISA para utilização da vacina no Brasil, a qual era uma condição do contrato celebrado e que a BBIL deveria cumprir).

131. E depois de tudo isso, **a BBIL emitiu a primeira " Proforma Invoice" quando solicitada a primeira remessa de vacinas pelo Ministério da Saúde, ratificando o contrato outrora celebrado**. Com efeito, o seu encaminhamento após a notícia da celebração do contrato com o Brasil ter circulado o mundo todo, bem assim, após a visita dos técnicos da ANVISA, denota, por óbvio, a ratificação do contrato celebrado pela PRECISA, em nome da BBIL.

132. **A emissão da primeira " proforma invoice", cuja autenticidade foi reconhecida pela própria BBIL, portanto, robustece a conclusão pela responsabilização da BBIL, haja vista que no momento de sua emissão já era de conhecimento da própria BBIL que a PRECISA tinha assinado um contrato vultuoso com o governo brasileiro para fornecimento de 20 milhões de doses da COVAXIN.**

133. Acreditar que a BBIL desconhecia os meios utilizados pela PRECISA pra formalização do contrato desafia o raciocínio desta Administração, visto que, tanto aqui como na Índia um contrato só poderia ser assinado pela própria empresa ou por sua representante legal, formalmente designada para tanto.

134. Não é factível que a BBIL acreditasse que um contrato no valor de US\$ 300.000.000 (trezentos milhões de dólares) seria firmado apenas verbalmente perante o governo de um país, razão pela qual a alegação de que a PRECISA agiu em excesso de mandato não se sustenta.

135. Em suma, a BBIL pode até não ter dado poderes para a PRECISA praticar os atos que praticou, porém, a BBIL acabou os ratificando quando não diligenciou acerca de como esse contrato foi formalizado a despeito de ter negado a procuração à Precisa para fazê-lo um dia antes da de celebração do contrato ter sido publicada e divulgada no mundo inteiro e, em seguida, tendo ocorrido a visita dos técnicos da ANVISA ao seu laboratório na Índia, bem como a demanda do Ministério da Saúde para faturar a primeira remessa de vacinas.

136. Pelo contrário, pelo visto a BBIL mostrou-se bastante "animada" com o negócio celebrado, pois além de nada fazer em relação a um contrato celebrado sem a sua "autorização" (conforme alegado pela BBIL), ainda divulgou a celebração do referido Contrato em seu sítio eletrônico.

137. Se um contrato desse vulto foi celebrado por sua representante, alguma preocupação deveria ter a BBIL à época, haja vista que, de acordo com a defesa, a PRECISA só tinha poderes para "submeter documentos" (não "emitir"), especialmente, se considerarmos que a própria BBIL teria negado a procuração à PRECISA um dia antes da notícia da celebração do Contrato ter corrido o mundo (item 4.9 - manifestação da BBIL - SEI 3112292).

138. Outro fato que nos parece absurdamente estranho é que, mesmo com a notícia da celebração do contrato divulgada em todos os principais canais de notícias da Índia (e do mundo) no mesmo dia em que foi assinado (contrato assinado em 25/02/2021 e a maior parte das notícias foram publicadas entre 25/02/21 e 27/02/21), a BBIL, dias depois, entre 1º e 5/03/21, tenha recebido a visita dos técnicos da ANVISA em seu laboratório na Índia para inspeção aos padrões de boas práticas de fabricação do insumo farmacêutico e das próprias vacinas objeto do contrato. E mesmo após a citada visita, a BBIL alega desconhecimento dos atos praticados pela PRECISA na formalização desse contrato.

139. Se a BBIL não sabia das fraudes antes e durante a celebração do contrato, após a sua assinatura, obviamente, ela teve conhecimento, uma vez que ela mesma admite que não deu poderes à PRECISA para tanto, mas ao mundo inteiro foi noticiado que um Contrato foi firmado com o Brasil, inclusive pela própria BBIL em seu sítio eletrônico. Apesar disso tudo ela omitiu-se.

140. Omitiu-se seja em relação à supervisão do mandato outrora outorgado, seja com relação à fraude em si. Obviamente porque, ao fim, ela estava sendo beneficiada com a celebração do Contrato em questão.

141. E havendo a ciência do contrato e a omissão na supervisão do mandato outorgado à PRECISA, resta demonstrado que a BBIL ratificou os atos daquela e aquiesceu ao contrato.

142. Ante todo o exposto, resta superado o argumento relativo ao desconhecimento da celebração do contrato, ao excesso de mandato e a consequente ausência de nexo causal. (grifos acrescidos)

64. Por fim, o Processo Administrativo de Responsabilização n. 00190.107233/2021-85 foi concluído, tendo sido publicada a Decisão n. 258, de 9/8/2024, da lavra do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, no Diário Oficial da União (DOU) de 15/8/2024 (peça 350, p. 123), com o seguinte teor:

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo artigo 49 da Lei n. 14.600, de 19 de junho de 2023, pela Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 e pelo Decreto 8.420 de 18 de março de 2015, adoto, como fundamento deste ato, parcialmente, o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, e integralmente o Parecer n. 00354/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10 de julho de 2024, aprovado pelo Despacho de Aprovação n. 00232/2024/CONJURCGU/CGU/AGU da Consultoria Jurídica junto a esta Controladoria-Geral da União, para aplicar à pessoa jurídica **Bharat Biotech International Limited - BBIL**, sem CNPJ, pela **prática dos atos lesivos** previstos no artigo 5º, inciso IV, 'b' e 'd' da Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013 e no art. 88, incisos II, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 as **penalidades** de:

a) **multa**, no valor de **R\$ 17.739.209,11** (dezessete milhões setecentos e trinta e nove mil, duzentos e nove reais e onze centavos), com fulcro no artigo 6º, inciso I, da Lei n. 12.846, de 2013 e nos artigos 15, inciso I, 17 e 18 do Decreto n. 8.420/2015;

b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, com fulcro no artigo 6º, inciso II, e § 5º da Lei n. 12.846, de 2013, a ser cumprida da seguinte forma:

- i) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, pelo prazo de 1 (um) dia;
- ii) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias;
- iii) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 (trinta) dias; e

c) **suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração**, pelo prazo de **1 (um) ano**, com fulcro no art. 87, inciso III, c/c art. 88, inciso II, da Lei n. 8.666, de 1993.

Os efeitos desta decisão ficam suspensos até o decurso do prazo previsto no artigo 15 do Decreto n. 11.129, de 11 de julho de 2022, e, caso haja apresentação de pedido de reconsideração, até o seu julgamento. (grifos acrescidos)

65. Assim, considerando que a Bharat Biotech emitiu Proforma Invoices (i) com dados incorretos, mesmo após os pedidos de correção por parte do Ministério da Saúde; e (ii) com exigência de destinação do pagamento para uma empresa terceira, com fortes indícios de ser uma empresa de fachada, localizada em Singapura, país classificado como sendo de regime fiscal privilegiado (“paraíso fiscal”), conforme IN-RFB 1.037/2010; considerando que o art. 2º da Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, confere a prerrogativa de responsabilização objetiva da pessoa jurídica “pelos atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não”, respondendo, portanto, a Bharat Biotech pelos atos lesivos praticados por sua representante no Brasil (Precisa Medicamentos), independentemente de culpa, ciência ou de ter, de qualquer modo, concorrido para a prática do ilícito, conforme apontado na Nota Técnica 566/2024/CGIST, de 17/4/2024 (peça 350, p. 79) e no Parecer 354/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10/7/2024 (peça 350, p. 119); considerando que a Bharat Biotech tinha ciência da assinatura do Contrato 29/2021 e, deliberadamente, não adotou qualquer medida no sentido de desfazer esse contrato, o que demonstra a sua anuência com os atos praticados, em seu nome, pela Precisa Medicamentos (peça 350, p. 85); e considerando que o Ministro da CGU, por meio da Decisão n. 258, de 9/8/2024, publicada no DOU de 15/8/2024 (peça 350, p. 123), embasada parcialmente no Relatório Final da Comissão de PAR, de 19/5/2022 (peça 350, p. 37-51) e integralmente no Parecer 354/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10/7/2024, seguido do Despacho de Aprovação 232/2024/CONJURCGU/CGU/AGU da Consultoria Jurídica (Conjur/CGU), concluiu que a BBIL praticou atos lesivos previstos no art. 5º, inciso IV, alíneas “b” e “d” da Lei 12.846/2013 e no art. 88, inciso II, da Lei 8.666/1993, e decidiu pela aplicação de multa à BBIL, no valor de mais de R\$ 17 milhões, além da suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública brasileira, pelo prazo de um ano, com fulcro no art. 87, inciso III, c/c art. 88, inciso II, da Lei 8.666/1993 (vigente à época dos fatos); entende-se que as razões de justificativa apresentadas pela Bharat Biotech **devem ser rejeitadas**, pois não foram afastados os indícios de fraude no processo de dispensa de licitação, cabendo a aplicação de sanção de **declaração de inidoneidade**, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, cujo detalhamento será feito adiante, no item VII da presente instrução.

IV - Análise das razões de justificativa da Sra. Regina Célia Silva Oliveira (CPF 493.224.861-04), fiscal do Contrato 29/2021.

Irregularidade: aceitação de Proforma Invoice em desacordo com o Contrato 29/2021.

Conduta questionada: ter emitido autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira Proforma Invoice, anuindo com o embarque das vacinas, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação (destinação de pagamentos a pessoa jurídica estranha a

relação contratual, quantitativo de doses inferior ao contrato, valores equivocados de seguros, fretes e de preço unitário), mesmo tendo sido tempestivamente alertada dessas irregularidades por outros servidores do MS, em particular, pelo Sr. Luís Ricardo Fernandes Miranda, o que expôs a Administração Pública a risco elevado de desembolso irregular de recursos, com baixas chances de reaver tais recursos, no caso de qualquer descumprimento contratual, uma vez que a empresa emissora da Invoice era sediada em Singapura, um conhecido paraíso fiscal.

Argumentos

66. *Especificamente com relação ao objeto da audiência realizada, a responsável alegou em sua defesa que (peça 301):*

a) o então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde, Sr. Antônio Elcio Franco Filho, instaurou procedimento interno diferenciado para os procedimentos utilizados para a aquisição de imunobiológicos e insumos, durante o período de pandemia da Covid-19, a partir da edição do Ofício Circular 28/2021/SE/GAB/SE/MS (peça 50, p. 40-41), por meio do qual se previu o seguinte (peça 301, p. 4-5):

1. Considerando o crescente número de solicitações de audiências ao Ministério da Saúde para tratar sobre a oferta e o fornecimento de vacinas contra a Covid-19, informo que a condução dessas reuniões e as tratativas decorrentes estão ocorrendo exclusivamente no âmbito desta Secretaria-Executiva em coordenação com o Gabinete do Ministro da Saúde, em razão da relevância do tema e da necessidade de centralização das estratégias de aquisição desses imunobiológicos.

2. Em face do exposto, todas as solicitações de reuniões recebidas nas áreas técnicas referentes a ofertas, propostas e/ou qualquer tratativas alusiva às vacinas contra a Covid-19 deverão ser redirecionadas para o gabinete desta Secretaria-Executiva por mensagem eletrônica ao seguinte e-mail: gabinete.se@saude.gov.br. (grifos acrescidos)

b) de acordo com o item 15.1.3, o Contrato 29/2021 poderia ser rescindido caso a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) não concedesse à empresa Bharat Biotech, a autorização para uso emergencial da vacina, “sem qualquer ônus para a Contratante, não sendo devido, sequer, o pagamento pelas parcelas eventualmente entregues”; e, pelo item 15.1.5, o referido contrato poderia ser rescindido “por perda da autorização regulatória expedida pela Anvisa” (peça 301, p. 6);

c) o entendimento do item 11.5 do Contrato 29/2021, conforme excerto a seguir, permite concluir que “qualquer erro advindo de documentos e/ou outros, implica na responsabilidade direta da contratada, não podendo a Fiscal de Contrato ser responsabilizada por possíveis irregularidades, ainda que resultante de imperfeições técnicas ou vícios” (peça 301, p. 7):

11.5. A fiscalização de que trata este item não exclui nem reduz a responsabilidade da Contratada, inclusive perante terceiros, por qualquer irregularidade, ainda que resultante de imperfeições técnicas ou vícios redibitórios, e, na ocorrência desta, não implica em corresponsabilidade da Administração ou de seus agentes e prepostos, de conformidade com o art. 70 da Lei n. 8.666, de 1993.

d) quando da ação da fiscal do contrato, “não existia, ainda, qualquer avaliação da Anvisa acerca do imunobiológico, o que por si só já impedia qualquer pagamento à contratada”, portanto, à luz do item 6.1 do Contrato 29/2021, pagamento algum poderia ser feito; e, como se tratava de proposta de preço em moeda estrangeira, o pagamento só seria realizado após a efetiva entrega do objeto contratado, conforme reza o item 6.2 desse contrato; além disso, caso houvesse a entrega antes da aprovação integral da Anvisa, o prazo de pagamento só teria início após serem efetivadas a aprovação em questão e a entrega do objeto a ser pago, nos termos do item 6.2.1; consoante demonstrado a seguir (peça 301, p. 8):

6.1. O pagamento só será feito uma vez concluída a análise e a eventual aprovação integral pela Anvisa, para uso emergencial e temporário e/ou registro definitivo.

6.2. O pagamento à CONTRATADA, que apresentar proposta de preço em moeda estrangeira, será realizado no prazo máximo de até 30 (trinta) dias, contados a partir da apresentação dos documentos que **comprovem a efetiva entrega do objeto contratado** (AWB, Invoice, Packing-list) na Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira – CEOF, que providenciará a autorização do responsável pelo Departamento de Logística em Saúde - DLOG, de acordo com as normas internas em vigor.

6.2.1. No caso de **entregas efetuadas antes da aprovação integral pela Anvisa**, para uso emergencial e temporário e/ou registro definitivo, o prazo de que trata o subitem anterior somente será iniciado após, cumulativamente, serem efetivadas tanto a aprovação em questão, em qualquer modalidade, quanto a entrega do objeto a ser pago. (grifos acrescidos)

e) a sua conduta não gerou qualquer ilícito, uma vez que o ato não poderia ser consumado, em razão da absoluta impropriedade do objeto, não sendo possível, portanto, “constatar a presença de culpabilidade, o que daria à conduta a característica de ilicitude” (peça 301, p. 8);

f) um e-mail não é o modus operandi previsto em contrato para viabilizar o pagamento do imunobiológico adquirido; e a invoice apenas poderia ser efetivamente pago após avaliação do Departamento de Logística do Ministério da Saúde, acerca do cumprimento das exigências contratuais (peça 301, p. 8); e

g) como não houve a entrega efetiva do imunobiológico, nem aprovação do Departamento de Logística do MS, nem a aprovação da Anvisa e nem a efetivação do pagamento, resta confirmada que a sua conduta não ocasionou qualquer prejuízo à Administração Pública (peça 301, p. 9).

67. Passa, então, a descrever, cronologicamente, os eventos ocorridos no período de 16 a 24/3/2021 (peça 301, p. 10-14), dentre eles, que (i) o Sr. William Amorim Santana, técnico da Divisão de Importação do MS, informa que os dados da invoice estão incorretos, no ponto em que consta que o pagamento seria 100% antecipado, o que divergia do contrato que previa a modalidade “postecipado” (peça 295); (ii) em momento algum houve atuação dessa fiscal de contrato, em relação às tratativas no que diz respeito à composição, qualificação e tampouco aprovação da Proforma Invoice; (iii) uma vez informada pela representante [Precisa Medicamentos], que a Madison Biotech era agente comercial responsável pela confecção da Licença de Importação (LI), e que possuía o mesmo quadro societário, sendo ela a encarregada por todas as exportações da Bharat Biotech (peça 297), o que competia a ela, como fiscal do contrato, era solicitar o envio da declaração comprobatória, objetivando posterior encaminhamento à área competente para providências quanto ao aditamento de contrato, se necessário, conforme demonstrado no e-mail datado de 22/3/2021, enviado às 18h18’ (peça 298); e (iv) o Sr. William informa, por e-mail, que houve atraso de oito dias na entrega da primeira parcela da carga e não traz “qualquer menção acerca do documento invoice estar em nome da Madison Biotech” (peça 299).

68. A responsável assevera que a competência da equipe de fiscalização é garantir que o contrato seja executado segundo as cláusulas estabelecidas e que a competência da Divisão de Importação do MS é garantir a análise técnica da documentação para abertura de Licença de Importação para mercadorias e providenciar os trâmites necessários para viabilizar o desembaraço aduaneiro da mercadoria importada; e complementa que não pode ser delegada à fiscal do contrato a conferência da documentação de importação, por não fazer parte de suas atribuições (peça 301, p. 14).

69. Alega que “tomou todos os cuidados e providências necessários para uma execução contratual regular dentro do que era de sua competência, sendo descabida uma acusação sem nexo causal” e pede que sejam afastadas todas as condutas apontadas como irregulares, que supostamente ocasionaram riscos de pagamentos indevidos a empresa de fachada localizada em paraíso fiscal, tampouco “que houve um ‘de acordo’ para a continuidade de um procedimento eivado de irregularidades, uma vez que restou cabalmente demonstrado que não houve em momento algum anuência para irregularidades frente ao cumprimento contratual” (peça 301, p. 14-15).

70. Aduz que a rescisão do contrato, por iniciativa do Ministério da Saúde, em 26/07/2021, baseou-se, preliminarmente, no Relatório de Execução, onde a Sra. Regina Célia, atuando como fiscal do contrato, informa que “face à inexecução do contrato sugere-se a rescisão deste, em atenção ao subitem 14.1.1 e aplicação das sanções previstas no item 12 - DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS do Termo de Referência” (peça 301, p. 15).

71. Por fim, destaca que, após a rescisão contratual, a responsável atuou junto à instrução processual, no sentido de submeter a empresa contratada à procedimentos para apuração de responsabilidade, o que culminou na aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com órgãos e entidades da União, pelo prazo de três anos, cumulada com multa compensatória, no valor de US\$ 3.000.000,00, à Empresa Bharat Biotech International Limited, representada pela Empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (peça 301, p. 15-16).

72. Reafirma, portanto, que a sua atuação como fiscal do Contrato 29/2021, “foi diligente e devidamente relatada nos termos da lei, que não houve prejuízo à Administração Pública e muito menos dolo ou culpa da profissional” (peça 301, p. 16).

Análise

73. Em primeiro plano, faz-se necessário rememorar alguns fatos que levaram à audiência da Sra. Regina Célia, e que foram descritos em instruções anteriores.

73.1. Na conclusão do tópico referente à “urgência nos procedimentos para aquisição da vacina Covaxin”, constante da instrução anterior (peça 271, p. 29-37), restou assente que a celeridade verificada na celebração do Contrato 29/2021, confirma que os procedimentos de contratação ocorreram sem a devida cautela/prudência e foi permeada por circunstâncias anômalas, conforme descrito a seguir:

164. Por todo o exposto, entende-se que a celeridade dos procedimentos de contratação que culminaram no Contrato 29/2021 ocorreu sem a devida cautela/prudência, permeada por circunstâncias anômalas que cercaram essa contratação, a exemplo de: (i) a **existência de alerta/informação do Ministério das Relações Exteriores** sobre a evolução da vacina produzida pela empresa Bharat Biotech na Índia; (ii) **o fato de a Bharat Biotech não ter, à época da contratação, o Certificado de Boas Práticas de Fabricação, nem mesmo a comprovação da qualidade, segurança e eficácia emitida pela Anvisa**; (iii) a assinatura do contrato ter ocorrido **antes mesmo da conclusão do termo de referência e do estudo técnico preliminar**, bem como a **ratificação da dispensa de licitação ter sido publicada também antes da conclusão do citado termo e do parecer jurídico**. Chamou atenção, ademais, que essa celeridade não ocorreu em outros processos de aquisição de vacinas contra Covid-19, à exceção do imunizante Sputnik V. Há evidências acerca desse ponto, conforme pontua a Nota Técnica n. 191/2022/CISEP/DIRAP/CRG (peça 256) e o relatório final da CPI da Pandemia, do Senado Federal (peça 111). (grifos acrescidos)

73.2. No tópico concernente à “aceitação de invoice na qual constava como beneficiária dos pagamentos contratuais uma empresa estrangeira denominada Madison Biotech, a qual não fazia parte da relação contratual com o MS” (peça 271, p. 40-54), foram transcritos trechos do

Relatório Final da CPI, do Senado Federal, onde restou registrado que a fiscal do contrato, Sra. Régina Célia, “conforme depoimento dado à CPI, autorizou que o processo seguisse no nome da empresa Madison Biotech”, argumentando que a empresa enviara declaração, informando ser a agente comercial responsável pela confecção da licença de importação, que tinha o mesmo quadro societário e era encarregada de todas as exportações da Bharat Biotech (peça 111, p. 328).

73.3. *Na instrução anterior, consta que o Ministério da Saúde assumiu que (i) a mera equivalência de quadros societários entre empresas estrangeiras (Madison e Bharat) e (ii) a declarada anuência de uma mera representante brasileira (Precisa) de apenas uma dessas duas empresas estrangeiras (no caso, representante apenas da Bharat, a real contratada), fossem condições suficientes para que outra empresa estrangeira, que não participou da avença e nem conferiu qualquer poder de representação à Precisa (no caso, a Madison), passasse a “assumir o recebimento de vultosos valores pelo serviço contratado com outra empresa estrangeira fornecedora, a partir de recursos públicos do Ministério da Saúde”. E concluiu pela ilegalidade de todo esse procedimento, conforme segue (peça 271, p. 42-43):*

*(...) Neste sentido, verifica-se a absoluta ilegalidade do procedimento, em violação à Lei 8.666/1993, cuja observância era obrigatória, nos termos do art. 11 (respeito à legalidade) e do art. 12, § 1º, da Lei 14.124/2021, em lugar do qual deveria, no mínimo, ter sido celebrado **Termo Aditivo** contratual, ao qual deveria ter sido dada “ampla transparência e publicidade”, nos termos do art. 2º, § 2º, inciso VI, da Lei 14.124/2021, inserindo-se a Madison como parte contratual, conforme pontuado no Relatório Final da CPI da Pandemia, do Senado Federal (peça 111, p. 329-330; grifos acrescidos):*

***Sobre os erros na invoice, a rigor, deveria ter sido formalizado Termo Aditivo, como determina a Lei n. 8666/1993 (arts. 60 e 65, II), para a alteração solicitada pela Precisa Medicamentos quanto à redução da quantidade de vacinas a ser entregue na primeira etapa, bem como quanto ao pagamento à empresa Madison. São fortes os indícios de má-fé, considerando tratar-se de um contrato de R\$ 1,6 bilhões. Some-se a isso a fraude em documentos juntados ao processo (conforme perícia da polícia do Senado Federal), o que reforça a suspeita de que a empresa Precisa tentou receber adiantado, sem garantias de entrega das vacinas. A nota de empenho foi emitida pelo Departamento de Logística do Ministério em favor da empresa Precisa, e não da Bharat Biotech.** (grifos acrescidos)*

73.4. *Ainda tratando do tópico mencionado no parágrafo anterior, faz-se necessário trazer à baila trecho da instrução anterior (peça 271, p. 52-53), que confronta a alegação da Sra. Regina Célia, no sentido de que ela não teria responsabilidade na continuidade da tramitação dos procedimentos de compra da vacina Covaxin e que tal responsabilidade da importação seria da Divisão de Importação, conforme segue:*

*207. Passando à autorização da fiscal do contrato, a Sra. Regina Célia Silva Oliveira, para continuidade dos procedimentos, esta **negou sua responsabilidade na continuidade da tramitação** – apesar do teor de seu e-mail em contrário (conforme transcrição a seguir) – afirmando que a importação teria decorrido da atuação da Divisão de Importação, de chefia do Sr. Luís Ricardo Fernandes Miranda, o servidor que denunciara exatamente as irregularidades ocorridas e as pressões sofridas, conforme relatado acima e à Subseção B.5 (<https://noticias.r7.com/brasil/fiscal-do-contrato-da-covaxin-nega-responsabilidade-na-importacao-2806-2022>, acesso em 5/9/2022; grifos acrescidos):*

*A servidora do Ministério da Saúde **Regina Célia Silva Oliveira**, fiscal do contrato da vacina indiana Covaxin contra covid-19, negou ter tido responsabilidade pela importação do imunizante durante seu depoimento à CPI da Covid.*

Confrontada pelos senadores, ela afirmou que a continuidade da negociação dependia da Divisão [Divisão] de Importação da pasta, chefiada pelo servidor Luís Ricardo Miranda, o primeiro a denunciar as supostas irregularidades na compra do produto.

“Ficou a cargo da Divisão de Importação. Se eles seguirem, eu não sei te informar por que eles seguirem”, respondeu a servidora ao senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE), que leu e-mail enviado por ela no dia 22 de março [de 2021] com aval para o prosseguimento do contrato, hoje [6/7/2021] suspenso pelo Ministério da Saúde.

[Teor do e-mail referido, às peças 136, p. 1, e 298]:

De: Regina Celia Silva Oliveira (...)

Data: segunda-feira, 22 de março de 2021 18:18

Para: Emanuela Medrades (...), William Amorim Santana (...)

Cc: LISTA - DIVISÃO DE IMPORTAÇÃO (...), DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAÚDE - DLOG (...), Luis Ricardo Fernandes Miranda (...), Renata Marques Santana (...), Thiago Fernandes da Costa (...)

Assunto: RE: AUTORIZAÇÃO EXCEPCIONAL DE IMPORTAÇÃO - VACINA COVID - Parte I

Prezada Emanuela,

Autorizamos a continuidade dos procedimentos de embarque da VACINA COVID-19 (CORONAVÍRUS, SARS-COV-2), INJETÁVEL (Covaxin/BBV152), objeto do contrato n. 29/2021 nas condições ora apresentadas. Aguardamos o envio da declaração para comprovação do item 2 informado abaixo [i.e., acrescentando a Madison Biotech no lugar da Bharat Biotech na Invoice].

Regina Celia Silva Oliveira

FISCAL DO CONTRATO

Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis - DEIDT

Secretaria de Vigilância em Saúde - Ministério da Saúde - SVS/MS (...) (grifos acrescidos)

73.5. *Extraí-se do excerto anterior, que a cópia do e-mail trazido aos autos pela própria responsável, em resposta à audiência que está em análise, à peça 298, contradiz o seu argumento de que tomou as devidas cautelas, no que diz respeito a uma possível destinação de pagamentos a pessoa jurídica estranha à relação contratual, pois, no e-mail datado de 22/3/2021, às 18h18' (peça 298), encaminhado à Sra. Emanuela Medrades, representante da Precisa Medicamentos, ela autoriza a continuidade dos procedimentos de embarque da vacina Covaxin, mesmo sem a comprovação de que a Madison Biotech seria, de fato, a empresa encarregada de todas as exportações da Bharat Biotech, conforme a Sra. Emanuela informou no e-mail de 22/3/2021, às 16h26' (peça 297). E isso se comprova pelo trecho final do e-mail de peça 298, onde consta o seguinte: “aguardamos o envio da declaração para comprovação do item 2 informado abaixo”. Esse item 2 refere-se ao seguinte trecho do e-mail de peça 297:*

2. PFI Madison Biotech

A Madison Biotech — agente comercial responsável pela confecção da LI, possui o mesmo quadro societário e é encarregada de todas as exportações da BBIL. Estamos providenciando uma declaração com este conteúdo, mas como representantes e signatários do contrato, informamos que estamos de acordo com a Proforma Invoices enviada. (grifo original)

73.6. *Importa observar que não consta da defesa apresentada pela Sra. Regina Célia, qualquer outro documento ou e-mail que comprove que ela tenha recebido a declaração de*

comprovação de que a empresa *Madison Biotech* era realmente a agente comercial responsável pela confecção da Licença de Importação e encarregada de todas as exportações da *Bharat Biotech*. Isso indica que ela, mesmo na ausência desse documento, autorizou a continuidade dos procedimentos de embarque da vacina da Covid-19 (Covaxin/BBV152), objeto do Contrato 29/2021, conforme consta, expressamente, no e-mail datado de 22/3/2021, enviado às 18h18' (peça 298). E, por meio do e-mail enviado no dia 11/6/2021, às 13h09', pela *Emanuela Medrades*, a vários destinatários, incluindo a Sra. Regina Célia, foi possível constatar que o anexo a esse e-mail, denominado "PROFORMA INVOICE – BRAZIL.pdf", que, segundo a Sra. *Emanuela*, seria necessário para abertura da licença de importação, ainda trazia a *Madison Biotech* como exportadora, consoante demonstrado a seguir (peça 271, p. 117-118):

458. Em 11/6/2021, às 13:09, *Emanuela Medrades* envia e-mail para (i) *Ariadne Gisele Muniz Bonvino* (servidora do MS), (ii) *William Amorim Santana* (servidor do MS), (iii) *Luís Ricardo Fernandes Miranda* (servidor do MS), (iv) **Roberto Ferreira Dias** (então diretor do DLOG do MS), (v) *Lenice Guimarães Araújo* (servidor do MS), (vi) lista de e-mails da divisão de importação do MS, (vii) **Regina Célia Silva Oliveira** (fiscal do contrato), (viii) *Renata Marques Santana* (servidora do MS), (ix) *Thiago Fernandes da Costa* (servidor do MS), com cópia para (x) *Alex Lial Marinho* (militar então cedido e trabalhando junto ao MS) e (xi) *Rodrigo Otávio Moreira da Cruz* (então secretário-executivo do MS). A mensagem traz como anexo um arquivo denominado "PROFORMA INVOICE – BRAZIL.pdf", e *Emanuela* comenta que essa seria a proforma invoice necessária para ser utilizada na abertura da licença de importação – peça 261, ITEM NÃO DIGITALIZÁVEL "20210611 EMANUELA_ARIADNE - 7164C4F9".

Subject: Re: Pedido de Registro de LI - Covaxin
From: Emanuela Medrades <emanuela.medrades@precisamedicamentos.com.br>
To: Ariadne Gisele Muniz Bonvino <ariadne.bonvino@saude.gov.br>, William Amorim Santana <william.santana@saude.gov.br>, Luis Ricardo Fernandes Miranda <luisf.miranda@saude.gov.br>, Roberto Ferreira Dias <roberto.dias@saude.gov.br>, Lenice Guimaraes Araujo <lenice.araujo@saude.gov.br>, LISTA - DIVISÃO DE IMPORTAÇÃO <lista.divisaoimportacao@saude.gov.br>, Regina Celia Silva Oliveira <Regina.Oliveira@saude.gov.br>, Renata Marques Santana <renatam.santana@saude.gov.br>, Thiago Fernandes da Costa <thiago.fernandes@saude.gov.br>
Cc: Alex Lial Marinho <alex.marinho@saude.gov.br>, Rodrigo Otavio Moreira da Cruz <rodrigo.cruz@saude.gov.br>
Date: 06/11/2021 13:09:55
Attachments: (6) image001.jpg, image002.jpg, image003.png, image004.jpg, image005.jpg, PROFORMA INVOICE - BRAZIL.pdf

Caro William, boa noite.

Segue Proforma Invoice para ser utilizada na abertura da LI.

Vamos precisar do registro, mesmo que em exigência, para fornecer o Packing list e demais informações dos lotes que serão destinados para o BR.

Além disso, gostaria de solicitar o auxílio quanto as tratativas junto ao INCQS, pois conforme deliberado, eles terão que realizar ensaios para liberação, e acredito que o quantitativo de amostras irá ser alterado. E informo para ciência de todos, que o período de ensaios dos testes de liberação de lote é de aproximadamente 30 dias, conforme já apresentado ao INCQS.

Atenciosamente,

Me coloco a disposição,

Emanuela Medrades
Diretora Executiva

Av Portugal, 1100 - Itaquí - Itapeví - SP
55 11 3080-5140 - 11 9 3257-4642
www.precisamedicamentos.com.br

(peça 261, ITEM NÃO DIGITALIZÁVEL "20210611 EMANUELA_ARIADNE - 7164C4F9")

459. Ao abrir o anexo da mensagem, observa-se que a proforma invoice em comento **continua tendo a *Madison Biotech* PTE Ltd. como exportadora** (peça 262). (grifos acrescidos)

73.7. Do parágrafo anterior, percebe-se que entre o e-mail datado de 22/3/2021, às 18h18' (peça 298), encaminhado pela Sra. Regina Célia à Sra. *Emanuela Medrades*, autorizando a continuidade dos procedimentos de embarque da vacina Covaxin, mesmo sem a comprovação de

que a Madison Biotech seria, de fato, a empresa encarregada de todas as exportações da Bharat Biotech, e o e-mail enviado no dia 11/6/2021, às 13h09', pela Emanuela Medrades, a vários destinatários, incluindo a Sra. Regina Célia, ainda constando a Madison Biotech como exportadora para o Contrato 29/2021 (peça 271, p. 117-118), passaram-se aproximadamente dois meses e meio, e, nesse período, a Sra. Regina Célia, como fiscal do contrato em epígrafe, não tomou qualquer providência no sentido de suspender o procedimento de importação, até que restasse devidamente comprovado que a Madison Biotech era, de fato e de direto, a empresa responsável pela exportação em nome da Bharat Biotech.

73.8. Embora a Sra. Regina Célia informe em sua defesa que o Sr. William, no e-mail datado de 24/3/2021, às 14h15', não faz qualquer menção acerca do documento invoice estar em nome da Madison Biotech (peça 299), consta no final desse mesmo e-mail, que a Divisão de Importação "solicita autorização do fiscal do contrato ou seu respectivo substituto eventual, para prosseguir com o processo de autorização de embarque desta parcela"; e, no e-mail de resposta, datado de 24/3/2021, às 16h04', a fiscal do contrato esclarece a dúvida levantada pelo Sr. William quanto ao quantitativo ofertado a menor, e ratifica a "autorização do prosseguimento dos procedimentos de embarque da 1ª parcela da vacina nas condições ora apresentadas" (peça 300).

73.9. Percebe-se, portanto, que a Sra. Regina Célia, embora tenha apontado, no e-mail datado de 22/3/2021, às 18h18', que estaria "aguardando o envio da declaração para comprovação do item 2 informado abaixo" (peça 298), que se referia ao item 2 do e-mail da Sra. Emanuela Medrades, representante da Precisa Medicamentos (peça 297), referente à declaração de que a Madison Biotech é agente comercial da Bharat Biotech, no seu e-mail datado de 24/3/2021, às 16h04', ratificou a autorização do prosseguimento do processo, sem mencionar a pendência com relação à Madison Biotech (peça 300).

73.10. No tópico da instrução anterior, referente à "aceitação de Proforma Invoices com evidentes erros de fácil verificação" (peça 271, p. 148-149), foi novamente reportada a irregularidade cometida pela Sra. Regina Célia, por ter emitido autorizações para o prosseguimento do procedimento de compra da vacina Covaxin, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação e de alertas de outros servidores do MS acerca dessas irregularidades, tendo sido configurado (i) o erro grosseiro; (ii) a exigibilidade de conduta diversa; e (iii) o nexo de causalidade, conforme demonstrado a seguir:

F.3. Irregularidade. MS: Aceitação de Proforma Invoices com evidentes erros de fácil verificação

593. Além de ter havido comportamento inidôneo por parte da Precisa Medicamentos e da Bharat Biotech em terem enviado Proforma Invoices em desacordo com os termos do contrato (que havia sido obtido sem licitação), **houve também erro grosseiro cometido por servidora do Ministério da Saúde, designada fiscal do contrato, na aceitação dessas Proforma Invoices.**

594. As irregularidades das Proforma Invoices eram evidentes e de fácil verificação, notadamente **o fato de a empresa exportadora ser a Madison Biotech Pte Ltd e não a contratada (Bharat Biotech International Limited) e de o quantitativo de doses ser inferior ao estipulado em contrato.**

595. A fiscal do contrato 29/2021 de aquisição da Covaxin, Sra. Regina Célia Silva Oliveira (CPF 493.224.861-04), **emitiu autorizações para o prosseguimento do procedimento de aceitação das Proforma Invoices, mesmo em face dessas irregularidades de fácil verificação. Referidas autorizações foram endossadas também pelo Sr. Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98), então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do MS.**

596. Vale lembrar que, além de as irregularidades serem de fácil verificação, outros servidores do MS fizeram alertas a fiscal do contrato e ao diretor da DLOG/MS acerca desses problemas, principalmente o Sr. Luís Ricardo Fernandes Miranda, conforme evidências colhidas pela CPI da Pandemia, do Senado Federal (peça 111, p. 326-328).

597. **Trata-se de erro grosseiro** na aceção do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) c/c o art. 12, § 1º, do Decreto 9.830/2019, visto que **a identificação das irregularidades e equívocos nas Proforma Invoices eram de grande facilidade, tanto mais quando os agentes públicos ora responsabilizados foram alertados por outros servidores acerca das irregularidades.** Portanto, os fiscais do contrato tinham consciência da ilicitude de suas decisões.

598. **Era também exigível conduta diversa**, visto que a destinação de pagamentos a empresas sem relação contratual com a Administração Pública ou a tentativa (pleito) de realização de **pagamentos antecipados**, nas circunstâncias do caso concreto, ensejariam a necessidade de aditivo contratual que legitimasse e legalizasse essas operações, por força dos art. 55, inciso III (condições de pagamento do contrato devem ser respeitadas), inciso X (condições de importação), inciso XI (vinculação à proposta e ao termo de dispensa de licitação); inciso XII (legislação aplicável à execução do contrato), e inciso XIII (obrigação do contratado de manter, durante toda a execução, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de **habilitação e qualificação**), todos da Lei 8.666/1993, combinados com o art. 2º, § 2º, inciso VI, e art. 12, § 1º, da Lei 14.124/2021.

599. Além disso, vale lembrar que, nos termos do art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, **aditamentos contratuais verbais são nulos.** Outro fundamento legal que mostra a exigibilidade da conduta diversa é o art. 66 – **o contrato deve ser executado fielmente pelas partes.**

600. Foram, portanto, condutas caracterizadas por omissões no dever funcional, mesmo após alertas de possíveis irregularidades, de verificar dados simples de um desembolso de recursos federais (a destinatária do pagamento coincide ou não com a empresa contratada? O quantitativo de doses e seu valor unitário estão de acordo com os termos do contrato?), **o que demonstra o elevado grau de negligência, imprudência e imperícia nas condutas praticadas.**

601. O **nexo de causalidade** dessas condutas com a irregularidade é direto. O risco de pagamentos indevidos a empresa potencialmente de fachada (conforme evidências colhidas e mostradas na Subseção B.8), localizada em paraíso fiscal, só existiu porque a conduta foi praticada. Caso a fiscal do contrato e/ou o **então diretor do DLOG/MS** houvessem cumprido seus deveres funcionais, esse risco não existiria. Cabe avaliar, portanto, a gravidade das culpas, in eligendo e in vigilando.

602. Esse argumento prova a existência do **nexo causal** entre a conduta e a irregularidade, conforme pontuado no Anexo I da Decisão Normativa TCU 155/2016, in verbis:

Para facilitar a verificação da existência de "nexo de causalidade", pode-se, hipoteticamente, retirar do mundo a conduta do responsável e se perguntar se ainda assim o resultado teria ocorrido e, caso positivo, se teria ocorrido com a mesma gravidade.

603. No caso concreto, se a conduta fosse retirada do mundo jurídico, o resultado (risco elevado de prejuízo aos cofres públicos) não teria ocorrido, o que comprova a existência de nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade no caso concreto.

604. **Responsáveis:** Sra. **Regina Célia Silva Oliveira** (CPF 493.224.861-04) – fiscal do contrato 29/2021 e Sr. **Roberto Ferreira Dias** (CPF 086.758.087-98), ex-diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do MS.

605. **Evidências:** E-mails trocados entre Emanuela Medrades e equipe do MS (peças 261, ITEM NÃO DIGITALIZÁVEL “20210322 EMANUELA_WILLIAM - 03BDD051” e 261, ITEM NÃO DIGITALIZÁVEL “20210322 REGINA_EMANUELA - 2B139AAD”); depoimento do

chefe da Divisão de Importação Luís Ricardo Fernandes Miranda, constante do Relatório Final da CPI da Pandemia, do Senado Federal (peça 111, p. 326-328); Relatório final da CPI da Pandemia, do Senado Federal (peça 111, p. 329-330 e 1.087); mensagens eletrônicas trocadas entre diretores da Precisa Medicamentos e servidores do MS (Subseção D.4). (grifos acrescidos)

74. *Passando para o exame de outros pontos trazidos pela responsável em suas razões de justificativa e que tem relação com a irregularidade a ela apontada, tem-se que o fato de o Contrato 29/2021 ter cláusulas de rescisão, caso (i) a Anvisa não concedesse a autorização para o uso emergencial da vacina Covaxin; ou (ii) houvesse perda da autorização regulatória expedida por essa agência; não afasta a irregularidade cometida pela Sra. Regina Célia, pois, a despeito dessas cláusulas, permanecia o risco de ter havido pagamento irregular de recursos públicos federais a uma empresa - Madison Biotech - que não fazia parte da relação contratual e era sediada em um paraíso fiscal, o que dificultaria um eventual pedido de ressarcimento desses recursos.*

75. *Quanto à alegação de que o item 11.5 do Contrato 29/2021, dispõe que “qualquer erro advindo de documentos e/ou outros, implica na responsabilidade direta da contratada” (peça 301, p. 7), tem-se que essa não é a interpretação que dele se extrai, pois, segundo esse item, embora a fiscalização do contrato seja de responsabilidade do contratante, no caso, o Ministério da Saúde, a empresa contratada também pode ser responsabilizada, inclusive perante terceiros. Ocorre que, no caso específico de irregularidades advindas de imperfeições técnicas ou vícios redibitórios, não há o que se falar em corresponsabilidade da Administração ou de seus agentes e prepostos, recaindo, nesses casos, a responsabilidade exclusiva da contratada. Ocorre que a irregularidade apontada à Sra. Regina Célia não tratou de imperfeições técnicas nem de vícios redibitórios, verificados na entrega dos bens, pois essa nem chegou a ocorrer.*

76. *Nesse ponto, faz-se necessário ressaltar que a responsável não foi ouvida em audiência pelo fato de ter gerado dano ao erário, como se poderia inferir a partir da leitura de alguns trechos de suas razões de justificativa, mas sim, pelo fato de ter emitido autorização para o prosseguimento do procedimento de aceitação de uma Proforma Invoice, anuindo com o embarque das vacinas, mesmo em face de irregularidades que foram, inclusive, alertadas por outros servidores do MS, e que poderia, caso tal embarque se concretizasse e algum pagamento fosse realizado, gerar prejuízo ao erário, a partir do pagamento irregular de difícil ressarcimento, conforme já apontado anteriormente.*

77. *Não assiste razão à responsável, quando traz, em sua defesa, o argumento de que a ela não pode ser delegada a conferência da documentação de importação, por não fazer parte de suas atribuições, pois, em momento algum isso foi apontado nas instruções anteriores, não fazendo parte da conduta a ela imputada. De acordo com os itens 11.3 e 11.4 do Contrato 29/2021 (peça 29, p. 4-5), a fiscal do contrato é a responsável pelo acompanhamento e fiscalização de sua execução, e deverá manter permanente vigilância sobre as obrigações da contratada, definidas no referido contrato, aditivos (se houver) e termo de referência, observando sempre os princípios e preceitos consubstanciados na Lei 8.666/1993, com suas alterações (vigente à época).*

78. *Assim, passados três meses desde a autorização dada pela Sra. Regina Célia para a continuidade dos procedimentos de embarque da vacina Covaxin, mesmo sem a comprovação de que a Madison Biotech seria, de fato, a empresa encarregada de todas as exportações da Bharat Biotech (e-mail datado de 22/3/2021, às 18h18'; peça 298), ela emitiu, no dia 24/6/2021, às 18h36' (peça 57, p. 10-14), o Relatório de Execução do Contrato 29/2021, sugerindo (i) a sua rescisão, nos termos do subitem 14.1, que reza que, caso a Anvisa suspenda a produção e o uso da vacina, automaticamente ficarão suspensas a execução e as obrigações ali previstas (peça 29, p. 5); e (ii) a aplicação das sanções previstas no item 12 do termo de referência (peça 33, p. 10-11).*

79. Importa ressaltar o contexto no qual o Relatório de Execução do Contrato 29/2021 foi emitido (24/6/2021), pois a CPI da Pandemia da Covid-19 já tinha sido instalada no Senado Federal desde 27/4/2021, e, logo após a emissão desse relatório, em 6/7/2021, a Sra. Regina Célia prestou depoimento junto à CPI (peça 111, p. 30), o que sugere que a sua proposta de rescisão contratual se deu de forma reativa a todo o processo de investigação que estava sendo conduzido no âmbito daquela CPI.

80. Dado o exposto, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Regina Célia Silva Oliveira, devem ser **rejeitadas**, cabendo a aplicação da **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

V - Análise das razões de justificativa do Sr. Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98), então diretor do Departamento de Logística da Secretaria Executiva do MS.

Irregularidade: aceitação de Proforma Invoice em desacordo com o Contrato 29/2021.

Conduta questionada: ter endossado a autorização emitida pela fiscal do contrato para o prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira Proforma Invoice, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação (destinação de pagamentos a pessoa jurídica estranha a relação contratual, quantitativo de doses inferior ao contrato, valores equivocados de seguros, fretes e de preço unitário), mesmo tendo sido tempestivamente alertado dessas irregularidade por outros servidores do MS, em particular, pelo Sr. Luís Ricardo Fernandes Miranda, o que expôs a Administração Pública a risco elevado de desembolso irregular de recursos, com baixas chances de reaver tais recursos, no caso de qualquer descumprimento contratual, uma vez que a empresa emissora da Invoice era sediada em Singapura, um conhecido paraíso fiscal.

Argumentos

81. Especificamente com relação ao objeto da audiência realizada, o responsável trouxe os seguintes argumentos em sua defesa (peça 326):

a) o item 15.1.3 do Contrato 29/2021 previa a rescisão contratual, caso a Anvisa não concedesse à empresa Bharat Biotech a autorização para o uso emergencial da vacina Covaxin; e esse evento ocorreu no dia 29/3/2021, quando essa agência reguladora indeferiu o pedido de certificação de boas práticas de fabricação da Bharat, em razão de não conformidades detectadas na inspeção realizada por seus técnicos (peças 111, p. 252, e 326, p. 9);

b) a atuação do responsável não se deu de forma imprudente, tendo em vista que o contrato possuía mecanismos capazes de resguardar a Administração Pública, “pois condicionava a perfectibilização do contrato à aprovação da ANVISA, de modo que o pagamento só poderia ser feito após concluída a análise e a eventual aprovação integral pela ANVISA” (peça 326, p. 10);

c) em razão das duras críticas ao então Governo Federal em relação à omissão na compra de vacinas, e, em especial, por não ter respondido aos e-mails da Pfizer sobre a negociação de vacinas da Covid-19, o responsável não poderia se quedar inerte diante de todas as possíveis ofertas de comercialização de vacina, pois poderia, também, ser acusado pela prática de ato ímprobo em razão de sua omissão (peça 326, p. 10);

d) com relação aos preceitos da Lei 8.429, de 2/6/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), alterada pela Lei 14.230, de 25/10/2021, destaca que (i) não restou configurada, no caso concreto, a sua atuação dolosa; e (ii) não foi apontado, ao responsável, um desvio de conduta devidamente tipificado em lei (peça 326, p. 11-13);

e) não se pode considerar como erro grosseiro, à luz do quadro fático concreto, a sua postura proativa em buscar os meios legais, por meio da celebração de contrato administrativo,

para viabilizar o acesso da população às vacinas que já estavam sendo utilizadas em todo o mundo (peça 326, p. 14);

f) o contrato possuía mecanismos idôneos para resguardar o interesse público, de modo que os seus efeitos estavam vinculados à prévia aprovação do imunizante por parte da Anvisa (peça 326, p. 15); e

g) o Ministro Relator Vital do Rego, no Voto condutor do Acórdão 1.951/2023-TCU-1ª Câmara (TC 012.717/2021-5), reconhece a existência de circunstâncias de ordem prática que limitaram ou condicionaram a atuação do agente público, relacionadas ao período de pandemia da Covid-19 (peça 326, p. 16).

82. *Por fim, preconiza que sejam consideradas as consequências práticas da sua atuação, em virtude dos percalços enfrentados ao longo do processo de aquisição da vacina Covaxin, notadamente a existência de circunstâncias de ordem prática que limitaram e condicionaram a sua atuação e o cenário de pandemia da Covid-19, nos termos dos arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).*

Análise

83. *Inicialmente, faz-se necessário trazer a lume alguns fatos que levaram à audiência do Sr. Roberto Ferreira Dias, e que foram descritos em instruções anteriores.*

83.1. *De acordo com a Nota Técnica 2.855/2021, da Controladoria-Geral da União (peça 252), o referido responsável teria praticado a conduta potencialmente irregular de ter assinado o Contrato 29/2021 (peça 29), (i) desconsiderando apontamentos da Conjur/MS, (ii) sem a documentação completa da empresa contratada, (iii) sem justificativa de preço e (iv) com fluxo de contratação irregular (peça 271, p. 136).*

83.2. *Observa-se, naquela nota técnica, que o referido contrato foi assinado no dia seguinte à manifestação da Conjur/MS, em que pese a ausência de atendimento do(a) (i) justificativa da dispensa de pesquisa de preços, nos termos do art. 6º, § 2º da Medida Provisória 1026/2021, com atesto fundamentado da razoabilidade dos preços praticados; (ii) indicação de fiscais e gestor do contrato, a tempo e modo; (iii) documentação completa e em tradução juramentada da empresa contratada; (iv) Estudo Técnico Preliminar 33/2021; e (v) Termo de Referência definitivo (peça 252, p. 3).*

83.3. *No tópico da instrução anterior, referente à “aceitação de Proforma Invoices com evidentes erros de fácil verificação” (peça 271, p. 148-149), foi apontado que o Sr. Roberto endossou as autorizações para o prosseguimento do procedimento de compra da vacina Covaxin, emitidas pela Sra. Regina Célia Silva Oliveira, mesmo em face de irregularidades de fácil verificação e de alertas de outros servidores do MS acerca dessas irregularidades, tendo sido configurado (i) o erro grosseiro; (ii) a exigibilidade de conduta diversa; e (iii) o nexo de causalidade, consoante demonstrado no excerto contido no parágrafo 75.10 anterior.*

84. *Conforme demonstrado naquele excerto, não assiste razão ao Sr. Roberto quando alega que a sua conduta não pode ser enquadrada como erro grosseiro, pois restou devidamente comprovado que a identificação das irregularidades e os demais equívocos apontados nas Proforma Invoices eram de fácil verificação (destinação de pagamentos a pessoa jurídica estranha a relação contratual, quantitativo de doses inferior ao contrato, valores equivocados de seguros, fretes e de preço unitário), além de os agentes públicos chamados em audiência por essa irregularidade (Sra. Regina Célia Silva Oliveira e Sr. Roberto Ferreira Dias), terem sido alertados por outros servidores do Ministério da Saúde acerca dessas irregularidades, o que implica em dizer que eles tinham consciência da ilicitude de suas decisões.*

85. Também não assiste razão ao responsável quando assevera, em sua defesa, que não houve culpa grave na sua conduta, pois o contrato possuía mecanismos idôneos a fim de resguardar o interesse público. Ocorre que o fato de o contrato possuir tais cláusulas de proteção, a fim de evitar o pagamento indevido, não afasta a conduta do Sr. Roberto, no que se refere ao seu endosso na autorização dada pela fiscal do contrato, no sentido do prosseguimento do procedimento de aceitação da terceira Proforma Invoice, mesmo eivada das irregularidades supramencionadas.

86. No que pertine à alegação de que Acórdão 1.951/2023-TCU-1ª Câmara reconheceria a existência de circunstâncias de ordem prática que limitam ou condicionam a atuação do agente público, relacionadas ao período de pandemia da Covid-19 (peça 326, p. 16), faz-se mister observar que, no próprio Voto do Ministro Relator Vital do Rego, há uma importante ressalva, no sentido de que cada caso deve ser analisado individualmente, não permitindo concluir que “todos os atos praticados durante a pandemia, dada a emergência instalada, se justifiquem por si sós”, conforme demonstrado a seguir, verbis:

31. Meu posicionamento neste processo não permite concluir que todos os atos praticados durante a pandemia, dada a emergência instalada, se justifiquem por si sós. Cada caso concreto deve ser detidamente avaliado por esta Corte de Contas e as irregularidades detectadas devem ser punidas de forma exemplar, de modo que os gestores mal-intencionados sejam obrigados a ressarcir os prejuízos por eles causados, além de penalizados com a aplicação de multa, em virtude de suas condutas, caso comprovadas. (grifos acrescidos)

87. Mediante o exposto, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Roberto Ferreira Dias, devem ser **rejeitadas**, cabendo a aplicação da **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

VI - Análise das razões de justificativa do Sr. Antônio Elcio Franco Filho (CPF 051.519.268-61), então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde.

Irregularidade: tratamento favorecido no processo de compra da vacina Covaxin do laboratório indiano Bharat Biotech.

Condutas questionadas: conferiu tratamento preferencial à aquisição do imunizante Covaxin, em razão dos seguintes fatos apurados: (i) a Covaxin foi o último dos produtos a ter licença solicitada (apenas vinte dias antes da contratação) junto à Anvisa; (ii) no momento da assinatura do contrato, 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial; (iii) o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses; (iv) os documentos relativos a essa aquisição receberam a aposição da chancela de “urgente”, situação que não se verificou nos demais contratos; e (v) no intervalo de apenas nove dias, o responsável deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais e em quantitativos, mediante o encaminhamento do Ofício 302/2021/SE/GAB/SE/MS, antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto.

Argumentos

88. Preliminarmente, o responsável aduz que foi exonerado do cargo de Secretário-Executivo do Ministério da Saúde no dia 25/3/2021 (peça 327, p. 1); e apresenta um histórico acerca da realidade fática que o Brasil atravessou durante o período da pandemia da Covid-19, ao tempo em que relaciona os seguintes contratos para aquisição de vacinas por ele celebrados:

a) Vacina CoronaVac/Butantan: (i) Contrato 5/2021, firmado em 7/1/2021, para a aquisição de 46 milhões de doses, previamente à obtenção da autorização de uso emergencial pela Anvisa, que ocorreu em 17/1/2021; (ii) Contrato 14/2021, celebrado em 15/2/2021, para a

aquisição de 100 milhões de doses, e acompanhado pelo Ofício 420/2021/SE/GAB/SE/MS, de 18/2/2021, por meio do qual manifestou intenção de adquirir mais 30 milhões de doses (peça 327, p. 4-5);

b) Vacina Janssen/Johnson & Johnson: em virtude de limitações jurídicas, relacionadas a não conformidade com a legislação, a minuta do contrato das vacinas da Janssen somente foi analisada após a sanção da Lei 14.125/2021 e a contratação do seguro. O Contrato 51/2021 foi celebrado no dia 18/3/2021, com cláusula de confidencialidade, para a aquisição de 38 milhões de doses, cuja autorização para uso emergencial da Anvisa se deu em 31/3/2021 (peça 327, p. 5);

c) Vacina da Pfizer: mesmo tendo obtido o registro da Anvisa, em 23/2/2021, essa vacina somente pode ser contratada após a sanção da Lei 14.125/2021, que permitiu ao Governo Federal assumir riscos quanto a efeitos adversos graves decorrentes da vacinação e contratar seguro de responsabilidade civil como garantia para o laboratório, e a contratação do seguro, que era uma exigência do laboratório farmacêutico. O Contrato 52/2021 foi firmado no dia 17/3/2021, para aquisição de 100 milhões de doses. Posteriormente, foram celebrados mais dois contratos para aquisição de 100 milhões de doses cada (peça 327, p. 5-6);

d) Vacina Sputnik V/ União Química: foi celebrado, em 12/3/2021, o Contrato 42/2021, para aquisição de 10 milhões de doses dessa vacina; e, em 18/3/2021, o MS solicitou, via Ofício 699/2021/SE/GAB/SE/MS, a aquisição de mais 100 milhões de doses. Ocorre que, em 26/4/2021, por falta de dados consistentes e confiáveis, a Anvisa decidiu não autorizar a importação, em caráter excepcional, dessa vacina russa. Não houve qualquer pagamento por parte do MS, em virtude da Cláusula Sexta do Contrato 42/2021, que estabelecia que o pagamento à farmacêutica União Química somente ocorreria após concluída a análise e a eventual aprovação pela Anvisa, assim como a entrega das doses da vacina Sputnik V ao Ministério da Saúde (peça 327, p. 6);

e) Vacina da AstraZeneca/Fiocruz: a autorização para uso emergencial pela Anvisa se deu em 17/1/2021 e seu registro em 12/3/2021. Adicionalmente às 100,4 milhões de doses inicialmente contratadas, no dia 1º/6/2021, o Ministério da Saúde anunciou que o Brasil iria receber insumos da China para a Fundação Oswaldo Cruz produzir mais 50 milhões de doses da vacina da AstraZeneca contra Covid-19 (ampliadas para 75 milhões de doses adicionais em 10/9/2021, com aditivo ao Termo de Execução Descentralizada de recursos (TED) n. 35/2021) (peça 327, p. 6-7); e

f) Vacina Covax Facility: em 21/3/2021, o MS recebeu a primeira entrega dessa vacina (1.022.400 doses da vacina Oxford/AstraZeneca), produzidas na Coreia do Sul, importadas por intermédio da Organização Panamericana de Saúde (Opas), com a devida autorização pela Anvisa (peça 327, p. 7).

89. Especificamente com relação ao objeto da audiência realizada junto ao responsável (“tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin”), foram apresentados os seguintes argumentos:

a) todos os procedimentos contratuais, inclusive aditivos, durante a gestão do responsável, como então Secretário-Executivo do MS, foram previamente submetidos à análise jurídica da Conjur/MS e análise de riscos pela Diretoria de Integridade (Dinteg/MS), que “jamais apontaram qualquer fragilidade ou irregularidade insanável ou mesmo algum impeditivo para contratação” (peça 327, p. 7);

b) como forma de evitar o envolvimento, de forma isolada, de servidores do MS, além de alinhar e padronizar os conhecimentos e procedimentos com relação às vacinas contra a Covid-19 e preparar a divulgação institucional dessas ações, a Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde resolveu, mediante a expedição do Ofício Circular 28/2021/SE/GAB/SE/MS, de 29/1/2021

(Processo SEI-MS 25000.013318/2021-14 - Doc. N. 0018838907), centralizar todas as reuniões e ações referentes às ofertas, propostas e/ou quaisquer tratativas alusivas a essas vacinas, com a participação das áreas técnicas (demandantes), logística (executante), de avaliação de riscos (Dinteg/MS) e jurídica (Conjur/MS) competentes (peça 327, p. 7-8);

c) antes da assinatura do Contrato 29/2021, os documentos apresentados pela Precisa Medicamento e pela Global Gestão de Saúde S.A., foram devidamente analisados pela Conjur/MS, Dinteg/MS, Sistema de Cadastro de Fornecedores (Sicaf) e Coordenação-Geral de Aquisição de Insumos Estratégicos para Saúde (CGIES/MS) (peça 327, p. 8);

d) em 6/3/2021, o MS enviou ao Diretor-Executivo da Bharat Biotech, o Ofício 561/2021/SE/GAB/SE/MS, com a finalidade de adquirir mais 50 milhões de doses da vacina Covaxin, adicionalmente ao Contrato 29/2021 (peça 327, p. 9);

e) o TCU, no relatório preliminar do presente processo (peça 42, p. 14-15), manifestou-se no sentido de que (i) não se vislumbrou ilegalidade na contratação da empresa Precisa Medicamentos antes da aprovação da vacina Covaxin; (ii) não existia nenhuma sanção aplicada à essa empresa, que a impedisse de contratar com o Poder Público; e (iii) não havia elementos suficientes que caracterizasse um suposto sobrepreço na aquisição dessa vacina (peça 327, p. 9-10);

f) em 2/7/2021, o MS informou à Precisa Medicamentos que o Contrato 29/2021 estava suspenso por 120 dias (Ofício 176/2021/DLOG/SE/MS); e, em 23/7/2021, a Bharat Biotech informou à Precisa e à Anvisa, que não estava mais sendo representada, no Brasil, pela Precisa Medicamentos, solicitando à Anvisa que indeferisse o pedido de uso emergencial demandado pela Precisa (peça 327, p. 10);

g) por meio da Nota Técnica 1839/2021/CGSAU/DS/SFC, de 28/7/2021 (peça 330), a CGU apresentou as seguintes conclusões acerca da apuração dos supostos indícios de irregularidade no processo de compra da vacina Covaxin: (i) o preço da contratação dessa vacina encontra-se aderente aos preços praticados pela empresa em suas negociações a nível mundial, em que pese a ausência, no processo n. 25000.175250/2020-85, de pesquisas/estimativas dos preços contratados, ou de justificativas acerca da excepcionalidade da dispensa da estimativa realizada, conforme previsto no § 2º do art. 6º da Lei 14.124/2021; (ii) a celeridade do processo de contratação dessa vacina foi justificado pela situação de pandemia no país, “não tendo sido identificadas, pela análise do processo, irregularidades relacionadas a não observância dos procedimentos legais com vistas a acelerar o rito processual”; (iii) as diversas versões das Invoices enviadas pela Precisa Medicamentos ao MS não foram encaminhadas para o Setor de Pagamento do órgão, “inexistindo tentativa de pagamento antecipado dos imunizantes contratados”; e essas versões foram do tipo Proforma Invoices, que não geram obrigação de pagamento por parte do comprador; e (iv) as impropriedades, constantes das Invoices encaminhadas ao MS pela Precisa Medicamentos, foram detectadas pelos controles internos do Ministério e sanadas entre os dias 22 e 24/3/2021 (peça 327, p. 11-12);

h) em 27/8/2021, o Diário Oficial da União (DOU) publicou o extrato de rescisão do Contrato 29/2021, e, em 2/9/2021, foi anulado o empenho de R\$ 1.614.000,00, em desfavor da Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (peça 327, p. 12);

i) com a inclusão da Cláusula Sexta no Contrato 29/2021, reforçada pelas Cláusulas 14 e 15, o pagamento à farmacêutica Precisa Medicamentos somente ocorreria após concluída a análise e a eventual aprovação pela Anvisa, assim como, mediante a entrega das doses da vacina Covaxin ao Ministério da Saúde (peça 327, p. 12-13); e

j) a vacina da Pfizer, embora tenha obtido o registro da Anvisa em 23/2/2021, somente pode ser contratada após a sanção da Lei 14.125/2021, que permitiu ao Governo Federal assumir riscos quanto a efeitos adversos graves decorrentes da vacinação e contratar seguro de

responsabilidade civil como garantia para o laboratório, segundo sua exigência; o Contrato com a Pfizer se deu no dia 17/3/2021, para aquisição de 100 milhões de doses (peça 327, p. 15).

90. No que concerne à alegação de atípica celeridade na instrução do processo de contratação da vacina Covaxin, o responsável alegou que esse procedimento de “URGÊNCIA” era a “rotina normal para todos os processos em curso no MS; e cita como exemplos os casos (i) do processo de contratação do imunizante CoronaVac, que, com a edição da Medida Provisória 1.026, de 6/1/2021, foi possível “a aquisição dessa vacina antes mesmo da obtenção do registro ou autorização para uso emergencial pela Anvisa”; e (ii) do segundo contrato de aquisição de mais 54 milhões de doses junto à Fundação Butantan, que foi antecipado de 30/5/2021 para 15/2/2021 (peça 327, p. 18).

91. Ainda com relação ao tópico mencionado no parágrafo anterior, acrescenta que “a necessidade de urgência em todos os processos de aquisição de vacinas pode ser contextualizada pelo avanço da gravidade da situação da pandemia no Brasil naqueles primeiros meses de 2021”; e, ao se comparar o tempo de contratação da vacina Covaxin com a vacina Pfizer, destacam-se ainda (i) as dificuldades de negociação com a Pfizer e (ii) as causas de atrasos em relação à contratação de outros laboratórios, o que demandou legislação específica (Lei 14.125/2021) e contratação de seguro, aliado ao fato de demandar complexa logística. A fim de embasar esse último ponto, o responsável apresentou (i) excerto de um parecer jurídico, elaborado no bojo da CPI da Covid-19, no qual consta que “não houve negligência, mas, sim, o necessário cuidado em face da legislação sobre licitações e contratações então vigentes”; e (ii) excerto da Nota Técnica 1839/2021/CGSAU/DS/SFC, de 28/7/2021, em que consta que “a celeridade do processo de contratação da vacina Covaxin foi justificada pela situação de pandemia no país, não tendo sido identificadas, pela análise do processo, irregularidades relacionadas a não observância dos procedimentos legais com vistas a acelerar o rito processual” (peças 327, p. 22-24, e 330, p. 33).

92. No tocante à sondagem para obtenção de maior quantidade de doses da vacina Covaxin, o responsável assevera que tais procedimentos não trataram de aditivação aos contratos de aquisição de vacinas e ocorreram devido às incertezas quanto à disponibilização de doses. Por esse motivo, o MS encaminhou, ao Presidente da Precisa Medicamentos, o Ofício 561/2021/SE/GAB/SE/MS, de 6/3/2021 (peça 93), versando acerca da intenção de aquisição de 50 milhões de doses da vacina contra a Covid-19, “adicionalmente ao contrato celebrado entre a União e a empresa Bharat Biotech (n. 29/2021, que previa 20 milhões de doses)”; e que esse cenário de incertezas e atrasos foi potencializado pela indefinição do cronograma de entrega das vacinas do Consórcio Covax Facility e pela falta de marco legal para celebração dos contratos da Pfizer e da Janssen, que ainda estavam em tratativas (peça 327, p. 24-25).

93. Destaca que, para aquisição de doses adicionais, foram, também, elaborados os Ofícios 420/2021/SE/GAB/SE/MS e 299/2021/SE/GAB/SE/MS, datados de 18/2/2021 e 18/3/2021, respectivamente, e encaminhados à Fundação Butantan (CoronaVac) e ao Fundo Russo de Investimento Direto (Sputnik V) (peça 327, p. 25); e que o Ministério da Saúde prosseguiu em tratativas para a “contratação da Pfizer e da Janssen, bem como para a antecipação do cronograma de entregas do consórcio Covax Facility, tendo ainda continuado em negociação com a Fiocruz para o fornecimento das doses a serem produzidas com IFA nacional, no segundo semestre de 2021” (peça 327, p. 26).

94. No que pertine à alegação de que o responsável supostamente deixou “de apurar fatos potencialmente ilícitos, depois de ter ciência, o que poderia caracterizar infração aos art. 143 e 124 da Lei 8.112/1990”, ele afirma que tal conduta não ocorreu enquanto ele ocupou o cargo de Secretário-Executivo do MS; e, para embasar tal assertiva, cita trecho do seu Termo de Declarações n. 4620075/2021, datado de 30/9/2021 (peça 331), no bojo do Inquérito Policial 4875,

no qual consta que (i) “reanalizando o contrato da Covaxin, não identificou qualquer irregularidade, ou seja, ele estava dentro dos parâmetros legais estabelecidos”; (ii) “não era de interesse do Ministério da Saúde que houvesse qualquer previsão de pagamento antecipado, em quaisquer dos contratos, já que a intenção era vincular o pagamento à entrega das vacinas e à previa autorização da Anvisa”; e (iii) a CGU, por meio da Nota Técnica 1839/2021, de 28/7/2021, e o Tribunal de Contas da União, mediante o Relatório Preliminar, datado de 25/3/2021 (TC 006.789/2021-8), em análises formais, concluíram não haver irregularidades nos trâmites, no preço e nas cláusulas do contrato de aquisição da vacina Covaxin.

95. Por fim, pleiteia a improcedência das supostas irregularidades a ele imputadas e o consequente arquivamento do processo em relação ao justificante.

Análise

96. Em primeiro plano, faz-se mister ressaltar que a audiência do Sr. Antônio Elcio foi determinada em despacho do Ministro Relator (peça 273), a fim de que ele apresentasse as suas razões de justificativa acerca do tratamento preferencial conferido à aquisição do imunizante Covaxin, em virtude dos seguintes fatos apurados: (i) a Covaxin foi o último dos produtos a ter licença solicitada (apenas vinte dias antes da contratação) junto à Anvisa; (ii) no momento da assinatura do contrato, em 25/2/2021, o produto encontrava-se pendente de autorização para uso emergencial; (iii) o intervalo entre o início das tratativas, ocorrido em 20/11/2020, e a assinatura do contrato foi de apenas três meses; (iv) os documentos relativos a essa aquisição receberam a aposição da chancela de “urgente”, situação que não se verificou nos demais contratos; e (v) no intervalo de apenas nove dias, o responsável deu início a tratativas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. para o aditamento do contrato em 250%, em valores globais e em quantitativos, mediante o encaminhamento do Ofício 302/2021/SE/GAB/SE/MS, antes mesmo de ser recebido o primeiro lote do produto (peça 273, p. 9).

97. A delimitação do objeto da audiência se faz importante, em virtude da informação extraída da Nota Técnica 2.848/2021, da Controladoria-Geral da União (peça 250), que tratou da análise individualizada das condutas do Sr. Antônio Elcio, dando conta que ele teria praticado as seguintes condutas potencialmente irregulares: (i) deixou de apurar os fatos, depois de ter conhecimento; (ii) deixou de apresentar justificativa de preço para a contratação; (iii) solicitou à empresa contratada acréscimo contratual, sem observar preceitos legais; e (iv) priorizou e acelerou a contratação da vacina Covaxin (peça 271, p. 135).

98. Ocorre que, em relação a uma dessas condutas apontadas pela CGU (“deixou de apurar fatos potencialmente ilícitos, depois de ter ciência, o que poderia caracterizar infração aos art. 143 e 124 da Lei 8.112/1990”), o Ministro Relator não a incluiu na audiência por entender que não havia elementos suficientes para tal imputação, bem como tempo hábil para que o então Secretário-Executivo do MS adotasse providências quanto a esses fatos potencialmente ilícitos, tendo em vista que ele “deixou o cargo no fim do mês de março de 2021” (peça 273, p. 9).

99. No que concerne à conduta de ter solicitado acréscimo contratual à empresa contratada, sem observar preceitos legais, conforme mencionado na Nota Técnica 2.848/2021, da CGU (peça 250), o Ministro Relator entendeu que, apesar de clara a “intenção do gestor de aditar o contrato de forma vultosa”, não houve violação ao art. 9º da Lei 14.124/2021 e ao art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, levando em conta que essa contratação adicional não foi efetivada (peça 273, p. 8-9). A despeito disso, o Ministro Relator incluiu essa conduta como agravante ao tratamento preferencial conferido à aquisição da vacina Covaxin.

100. Observa-se, também, que o Ministro Relator, em seu despacho de peça 273, não incluiu, na audiência proposta ao então Secretário-Executivo do MS, a conduta de ter deixado de

apresentar justificativa de preços para a contratação. Sobre esse tema, consta da instrução anterior que a ausência de negociação ou, no mínimo, de questionamentos à futura contratada, acerca da diferença de preços informada ao longo dos procedimentos pré-contratuais, **“não deve resultar em responsabilização de servidores do MS”**, em virtude de o caso concreto encontrar-se regido pela Lei 14.124/2021, em particular pelos seus arts. 6º, § 3º, I e II, e 7º (peça 271, p. 25).

101. Em segundo plano, faz-se necessário repisar alguns fatos que levaram à audiência do Sr. Antônio Elcio Franco Filho, e que foram descritos em instruções anteriores e no despacho do Ministro Relator (peça 273), especificamente com relação ao tratamento favorecido no processo de compra da vacina Covaxin, junto ao laboratório indiano Bharat Biotech.

102. Na instrução anterior, no tópico referente à “urgência nos procedimentos para aquisição da vacina Covaxin” (peça 271, p. 31-32), foi relatado, pelo então chefe da Coordenação-Geral de Logística do MS, Sr. Luís Ricardo Fernandes Miranda (irmão do Exmo. Deputado Federal Luís Miranda), em relação à importação da Covaxin, no seu depoimento ao MPF/DF, no Inquérito Civil 1.16.000.000183/2021-81, que tratou de representação junto ao PR/DF, 8º Ofício, para investigação do então Ministro da Saúde Eduardo Pazuello e do então Presidente da República Jair Bolsonaro, sobre o uso de dinheiro público para produção e distribuição de hidroxiclороquina e de ivermectina, cujas informações foram confirmadas em depoimento na CPI, o seguinte (peça 111, p. 324-328):

(...) Recebeu várias mensagens do alto escalão do Ministério da Saúde (vários setores, inclusive **Secretaria-Executiva** [titular, o coronel **Antônio Elcio Franco Filho**]), inclusive em sábados e domingos, **com cobranças sobre a importação**. Ele apontou [coronel da reserva] Marcelo Bento Pires (“Coronel Pires”) e [tenente-coronel] Alex Lial Marinho, como servidores que pressionavam pelo andamento do processo.

O primeiro era Coordenador de Logística [CGLOG/DLOG/SE/MS] e chefe do depoente e o segundo era Coordenador-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde do Ministério da Saúde [CGIES/MS]. **Ambos encaminhavam mensagens e cobravam o andamento do processo, confirmando contato direto com os representantes da Precisa:** (...)

Disse ainda que “superiores” tentaram conseguir junto à Anvisa flexibilização da documentação técnica exigida (para apresentação posterior à importação). Segundo ele, não houve pressão semelhante nas importações das vacinas do Covax Facility, as únicas que o MS estava importando na ocasião. (...) (grifos acrescidos)

103. Na conclusão do tópico mencionado no parágrafo anterior, a equipe de Auditores de Controle Externo deste Tribunal asseverou o seguinte (peça 271, p. 37):

164. Por todo o exposto, entende-se que a **celeridade dos procedimentos de contratação que culminaram no Contrato 29/2021 ocorreu sem a devida cautela/prudência**, permeada por circunstâncias anômalas que cercaram essa contratação, a exemplo de: (i) a existência de alerta/informação do Ministério das Relações Exteriores sobre a evolução da vacina produzida pela empresa Bharat Biotech na Índia; (ii) o fato de a Bharat Biotech não ter, à época da contratação, o Certificado de Boas Práticas de Fabricação, nem mesmo a comprovação da qualidade, segurança e eficácia emitida pela Anvisa; (iii) a assinatura do contrato ter ocorrido antes mesmo da conclusão do termo de referência e do estudo técnico preliminar, bem como a ratificação da dispensa de licitação ter sido publicada também antes da conclusão do citado termo e do parecer jurídico. Chamou atenção, ademais, que **essa celeridade não ocorreu em outros processos de aquisição de vacinas contra Covid-19**, à exceção do imunizante Sputnik V. Há evidências acerca desse ponto, conforme pontua a **Nota Técnica n. 191/2022/CISEP/DIRAP/CRG (peça 256)** e o **relatório final da CPI da Pandemia, do Senado Federal (peça 111)**. (grifos acrescidos)

104. *Passando a tratar de alguns pontos que foram trazidos aos autos pelo responsável nas suas razões de justificativa, é importante mencionar que não foi incluída, dentre as irregularidades, ausência de análise jurídica previamente à celebração do Contrato 29/2021. Deixa-se, portanto, de tecer comentários acerca desse tema.*

105. *No que se refere à alegação do responsável de que o TCU, no relatório preliminar do presente processo (peça 42, p. 14-15), (i) não vislumbrou ilegalidade na contratação da empresa Precisa Medicamentos antes da aprovação da vacina Covaxin; (ii) não identificou qualquer sanção aplicada à essa empresa, que a impedisse de contratar com o Poder Público; e (iii) não identificou elementos suficientes que caracterizasse um suposto sobrepreço na aquisição dessa vacina (peça 327, p. 9-10); faz-se necessário ressaltar que essa foi a conclusão a que se chegou a Unidade Técnica do TCU, tendo como base os documentos e as informações disponíveis àquela época, e que serviu apenas para embasar a proposta preliminar de diligência ao Ministério da Saúde, a fim de sanear os autos, conforme despacho autorizativo do Ministro Relator (peça 45). Além disso, esses pontos do relatório preliminar do presente processo, trazidos pelo responsável em suas razões de justificativa, não fizeram parte da sua audiência.*

106. *Referente ao tema mencionado no parágrafo anterior, tem-se que, quando da elaboração da última instrução (peça 271, p. 10-16), restou assente que os fatos ali apresentados indicaram “uma gestão de riscos desestruturada e deficiente, com uma inefetiva matriz de alocação de riscos do Contrato 29/2021”, conforme demonstrado no excerto a seguir (peça 271, p. 12-16), com fortes indicativos de que a contratação para compra da Covaxin ocorreu de forma açodada, com uma matriz de riscos, elaborada pelo MS, que se afigurava por demais lacônica, “como que para cumprir um mero requisito burocrático”, verbis:*

60. *Acerca da **matriz de alocação de risco**, a Lei 14.124/2021 (bem como a Medida Provisória 1.026/2021, convertida na lei supracitada), em seu art. 5º, assim estabelece: “Será obrigatória a previsão de matriz de alocação de risco entre o contratante e o contratado na hipótese de aquisições e de contratos acima de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais). (...)”. Cabe lembrar que o valor da contratação em tela era de R\$ 1,614 bilhão, ou seja, mais de oito vezes o referencial legal a partir do qual é exigida a matriz de riscos.*

61. *A Exposição de Motivos da Medida Provisória 1.026/2021 contém o seguinte: “Como regra, deverá ser obrigatória a elaboração de matriz de alocação de risco entre o contratante e o contratado, **devendo a administração pública adotar as cautelas necessárias para reduzir os riscos de inadimplemento contratual.**” (grifos acrescidos).*

(...)

68. *Depreende-se dos argumentos do MS que, uma vez que a Lei 14.124/2021, em seu art. 5º, não exigiria uma forma ou conteúdo específicos, a mera existência de uma matriz de alocação de riscos – não importa quão precária ou incompleta seja ela – supostamente atenderia ao comando legal, como um simples item de checklist a ser cumprido. Isso não condiz com o que se espera de uma gestão proba e responsável de projetos em geral, e muito menos de contratações custeadas pelo erário, **com dispensa de licitação, no valor de mais de 1 bilhão de Reais**, no contexto de uma das maiores crises sanitárias da história brasileira.*

69. *Uma rápida leitura do documento apresentado já permite vislumbrar que **a matriz de riscos elaborada pelo MS se afigurava por demais lacônica, como que para cumprir um mero requisito burocrático**, e até mesmo contendo falha conceitual. Primeiramente, a “redução dos custos de produção” não deveria ser tratado como um risco, mas sim como uma oportunidade, pois se trata de um evento positivo, desde que mantidas as premissas da qualidade e da tempestividade da entrega, e estando o preço de contratação compatível com aquele praticado no mercado. Em outras palavras, a redução de custos de produção é algo desejável, sendo um mérito do fabricante, não cabendo, portanto, considerar tal evento positivo como um risco a ser*

alocado ao MS, até mesmo porque o custo de produção (assim como a razoável margem de lucro) é de gerência exclusiva do laboratório.

70. Em segundo lugar, quanto ao risco genericamente definido como “efeitos adversos graves além do previsto”, além da redação falha, que pode gerar interpretação inadequada (como se pudessem ser “previstos” e aceitos quaisquer tipos de “efeitos adversos graves”), a alocação desse risco aparece de forma simultânea tanto para a Precisa quanto para o MS, o que em nada auxiliaria a um eventual julgamento de responsabilidades, caso esse evento indesejável - efeitos adversos graves – viesse, de fato, a ocorrer.

71. Em terceiro lugar, a matriz não traz alguns riscos notoriamente associados às circunstâncias indesejáveis, com alta probabilidade de ocorrência durante o pico da pandemia, em que havia uma altíssima demanda por vacinas (em todos os países do mundo), e uma oferta ainda muito restrita, cabendo citar como exemplos (i) as hipóteses de exigências de antecipação de pagamentos, possibilidade tolerada por meio do art. 12, inciso I e § 5º, incisos I e II, da Lei 14.124/2021 (o que se verificou mais adiante, como uma tentativa de antecipação, mesmo sem previsão contratual no caso Covaxin, conforme será visto nesta instrução), com vistas a permitir a aquisição dos insumos para a fabricação, o que implicaria em garantias adicionais, conforme exigência do mesmo art. 12, § 6º, inciso II, da Lei 14.124/2021; (ii) de eventual “confisco”/desvio de doses contratadas para atendimento de demandas em outros países (inclusive a própria Índia), caso a pandemia se agravasse; ou mesmo (iii) atraso/impedimento no pagamento de faturas (invoices) por culpa da contratada (a matriz alocou tal risco integralmente à contratante, Ministério da Saúde), risco este que se materializou neste caso concreto, uma vez que a contratada Bharat Biotech exigia que o pagamento se desse por meio da empresa Madison, sediada em Singapura, trazendo riscos adicionais ao MS: conforme correspondência interna da Precisa, trata-se de um país que traz dificuldades de acesso aos meios de resolução de conflitos (conforme será visto no item D.4 desta instrução).

72. Por fim, a matriz não traz qualquer sinalização acerca de medidas a serem adotadas para fins de mitigação de qualquer um desses riscos (por exemplo, a contratação de seguros), cabendo ainda ressaltar que a contratada era o laboratório Bharat, cujo nome não aparece uma única vez na matriz, sendo que a Precisa assinou o contrato como intermediária, se valendo de uma procuração que, posteriormente, se mostrou fraudada.

(...)

74. Cumpre dizer também que há um descompasso entre os riscos identificados na matriz de alocação de riscos e as referidas medidas mitigatórias trazidas no bojo da manifestação do MS. A maioria delas não guarda qualquer relação com a matriz de alocação de riscos do Contrato 29/2021, salientando seu caráter meramente figurativo (pró-forma) para a gestão. Caso se se tratasse de atividades de tratamento dos riscos identificados na matriz, seria possível estabelecer um liame entre a mitigação proposta e cada risco anteriormente identificado, analisado e avaliado, uma vez que toda mitigação é consequência natural da causa cuja probabilidade se propõe reduzir, ou do efeito cujo impacto se quer atenuar. Não é o caso analisado nestes autos.

75. Quanto à relativização da formalidade necessária à contratação de vacinas no âmbito da pandemia, tem-se que sua necessidade é evidente, como salientado previamente pela unidade instrutora (peça 114, p. 8-9):

19. A partir das informações e documentos colhidos até o momento, há fortes indicativos de que a contratação para compra da Covaxin ocorreu de forma açodada, tendo sido atropeladas medidas administrativas que certamente poderiam ter conduzido tanto à situação de não seguir com a assinatura do contrato com a Precisa, como também à decisão de somente contratar após a adoção de diversas ações vislumbrando uma contratação, senão mais econômica, pelo menos cercada de menor risco para o Estado brasileiro. E nesse ponto não se está tratando dos procedimentos realizados no âmbito

da Anvisa, abordados em sua resposta à diligência, acostada às peças 82-84, mas, notadamente, dos procedimentos do Ministério da Saúde.

20. O risco assumido pelo MS foi muito alto, prova disto é que o contrato foi rescindido antes mesmo do fornecimento das doses e, por muito pouco, não se concretizou o pagamento antecipado de vacinas para uma empresa que sequer fazia parte da relação contratual. (grifos acrescidos)

76. Por fim, mostram-se pouco verossímeis as afirmações do Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis (DEIDT/MS) e da Coordenação-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde (CGIES/MS), ambos do MS, de que teriam sido tomadas todas as medidas para minimizar os riscos na contratação, e de que teriam sido observados, identificados, analisados, tratados e mitigados todos os riscos envolvidos. A título exemplificativo, veja-se trecho das conclusões do relatório final da CPI da Pandemia, do Senado Federal, no qual se abordou um risco de fácil identificação e tratamento – assunto tratado à Subseção B.2 deste exame – mas que fora completamente ignorado pela gestão da contratação (peça 111, p. 1282):

É no mínimo curioso que o Ministério tenha fechado um contrato bilionário com a Precisa. Essa empresa já havia cometido irregularidades na contratação de testes IgG e IgM com o governo do Distrito Federal. Ademais, sua sócia quotista, a empresa Global Gestão em Saúde S.A., já havia dado um calote no Ministério da Saúde de quase R\$ 20 milhões poucos anos antes envolvendo medicamentos de alto custo. Mas nada disso constou da matriz de alocação de riscos do contrato. (grifos acrescidos)

107. Quanto à alegação de que não houve uma atípica celeridade na instrução do processo de contratação da vacina Covaxin e que o procedimento de “urgência” era uma rotina normal para os processos de aquisição das vacinas da Covid-19, entende-se que não assiste razão ao responsável, tendo em vista os diversos pontos já levantados na instrução anterior, no sentido de que (i) restou caracterizada a pressão atípica sofrida pelo então chefe da Coordenação-Geral de Logística do MS, Sr. Luís Ricardo Fernandes Miranda, em relação à importação da Covaxin, conforme o seu depoimento ao MPF/DF no Inquérito Civil 1.16.000.000183/2021-81, e cujas informações foram depois confirmadas em depoimento na CPI (peça 111, p. 324-328) (peça 271, p. 30-32); e (ii) não foi conferida a mesma rapidez para a contratação da vacina da Pfizer, cujo processo de aquisição durou quase onze meses, pois essa empresa fez oferta ao Ministério da Saúde em maio e junho de 2020, mas o contrato somente foi celebrado com essa empresa em 8/3/2021, a despeito desse imunizante ter obtido autorizações, desde dezembro de 2020, em países como Reino Unido, Austrália, Canadá, Chile, Israel, Estados Unidos da América, Coreia do Sul e pela própria Organização Mundial de Saúde (OMS), além de os testes clínicos, realizados no Brasil, para utilização do imunizante da Pfizer, se mostrarem conclusos desde o início de 2021 (peça 271, p. 32-36).

108. O que se constatou, em realidade, é que o imunizante da Pfizer, com potencial promissor e com possibilidade de rápida utilização no território nacional, não foi priorizado, em detrimento de outro (Covaxin) de duvidosa eficácia e incerto cronograma de fornecimento (peça 271, p. 36), não justificando, portanto, as dificuldades de negociação com aquele laboratório, que levaram ao atraso de aproximadamente onze meses para a celebração do Contrato 52/2021, que somente foi firmado no dia 17/3/2021. Os trechos a seguir, extraídos da instrução anterior (peça 271, p. 36-37 e 137), detalham o descaso da gestão do Ministério da Saúde, à época, no que se refere ao processo de aquisição do imunizante da Pfizer, em contraponto com o processo de aquisição da Covaxin, verbis:

162. Apesar da expressiva aceitação internacional do imunizante da Pfizer desde meados de 2020, no Brasil, a gestão do Ministério da Saúde, à época, aparentemente não deu atenção às seguidas ofertas e propostas de fornecimento do imunizante da Pfizer feitas pelo fabricante,

*inclusive com possibilidade de chegada de doses ainda em 2020. Em contrapartida, um imunizante sobre o qual ainda restavam dúvidas sobre sua aceitação teve grande e incomum agilidade em sua contratação, conforme pontua o **relatório final da CPI da Pandemia, do Senado Federal**:*

*A Covaxin é o imunizante desenvolvido pela empresa indiana Bharat Biotech para prevenir a infecção pelo novo coronavírus. As tratativas para adquirir a **Covaxin** se iniciaram no final de 2020, mas, **ao contrário das demais vacinas, tiveram um trâmite diferenciado, mais ágil**. Com efeito, **foram realizados bem menos contatos do Ministério da Saúde com a desenvolvedora do imunizante, a contratação ocorreu em menos de um terço do tempo que levou, por exemplo, a da Pfizer**, e houve, inclusive, **envio de carta do presidente da República ao Primeiro-Ministro da Índia, comunicando a seleção da Covaxin para o PNI**.*

Essa celeridade e especial atenção do governo federal poderiam ser vistas como benéficas, não fossem as inúmeras irregularidades identificadas por esta CPI na negociação. (peça 111, p. 248-249)

(...)

*518. Com efeito, a partir da documentação do IPS [n. 00190.105536/2021-63] e conforme evidências da CPI da Pandemia do Senado Federal, as tratativas para **aquisição da vacina Pfizer**, com possibilidade de fornecimento de doses ao Brasil ainda em 2020, **envolveram 53 (cinquenta e três) e-mails não respondidos pelo Ministério da Saúde**. Já no caso da Covaxin, o **Ministério da Saúde enviou um ofício manifestando interesse oficial pela compra do imunizante apenas 21 dias após a primeira reunião técnica sobre a vacina**. (grifos acrescidos)*

109. *Ainda no que se refere à alegação do responsável de que a “urgência” era uma rotina normal para os processos de aquisição das vacinas da Covid-19, tem-se que há evidências de que essa celeridade não ocorreu em outros processos de aquisição desses imunizantes, à exceção da vacina Sputnik V, conforme demonstrado na Nota Técnica 191/2022/CISEP/DIRAP/CRG (peça 256) e no relatório final da CPI da Pandemia, do Senado Federal (peça 111), consoante já apontado na instrução anterior (peça 271, p. 37). Não foram apresentados, pelo responsável, quaisquer documentos que comprovem que a chancela de “urgente” foi aposta nos demais processos de aquisição da vacina da Covid-19.*

110. *No que pertine ao apontamento da celeridade dos procedimentos de contratação, junto à empresa Precisa Medicamentos, e que culminaram com a celebração do Contrato 29/2021, entende-se que restou comprovado que todo o processo se deu sem a devida cautela/prudência, e foi permeada por circunstâncias anômalas que cercaram essa contratação, a exemplo: (i) da existência de alerta/informação do Ministério das Relações Exteriores sobre a evolução da vacina produzida pela empresa Bharat Biotech na Índia; (ii) do fato de a Bharat Biotech não ter, à época da contratação, o Certificado de Boas Práticas de Fabricação, nem mesmo a comprovação da qualidade, segurança e eficácia emitida pela Anvisa; e (iii) da assinatura do contrato ter ocorrido antes mesmo da conclusão do termo de referência e do estudo técnico preliminar, bem como a ratificação da dispensa de licitação ter sido publicada também antes da conclusão do citado termo e do parecer jurídico (peça 271, p. 37).*

111. *Com relação à sondagem, realizada pelo então Secretário-Executivo do MS, Sr. Antônio Elcio Franco Filho, junto à empresa Precisa Medicamentos, visando a obtenção de maior quantidade de doses da vacina Covaxin, não assiste razão ao responsável quando assevera que tal solicitação não tratou de uma aditivação ao Contrato 29/2021, pois, analisando o teor do Ofício 561/2021/SE/GAB/SE/MS, de 6/3/2021 (peça 93), mencionado por ele em suas razões de justificativa (peça 327, p. 24-25), percebe-se que esse pleito de aquisição de mais doses (a previsão inicial era de 20 milhões de doses), tratava-se de uma complementação (ou aditivação) ao contrato*

já celebrado, o que indica uma tentativa de violação do art. 9º da Lei 14.124/2021 e art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (vigente à época); conforme demonstrado, explicitamente, no excerto a seguir:

*Assunto: Aquisição de 50 milhões de doses de vacina contra a Covid-19 **adicionalmente** aos Contratos celebrados entre a União e a empresa BHARAT BIOTECH LIMITED INTERNATIONAL, representada pela empresa PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA.*

Senhor Presidente,

*1. **Em complemento ao contrato celebrado, em 25 de fevereiro de 2021, n. 29/2021**, entre o Ministério da Saúde e a empresa Bharat Biotech Limited International, representada pela empresa Precisa Medicamentos, para o fornecimento de **20 milhões de doses da vacina Covaxin/BBV152**, e considerando a premente necessidade em expandir a aquisição de imunizantes para o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra Covid-19, venho por meio deste manifestar a intenção de este Ministério da Saúde em adquirir, **adicionalmente**, o quantitativo de **50.000.000 (cinquenta milhões) de doses da vacina Covaxin/BBV152** contra a Covid-19, para que sejam entregues e disponibilizadas à população brasileira, ainda no primeiro semestre de 2021. (grifos acrescidos)*

112. Importante observar que o responsável, em sua defesa, não apresentou qualquer justificativa para o fato de o seu pedido de complemento de doses ao Contrato 29/2021 (firmado no dia 25/2/2021), nos termos do Ofício 561/2021/SE/GAB/SE/MS, de 6/3/2021 (peça 93), ter se dado em um intervalo de apenas nove dias, quando ainda nenhum lote tinha sido recebido. Esse fato, mais uma vez, demonstra a celeridade incomum que permeou todo o processo de aquisição da vacina Covaxin, e que tinha, no Ministério da Saúde, o então Secretário-Executivo como responsável por todas as tratativas no período analisado.

113. No que concerne à alegação de que não foi responsável pela não apuração de fatos potencialmente ilícitos durante a sua gestão, faz-se necessário repisar que o Ministro Relator, no despacho de peça 273, p. 9, entendeu que não havia elementos suficientes para ouvir o responsável em audiência por essa conduta, pois (i) a Nota Técnica 2.848/2021/CISEP/DIRAP/CRG não descreveu, de forma clara, as irregularidades na condução do processo de aquisição da vacina Covaxin, conforme afirmação feita pelo então Ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, ao Departamento de Polícia Federal (Termo de declarações 3488880/2021, de 29/7/2021), de que ele teria solicitado ao então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde, entre os dias 22 e 23/3/2021, a pedido do então Presidente da República, que averiguasse possíveis irregularidades no contrato de aquisição dessa vacina; (ii) não há prova documental, nos autos, que confirmem as informações prestadas pelo ex-Ministro da Saúde; e (iii) o então Secretário-Executivo do MS, Sr. Antônio Elcio, não teve tempo hábil para adotar providências, tendo em vista que deixou o cargo no final do mês de março de 2021. Dessa forma, deixa-se de tecer comentários acerca das teses de defesa trazidas pelo responsável quanto a esse tópico, devido ao fato de que não fez parte da sua audiência.

*114. Por todo o exposto, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Elcio Franco Filho, devem ser **rejeitadas**, cabendo a aplicação da **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, cabendo ao Exmo. Ministro-Relator avaliar, por ocasião da dosimetria da multa, os eventuais vetores atenuantes expostos ao longo do presente exame técnico, em comparação com os outros dois responsáveis envolvidos, gestores do Ministério da Saúde, de modo que a sanção seja proporcional à conduta que fundamentou o chamamento do responsável aos autos (ainda que tal responsável tenha trazido razões de justificativa adicionais, inclusive para pontos que não fizeram parte do escopo de sua audiência).*

VII - Análise da aplicabilidade da sanção de inidoneidade às empresas que cometeram fraude no processo de contratação direta por dispensa de licitação (Contrato 29/2021).

115. A aplicação da sanção de inidoneidade, disciplinada no art. 46 da Lei 8.443/1992, é aplicada a licitantes fraudadores, bem como àqueles que participem de uma licitação, com o objetivo de fraudá-la, ou seja, como agente comprovadamente fraudador em licitação:

Art. 46 - Verificada a ocorrência de **fraude** comprovada à licitação, o Tribunal declarará a **inidoneidade do licitante** fraudador para participar, **por até cinco anos**, de licitação na Administração Pública Federal. (grifos acrescidos)

116. Ocorre que o retrocitado artigo, que estabelece o suporte normativo para a atuação sancionadora do TCU, ante o cometimento de fraude contra licitação, tem sido interpretado de forma ampla, abrangendo não apenas os procedimentos licitatórios em sentido estrito, mas também as contratações diretas. Esta interpretação é fundamentada na necessidade de coibir práticas fraudulentas que atentam contra a Administração Pública, o interesse público e os princípios que regem as licitações e contratações diretas.

117. Nesse sentido, podem ser citados os Acórdãos 100/2003-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa), 1.296/2017-TCU-Plenário (relatoria do Ministro José Múcio Monteiro) e 1.280/2018-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler), que trazem o entendimento de que a sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, previsto no art. 46 da Lei 8.443/1992, pode ser aplicada em razão de fraudes praticadas em processos de dispensa ou inexistência de licitação.

118. No Voto do Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, que fundamentou o Acórdão 348/2016-TCU-Plenário, são apresentadas as finalidades do instituto da sanção de inidoneidade aos fraudadores dos processos licitatórios, verbis:

II – OBJETIVOS DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

A **fraude à licitação**, resultante da ação do licitante fraudador, que enseja a declaração de inidoneidade, conspurca os princípios básicos da Administração Pública, insculpidos no caput da Constituição Federal, com destaque para a Moralidade Administrativa, bem como as normas gerais que regem as Licitações Públicas. Trata-se de conduta gravíssima, praticada com o escopo de obtenção de vantagens indevidas, que mereceu veemente repulsa por parte do legislador ordinário, ao prever a sujeição do infrator, com base no artigo 46 da Lei nº 8.443/1992, à penalidade de declaração de inidoneidade para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

Em paralelismo com a Teoria Geral da Pena do Direito Penal, a declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, emanada de decisão proferida pelo TCU, possui **tríplice finalidade: preventiva geral, retributiva e preventiva especial negativa**.

A previsão normativa da declaração de inidoneidade desestimula licitantes a praticarem fraudes em procedimentos licitatórios, ao tempo em que evidencia a importância de esses certames públicos serem conduzidos em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos pela legislação (**finalidade preventiva geral**).

Havendo malogro da finalidade primária, o licitante fraudador será declarado inidôneo para participar de licitações realizadas pela Administração Pública Federal pelo prazo estabelecido no acórdão condenatório. A aplicação da penalidade ao fraudador dá concretude à norma legal sancionadora que alberga a tutela ao bem jurídico protegido, ao mesmo tempo em que retribui ao agente o mal por ele causado à coletividade (**finalidade retributiva**), e o afasta de futuros certames por prazo determinado (**finalidade preventiva especial**).

Segundo Cezar Roberto Bittencourt (in Manual de Direito Penal. São Paulo: Saraiva, 2000; p. 76), “com a ameaça de pena, avisando os membros da sociedade quais as ações injustas contra as quais se reagirá; e, por outro lado, com a aplicação da pena cominada, deixa-se patente a disposição de cumprir a ameaça realizada”.

Entre as características da pena citadas pela doutrina penal pátria, destaco a legalidade, a proporcionalidade e a inderrogabilidade. A primeira diz respeito necessidade de que conduta reprovável [fraude em licitação] e a respectiva sanção estejam previamente estabelecidas em lei, em consonância com o princípio nullum crimen nulla poena sine lege. A segunda reclama a proporcionalidade entre o castigo imposto ao licitante e a gravidade da infração perpetrada. A terceira diz respeito à obrigatoriedade de imposição e cumprimento da norma sancionadora quando, após o devido processo legal, restar configurada a subsunção do fato à conduta tipificada na lei. (grifos acrescentados)

119. *Especificamente com relação ao objeto da presente representação, tem-se que restou demonstrado o cometimento de fraude ao processo que resultou na celebração do Contrato 29/2021, por dispensa de licitação, por parte das empresas ouvidas em audiência, a saber: OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.), Century Comércio e Distribuição Ltda. (antiga Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda.) e Bharat Biotech International Limited, com a agravante de que todo esse processo se deu no contexto da pandemia da Covid-19, no qual era grande a expectativa da sociedade brasileira pelas vacinas, o que remete os atos cometidos por essas empresas a um elevado patamar de reprovabilidade.*

120. *Convém ressaltar que, conforme apontado na instrução anterior (peça 271, p. 153), “a fraude praticada trouxe obstáculos a uma execução mais eficiente e eficaz do plano nacional de vacinação contra a Covid-19”, o que resultou em uma “execução inefetiva do plano nacional de imunização”, acarretando “centenas de milhares de mortes, que, ao menos em parte, poderiam ter sido evitadas, caso a fraude não tivesse sido praticada”.*

121. *Mostra-se oportuno trazer à baila trecho da instrução anterior (peça 271, p. 153), que elucida a figura do “licitante fraudador”, estendendo essa definição para todos aqueles que tenham participado do processo licitatório (ou de dispensa, como é o caso dos autos), mesmo que não assumam a condição de licitante efetivo ou de contratado, verbis:*

626. A figura do “licitante fraudador” abarca os licitantes, contratados ou não (inclusive os “intermediários/atravessadores”), que tenham cometido fraude durante processo licitatório e, por essa definição em sentido estrito, não incluiria empresas que tenham participado de licitação na assunção de outros papéis, tais como: empresas apenas que subsidiem pesquisa de preços de referência ou empresas representantes de licitantes, por exemplo. Contudo, entendimento recente desta Corte de Contas esclareceu que por “licitante fraudador” entende-se também qualquer pessoa jurídica que tenha dado causa a fraude em processo licitatório. Nesse sentido, veja-se entendimento esposado no Acórdão 2.166/2022-TCU-Plenário (Representação, relator Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman):

Responsabilidade. Declaração de inidoneidade. Abrangência. Pesquisa de preço. Cotação. Fraude.

É aplicável a declaração de inidoneidade (art. 46 da Lei 8.443/1992) a empresa que, embora não assuma a condição de licitante ou não seja contratada, participe do processo licitatório com intuito de fraudá-lo, a exemplo do oferecimento de proposta para subsidiar pesquisa de preços viciada.

Inicialmente, vale frisar ser indiscutível a possibilidade de esta Corte apenar empresas que, embora não assumam a condição de licitante ou não sejam contratadas, participem do processo licitatório com intuito de fraudá-lo, a exemplo do fornecimento de propostas

para subsidiar pesquisa de preço (votos condutores dos Acórdãos 2.851/2016, 2.207/2018 e 2.851/2016, todos do Plenário).

627. *Por esse entendimento, define-se a figura do “agente fraudador”, que engloba empresas que tenham participado de licitação (ou processo de dispensa desta) com o intuito de fraudá-la, e obter vantagens indevidas, ainda que não assumam a condição de licitante ou contratada. (grifos acrescentados)*

122. *Dado o exposto, entende-se que se faz necessário propor a aplicação de sanção de declaração de inidoneidade, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, para as empresas OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.), Century Comércio e Distribuição Ltda. (antiga Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda.) e Bharat Biotech International Limited.*

CONCLUSÃO

123. *Da análise promovida na seção anterior, restaram comprovados os indícios de fraude ao processo de dispensa de licitação, que resultou na celebração do Contrato 29/2021, firmado entre o Ministério da Saúde e a empresa Bharat Biotech International Limited, que tinha como objeto o fornecimento de 20 milhões de doses do imunizante Covaxin/BBV512, contra a Covid-19, ao valor unitário de US\$ 15,00, já incluso o transporte do imunizante ao Brasil, totalizando US\$ 300 milhões.*

124. *Assim, considerando o exame de admissibilidade realizado na instrução de peça 42, p. 3-5, aliado à análise promovida no exame técnico desta instrução, propõe-se que essa representação seja conhecida, para, no mérito, considerá-la procedente, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.*

125. *Quanto às audiências autorizadas pelo Ministro Relator (peça 273), verificou-se que a empresa OVS Importadora Ltda. (antiga Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.), embora tenha sido devidamente notificada para apresentar as suas razões de justificativa (peças 280 e 288), não o fez, sendo, portanto, considerada revel, nos termos do art.12, § 3º, da Lei 8.443/1992. No caso da Sra. Regina Célia Silva Oliveira e dos Srs. Roberto Ferreira Dias e Antônio Elcio Franco Filho, bem como das empresas Century Comércio e Distribuição Ltda. (antiga Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda.) e Bharat Biotech International Limited, não obstante tenham respondido às audiências, conclui-se que, a partir da análise feita no exame técnico desta instrução, as suas razões de justificativa devem ser rejeitadas.*

126. *Deve-se, portanto, propor a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, à Sra. Regina Célia Silva Oliveira e aos Srs. Roberto Ferreira Dias e Antônio Elcio Franco Filho.*

127. *E no que concerne às empresas responsáveis mencionadas no parágrafo 127 anterior, conclui-se que a elas deve ser aplicada a sanção de declaração de inidoneidade, por cinco anos, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, tendo em vista a comprovação de fraude ao processo licitatório, por atuação solidária entre as empresas, que resultou na celebração do Contrato 29/2021, por dispensa de licitação.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

128. *Ante todo 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, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) considerar **revel**, para todos os efeitos, a empresa **OVS Importadora Ltda.** (antiga **Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.**; CNPJ 03.394.819/0001-79), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

c) **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelas empresas **Century Comércio e Distribuição Ltda.** (antiga Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda.; CNPJ 28.125.413/0001-11) e **Bharat Biotech International Limited** (empresa estrangeira), bem como da Sra. **Regina Célia Silva Oliveira** (CPF 493.224.861-04) e dos Srs. **Roberto Ferreira Dias** (CPF 086.758.087-98) e **Antônio Élcio Franco Filho** (CPF 051.519.268-61);

d) aplicar à Sra. **Regina Célia Silva Oliveira** (CPF 493.224.861-04) e aos Srs. **Roberto Ferreira Dias** (CPF 086.758.087-98) e **Antônio Élcio Franco Filho** (CPF 051.519.268-61), individualmente, a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

f) declarar a **inidoneidade** das empresas **OVS Importadora Ltda.** (antiga **Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.**; CNPJ 03.394.819/0001-79), **Century Comércio e Distribuição Ltda.** (antiga Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda.; CNPJ 28.125.413/0001-11) e **Bharat Biotech International Limited** (empresa estrangeira sediada na Índia), para participar de licitação na administração pública federal ou por ela ser contratada, bem como naquelas realizadas pela Administração Pública de estados, distrito federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU;

g) ordenar à Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) a adoção das providências necessárias relativas à inscrição das empresas responsáveis, sancionadas por inidoneidade, relacionadas na alínea anterior, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

h) encaminhar ao Ministério da Saúde, cópia de todo este processo, para conhecimento dos fatos e, se for o caso, adoção das medidas pertinentes, nos termos do art. 106, § 3º, da Resolução-TCU 259/2014 (alterada pela Resolução-TCU 323/2020);

i) informar o representante e a Controladoria-Geral da União (CGU) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

j) autorizar o arquivamento após a adoção das medidas cabíveis.”

7. O Ministério Público junto ao TCU assim se manifestou (peça 367):

“O Ministério Público de Contas da União, pelos motivos a seguir expostos, anui parcialmente à proposta de encaminhamento apresentada pela unidade instrutiva.

Nesse sentido, convém ressaltar que os exames finais empreendidos pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde - AudSaúde, amparados em informações apresentadas pelos responsáveis, em relatórios produzidos pela CPI da Pandemia, em perícia do Senado Federal e bem como em avaliação promovida pela Controladoria Geral da União (CGU), esta última tendo se pronunciado em procedimento denominado Investigação Preliminar Sumária (IPS), confirmaram a existência de diversas irregularidades no processo de dispensa de licitação que culminou na celebração do Contrato 29/2021, firmado entre o Ministério da Saúde e a empresa **Bharat Biotech International Limited** (peça 29), supostamente representada pela empresa **Precisa**

Comercialização de Medicamentos Ltda., cujo objeto era ao fornecimento de 20 milhões de doses do imunizante Covaxin/BBV512, ao valor unitário de US\$ 15,00.

Tais impropriedades, embora não tenham motivado dano ao erário em razão da inexistência de desembolsos no âmbito do Contrato 29/2021, evidenciam grave infração à norma legal e devem ensejar a aplicação de sanções tanto aos gestores envolvidos quanto a parte das empresas chamadas a se manifestar.

Por aplicável, pede-se vênias para transcrever o seguinte excerto da conclusão da instrução acostada à peça 271, que bem detalha os motivos pelos quais foi proposto o encaminhamento antes transcrito:

“ CONCLUSÃO

642. *Inicialmente, destacou-se que a presente representação atende aos requisitos de admissibilidade. Assim, será proposto o conhecimento da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente, com fundamento na Resolução - TCU 259/2014, art. 103, § 1º.*

643. *A seguir, apresentou-se visão sintética do ciclo de vida do Contrato 29/2021, assinado em 25/2/2021, no valor de R\$ 1.614.000.000,00, para aquisição de 20 milhões de doses a US\$ 15 cada. (Seção A).*

644. *Prosseguindo, passou-se a análise das respostas às medidas saneadoras realizadas nestes autos (Seção B). Começou-se pelas manifestações do MS.*

645. *Primeira, tratou-se do Gerenciamento de riscos do Contrato 29/2021. Entendeu-se que os fatos apresentados indicam uma gestão de riscos desestruturada e deficiente, com uma inefetiva matriz de alocação de riscos do Contrato 29/2021. Contudo, esta equipe se abstém de propor encaminhamentos adicionais quanto a este ponto, tendo em vista considerar suficientes as recomendações já emanadas por meio dos itens 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 2878/2021-TCU-Plenário.*

646. *Segunda, abordou-se a execução de due diligence acerca das empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda e Global Gestão em Saúde S.A., ambas pertencem ao mesmo grupo econômico, antes da assinatura do Contrato 29/2021. Concluiu-se que os fatos apresentados indicam a não realização de verificação da regularidade da empresa Global Gestão em Saúde S.A., circunstância que é agravada pelo fato desta última constar do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) desde 5/2/2021 – por fraude em execução contratual junto à Petrobras – e de já ter cometido irregularidades em contratação anterior realizada pelo próprio MS. Assim, será formulada proposta de encaminhamento específica quanto a este ponto, em linha com as recomendações e ciência constantes dos itens 9.2.2, 9.2.3 e 9.3.1 do Acórdão 2878/2021-TCU-Plenário.*

647. *Terceira, discorreu-se sobre a negociação de preço inicial, dispensa da pesquisa de preços ou fundamentação de sua razoabilidade, estimativa de preço e comparativo de preço em outros países, fixação de preço em US\$ 15,00 a despeito da hipótese de estimativa inicial no valor de US\$ 10,00 (em reunião entre a Precisa e o MS, com representante da empresa Bharat). Entendeu-se que o MS: (i) possivelmente não registrou qualquer negociação de preço a partir da estimativa de aquisição inicial da vacina Covaxin, acolhendo o preço final proposto pela Bharat Biotech sem qualquer contraproposta, conclusão a que se chega pela ausência de evidências documentais no sentido de uma diligente/profissional negociação; (ii) dispensou a pesquisa de preços escorando-se no fato de ser a primeira aquisição nacional dessa vacina, não havendo*

registro de aquisições anteriores ou de preços balizadores para esta vacina (embora a tecnologia seja a de “vírus inativado”, próxima à da vacina Coronavac), nos termos da Medida Provisória 1.026/2021, art. 6º, § 2º, mas não se utilizou, ao menos como ponto de partida, da informação obtida pelo MRE em agosto de 2020 sobre o custo estimado de US\$ 1,34 por dose, ou “menos que uma garrafa de água”, e de US\$ 4,10 já em 2021 (o que conduziria a um alerta sobre uma margem de bonificação/lucro muito elevada, já que preço = custo + bonificação/despesas indiretas); (iii) **não realizou estimativa de preço de referência para aquisição da vacina, com vistas à ancoragem de um preço em futura negociação, considerando ainda as circunstâncias do caso concreto** (se, por um lado, há que se reconhecer a situação de emergência global, por outro lado, considerando a severa crise fiscal enfrentada pelo Brasil, deveriam ter sido levados em consideração, pelos negociadores, com vistas à redução de preços, p. ex., não apenas o fato de a vacina ainda não estar aprovada pelas autoridades sanitárias – o que coloca o comprador em posição de vantagem perante o vendedor – como também os ganhos de escala associados ao quantitativo planejado para a 1ª aquisição, que provavelmente seriam seguidas por novas encomendas para as doses de reforço, considerando um mercado relevante como o Brasil), nem mesmo evidenciou tentativa de comparativo com o preço contratado da mesma vacina em outros países. Permanece ainda sem esclarecimento o motivo de não ter sido realizada qualquer tentativa profissional/registrada de negociação (seguindo-se as boas técnicas do comércio internacional) por parte da Precisa e do MS quanto ao preço da vacina de US\$ 15/dose, informação solicitada em diligência, conforme peça 114, p. 18, item 57.II.d, embora a questão do preço controverso (cuja economicidade deve ser verificada por força do art. 11 da Lei 14.124/2021) tenha sido equacionada por meio do Acórdão 2878/2021-TCU-Plenário. A equipe se abstém de formular novas propostas em função da suficiência das recomendações e ciências já formuladas ao Ministério da Saúde, conforme os itens 9.2.2, 9.2.4, 9.3.1 e 9.3.5, todos do Acórdão 2878/2021-TCU-Plenário. Tais comandos se fundamentaram no Voto do Exmo. Ministro-Relator, com destaque para os itens IV.1, IV.4, IV.5, IV. 6 e IV.7, os quais, em síntese, embora tenham reconhecido que “a ausência da estimativa de preço ou da respectiva justificativa compromete o pleno entendimento das razões que levaram o gestor público à dispensa de tal estimativa, bem como inviabiliza o balizamento inicial de preços para fins de estimativa de dotação orçamentária para as aquisições de vacinas contra covid-19”, também destacaram “a dificuldade em se promover a aquisição de milhares [na verdade, milhões] de doses de imunizantes contra covid-19, em face da elevada demanda pelas diversas nações e da baixa oferta do produto pelos laboratórios produtores, e diante do caótico quadro de saúde pública gerado pela pandemia de covid-19”, concluindo que “não seria razoável exigir que as aquisições de imunizantes se dessem exclusivamente com base nos preços praticados”.

648. Quarta, cuidou-se da Memória ou ata da reunião ocorrida em 20/11/2020 entre a Covaxin e a Secretaria Executiva do MS, memorandos de entendimento, atas de reunião, desde as primeiras tratativas até o fechamento do ajuste. Depreendeu-se que o preço inicial estimado da vacina Covaxin era de US\$ 10, o que foi interpretado como um preço-teto, negociável a preços ainda menores, a depender da quantidade de doses a ser contratada, sendo tal informação oriunda de representantes da própria Bharat Biotech e de conhecimento de representantes do MS desde, pelo menos, o dia 20/11/2020, conforme memória de reunião realizada nessa data e apresentada ao TCU. Posteriormente, **conforme novos elementos compartilhados com o TCU, a partir de quebra de sigilo com autorização judicial, nas negociações (informais, entre**

privados) realizadas entre as empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda e Bharat Biotech International Limited, intermediadas por representantes da empresa emiradense Envixia Pharmaceuticals LLC, partiu-se de um novo preço de US\$ 18 por dose, conforme nova exigência da Bharat – aí não incluídas as comissões das empresas intermediárias – com pleitos de redução de preço por parte da Precisa, com vistas a se aproximar da expectativa já criada junto ao MS (entre US\$ 10 e US\$ 12), até se chegar ao valor final proposto de US\$ 15 por dose de vacina Covaxin, conforme análises detalhadamente realizadas à Subseção D.3.

649. *Quinta, dissertou-se acerca da urgência nos procedimentos para aquisição da vacina Covaxin. Entendeu-se que a celeridade dos procedimentos de contratação que culminaram no Contrato 29/2021 ocorreu sem a devida cautela, permeada por circunstâncias anômalas que cercaram essa contratação: (i) a existência de alertas/informações do Ministério das Relações Exteriores sobre a vacina produzida pela empresa Bharat Biotech; (ii) o fato de a Bharat Biotech não ter, à época, o Certificado de Boas Práticas de Fabricação, nem a comprovação da qualidade, segurança e eficácia emitida pela Anvisa; (iii) a assinatura do contrato ter ocorrido antes mesmo da conclusão do termo de referência e do estudo técnico preliminar, bem como a ratificação da dispensa de licitação ter sido publicada antes da conclusão do citado termo e do parecer jurídico. Chamou atenção, ademais, que essa celeridade não ocorreu em outros processos de aquisição de vacinas contra Covid-19, à exceção do imunizante Sputnik V. Há evidências acerca desse ponto, conforme pontua a Nota Técnica n. 191/2022/CISEP/DIRAP/CRG (peça 256) e o relatório final da CPI da Pandemia do Senado Federal (peça 111).*

650. *Sexta, expôs-se a questão do acesso ao processo SEI 25000.175250/2020-85, referente à aquisição da vacina Covaxin. Tem-se que o acesso requerido foi disponibilizado pelo MS, sendo então realizado por esta equipe instrutora em 23/1/2023. Eventuais evidências colhidas nesse processo, necessárias à análise ora empreendida, já foram devidamente consideradas e incluídas nestes autos.*

651. *Sétima, comentou-se sobre a aceitação do preço de US\$ 15/dose no contrato assinado, o qual contemplaria, inclusive, a renegociação da Precisa para aumentar o valor da sua comissão de US\$ 1,50 para US\$ 2,25 por dose, e do pagamento de comissão à empresa estrangeira Envixia, estranha à relação contratual com o MS. Inferiu-se que o pleito da empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda ao MS para renegociação do valor de sua comissão de US\$ 1,50 para US\$ 2,25 é decorrente do pleito de pagamento de comissão no valor de US\$ 0,75 à empresa Envixia Pharmaceuticals LLC, que supostamente atuaria para apoiar atividades relacionadas ao registro e comercialização da vacina Covaxin no Brasil, segundo memorando de entendimentos que teria sido assinado entre as empresas. Encontraram-se comunicações eletrônicas que evidenciam tentativas de redução de preço por dose da vacina Covaxin realizadas por representantes da empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda, com apoio da empresa parceira Century, junto a representantes das empresas Bharat Biotech International Limited e Envixia Pharmaceuticals LLC, que intermediava essas negociações, pois havia grande receio de o MS optar por vacinas concorrentes, mais econômicas, conforme análises empreendidas à Subseção D.3.*

652. *Oitava, analisou-se a aceitação de invoice na qual constava como beneficiária dos pagamentos contratuais uma empresa estrangeira denominada Madison Biotech, a qual não fazia parte da relação contratual com o MS. Entendeu-*

se que o procedimento que culminou na aceitação da Proforma Invoice em nome da empresa Madison Biotech foi ilegal e potencialmente fraudulento (conforme conceituação do Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU), em violação à Lei 8.666/1993 (vigente à época da contratação e de cumprimento obrigatório pelo art. 12, § 1º, da Lei 14.124/2021), na medida em que, diante dos termos contratuais, que indicavam a Bharat como contratada, tendo a Precisa como intermediária (representante), a conduta esperada seria a de, no mínimo ter sido celebrado um Termo Aditivo acrescentando a Madison na relação contratual, para receber pagamentos públicos em nome da contratada Bharat, e, assim, regularizando a situação. Não se sustentam os motivos que embasaram essa aceitação, por parte do MS, de documento em nome da Madison, pela fragilidade dessa motivação, a saber: (i) alegação de mera (e suposta) equivalência de quadro societário da Madison com a empresa Bharat Biotech, somada à anuência apenas da empresa intermediária Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda (cujos poderes de representação da contratada Bharat foram posteriormente questionados pela própria Bharat, conforme detalhado adiante), para fins de validação quanto ao teor dessa invoice, eivada de erros, em contrariedade aos termos contratuais; (ii) autorização da fiscal do contrato para a continuação dos procedimentos de embarque da vacina, a despeito dos referidos erros na invoice; (iii) alegação de não realização de pagamento imediato naquela etapa processual, com vistas a reduzir a percepção de gravidade das irregularidades identificadas na documentação. Ademais, há indícios de que a empresa Madison estaria sediada em paraíso fiscal e no mesmo endereço usado por centenas de outras empresas, e que não haveria qualquer indicação de seu nome nesse endereço, o que reforçaria o relato da CPI da Pandemia, do Senado Federal, de que a referida empresa se trataria, na verdade, de uma potencial empresa de fachada (conforme evidências independentes colhidas e mostradas na Subseção B.8), que sequer funcionaria no endereço informado, estando supostamente localizada em Singapura (país classificado como de regime fiscal privilegiado pela Receita Federal – “paraíso fiscal” – conforme normativos da Receita Federal do Brasil – IN RFB 1037/2010), indícios que, somados, sinalizam a intenção de dificultar o rastreamento de recursos financeiros que viessem a ser eventualmente pagos no contrato da Covaxin, agravado pelo pleito da Bharat pelo adiantamento de 100% dos recursos do 1º embarque de vacinas.

653. Continuando, passou-se às manifestações da **CGU**.

654. Nona, versou-se sobre Cópia integral de documentos e informações da IPS instaurada mediante Despacho 2006246, tratando do Contrato 29/2021. Mostrou-se que a CGU inicialmente se negou a enviar ao TCU cópia integral de documentos e informações produzidas e/ou obtidas no âmbito da IPS instaurada mediante Despacho 2006246, tratando do Contrato 29/2021 (i.e., IPS - CGU 00190.105536/2021-63), opondo a esta Corte de Contas a necessidade de manutenção do sigilo e a inexistência de decisão naquele processo até a data de 21/7/2021. Contudo, atendera a pedido similar da Polícia Federal vinte dias antes, em 1º/7/2021. Entretanto, posteriormente e após nova reiteração de diligência autorizada pelo Ministro Relator, a CGU compartilhou cópia supostamente integral desses elementos, os quais foram examinados e devidamente considerados nas conclusões e propostas de encaminhamento. Diante desse fato superveniente, e com vistas a manter o foco do presente exame no controle objetivo, esta instrução se absterá de empreender um maior aprofundamento sobre a conduta dos agentes públicos e os motivos que os levaram a uma recusa inicial no compartilhamento das informações solicitadas (controle subjetivo), em linha com o disposto no Voto condutor (parágrafo 29) do

recente Acórdão 382/2023-TCU-Plenário, que afastou a aplicação sanção por situação similar (envolvendo a negativa de documentos em sede de acompanhamento de acordos de leniência da CGU).

655. Décima, perquiriu-se à CGU quanto às datas de início e de previsão de conclusão de qualquer investigação relacionada ao processo de contratação para aquisição da vacina Covaxin, inclusive o PAR e o IPS (incluindo os processos 00190.105873/2021-51 e 00190.015536/2021-6 [00190.105536/2021-63]). Esclareceu-se preliminarmente o papel da CGU como órgão jurisdicionado do TCU no apoio ao controle externo (conforme Constituição Federal/88), seguindo-se com a identificação dos procedimentos relacionados ao processo de contratação para aquisição da vacina Covaxin, que estariam em curso na CGU, que são: (i) IPS - CGU 00190.105536/2021-63 (Covaxin), (ii) PAR - CGU 00190.107232/2021-31 (Precisa), (iii) PAR - CGU 00190.107233/2021-85 (Bharat) e (iv) PAR - CGU 00190.108370/2021-37 (FIB Bank – fora do presente escopo). Não foi informado pela CGU se há outros e quais seriam os procedimentos/processos que porventura não estejam mais “em curso” (e.g., concluídos, paralisados etc.), sendo silente quanto ao processo concluído 00190.105873/2021-51, cuja cópia integral foi requisitada explicitamente em diligência. Porém, posteriormente e após nova reiteração de diligência autorizada pelo Ministro Relator, a CGU compartilhou os elementos dos IPS e PAR supracitados, analisados à Seção E deste exame.

656. Décima primeira, requisitou-se Relatório final com as conclusões de qualquer procedimento ou investigação acerca da aquisição da vacina Covaxin, bem como para analisar as condutas das empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda, Global Gestão em Saúde S.A. e Bharat Biotech, inclusive os processos 00190.105873/2021-51 e 00190.015536/2021-6 [00190.105536/2021-63]. Depreendeu-se que, até a data da resposta à diligência por parte da CGU, não havia quaisquer relatórios finais contendo conclusões nos procedimentos e investigações em curso instaurados naquele órgão especificamente para examinar o processo de aquisição da vacina Covaxin ou para analisar a conduta das empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda, Bharat Biotech e/ou Global Gestão em Saúde S.A., quais sejam: (i) IPS - CGU 00190.105536/2021-63 (Covaxin), (ii) PAR - CGU 00190.107232/2021-31 (Precisa), (iii) PAR - CGU 00190.107233/2021-85 (Bharat) e (iv) PAR - CGU 00190.108370/2021-37 (FIB Bank– fora do presente escopo). Em relação à empresa Global Gestão em Saúde S.A., também não foi instaurado pela CGU, até aquele momento, qualquer processo para investigação ou análise desses fatos. Não foi informado, tampouco, se havia e quais seriam os procedimentos que não estavam “em curso” (e.g., concluídos, paralisados etc.) acerca da referida aquisição ou das condutas das citadas empresas e, caso houvesse algum procedimento nessa condição, se poderiam ser fornecidos os relatórios finais ao TCU, sendo a CGU silente quanto ao processo concluído 00190.105873/2021-51, requisitado explicitamente em diligência. Porém, posteriormente e após nova reiteração de diligência autorizada pelo Ministro Relator, a CGU compartilhou os elementos dos IPS e PAR supracitados, inclusive os relatórios finais dos PAR instaurados em desfavor da Precisa Medicamentos, Bharat Biotech e FIB Bank, analisados à Seção E deste exame. Diante desse fato superveniente, e com vistas a manter o foco do presente exame no controle objetivo, esta instrução se absterá de empreender um maior aprofundamento sobre a conduta dos agentes públicos e os motivos que os levaram a uma recusa inicial no compartilhamento das informações solicitadas (controle subjetivo), em linha com o disposto no Voto condutor (parágrafo 29) do recente Acórdão 382/2023-TCU-Plenário,

que afastou a aplicação sanção por situação similar (envolvendo a negativa de documentos em sede de acompanhamento de acordos de leniência da CGU).

657. *Décima segunda, questionou-se acerca da Instauração de algum processo de tomada de contas especial (TCE) em desfavor das empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda e Global Gestão em Saúde S.A., e qual o respectivo estágio e/ou conclusões. Tem-se que a CGU não instaurou TCEs acerca da aquisição da vacina Covaxin e do Contrato 29/2021.*

658. *Décima terceira, requisitou-se Acesso aos PAR e IPS instaurados em desfavor das empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda, Global Gestão em Saúde S.A. e Bharat Biotech, conforme mencionado no evento 2662 no rol de documentos da CPI da Pandemia. Fizeram-se as mesmas considerações apresentadas à décima primeira manifestação, acima.*

659. *Adiante, passou-se à manifestação da Anvisa.*

660. *Décima quarta, examinaram-se informações acerca do Resultado da análise do pedido de uso emergencial da vacina Covaxin ou a previsão de sua conclusão, se ainda não houver conclusão a respeito do referido pedido. Tem-se que foi denegada pela Anvisa a autorização de uso emergencial (AUE) da vacina Covaxin no Brasil à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda, pleiteada por meio da modalidade regulatória disciplinada inicialmente pela RDC - Anvisa 444/2020 e posteriormente pela RDC - Anvisa 475/2021. Além disso, foi suspensa cautelarmente a autorização de importação da mesma vacina, pleiteada por meio da modalidade regulatória de autorização excepcional e temporária para importação, nos termos da Lei 14.124/2021, disciplinada pela RDC - Anvisa 476/2021. Ambas as decisões foram consequência da perda de legitimidade da empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda para representar a empresa Bharat Biotech no Brasil, conforme foi examinado adiante, com mais detalhes.*

661. *A seguir, passou-se à manifestação do MRE.*

662. *Décima quinta, requisitou-se alerta, relatório e/ou instrução relacionado à vacina Covaxin, incluindo qualquer comunicação enviada para o MS, notadamente sobre o processo de aprovação dessa vacina na Índia, bem como sobre o preço praticado no montante de US\$ 1,34 a dose (100 rupias). Tem-se que era de conhecimento do MRE, que tempestivamente informou ao MS e à Anvisa, que o custo por dose da vacina Covaxin fora estimado em US\$ 1,34 (100 rupias) no final de agosto de 2020, sendo supostamente vendido para a própria Índia por um preço de US\$ 4,10 em janeiro de 2021 (com informações divulgadas pelo governo indiano, segundo o MRE), valor este superior ao que países europeus teriam pagado pela dose da vacina AstraZeneca à época, também produzida na Índia. Adicionalmente, era de conhecimento do próprio MS que o processo de aprovação da autorização para uso emergencial da Covaxin na Índia fora opaco, pouco transparente, açodado e “de aprovação acelerada”, segundo periódicos e especialistas de saúde daquele país. O MRE não enviou a esta Corte de Contas os telegramas respectivos que primeiro trataram do tema: “TEL 4” e “TEL 24”, mas, encontrados na base de documentos da CPI da Pandemia, concluiu-se que seu teor nada acrescentou às informações aqui elencadas.*

663. *Continuando, passou-se à manifestação da SRF.*

664. *Décima sexta, requisitaram-se informações acerca de Inscrição da Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda e/ou da Global Gestão em Saúde S.A. na Dívida Ativa da União, com a respectiva data de tal inscrição. Tem-se que a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda não estava inscrita em Dívida Ativa da União quando da fase de habilitação da empresa, mas resta não esclarecido se isso também se verifica para a empresa Global Gestão em Saúde S.A., competindo à PGFN a gestão dessa informação segundo despacho da Corat/SRF de 19/4/2022. Apesar disso, em consulta à lista pública da Dívida Ativa da União com dados do 3º trimestre de 2022, verificou-se que a Global Gestão em Saúde S.A. possui inscrições com cobranças ajuizadas desde 2014.*

665. *Prosseguindo, passou-se à manifestação da Petrobras.*

666. *Décima sétima, apreciaram-se **Informações e documentos sobre eventual fraude cometida pela Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda e/ou Global Gestão em Saúde S.A. em contratação conduzida pela Petrobras, bem como sobre sanções eventualmente aplicadas.** Depreende-se que o PAR - Petrobras PB.005.04069/2019 teve seu trânsito em julgado administrativo, no qual a empresa **Global Gestão em Saúde S.A. foi sancionada com o pagamento de multa no valor de R\$ 2.330.377,85, publicação da decisão condenatória em jornal de grande circulação e em seu sítio Internet e suspensão de participação em licitação, impedimento de contratar e de inscrição cadastral junto à Petrobras, sendo algumas dessas sanções cadastradas no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) em 5/2/2021, data de publicação da aplicação de penalidade no Diário Oficial da União.** É possível se deduzir, contudo, que a empresa provavelmente não cumpriu as sanções e a estatal provavelmente não tomou quaisquer medidas em decorrência desse descumprimento, embora tenham sido identificadas inscrições da empresa Global Gestão em Saúde S.A. em Dívida Ativa da União. De todo modo, é possível que a empresa Global Gestão em Saúde S.A. tenha questionado judicialmente o mérito do PAR em questão, o que explicaria em parte a ausência de eficácia das sanções aplicadas. Além disso, verificou-se que essa questão não guarda estrita relação com estes autos, razão pela qual será proposta dar ciência à Petrobras e à CGU, além de comunicar à SecexEnergia/AudPetróleo acerca dessa situação, para as providências que entender cabíveis, ou para fins de planejamento de futuras ações de controle com foco nas questões operacionais da Petrobras.*

667. *Continuando, seguiu-se à manifestação da empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.*

668. *Décima oitava, tentou-se analisar informações da empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda acerca da ausência de busca de redução de preço de aquisição praticado, composição desse preço, informações sobre a Envixia e a Madison Biotech, razões para a Bharat Biotech ter rescindido o contrato com a Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. Contudo, tem-se que **a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda não se manifestou acerca da ausência de negociações para redução do preço por dose da vacina Covaxin, sobre a Envixia e a Madison Biotech e sobre as razões para a rescisão de seu contrato com a empresa Bharat Biotech.***

669. *Adiante, avançou-se à manifestação da PRRI.*

670. *Décima nona, tentou-se analisar procedimentos, inquéritos e ações judiciais relativos às empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda e Global Gestão*

em Saúde S.A., ao processo de aquisição da vacina Covaxin, ao Contrato 29/2021 e a servidores do MS relacionados a esse contrato. Tem-se que tramitam perante o TRF1, a Apelação Criminal - TRF1 1081567-21.2021.4.01.3400 (apelantes, os srs. Túlio Belchior Mano da Silveira, Emanuela Batista de Souza Medrades e Francisco Emerson Maximiano) e o Habeas Corpus - TRF1 1036701-40.2021.4.01.0000, procedimentos abarcados por segredo de justiça. Tais procedimentos demandariam a solicitação de compartilhamento de suas informações diretamente aos respectivos juízos competentes. Em seguida, a PR/DF compartilhou com esta Corte de Contas, com autorização judicial, elementos sigilosos contidos no Procedimento Investigativo Criminal n. 1.16.000.001541/2021-72, do qual se originaram os autos n. 1086840-78.2021.4.01.3400, e no Procedimento Administrativo n. 1.16.000.001681/2021-41, em trâmite perante a 12ª Vara Federal Criminal de Brasília/DF (Seção D). As informações consideradas mais relevantes encontradas nestes procedimentos com pertinência para o deslinde destes autos foram incorporadas a esta instrução e estão sendo levadas em conta nas conclusões e propostas ora apresentadas.

671. *Em seguida, passou-se à manifestação da **CPI da Pandemia**, do Senado Federal.*

672. *Vigésima, passou-se à pesquisa dos documentos contidos na base de dados da CPI da Pandemia, do Senado Federal, compartilhada com o TCU (via então secretaria Soma, atual Seinc), buscando-se por informações acerca da aquisição da vacina Covaxin e do Contrato 29/2021. Seus resultados complementaram as análises realizadas nas demais seções do Exame Técnico (Seção C).*

673. *Continuando, realizou-se a pesquisa dos documentos contidos nos **processos da PR/DF**, compartilhados com o TCU com autorização judicial. Como alhures mencionado, seus resultados complementaram as análises realizadas nas demais seções do Exame Técnico (Seção D).*

674. *Na Subseção D.1, são apresentados dados e evidências acerca da intermediação e da comissão de 10% (sobre o valor bruto CIF) da empresa Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda entre as empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda e Bharat Biotech International Limited no âmbito da contratação da vacina Covaxin (peça 238).*

675. *Na Subseção D.2, foi feita uma análise sobre uma ata notarial anexada a um e-mail enviado por representante da empresa Century Comércio e Representação de Alimentos e Correlatos Ltda. (Clóvis Dattoli Jr.) a diretores da Precisa Medicamentos. Referida ata notarial traz a transcrição de conversas mantidas no aplicativo Whatsapp entre representantes da Envixia Pharmaceuticals LLC (Anudesh Goyal – a Envixia funcionou como espécie de corretora e intermediária na relação comercial entre Precisa Medicamentos e Bharat Biotech), da Cupid (Durgesh Garg – a Cupid funcionou como fornecedora da Precisa Medicamentos em contrato anterior do MS referente a fornecimento de preservativos femininos, e, no caso da Covaxin, atuou como parceira da Envixia na intermediação com a Bharat Biotech), da Precisa Medicamentos e da Century (Clóvis Dattoli Jr.).*

676. *Na Subseção D.3, foram expostos e-mails que mostram como teriam ocorrido alguns dos principais episódios das negociações para definição do preço do imunizante Covaxin, que viria a ser ofertado ao MS, realizadas entre representantes da Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda, Bharat Biotech International Limited e Envixia Pharmaceuticals LLC.*

677. Na Subseção D.4, foram analisados e-mails que mostram a robustez/solidariedade na relação comercial entre Bharat Biotech, Envixia e Precisa Medicamentos. A partir desses e-mails, fica claro que a exigência para que os pagamentos do contrato da Covaxin fossem direcionados para empresa com fortes indícios de ser de fachada, localizada em paraíso fiscal (Madison Biotech, de Singapura) foi, desde o início, feita pelo fabricante do imunizante e contratada do MS – Bharat Biotech. Semelhantemente, a exigência de pagamento 100% antecipado (no 1º embarque) e indevida alteração para o número inferior de doses ao previsto em contrato, tudo em contrariedade com o contrato firmado, também partiram de condutas comissivas feitas por funcionários ocupantes de altos cargos da empresa Bharat Biotech.

678. Em seguida, foram analisados os elementos da IPS e dos PAR compartilhados pela CGU, após reiteração de diligência, com esta Corte de Contas. As informações mais relevantes colhidas nesses elementos constam da Seção E desta instrução e estão sendo levadas em conta nas conclusões e propostas de encaminhamento ora apresentadas. Com base nos dados desses processos, inicialmente sonegados e posteriormente fornecidos, detectou-se possível incoerência entre conclusões e análises efetivadas sobre o contrato da Covaxin por diferentes áreas da CGU (Secretaria Federal de Controle Interno – SFC - e Corregedoria-Geral da União - CRG). Ao passo que esta entendeu ter havido grave fraude na apresentação das Proforma Invoices em desacordo com os termos contratuais, aquela não teve a mesma conclusão (Seção E).

679. Aparentemente, a causa dessa questão pode ter sido um fluxo de informações não totalmente efetivo entre ambas as unidades da CGU, além da própria evolução das investigações ao longo do tempo.

680. Vale lembrar que o PAR - CGU 00190.108370/2021-37 (FIB Bank – fora do presente escopo) terá proveito nos autos do TC 038.711/2021-4, razão pela qual será proposto remeter as informações colhidas nesse PAR para os referidos autos, aos cuidados da Sejus.

681. Frente a todas essas informações, foi possível consolidar o exame técnico de todos esses elementos compartilhados, com o resultado do apontamento de duas irregularidades principais, relacionadas a fraudes para a conquista/execução do contrato.

682. A primeira diz respeito à fraude ao procedimento de seleção da contratada (por dispensa de licitação) e o comportamento inidôneo por parte de sua representante legal, notadamente por meio de apresentação de procuração forjada/adulterada, manipulada e fraudulenta, quando da etapa pré-contratual. O referido documento fraudulento dotava a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda de poderes que não tinham sido formalmente outorgados pela fabricante da vacina Covaxin, a Bharat Biotech. Tal conduta maculou o contrato de aquisição do imunizante, tornando-o nulo, haja vista ter sido firmado por representante legal não formalmente habilitado pela contratada. A responsável por essa irregularidade é a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. (atualmente denominada OVS Importadora Ltda.) – CNPJ: 03.394.819/0001-79.

683. Um segundo ato de fraude consistiu na apresentação de Proforma Invoices em desacordo com os termos do contrato, conforme já exposto na Subseção B.8 desta instrução – relembrando, foram apresentadas invoices prevendo pagamento 100%

antecipado, o que é vedado pelo contrato, inclusão de valores equivocados de número de doses, fretes e seguros, bem como destinação do pagamento para uma empresa terceira, sem relação contratual e com fortes indícios de ser uma empresa de fachada, localizada em Singapura, país classificado como sendo de regime fiscal privilegiado (“paraíso fiscal”) conforme IN RFB n. 1.037/2010 (<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=16002>, acesso em 3/3/2023).

684. *Esses problemas se repetiram mesmo em face de alertas e de pedidos do Ministério da Saúde para correções das invoices.*

685. *Verifica-se uma tentativa de induzir o Ministério da Saúde a erro, buscando ilegalmente antecipar um pagamento para um quantitativo menor de doses do que o previsto em contrato, e com valores superiores aos acordados.*

686. *Essa tentativa de fraude, por meio do envio deliberado e reiterado de invoices em desacordo com o contrato, caracteriza possível fraude ao procedimento de contratação direta, haja vista que o cronograma de fornecimento de doses acordado no contrato 29/2021, prevendo a chegada de 4 milhões de doses do imunizante Covaxin ao Brasil no prazo de 20 dias após a assinatura do contrato (peça 29, p. 2), bem como seu preço unitário (não competitivo, em face da urgência), foram pontos essenciais para a tomada de decisão do Ministério da Saúde de contratar diretamente a Bharat Biotech, por meio de sua representante legal – a Precisa Medicamentos (atual OVS). Dessa maneira, o envio de invoices com número menor de doses, bem como contendo erros evidentes (p.ex., prevendo o pagamento a empresa sem qualquer relação contratual), representou grave descumprimento de compromissos assumidos pela contratada como sendo de sua responsabilidade (com o apoio das empresas intermediárias na relação).*

687. *Se, antes da celebração do contrato, a contratada, bem como sua representante legal, tivessem sido transparentes e claras, no sentido de que o fornecimento não poderia ocorrer no quantitativo de 4 milhões de doses, muito menos no prazo estipulado na avença, é possível que o MS não houvesse firmado o contrato e tivesse direcionado o empenho de recursos para laboratórios concorrentes.*

688. *Vale ressaltar que as fraudes praticadas tiveram efeitos extremamente gravosos para a sociedade brasileira, visto que acarretaram atrasos significativos no fornecimento de imunizantes contra a Covid-19 ao Brasil e, por consequência, algum retardamento na execução do Plano Nacional de Vacinação contra a Covid-19. Também pode ser possível inferir que, ao menos em parte, o agravamento da pandemia desse vírus no país teve como uma das causas a falta de imunização tempestiva da população.*

689. *Conforme evidências colhidas e mostradas nas subseções D.2 e D.4, a exigência de direcionamento dos pagamentos do contrato para empresa localizada em paraíso fiscal, e com fortes indícios de ser uma empresa de fachada (Madison Biotech), partiu diretamente da Bharat Biotech. Não houve maiores questionamentos feitos pela Precisa Medicamentos (ou sua parceira, a Century) acerca desse tema, até que as primeiras notícias comesçassem a ser publicadas na imprensa.*

690. *Depois de começar a haver maior escrutínio público sobre a natureza e a necessidade da empresa Madison Biotech, a Precisa Medicamentos requereu esclarecimentos e justificativas de sua parceira comercial (Bharat Biotech). A resposta da Bharat Biotech se limitou ao fornecimento de um press release com dados já*

conhecidos sobre o desenvolvimento da vacina Covaxin, sua negociação com o MS e sobre o perfil dos fundadores da empresa (Sr. Krishna Ella e Sra. Suchitra Ella) – vide Subseção D.4.

691. Fica claro também, a partir das evidências colhidas, que o provável motivo para a exigência da Bharat Biotech pelo pagamento por meio de empresa sediada fora do país consistiu no fato de a vacina Covaxin ter sido desenvolvida com apoio e custeio de um órgão do governo indiano, o ICMR (Indian Council of Medical Research). Por conta disso, a empresa Bharat Biotech estaria impedida de obter oficialmente as “comissões” de seus parceiros/intermediários (vide Subseção D.2). Visando obtê-las, o mecanismo aparentemente escolhido pela empresa fabricante do imunizante foi a indicação de uma empresa localizada em paraíso fiscal (Singapura), aberta em fevereiro de 2020 e com fortes indícios de ser uma empresa de fachada – Madison Biotech.

692. Uma terceira irregularidade com características de um erro grosseiro foi a aceitação, por parte da Fiscal da Contrato 29/2021 (Sra. Regina Célia Silva Oliveira), e do seu então chefe, o ex-diretor do DLOG-MS (Sr. Roberto Ferreira Dias), das Proforma Invoices, as quais continham evidentes irregularidades de fácil verificação (exportadora sem relação contratual com o MS, número inferior de doses ao previsto em contrato). Referida aceitação ocorreu mesmo em face de alertas feitos por outros servidores do MS.

693. Uma quarta irregularidade avaliada consistiria nos indícios de cometimento de possível advocacia administrativa por parte de servidores do MS, no patrocínio de interesses da empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda, para a aquisição da vacina Covaxin por meio do Contrato 29/2021, celebrado junto ao MS, em violação ao art. 91 da então vigente Lei 8.666/1993. Conforme evidências colhidas nos autos, alguns servidores do MS participaram de maneira ativa no cometimento dos seguintes atos:

- a) seleção de vacina, de aprovação opaca de uso emergencial, e cercada de críticas na Índia, sem o Certificado de Boas Práticas de Fabricação da Anvisa;
- b) não realização da devida diligência sobre sócia da Precisa;
- c) não realização de pesquisa de preços em outros países, ou com a dispensa da estimativa de preços, nem a apresentação de justificativa de autoridade competente da razoabilidade do preço contratado (Medida Provisória 1.026/2021; o §2º, do Art. 6º, da lei 14.124/2021);
- d) não negociação de preço para menos de US\$ 15, mudança de preço-teto de US\$ 10 para US\$ 15;
- e) realização de habilitação e obtenção de fiança realizadas junto à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda, representante legal, em vez de junto à empresa Bharat Biotech, contratada (vide também trecho do parecer do jurídico do MS à peça 218, p. 367);
- f) autorização de assinatura do contrato sem o respectivo parecer jurídico, conforme Despacho de 12/2/2021 do coronel Antônio Elcio Franco Filho;
- g) assinatura de contrato sem termo de referência e estudo técnico preliminar;
- h) aceitação de invoice de empresa estrangeira estranha ao Contrato 29/2021, questão já tratada à Subseção F.3.

i) rescisão de contrato, em vez de anulação do contrato, uma vez que presente vício insanável, de procuração fraudulenta concedendo à empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda o poder de assinar contratos em nome da fabricante.

694. Chama a atenção, entre as evidências colhidas pela CPI da Pandemia, do Senado Federal, e corroborada por vários indícios convergentes, a celeridade incomum praticada na celebração do contrato de aquisição da vacina Covaxin. À exceção do imunizante Sputnik V, tratou-se do contrato mais rapidamente firmado pelo MS. De fato, a contratação da vacina da Pfizer se estendeu por prazo muito superior ao da vacina Covaxin, embora o seu fabricante tenha feito ofertas de chegada de número superior a 1 milhão de doses ao Brasil ainda em 2020 e se tratasse de imunizante já com larga aceitação mundial. Além disso, em nenhuma das contratações das demais vacinas analisadas pela CGU havia a marcação de “URGENTE” nos documentos, como observado nos documentos do processo da Covaxin (vide Subseção E).

695. Isso denotaria, ao menos em tese, os efeitos da possível advocacia administrativa praticada no patrocínio de interesses privados junto a Administração Pública, de modo a criar um ambiente de pressão para que controles internos fossem ignorados ou mitigados. A despeito disso, esclareceu-se que os elementos colhidos até então não permitiram afirmar, com razoável grau de certeza, a ocorrência de advocacia administrativa de servidores do MS em favor da empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.

696. Adiante, tem-se o descumprimento da empresa Global Gestão em Saúde S.A. das sanções aplicadas pela Petrobras no âmbito do PAR - Petrobras PB.005.04069/2019 e a possível omissão da Petrobras, e/ou da CGU, na tomada de medidas cabíveis a garantir esse cumprimento.

697. Viu-se, por fim, que, embora no caso concreto se cuide de procedimento de dispensa de licitação, há jurisprudência do TCU que sustenta o entendimento de que a sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992) pode ser aplicada em razão de fraudes praticadas em processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação (cf. os Acórdãos 100/2003-TCU-Plenário - Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, 1.296/2017-TCU-Plenário - Rel. Min. José Múcio Monteiro e 1.280/2018-TCU-Plenário - Rel. Min. Benjamin Zymler).

698. Frente a esse quadro, serão feitas as seguintes propostas: (i) audiências das empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda (atualmente denominada Ovs Importadora Ltda - CNPJ 03.394.819/0001-79), e de sua parceira brasileira, a Century (conforme sugestão do supervisor, à seção I), e da contratada Bharat Biotech International Limited (empresa estrangeira) em razão de possíveis atos de fraude à licitação praticadas no âmbito do procedimento de contratação direta que resultou no contrato 29/2021 (Subseções F.1 e F.2); (ii) audiência de servidores do MS pela aceitação das Proforma Invoices contendo evidentes erros de fácil verificação, mesmo tendo sido tempestivamente alertados, induzindo a Administração Pública a elevado risco de pagamentos indevidos (Subseção F.3); (iii) comunicações a outros órgãos de controle, notadamente CGU e MPF; (iv) ciência à Petrobras e à CGU que representa irregularidade deixar de praticar medidas que tornem efetiva a sanção aplicada à empresa Global Gestão em Saúde S.A. no âmbito do PAR-PB.005.04069/2019 e (v) e comunicação à AudPetróleo sobre esse fato (Subseção F.5). Acerca do cometimento de possível advocacia administrativa por servidores do MS, patrocinando interesse da

empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda, para a aquisição da vacina Covaxin por meio do Contrato 29/2021, entendeu-se que não se dispõem de elementos robustos o suficiente para caracterizar essa irregularidade. Assim, será proposto apenas o encaminhamento das informações ora compiladas à PR/DF no interesse do PIC 1.16.000.001541/2021-72 (Subseção F.4).

699. *Será também proposta recomendação à CGU que melhore o fluxo de informações entre as suas diferentes áreas, especialmente a Secretaria Federal de Controle Interno e as Secretarias de Integridade Pública e Privada, de modo que haja melhor nivelamento entre elas e seja evitado o risco de incoerência ou distorções entre pronunciamentos de diferentes setores daquele órgão de controle interno.*

700. *Ademais, será proposto o envio de cópia da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos à Controladoria-Geral da União (CGU) e à Procuradoria da República no Distrito Federal, especificamente no interesse do PIC 1.16.000.001541/2021-72, bem como, por meio do endereço eletrônico pgr-gabinetecovid19@mpf.mp.br, à Coordenadoria Nacional Finalística do Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID19) da Procuradoria-Geral da República e à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União, à Comissão Temporária Covid-19 e à Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19 do Senado Federal.*

701. *Por fim, será proposto o encaminhamento da cópia do Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam para o Presidente do Senado Federal, em atenção ao solicitado no Ofício 109/2022/CFFC-P, autuado na Solicitação do Congresso Nacional (SCN) TC 010.745/2022-0, e em atendimento ao Ofício 2.692/2021-CPIPANDEMIA, autuado nos autos da SCN TC 042.888/2021-2, para as providências cabíveis, conforme consignado nas deliberações do Acórdão 1.712/2022-TCU-Plenário, item 9.2.1 e do Acórdão 837/2022-TCU-Plenário, item 9.8, respectivamente, com vistas a manter as casas legislativas atualizadas acerca dos desdobramentos que tiveram as investigações da CPI da Pandemia, do Senado Federal, no âmbito do TCU (Seção H). Em adição, será proposta autorização à Segecex e à Seinc para empreender articulação com os órgãos de controle da Índia, Singapura e Emirados Árabes Unidos, seja via INTOSAI, seja via IAACA (seção I)."*

Conforme se depreende do excerto antes transcrito, foram identificadas inúmeras impropriedades na condução do processo e nas tratativas realizadas pelo Ministério da Saúde com vistas a adquirir a vacina Covaxin/BBV 152, as quais evidenciam a inobservância, por parte de servidores integrantes daquela pasta ministerial, de normas relacionadas a aquisições públicas de grande vulto.

Como exemplo, pode-se citar que (a) não houve due diligence; (b) fixou-se preço muito superior àquele então praticado pelo mercado; (c) foram desconsiderados alertas exarados pelo Ministério das Relações Exteriores e pela consultoria jurídica do Ministério; (d) a assinatura do contrato ocorreu antes da conclusão do termo de referência, do estudo técnico preliminar e do parecer jurídico; (e) existiam indícios de pagamentos a empresas alheias à transação comercial.

No concernente às pessoas jurídicas envolvidas na aquisição da vacina Coavaxim/BBV 152, também foram identificadas condutas reprováveis, as quais, segundo proposto pela unidade técnica, deveriam fomentar a imputação de sanções às empresas Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., Century Comércio e Distribuição Ltda. e Bharat Biotech International Limited.

Contudo, muito embora este representante do MP de Contas comungue de grande parte das conclusões a que chegou a diligente AudSaúde, diverge especificamente em relação à empresa Bharat Biotech International Limited, uma vez que parte dos elementos juntados aos autos evidencia que aquela azienda também fora ludibriada pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda.

Nesse sentido, convém ressaltar que existe nos autos documento por meio do qual a BBIL nomeia a empresa Precisa como sua representante no Brasil e lhe concede poderes específicos para, em tradução livre, “submeter documentos”¹ e “iniciar discussões acerca de sua vacina contra a Covid-19”² (peça 218, fl. 270).

Acontece que a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos, visando viabilizar a contratação inquinada, foi além do mandato a ela outorgado e, em nome da BBIL, emitiu documentos. Além disso, falsificou 3 (três) documentos e, mesmo sem poderes para tanto, assinou o Contrato 29/2021 na condição de representante da BBIL. Tal contrato, em virtude desses vícios, era nulo de pleno direito.

Especificamente quanto à falsificação de documentos pela empresa Precisa Comercialização, transcreve-se, por ser elucidativo, excerto de perícia (peça 112) realizada pela Coordenação de Polícia de Investigação do Senado Federal em atendimento à requisição de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) conduzida no âmbito daquela casa legislativa. Veja-se:

“4. DISCUSSÃO

Nos exames em comento foram identificados diversos vestígios de manipulação digital de documentos, incluindo clonagens, recortes aparentes e distorções nos arranjos e na resolução de elementos mecanografados, todos compatíveis com os resultados obtidos quando da extração de arquivos JPEG encapsulados no arquivo PDF examinado.

Quanto à identificação perceptual e a sobreposição dos clones de lançamentos manuscritos (Figuras 06 e 08), importa aplicar ao caso uma das premissas fundamentais da grafoscopia, qual seja, a de que nenhum escritor pode escrever exatamente da mesma forma múltiplas vezes, fato posteriormente ratificado no caso em análise pela extração de oito imagens idênticas, inclusive com mesmo Hash, da rubrica atribuída à pessoa de “Anudesh Goyal” (Figura 12).

5. CONCLUSÃO

*Em face do exposto e analisado, **conclui o perito que os documentos questionados ora denominados “Ao Ministério da Saúde do Brasil” (pág. 01), “DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE FATOS IMPEDITIVOS” (pág. 22) e “Memorandum of Understanding” (págs. 14-21) foram produzidos mediante montagens que abarcam os elementos de reconhecimento desses documentos, incluindo assinaturas, rubricas e marcas de carimbo, bem como todo o conteúdo no caso das duas primeiras peças.”** (grifou-se)*

Conclusões similares constam da Nota Técnica nº 2209/2021/COREP (peça 349), emitida pela Controladoria Geral da União. Tal documento, em acréscimo, traz a informação de que a Bharat Biotech, ao ser questionada sobre os expedientes indevidamente emitidos/alterados pela Precisa, taxativamente negou sua emissão e, na sequência, revogou os efeitos da procuração à época vigente. Veja-se o seguinte registro:

¹ Submit documents

² Initiate discussion for our COVID-19 vaccine candidates with public and private entities.

“3.75. Em e-mail datado de 15.07.2021, a BHARAT BIOTECH solicitou prazo de 7 dias para consulta aos registros empresariais, a fim de rastrear o documento original, em função de não possuir prontamente disponível (2030687 e 2030689).

Entretanto, em 22.07.2021, em resposta ao Ofício nº 13891/2021/DIIREP/CRG/CGU, de 12.07.2021 (2037522), a BHARAT BIOTECH enviou sua manifestação à CGU, nos seguintes termos (em tradução livre):

“No que diz respeito ao seu pedido de apresentação da versão original do documento anexo ao referido ofício, gostaríamos de informar que não conseguimos localizar o seu original e, portanto, acreditamos sinceramente que o referido documento não foi emitido ou autorizado pela BBIL” (grifos nossos)

3.76. Em função dessa circularização, em 23.07.2021 (2039642) a BHARAT BIOTECH enviou e-mail para a PRECISA, sob o assunto “Termination and Revocation”, comunicando a rescisão imediata dos acordos existentes entre essas duas empresas. Conforme trecho abaixo transcrito (em tradução livre), a BHARAT BIOTECH indica novamente não reconhecer a autoria de tal documento e ainda indica que ele “ultrapassa os poderes concedidos”. Assim, a BHARAT BIOTECH parece reconhecer que não outorgou em nenhum momento poderes para a PRECISA celebrar contratos em seu nome.

“(iii) No âmbito da investigação da CGU, Ofício 13891/2021/DIREP/CRG/CGU foi enviada para a Bharath Biotech uma cópia digital de uma Procuração redigida em português, datada de 19 de fevereiro de 2021, com o timbre da Bharat e uma assinatura digitalizada do Diretor Executivo da Bharat, o Dr. Krishna Mohan Vadrevu. No entanto:

(iii.a) nenhuma cópia digital, cópia impressa ou registro em qualquer forma com quaisquer dos representantes da Bharat confirma a emissão ou a existência dessa Procuração;

(iii.b) A referida Procuração ultrapassa os poderes concedidos na autorização emitida pela Bharat; e

(iii.c) nenhuma cópia digital, cópia impressa ou registro em qualquer forma com quaisquer dos representantes da Bharat confirma o pedido ou a concessão de uma permissão escrita para o uso do nome do Bharat Biotech para os fins indicados na Procuração, conforme exigido pelo item 3.4 do Memorando de entendimentos.”

III.3 – DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS

3.55. Após a análise dos diversos elementos de informação juntados aos autos, foram identificadas as seguintes irregularidades destacadas abaixo:

DA DOCUMENTAÇÃO INIDÔNEA APRESENTADA PELA PRECISA MEDICAMENTOS PARA ASSINATURA DO CONTRATO nº 29/2021

3.56. Indo direto ao cerne da questão, a principal irregularidade identificada no processo de contratação nº 25000.175250/2020-85 (2006226) refere-se à suposta procuração datada de 19.02.2021 e apresentada pela PRECISA, em 24.02.2021, para assinar o Contrato nº 029/2021 em nome da BHARAT BIOTECH. Consta dos autos que a PRECISA – COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA., CNPJ: 03.394.819/0001-79 (MATRIZ), seria a representante legal e exclusiva da BHARAT BIOTECH no Brasil.

Além disso, a própria BBIL informou (peça 344) que, ao tomar ciência das fraudes perpetradas pela Precisa Comercialização de Medicamentos, apresentou notitia criminis perante o Ministério Público Federal reportando os fatos e requerendo a instauração de inquérito criminal. Veja-se:

3.19. Cumpre trazer aos autos também a informação de que ao tomar conhecimento dos documentos falsos apresentados pela Precisa, por ocasião do ofício/notificação encaminhado diretamente à BBIL pela Controladoria-Geral da União, a BBIL, além de encaminhar imediatamente o termo de revogação de todo e qualquer negócio comercial firmado com a Precisa, apresentou notitia criminis perante o Ministério Público Federal, em 02.12.2021, reportando os fatos e requerendo instauração de inquérito criminal para apurar os crimes de falsificação de documentos privados e uso de documentos falsos, previstos nos artigos 298 e 304, do Código Penal, respectivamente.

3.20. A notitia criminis foi recebida pelo MPF, de forma que o subprocurador responsável entendeu que os fatos narrados são conexos ao Inquérito Criminal já em trâmite (IPC 1.16.000.001541/2021-72) que investiga potenciais crimes cometidos na negociação do Contrato nº 29/2021, requerendo informações adicionais à BBIL, o que foi prontamente atendido em 21.02.2022.

3.21. Portanto, a BBIL, diante do conhecimento acerca dos documentos falsos emitidos pela Precisa e do uso de tais documentos para firmar o contrato diretamente com o Ministério da Saúde em nome da BBIL e à sua revelia, adotou as medidas cabíveis para (i) romper imediatamente as relações comerciais estabelecidas e (ii) buscar a responsabilização penal da empresa, condutas estas que não seriam praticadas se fosse conivente com os atos praticados pela Precisa.

3.22. Isto é, a BBIL agiu com diligência para evitar qualquer tipo de concorrência com relação aos atos praticados pela Precisa Medicamentos, na medida em que havia confiado na aparente idoneidade da referida empresa, tendo em vista que a reunião inaugural com a Precisa foi realizada justamente na presença do embaixador brasileiro na Índia, o que, a princípio, conferiria “uma aparente confiabilidade” na empresa.

Segundo entende este representante do MP de Contas, esse conjunto de ações da Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda. somado à postura adotada pela BBIL após ter sido formalmente cientificada do ocorrido pela CGU, afasta a presunção de que a BBIL estaria agindo em conjunto com sua representante brasileira para fraudar o processo de contratação e se beneficiar do Contrato 29/2021, pois, se as empresas estivessem agindo em conjunto, não seriam necessárias (a) a montagem de documentos cuja autoria foi atribuída Bharat Biotech; (b) a tradução incorreta de documentos; e (c) a assinatura do contrato por pessoa jurídica que não possuía competência para a prática de tal ato.

Outro aspecto questionado pela unidade instrutiva, o qual também fundamentou a proposta de declaração de inidoneidade da BBIL, refere-se ao fato de aquela empresa ter emitido proforma Invoices “(i) com dados incorretos, mesmo após os pedidos de correção por parte do Ministério da Saúde; e (ii) com exigência de destinação do pagamento para uma empresa terceira, com fortes indícios de ser uma empresa de fachada, localizada em Singapura”.

Sobre esse ponto, este representante do MP de Contas não vislumbra que a emissão desses proforma invoices contribuam para fundamentar tal responsabilização, uma vez que tais documentos são preliminares, não vinculativos, e se destinam a dar conhecimento às partes daquilo que está sendo negociado.

Entendimento diverso existiria se a BBIL tivesse emitido commercial invoices, que se diferem dos proforma invoice por serem vinculativos, apresentarem detalhes dos bens, de seu custo, da negociação acontecida e de indicarem dados de pagamento precisos.

Conforme ressaltado pela BBIL em suas razões de justificativa (peça 344), o próprio Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), elaborou guia básico de exportação de serviços (peça 345, fls 24/79), no qual destaca a natureza precária dos proforma invoices e a natureza definitiva dos commercial invoices, estes sim similares às notas fiscais brasileiras. Veja-se:

“4.6. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), elaborou o guia básico para exportação de serviços (cópia do guia anexo. Doc. 04) com o intuito de disponibilizar informações essenciais para as empresas que desejam exportar produtos e serviços, fomentando o comércio internacional, no qual é definido o conceito de proforma invoice (item 7.2, p. 44 do guia anexo. Doc. 04) como documento “similar à fatura comercial (definitiva), porém com características de um orçamento, ou seja, não gera obrigação de pagamento por parte do comprador.”

4.7. O mesmo guia (item 7.3, p. 45 do guia anexo. Doc. 04) esclarece que é o comercial invoice o documento hábil a representar a operação comercial, que formaliza a prestação de serviço e exige-se o pagamento: “É o documento internacional emitido pelo exportador que, no âmbito externo, equivale à Nota Fiscal. Representa a operação comercial em si e sua finalidade é formalizar a prestação do serviço.”

4.8. Ou seja, a própria Administração Pública, por meio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços diferencia o proforma invoice e o comercial invoice, sendo o primeiro um orçamento que não gera ao comprador a obrigação de pagar, utilizado apenas para caráter informativo², de tal modo que o dever de pagamento somente ocorre com a emissão do comercial invoice, que não foi expedido pela BBIL.”

Nesse contexto, considerando que os proforma invoices possuíam natureza precária, não são vinculativos e destinam-se a subsidiar as partes sobre aspectos que estão em negociação, este representante do MP de Contas comunga da opinião de que sua emissão não está apta a fundamentar a declaração de inidoneidade da empresa Bharat Biotech.

Dito isso, o MP de Contas, ponderando que o Contrato 29/2021 somente foi celebrado em virtude de ações adotadas pela Precisa Comercialização de Medicamentos e por servidores do Ministério da Saúde, bem como que a BBIL, ao ser oficialmente notificada sobre o ocorrido, cassou o mandato outorgado à empresa brasileira e cientificou o Ministério Público acerca do ocorrido, considera que as razões de justificativa apresentadas pela Bharat Biotech devem ser acolhidas.

III

Ante o exposto, este representante do MP de Contas da União anui, em parte, aos exames empreendidos pela Secretaria deste Tribunal, divergindo, apenas, no que toca à responsabilização da empresa Bharat Biotech, cujas razões de justificativa devem ser acolhidas”.

É o relatório.

ACÓRDÃO Nº 651/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.828/2021-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12); Voetur Cargas e Encomendas Ltda (24.893.687/0001-08).
 - 3.2. Responsáveis: Alex Lial Marinho (051.576.527-98); Roberto Ferreira Dias (086.758.087-98) e VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal:
 - 8.1 Caio Chaves Morau (357.111/OAB-SP), representando Alessandro Vieira;
 - 8.2. André Jansen do Nascimento (51.119/OAB-DF), representando Alex Lial Marinho;
 - 8.3. Marcelo Sedlmayer Jorge (25.447/OAB-DF) e Luiz Carlos Santos Junior (57.438/OAB-DF), representando Roberto Ferreira Dias;
 - 8.4. Thiago Luis Santos Sombra (22.631/OAB-DF) e Eduardo Costa Guerra (66.929/OAB-DF), representando VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG

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. 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, para, no mérito considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acatar as razões de justificativa da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLOG;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos senhores Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho;

9.4. aplicar aos responsáveis abaixo arrolados a pena de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, de acordo com o valor indicado:

Responsável	Valor (R\$)
Roberto Ferreira Dias	79.004,53
Alex Lial Marinho	50.000,00

9.5. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das datas das notificações, para que os responsáveis de que trata o subitem anterior comprovem, perante o Tribunal (arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 269 do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, quando paga após seu vencimento, desde a data de prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. determinar ao Comando do Exército/Ministério da Defesa o desconto parcelado da dívida na remuneração do sr. Alex Lial Marinho Lomanto, observados os limites impostos pela legislação pertinente, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992;

9.7. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, os correspondentes acréscimos legais, alertando os responsáveis de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU;

9.9. inabilitar o sr. Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.10. independentemente da interposição de recursos com efeito suspensivo em face dos demais itens desse acórdão, autuar os seguintes processos apartados:

9.10.1. representação com a finalidade de examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, propondo à Presidência do TCU que fixe a competência do ministro Vital do Rêgo para relatar a matéria por prevenção ao TC 029.554/2022-5, com base nos artigos 9º, 10 e 17 da Resolução 346/2022;

9.10.2. representação tendo por objeto esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição (de R\$ 503.880,33 para R\$ 3.680.000,00) realizada por requisição administrativa de sete usinas geradoras de oxigênio;

9.10.3. tomada de contas especial em razão do suposto pagamento indevido à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG a título de fretamento de aeronave, no valor de R\$ 150.157,03;

9.10.4. tomada de contas especial em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, com suposto prejuízo de R\$ 6.307.257,15;

9.11. nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério da Saúde, em relação ao Contrato 59/2018, firmado com a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que retenha cautelarmente os valores referentes aos subitens 9.10.3 e 9.10.4 deste acórdão dos pagamentos devidos à empresa contratada até que este Tribunal delibere sobre o mérito da matéria;

9.12. dar ciência deste acórdão aos representantes, ao Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Ministério Público Federal, ao Departamento de Polícia Federal e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata nº 13/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/4/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0651-13/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

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

VOTO

Trata-se de representação dando conta de possíveis irregularidades na formalização do segundo 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, com vigência de 60 meses, 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” (grifou-se) (peça 9, p. 1).

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” (grifou-se).

4. Para tanto, foram previstas as seguintes macro atividades (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 montante total 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). A execução desse aditivo foi suspensa por medida cautelar adotada por essa Corte (Acórdão 2.178/2021-Plenário) e, posteriormente, em 28/9/2021, o Ministério da Saúde declarou a nulidade desse aditivo (peça 229, p. 2).

8. Em 17/12/2021, foi celebrado o terceiro termo aditivo ao Contrato 59/2018, tendo por objeto o acréscimo de 6,7% sobre o valor total do ajuste, alocado no Item 1 – Transporte (peça 153).

9. O valor total atualizado do Contrato 59/2018 é de R\$ 1.014.615.488,37, conforme descrito no 5º Termo de Apostilamento, firmado em 27/6/2022:

Item/Descrição	Valor total atualizado
1. Transporte	R\$ 844.161.739,83
2. Armazenamento	R\$ 170.453.748,54
TOTAL	R\$ 1.014.615.488,37

10. Depois do saneamento do feito, foi realizada a audiência dos srs. Alex Lial Marinho, então Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, e Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde, e a oitiva da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG.

II

11. O primeiro conjunto de achados diz respeito à celebração do primeiro termo aditivo, em 19/2/2021, por meio do qual ocorreu o aditamento para acréscimo em 25% do item 1 – Transporte do Contrato 59/2018 (o valor passaria de R\$ 355.000.000,05 para R\$ 443.750.000,06) (peças 11, p. 1-6, e 175).

12. Foram apontadas as seguintes ocorrências:

- ausência de motivação para o acréscimo realizado de R\$ 88.750.000,01, uma vez que se considerou haver, ao final de outubro de 2020, um saldo contratual de R\$ 67.484.909,14, quando o saldo realmente existente seria de R\$ 80.635.416,85;

- ausência de consideração da cláusula contratual de reajuste para fins de estimar o efetivo saldo e a necessidade de aditivo;

- não submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, havendo simples juntada aos autos de “Manifestação Jurídica Referencial”, datada de 23/12/2014;

- indicação de justificativas para o acréscimo de fatos anteriores à celebração do contrato e já de conhecimento da Administração (transferência de armazéns e campanha de imunização da influenza) e por não haver demonstrado o alegado impacto decorrente da Pandemia da covid-19; e

- demonstração da permanência de vantajosidade dos preços contratados baseada em uma única cotação de preços obtida junto a potencial fornecedor.

13. A respeito, foi ouvido em audiência o sr. Alex Lial Marinho, então Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, por ter aprovado a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020, que teria justificado a celebração do termo aditivo.

14. O responsável argumenta que (peça 227):

- os serviços objeto de aditamento eram necessários e foram inclusive objeto de aditivo posterior;

- o que direcionou a necessidade de aditamento foi o aumento do quantitativo dos serviços a serem executados e não o saldo contratual;

- sua competência era somente a elaboração da nota técnica, não sendo responsável pelos procedimentos necessários à celebração do termo aditivo, como a submissão da minuta à consultoria jurídica;

- foi realizada ampla pesquisa para se avaliar os preços praticados.

15. A unidade técnica propõe a aplicação de sanção porque entende que essas alegações não afastam a falha consistente na realização do aditivo sem justificativas adequadas. O Ministério Público junto ao TCU entende que as razões de justificativa devem ser aceitas.

16. Com efeito, o que se verifica é que os serviços objeto do aditivo se mostravam necessários e foram respeitados os limites estabelecidos na Lei 8.666/1993. Ademais, os quantitativos inicialmente contratados foram impactados pela pandemia da covid-19, o que certamente refletiu no volume de Insumos Críticos de Saúde armazenados e transportados, indicando a necessidade da celebração do termo aditivo.

17. É fato que teria havido equívoco na verificação do saldo contratual quando da celebração do aditivo (estimou-se saldo do serviço em aproximados R\$ 67 milhões, quando na verdade seria de R\$ 89 milhões), o que poderia eventualmente acarretar o dimensionamento equivocado a maior do aditivo contratual. Entretanto, isso não ocorreu, pois os quantitativos de serviços do primeiro termo aditivo tiveram que ser majorados mediante o terceiro termo aditivo.

18. De qualquer forma, são ponderáveis as seguintes colocações do Ministério Público junto ao TCU:

2. *“Quanto à incapacidade da Coordenação-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde em estabelecer com precisão o saldo contratual existente, entendendo que tal falha deva ser mitigada pelo impacto causado pela pandemia enfrentada após cerca de dois anos do início da vigência contratual.”*

19. Ademais, consoante bem exposto pelo Ministério Público junto ao TCU, foram efetuadas as seguintes pesquisas para ser verificada a regularidade dos preços praticados:

“o órgão efetuou a pesquisa determinada pela Instrução Normativa 73/2020, recorrendo ao Painel de Preços do governo, sem, contudo, localizar, nos certames com o mesmo objeto, parâmetro com as mesmas particularidades (peça 11, p. 3-4). Buscou, ainda, cotações junto a quinze fornecedores, obtendo como resposta apenas uma proposta, da empresa RV Ímola, cujo valor estava acima dos preços praticados no contrato (peça 11, p. 4).”

20. Na verdade, a discrepância no saldo contratual estimado decorre porque, depois da elaboração da nota técnica de dezembro de 2020, o Ministério da Saúde, em 2021, glosou determinados valores pagos, o que, por óbvio impactou no saldo contratual. Ou seja, o gestor atuou de acordo com as informações disponíveis até então, não sendo exigível conduta diversa em relação a esse tópico (peças 172, p. 16; e 44, p. 11).

21. Outrossim, não era de competência do responsável o encaminhamento da minuta de termo aditivo para a análise da consultoria jurídica, como bem reconhecido pela unidade técnica.

22. Feitas essas considerações, diante dos fatos ora tratados, não vislumbro na conduta do responsável reprovabilidade suficiente para a aplicação de sanção.

III

23. O segundo conjunto de achados diz respeito à execução contratual.

24. O Ministério da Saúde glosou o valor original de R\$ 420.842,97 referente a suposto fretamento de aeronave, em 17/1/2021, para transporte de uma usina de oxigênio para a cidade de Manaus/AM, em vista da cobrança a maior de valores de frete (peça 155, p. 2, 149 e 150).

25. Também foi aplicada glosa no valor de R\$ 370.301,81, em razão de pagamentos a maior referentes a fretamento de aeronaves para a distribuição das vacinas utilizadas no combate à covid-19 (por exemplo, ausência de informação dos volumes transportados e cobranças de taxas em desacordo

com o instrumento contratual) (peça 157).

26. Relacionado a esses fatos, foi determinada a audiência do sr. Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde, em razão da seguinte conduta (peça 175):

“autorização irregular de fretamento de aeronaves, em vista de não haver previsão no Contrato 59/2018 para execução desse tipo de despesa, que teria sido autorizada em caráter informal pelo então diretor do Departamento de Logística em Saúde, caracterizando a existência de contrato verbal, prática vedada por lei, além da ausência documental de que o alegado fretamento de aeronaves tenha ocorrido de fato.” (grifou-se).

27. Também, foi instada a se manifestar a empresa Voetur/VTCLLOG em razão da ausência de comprovação de que teria executado os serviços.

28. A respeito, o sr. Roberto Ferreira Dias alegou que (peça 197):

- não houve acordo verbal, pois o contrato já previa o transporte aéreo de insumos;
- a situação de urgência imediata, (falta de oxigênio na cidade de Manaus/AM) não permitia sequer os trâmites da celebração de um contrato emergencial;
- a utilização de aviões da Força Aérea brasileira (FAB), não era a alternativa mais rápida dado o tempo de resposta da Força que já se encontrava sobrecarregada; e
- os comprovantes das entregas das mercadorias foram devidamente assinados pelos destinatários.

29. A empresa Voetur/VTCLLOG alegou, em síntese, que (peça 252, peça 37):

- ambos os fretamentos (tanto das usinas de oxigênios quanto das vacinas para a covid-19) foram expressamente autorizados por escrito pela autoridade máxima do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (peça 146);
- quanto às usinas de oxigênio, constam dos autos todos os documentos comprobatórios necessários a atestar à realização dos fretamentos (peça 155);
- quanto ao transporte das vacinas, foram anexados os comprovantes de: (i) entrega da primeira etapa de fretamento das vacinas; (ii) entrega da segunda etapa de fretamento das vacinas; (iii) entrega das vacinas para o Maranhão; (iv) comprovante de entrega das vacinas no Haiti; e (v) atestado de realização do fretamento pela companhia aérea Azul que realizou os fretamentos contestados (peça 263, p. 1).

III.1

30. Em relação ao frete da usina de oxigênio, no valor de R\$ 571.000,00 (tendo sido glosados R\$ 420.872,97 em função de divergências de quantitativos), a unidade técnica aponta que *“os documentos produzidos e apresentados pela Voetur/VTCLLOG não são suficientes para comprovar que tenha sido ela a responsável por realizar o transporte interestadual de uma usina de oxigênio do Rio de Janeiro (RJ) para Manaus (AM), seja pela utilização de aeronave fretada, seja por qualquer outro meio”* (grifou-se).

31. Tal conclusão é embasada nos seguintes pontos principais:

- não foram apresentados os seguintes documentos: CT-e – Conhecimento de Transporte Eletrônico, Documento Auxiliar do Conhecimento do Transporte Eletrônico (DACTE), Manifesto de Carga e Nota Fiscal que teria sido emitida pela empresa aérea com o descritivo do serviço do alegado

fretamento; e

– não há na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) qualquer registro de voo que possa corresponder ao que a Voetur/VTCLog alega haver sido utilizado, em 17/1/2021, para efetuar o transporte de uma usina de oxigênio em uma aeronave fretada da companhia aérea Azul, o que contradiz o atestado apresentado pela Voetur/VTCLog.

III.2

32. Também em relação aos quatro fretamentos realizados nos dias 18, 19, 23 e 25 de janeiro e 6 a 8 de fevereiro de 2021 para o transporte de vacinas, no valor de R\$ 6.677.558,9 (tendo sido glosados R\$ 370.301,81 em razão da cobrança de taxas indevidas), a unidade técnica aponta que *“nada da documentação até então encaminhada pela Voetur/VTCLOG comprova que houve o alegado fretamento de aeronaves para transporte de vacinas”*.

33. Tal conclusão é embasada nos seguintes pontos principais:

– não foram apresentados os seguintes documentos: CT-e – Conhecimento de Transporte Eletrônico, Documento Auxiliar do Conhecimento do Transporte Eletrônico (DACTE), Manifesto de Carga e Nota Fiscal que teria sido emitida pela empresa aérea com o descritivo do serviço do alegado fretamento;

– o atestado emitido pela companhia aérea e apresentado pela Voetur/VTCLOG não identifica os voos e não registra as datas e horários de chegada e partida, além de registrar que todos os “fretamentos” teriam sido realizados no dia 24/1/2021, em desacordo com as datas que teriam efetivamente ocorrido os voos.

III.3

34. Diante desses fatos, que apontam indícios de dano ao erário, acompanho a proposta da unidade técnica, endossada pelo Ministério Público junto ao TCU para que seja instaurada tomada de contas especial com vistas a apuração dos fatos e identificação dos responsáveis.

35. Como o contrato ainda está em andamento, entendo estarem presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar para que seja retida pelo Ministério da Saúde quantia referente aos valores impugnados, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU.

36. Outrossim, na linha dos pareceres precedentes acompanho a proposta para ser autuada representação com o objetivo de apurar a aquisição de sete usinas geradoras de oxigênio de média vazão, em 16/8/2021, por R\$ 3.680.000,00, sendo que o valor da nota fiscal do fabricante, emitida em 15/1/2021, indicava o valor de R\$ 503.880,33.

IV

37. Um terceiro conjunto de achados diz respeito ao segundo termo aditivo, que tratou do serviço de manipulação de itens (**picking**), o qual corresponde a cerca de 4% do valor total contratado.

38. Foi realizada a audiência dos seguintes responsáveis (peça 175):

a) sr. Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS) e signatário do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, firmado em 20/5/2021; e

b) sr. Alex Lial Marinho, então Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, por ter emitido despacho, em 14/4/2021, manifestando-se favoravelmente ao aditamento contratual.

39. Em essência, as falhas atribuídas a esses responsáveis em relação à celebração do segundo termo aditivo são:

- ausência de análise tecnicamente fundamentada, dando causa à modificação ou à vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual;
- argumentação de que não haveria impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato, quando, somente de novembro/2018 a janeiro/2021, haveria um acréscimo de R\$ 18.000.000,00; e
- considerar aceitável a adoção de um “meio termo” entre a proposta da contratada e o entendimento de setores do Ministério.

40. Foi também realizada a oitiva da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG, sendo imputadas à empresa as seguintes ocorrências:

a) celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, que daria à empresa o direito de receber adicionalmente cerca de R\$ 18 milhões;

b) indicativo de “jogo de planilha”, consistente no fato de que a VTCLLog apresentou proposta oferecendo descontos muito significativos em quase todos os serviços de armazenagem, exceto para o serviço de “*manipulação de item para atendimento (picking) – por item*”;

c) indícios de conluio entre a Voetur/VTCLLOG e um dos responsáveis pela aprovação do segundo termo aditivo:

- realização de saques expressivos em espécie das contas bancárias da VTCLLog (mais de R\$ 5.000.000,00 no período de 2018 a 2021), que aparentam artifício de burla para identificação do destino dos recursos, iniciados em 2018, justamente no ano que a empresa firmou o Contrato 59/2018 com o Ministério da Saúde, passando a ter exclusividade na prestação dos serviços de logística ao órgão; e

- pagamento, com recurso sacado em espécie do caixa da VTCLLog, de pelo menos um boleto do Sr. Roberto Ferreira Dias, ex-Diretor de Logística do Ministério da Saúde, por supostos serviços prestados a ele pela Voetur Turismo, empresa que integra o mesmo grupo empresarial da VTCLLog, indicando a possível existência de relações ilegítimas para a viabilização de vantagens indevidas entre a empresa e agentes públicos.

IV.1

41. O sr. Roberto Ferreira Dias argumentou, em síntese, que (peça 197):

- a apuração para o pagamento do “**picking**”, estava sendo discutida, por meio de documentos escritos e formais, desde o ano de 2019;
- nos autos já havia três documentos favoráveis à alteração contratual;
- a alteração da mensuração do **picking** se deu em prol da Administração Pública diante da verificação técnica de impossibilidade de manutenção dos termos editalícios;
- caso a ideia do contratante fosse **SKU** (como apontado pela unidade técnica), assim teria o feito quando da especificação, tamanha a simplicidade da escrita.

42. O sr. Alex Lial Marinho argumentou, em síntese, que (peça 227):

- apenas deu impulso oficial ao processo de realização do segundo termo aditivo, pois não lhe cabia anuir, fiscalizar ou manifestar concordância com ato de superior, em razão do poder hierárquico;

– ninguém, por força do princípio da culpabilidade, pode ser responsabilizado apenas por ter participado da cadeia causal do processo, ainda que tenha ocorrido um prejuízo ou dano ao interesse público.

43. A empresa Voetur/VTCLLOG alegou, em síntese, que (peça 252):

– antes mesmo da pandemia e de qualquer manifestação da VTCLLOG, o próprio Ministério da Saúde (MS) já havia suscitado dúvida interpretativa quanto ao termo “item” no excerto alterado pelo 2º Termo Aditivo;

– em sinal de boa-fé, colocou-se à disposição para que, em conjunto com o Ministério da Saúde, fosse elaborada uma estratégia voltada à revisão da metodologia aplicada ao serviço em tela, como forma de reduzir o fracionamento de pedidos, assim como garantir a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, já que era a primeira vez que esse tipo de serviço era licitado pelo MS;

– o aditivo ao contrato decorreu de reiteradas interações com diversos órgãos técnicos e contou com as manifestações de vários servidores ao longo do período de mais de um ano;

– as longas negociações para a definição do critério de remuneração da VTCLLOG decorreram da imprecisão do Edital e de fundadas dúvidas do MS.

IV.2

44. A unidade técnica propôs a aplicação de multa aos dois gestores e a inabilitação de ambos para o exercício de cargo ou função na Administração Pública Federal. O Ministério Público junto ao TCU discordou dessa última proposição.

45. Quanto à VCTLOG, a unidade técnica propôs declará-la inidônea para participar de licitações, sendo que o Ministério Público junto ao TCU divergiu de tal proposta.

IV.3

46. Registro haver a seguinte previsão no termo de referência em relação ao serviço de **picking** (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).

47. O termo de referência assim descreve esse serviço (peças 10, p. 167, e 88):

a) encaminhamento pelo Ministério da Saúde de nota de fornecimento, contendo número do pedido, dados dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) (código, descrição e lote) e quantitativos;

b) geração de etiquetas de separação por ICS, sendo uma etiqueta para cada lote;

c) separação física dos ICS, com confirmação de retirada no local por meio de coletor de código de barras;

d) movimentação dos paletes até área específica, a qual deverá ter segregação por pedido, por meio de fita zebra ou outro similar.

48. A controvérsia gira em torno do termo “item” constante do termo de referência.

49. Por meio da Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, os fiscais do contrato, com o acordo 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).

50. 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.

51. O Ministério da Saúde cogitou a utilização de uma segunda métrica denominada **Stock Keeping Unit (SKU)**, medição por produto catalogado a cada pedido expedido.

52. Consoante exposto pela então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), a expressão “**Stock Keeping Unit – SKU**” pode ser traduzida como “unidades de manutenção do estoque” ou “item de estoque”, e indica a atribuição de um código a cada produto estocado, com o propósito de facilitar a gestão dos estoques.

53. Assim, tomando-se como exemplo o medicamento Anlodipino Besilato/Besilato de Anlodipino, utilizado no tratamento de hipertensão arterial e angina do peito, o Ministério da Saúde dispunha, à época da contratação, do produto sob a apresentação de comprimidos de 5 mg e 10 mg (peça 88, p. 108), às quais corresponderiam a atribuição de códigos **SKU** distintos.

Item de estoque	Identificação
Anlodipino Besilato 5 mg – embalagem com 30 comprimidos	1º código SKU
Anlodipino Besilato 5 mg – embalagem com 60 comprimidos	2º código SKU
Anlodipino Besilato 10 mg – embalagem com 30 comprimidos	3º código SKU
Anlodipino Besilato 10 mg – embalagem com 60 comprimidos	4º código SKU

54. Ou seja, para cada **SKU** constante de determinado pedido de expedição, caberia o pagamento do serviço de manipulação (**picking**).

55. 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 (peça 93, p. 18). A empresa, então, propôs que fosse utilizado “volume de transporte” como métrica.

56. O quadro abaixo demonstra os impactos de cada uma das três interpretações dada ao vocábulo, com os respectivos gastos no período de novembro/2018 a janeiro/2021 (peça 12, p. 14):

	SKU	Volume de Transporte	Unidade de produto	Previsão no termo referência
Quantidade	162.421	2.952.270	8.978.112	1.350.000,00
Valor (R\$)	1.044.367,03	18.983.096,10	57.729.257,58	8.680.500,00

57. A contraproposta da contratada foi aceita por ser 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.”(grifou-se) (Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, peça 12, p. 17-18).

58. Na sequência dos fatos, em 24/5/2021, foi celebrado o segundo termo aditivo de acordo com a

proposição da contratada.

59. Em 17/9/2021, mediante o Acórdão 2.178/2021-Plenário, foi referendada medida cautelar expedida para que fossem suspensos os efeitos jurídicos do segundo termo aditivo ao Contrato 59/2018 (peça 36). Assim constou do voto condutor desse acórdão:

“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.” (grifou-se).

60. Em 13/7/2021, 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).

61. Com efeito, a área técnica do Ministério da Saúde argumentou que o conceito de “item” mencionado no item 7.14.8 do termo de referência diria respeito à metodologia **Stock Keeping Unit – SKU**, uma vez que, sempre que há menção ao termo “item” no documento, verifica-se haver referência a essa expressão, 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).”

62. Em 30/9/2021, por iniciativa dos gestores do Ministério da Saúde, ocorreu a declaração de nulidade do 2º termo aditivo ao contrato 59/2018, firmado com a empresa VTC Operadora Logística Ltda., com fundamento no art. 59 da Lei 8.666/1993 (peça 73).

IV.4

63. Com efeito, havia dúvidas acerca de interpretação de cláusula contratual e os gestores optaram por uma negociação com a empresa contratada na busca de uma solução que, segundo eles, melhor atendesse os interesses da administração pública contratante.

64. A administração, antes da celebração do termo aditivo, estava convencida de que a cláusula contratual em questão se referia à unidade de produto, o que acarretaria a inviabilidade da execução contratual decorrente dos altíssimos valores que seriam devidos pela Administração. Ademais, o próprio termo de referência poderia estar eivado de nulidade ante o sobrepreço evidente nesse item.

65. O primeiro erro dos gestores foi assumir como verdadeira e sem maiores questionamentos essa premissa, baseada em uma simples interpretação literal do termo de referência. Ora, se a conclusão

dessa interpretação levava a um resultado absurdo, deveriam ser buscados outros métodos interpretativos para a Administração balizar suas ações, o que não ocorreu (somente a nova gestão do Ministério elaborou uma análise sistemática do edital e concluiu pela validade da metodologia SKU).

66. Sem convicção da tese, os gestores aventaram que a medição fosse por SKU, o que foi rechaçado pela contratada sem maiores contrapontos a respeito por parte da Administração, possivelmente porque acreditavam que a tese da “unidade do produto” era a prevista no termo de referência.

67. De forma a possivelmente buscar “salvar” o contrato, os gestores aceitaram a proposta da contratada e aqui reside o segundo erro dos responsáveis. Isso porque não houve justificativas técnicas para o seu aceite. Há uma mera descrição do pleito da contratada e o singelo argumento de que sua proposta configura um “meio termo”. Não foi feita uma análise se a métrica adotada para o serviço era a praticada no mercado e tampouco foi efetuada a razoabilidade do preço praticado.

68. Esses dois erros dos responsáveis culminaram na celebração do 2º termo aditivo, representativo do terceiro erro dos responsáveis. Primeiro porque esse aditivo não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 65 da Lei 8.666/1993, a qual não permite a alteração do contrato para sanar nulidade. Segundo porque o aditivo consistiu, em essência, na alteração de metodologia de medição, que na prática redundou no simples aumento do preço de determinado serviço licitado e contratado, consistindo em potencial burla ao regular certame licitatório e violação ao art. 41 da Lei 8.666/1993.

69. Em outras palavras, 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. Sendo estas impertinentes para a execução contratual, cabe anular o procedimento e não travar negociações ao arrepio da lei.

70. Registro que não se está a falar que devem ser afastadas soluções consensuais no âmbito de contratos administrativos. Entretanto, a condução de soluções consensuais devem ser feitas por processos específicos em que se demonstre que o nível de indeterminação do conflito pressupõe como solução mais vantajosa um consenso. No caso concreto, a tese do SKU pareceu se impor como decorrência da interpretação do edital.

71. Vislumbro, pois, na linha dos pareceres precedentes, que ocorreu a prática de atos ilegais e antieconômicos.

IV.5

72. Passo à responsabilização por esses atos.

73. O sr. Alex Lial Marinho, então Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, elaborou, 4/3/2021, nota técnica solicitando a realização do aditivo contratual nos seguintes termos (peça 152, p. 7):

“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.” (grifou-se)

74. Não procede, pois, o argumento de que não participou do processo decisório de celebração do segundo termo aditivo.

75. O sr. Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde, autoridade

máxima sobre a questão aqui tratada, elaborou, em 13/4/2021, a Nota Técnica 4/2021 com a seguinte conclusão:

“A presente Nota Técnica responde aos questionamentos interpostos pela CONJUR/MS e, dessa forma, manifesta-se de forma favorável a realização do aditivo contratual para o item 7.14.8 do Termo de Referência, que trata da “manipulação de item para atendimento” (grifou-se) (peça 152, p. 36-38).

76. Sendo assim, entendo que esses dois gestores praticaram condutas eivadas de erro grosseiro que justificam a responsabilização pessoal do agente, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb (*“O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”*).

77. A Lindb também estabelece que *“na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”* (§2º do art. 22).

78. No caso, reconheço a ausência de dano ao erário, como bem colocado pela unidade técnica (peça 271, p. 70).

“A delonga verificada na tramitação administrativa até a conclusão do processo de reajuste, os questionamentos suscitados ao Contrato 59/2018 pela chamada “CPI da Pandemia”, constituída pelo Senado Federal (peça 152, p. 65 a 1.244), e a concessão de medida cautelar pelo Tribunal de Contas da União, determinando ao Ministério da Saúde a suspensão dos efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo ao contrato e que se abstinhasse de realizar qualquer pagamento referente ao serviço de “2.7 – Manipulação de Item para Atendimento”, até que o Tribunal venha a deliberar sobre o mérito da matéria, entremeadas pela exoneração do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), em 8/6/2021 (peça 152, p. 61), e do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), em 29/6/2021 (peça 152, p. 63), são fatos que, considerados em conjunto, impediram a produção de efeitos danosos ao erário que resultariam da realização de pagamentos indevidos decorrentes da celebração do 2º Termo Aditivo.” (grifou-se).

79. Entretanto, como visto, a ausência de pagamentos indevidos decorreu da pronta atuação do TCU e não de qualquer medida de precaução adotada pelos responsáveis. Assim, como o dano estaria configurado não fosse a ação dos órgãos de controle, considero configurada uma circunstância agravante da conduta dos gestores.

80. Agrava a questão do dano potencial a intenção do sr. Roberto Ferreira Dias em atribuir efeitos retroativos ao aditivo, o que foi prontamente rechaçado pela Consultoria Jurídica (peça 67, p. 1).

81. Outra circunstância agravante diz respeito à falta de justificativas técnicas para a celebração do segundo termo aditivo, caracterizando uma conduta desidiosa dos gestores. Menciono, a respeito, o seguinte trecho da instrução da unidade técnica:

“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 de solicitar “a realização de um aditivo contratual” (grifou-se),

82. Rememoro que o aditivo alterou sensivelmente critério de medição anteriormente pactuado e a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde havia alertado a respeito, em 23/5/2021, sem que tenha sido levado em conta pelos responsáveis, que (peça 152, p. 23):

“A conformação de uma nova forma de executar o objeto do contrato não poderá, sob

nenhuma hipótese, modificar ou impactar o que inicialmente foi contratado, devendo este ajuste ter o condão de trazer benefícios inquestionáveis a Administração, os quais a fundamentação será inquestionável.” (grifou-se).

83. Nessa linha, assim também se manifestou, em 29/3/2021, a Coordenadora de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios (peça 152, p. 26):

“Observa-se, do quadro comparativo, que apesar do método que se pretende consolidar com o aditivo em questão (“Volume Expedido”) se mostrar econômico em relação à método que se poderia extrair da interpretação do item 7.14.18 do Termo de Referência (“WMS”), ainda assim mostra-se bastante oneroso em relação ao método SKU por pedido, método o qual o Ministério da Saúde havia entendido adequado e cuja proposta foi negada pela empresa.

Deste modo, deve se avaliar tecnicamente se há vantajosidade na manutenção do referido contrato ainda que se promova a aditivização 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.” (grifou-se)

84. Agrava, ainda, a conduta dos gestores a falta de adequado controle da execução do contrato em relação ao item objeto do segundo termo aditivo, pois, segundo a unidade técnica, “o Ministério da Saúde não teria qualquer condição de examinar, verificar e atestar os quantitativos e valores declarados pela Voetur/VTCLLOG, qualquer que fosse o “método” adotado, uma vez que a empresa Voetur/VTCLLOG, ao longo de todo o período de execução contratual, descumpriu as obrigações estabelecidas no item 7.5 do TR, negando ao Ministério da Saúde a permissão de acessar seu sistema de gerenciamento de armazéns (WMS – Warehouse Management System), com perfil que permitisse ao órgão contratante dispor de amplo acesso aos dados relacionados à prestação dos serviços contratados.” (grifou-se).

85. Ou seja, os pagamentos referentes a esse item, mesmo depois da revogação do segundo termo aditivo, ocorriam sem que o Ministério da Saúde detivesse, minimamente, os dados necessários para verificação da exatidão dos valores apresentados em cobrança pela contratada, transformando os procedimentos de gestão e fiscalização contratual em temerários atos de fé. Essa questão, destaco, foi objeto de proposta de autuação de representação, com a qual manifesto-me de acordo.

86. Feitas essas considerações, na linha do proposto pela unidade técnica, entendo que o sr. Roberto Ferreira Dias deve ser inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992. Outrossim, deve sofrer a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 no valor de R\$ 79.004,53, valor máximo previsto pelos normativos pertinentes.

87. Quanto ao sr. Alex Lial Marinho, registro que detinha grau hierárquico inferior em relação ao sr. Roberto Ferreira Dias. Ademais, não são aplicáveis a esse primeiro gestor todas as agravantes imputados a esse último. Assim, entendo que o sr. Alex Lial Marinho deve sofrer a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 50.000,00.

IV.6

88. A oitiva da VTCLLog decorreu de atos praticados durante a execução contratual que poderiam ter desnaturado a licitação previamente ocorrida (indicativo de jogo de planilha com a celebração do 2º termo aditivo e possível favorecimento do gestor responsável pelo contrato).

89. Assim, a empresa foi instada a se manifestar acerca de fatos que se enquadrariam no art. 46 da Lei 8.443/1002:

“Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.”

90. Tratou-se, é verdade, de uma inovação jurisprudencial do TCU, a ser ou não confirmada quando do julgamento do mérito da matéria, pois em sua tradicional jurisprudência, esta Corte de Contas sempre entendeu que o dispositivo se aplicaria a situações clássicas em que o licitante, no decorrer do procedimento licitatório, comete algum ato caracterizado como fraude.

91. Acerca da conduta da empresa ao celebrar o segundo termo aditivo, verifico que havia uma divergência interpretativa sobre determinado item do edital. Sendo assim, ao propor a tese que entende adequada, a contratada, em princípio, não incorre em nenhum ilícito.

92. Quanto ao apontado jogo de planilha, efetivamente, quando da apresentação da proposta, não foi ofertado desconto para o item contratual em questão. Já quanto ao segundo termo aditivo, teria havido um incremento do quantitativo desse item em relação ao que seria verificado pela metodologia posteriormente considerada adequada (SKU).

93. Entretanto, a controvérsia interpretativa se deu quando da execução contratual e não há nenhum elemento indicativo de que, quando da elaboração de sua proposta durante o certame licitatório, a empresa tenha deixado de efetuar desconto para esse item com o intuito de obter vantagens indevidas mediante futuros aditamentos contratuais. Até porque a condução do processo licitatório não teve a participação dos gestores que eventualmente estariam em conluio quando do aditamento contratual, sendo que estes somente foram nomeados para as funções de administradores do contrato em data posterior à realização da licitação.

94. Quanto à possível existência de relações ilegítimas para a viabilização de vantagens indevidas entre a empresa e agentes públicos, consoante apontado na chamada “CPI da Pandemia”, constituída pelo Senado Federal, registro que os achados não foram conclusivos e devem ser aprofundados nas instâncias judicial e administrativa competente.

95. Assim, acompanho a proposta do Ministério Público junto ao TCU no sentido de: *“não vislumbrar a existência de fraude comprovada ao certame que precedeu o Contrato 59/2018, em decorrência das irregularidades motivadoras de sua oitiva”*

V

96. Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de abril de 2023.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 025.828/2021-5

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Ministério da Saúde

Responsáveis: Alex Lial Marinho (051.576.527-98); Roberto Ferreira Dias (086.758.087-98) e VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG.

Interessada: Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

Representação legal:

Caio Chaves Morau (357.111/OAB-SP), representando Alessandro Vieira;

André Jansen do Nascimento (51.119/OAB-DF), representando Alex Lial Marinho;

Marcelo Sedlmayer Jorge (25.447/OAB-DF) e Luiz Carlos Santos Junior (57.438/OAB-DF), representando Roberto Ferreira Dias;

Thiago Luis Santos Sombra (22.631/OAB-DF) e Eduardo Costa Guerra (66.929/OAB-DF), representando VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATO. PRESTAÇÃO, TRANSPORTE E ARMAZENAGEM DE INSUMOS CRÍTICOS DE SAÚDE (ICS). POSSÍVEL IRREGULARIDADE NA REALIZAÇÃO DE TERMO ADITIVO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. ANULAÇÃO DO TERMO ADITIVO. DETERMINAÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Trata-se de representação efetuada pelos Excelentíssimos Senadores da República Eliziane Gama (Cidadania – MA) e Alessandro Vieira (Cidadania – SE), dando conta de possíveis irregularidades na formalização do segundo 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, com vigência de 60 meses, 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” (grifou-se) (peça 9, p. 1).

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” (grifou-se).

4. Para tanto, foram 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

7. 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 montante total do Contrato 59/2018 (peça 11, p. 18-19).

8. 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). A execução desse aditivo foi suspensa por medida cautelar adotada por essa Corte (Acórdão 2.178/2021-Plenário) e, posteriormente, em 28/9/2021, o Ministério da Saúde declarou a nulidade desse aditivo (peça 229, p. 2).

9. Em 17/12/2021, foi celebrado o terceiro termo aditivo ao Contrato 59/2018, tendo por objeto o acréscimo de 6,7% sobre o valor total do ajuste, que seria alocado no Item 1 – Transporte (peça 153).

10. O valor total atualizado do Contrato 59/2018 é de R\$ 1.014.615.488,37, conforme descrito no 5º Termo de Apostilamento, firmado em 27/6/2022:

Item/Descrição	Valor total atualizado
1. Transporte	R\$ 844.161.739,83
2. Armazenamento	R\$ 170.453.748,54
TOTAL	R\$ 1.014.615.488,37

10. O primeiro conjunto de achados diz respeito à celebração do primeiro termo aditivo.

11. Por meio de despacho, proferido em 24/2/2022, foi determinada a realização de audiência do sr. Alex Lial Marinho, então Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, por ter aprovado a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020, em que foi proposto o aditamento para acréscimo em 25% do item 1 – Transporte do Contrato 59/2018 (o valor passaria de R\$ 355.000.000,05 para R\$ 443.750.000,06) (peças 11, p. 1-6, e 175).

12. As falhas atribuídas ao responsável são:

– ausência de motivação para o acréscimo realizado de R\$ 88.750.000,01, uma vez que se considerou haver, ao final de outubro de 2020, um saldo contratual de R\$ 67.484.909,14, quando o saldo realmente existente seria de R\$ 80.635.416,85;

– ausência de consideração da cláusula contratual de reajuste para fins de estimar o efetivo saldo e a necessidade de aditivo;

– não submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, havendo simples juntada aos autos de “Manifestação Jurídica Referencial”, datada de 23/12/2014;

– fatos anteriores à celebração do contrato – e já de conhecimento da Administração - (transferência de armazéns e campanha de imunização da influenza) foram indicados como justificativa; e

– demonstração da permanência de vantajosidade dos preços contratados baseada em uma única cotação de preços obtida junto a potencial fornecedor.

13. O segundo conjunto de achados diz respeito à execução contratual.

14. O Ministério da Saúde glosou o valor original de R\$ 420.842,97 referente a suposto fretamento de aeronave para transporte de uma usina de oxigênio para a cidade de Manaus/AM, em vista da cobrança a maior de valores de frete (peça 155, p. 2, 149 e 150).

15. Também foi aplicada glosa no valor de R\$ 1.713.991,69, em razão de pagamentos a maior referentes a fretamento de aeronaves para a distribuição das vacinas utilizadas no combate à covid-19 (por exemplo, ausência de informação dos volumes transportados e cobranças de taxas em desacordo com o instrumento contratual) (peça 157).

16. Quanto a esses fatos, foi determinada a audiência do sr. Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde, em razão da seguinte conduta (peça 175):

“autorização irregular de fretamento de aeronaves, em vista de não haver previsão no Contrato 59/2018 para execução desse tipo de despesa, que teria sido autorizada em caráter informal pelo então diretor do Departamento de Logística em Saúde, caracterizando a existência de contrato verbal, prática vedada por lei, além da ausência documental de que o alegado fretamento de aeronaves tenha ocorrido de fato.”

17. Um terceiro conjunto de achados diz respeito ao segundo termo aditivo, que tratou do serviço de manipulação de itens (**picking**).

18. 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).

19. 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	Unidad e de medida	Quantidade estimada	R\$/unidade	R\$	R\$
	2.7	MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA	Item	600.000	6,43	321.500,00	3.858.000,00

		ATENDIMENTO (PICKING)					

20. O termo de referência assim descreve esse serviço (peças 10, p. 167, e 88):

a) encaminhamento pelo Ministério da Saúde de nota de fornecimento, contendo número do pedido, dados dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) (código, descrição e lote) e quantitativos;

b) geração de etiquetas de separação por ICS, sendo uma etiqueta para cada lote;

c) separação física dos ICS, com confirmação de retirada no local por meio de coletor de código de barras;

d) movimentação dos paletes até área específica, a qual deverá ter segregação por pedido, por meio de fita zebraada ou outro similar.

21. Por meio da Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, os fiscais do contrato, com o acordo 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).

22. 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.

23. O Ministério da Saúde cogitou a utilização de uma segunda métrica denominada **Stock Keeping Unit (SKU)**, medição por produto catalogado a cada pedido expedido. 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.

24. 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 (peça 93, p. 18).

25. A empresa, então, propôs que fosse utilizado “volume de transporte” como métrica.

26. Comparando-se as três metodologias, temos o seguinte quadro para o período de novembro/2018 a janeiro/2021 (peça 12, p. 14):

	SKU	Volume de Transporte	Unidade de produto	Previsão de gastos no contrato para esse serviço (27 meses)
Quantidade	162.421	2.952.270	8.978.112	1.350.000,00
Valor (R\$)	1.044.367,03	18.983.096,10	57.729.257,58	8.680.500,00

27. 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.”(grifou-se) (Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, peça 12, p. 17-18).

28. 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:

“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) (peça 36).

29. Mediante o Acórdão 2.178/2021-Plenário, foi expedida medida cautelar para que fossem suspensos os efeitos jurídicos do segundo termo aditivo ao Contrato 59/2018 e que não houvesse qualquer pagamento referente ao serviço “Manipulação de Item para Atendimento (picking)” (peça 36).

30. Assim constou do voto condutor desse acórdão:

“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.’” (grifou-se)

31. Na sequência dos fatos, em 30/9/2021, por iniciativa dos gestores do Ministério da Saúde, ocorreu a Declaração de Nulidade do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, firmado com a empresa VTC Operadora Logística Ltda., com fundamento no art. 59 da Lei 8.666/1993 (peça 73).

32. Foi então realizada a audiência dos seguintes responsáveis (peça 175):

a) sr. Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS) e signatário do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, firmado em 20/5/2021; e

b) sr. Alex Lial Marinho, então Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, por ter emitido despacho, em 14/4/2021, manifestando-se favoravelmente ao aditamento contratual.

33. Em essência, as falhas atribuídas a esses responsáveis em relação à celebração do segundo termo aditivo são:

– ausência de análise tecnicamente fundamentada para a alteração substancial das normas e condições originalmente estabelecidas no edital da licitação, dando causa à modificação ou à vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual;

– argumentação de que não haveria impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o

contrato, quando, somente de novembro/2018 a janeiro/2021, haveria um acréscimo de R\$ 18.000.000,00; e

– considerar aceitável a adoção de um “meio termo” entre a proposta da contratada e o entendimento de setores do Ministério, com base, unicamente, na vontade de dar fim às glosas que vinham sendo efetuadas e atender a pleito apresentado pela contratada.

34. Foi também realizada a oitiva da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG em relação aos segundo (fretamento de aeronaves sem cobertura contratual) e terceiro (celebração do segundo termo aditivo) conjuntos de irregularidades para fins de aplicação da pena de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.

35. Foram imputadas à empresa as seguintes ocorrências:

a) a alteração efetuada do item 7.14.8 do Termo de Referência com a celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, propiciaria à Voetur/VTCLLOG auferir vantagem pecuniária durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual;

b) indicativo de “jogo de planilha”, consistente no fato de que a VTCLLog apresentou proposta oferecendo descontos muito significativos em quase todos os serviços de armazenagem, exceto para o serviço de “*manipulação de item para atendimento (picking) – por item*”, que foi objeto do segundo termo aditivo e que daria à empresa o direito de receber adicionalmente cerca de R\$ 18 milhões;

c) alegação da contratada de que a modalidade de pagamento mediante 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;

d) proposta da contratada para que fosse utilizado o critério de “volume de transporte” como métrica, acarretando o mencionado aumento contratual da ordem de R\$ 18 milhões;

e) aprovação do segundo termo aditivo pelo sr. Roberto Ferreira Dias, ex-Diretor de Logística do Ministério da Saúde, com as seguintes características:

– ausência de análise tecnicamente fundamentada para a alteração substancial das normas e condições originalmente estabelecidas no edital da licitação, dando causa à modificação ou à vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual;

– argumentação de que não haveria impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato, quando, somente de novembro/2018 a janeiro/2021, haveria um acréscimo de R\$ 18.000.000,00; e

– considerar aceitável a adoção de um “meio termo” entre a proposta da contratada e o entendimento de setores do Ministério, com base, unicamente, na vontade de dar fim às glosas que vinham sendo efetuadas e atender a pleito apresentado pela contratada;

f) indícios de conluio entre a Voetur/VTCLLOG e um dos responsáveis pela aprovação do segundo termo aditivo:

- realização de saques expressivos em espécie das contas bancárias da VTCLLog [mais de R\$ 5.000.000,00 no período de 2018 a 2021], que aparentam artifício de burla para identificação do destino dos recursos, iniciados em 2018, justamente no ano que a empresa firmou o Contrato 59/2018 com o Ministério da Saúde, passando a ter exclusividade na prestação dos serviços de logística ao órgão; e

- pagamento, com recurso sacado em espécie do caixa da VTCLLog, de pelo menos um boleto

do Sr. Roberto Ferreira Dias, ex-Diretor de Logística do Ministério da Saúde, por supostos serviços prestados a ele pela Voetur Turismo, empresa que integra o mesmo grupo empresarial da VTCLog, indicando a possível existência de relações ilegítimas para a viabilização de vantagens indevidas entre a empresa e agentes públicos.

36. Dando seguimento ao feito, a unidade técnica assim se manifestou:

“F. EXAME TÉCNICO

F.1. Exame das audiências realizadas.

Razões de justificativa apresentadas por Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), em resposta ao Ofício 7858/2022-TCU/Seproc, de 24/2/2022.

Objeto da audiência:

Item a) celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 sem que restasse evidente haver justificativa para o acréscimo pretendido e a demonstração da vantajosidade dos preços contratados, agravada pelo fato de o gestor da unidade proponente do acréscimo, também responsável pela gestão e fiscalização do Contrato 59/2018, haver incorrido em falhas e possíveis irregularidades no acompanhamento da execução contratual que propiciaram a realização de pagamentos indevidos, em montantes expressivos, originados por cobranças abusivas de “taxa de redespacho” e “taxa de emergência” efetuadas pela contratada, desde o início da execução do contrato, e perdas decorrentes de avarias/excursão de temperatura durante o transporte não deduzidas dos pagamentos realizados, além de restar evidenciada a incapacidade de a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/SE/MS estabelecer com precisão o saldo contratual realmente existente.

Contextualização: Na condição de Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/SE/MS, o responsável aprovou a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), em que foi proposto o aditamento para acréscimo em 25% do item 1 – Transporte do Contrato 59/2018, cujo valor passaria de R\$ 355.000.000,05 para R\$ 443.750.000,06, elevando o valor do contrato em R\$ 88.750.000,01. No entanto, verificou-se em auditoria interna realizada pelo Ministério da Saúde que, à época da proposição do aditamento, já haviam sido realizados pagamentos indevidos de, pelo menos, R\$ 18,1 milhões, valor que pode ser maior, tendo em vista que a correção dos pagamentos já realizados ainda se encontra em apuração pela auditoria interna. A irregularidade é agravada pela não submissão da minuta do instrumento 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, sem que fossem atendidos os requisitos indicados nos item “B” e item “C” do Parecer 3.555/2014/COGEAJUR/CONJUR-MS/CGU/AGU, havendo indicado como justificativas para o acréscimo pretendido fatos anteriores à celebração do contrato e já de conhecimento da Administração (transferência de armazéns e campanha de imunização da influenza) e por não haver demonstrado o alegado impacto decorrente da pandemia de COVID-19, uma vez que desconsiderou a atuação conjunta das Forças Armadas que, no âmbito da [Operação COVID-19](#), ativada em 20/3/2020, sob a coordenação do Ministério da Defesa, 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 e a Voetur/VTCLOG de parte considerável dessas atribuições, omissão agravada pelo fato de, à época, o Ministério da Saúde já haver realizado pagamentos indevidos originados por cobranças abusivas efetuadas pela contratada desde o início da execução do contrato. Ademais, a “demonstração da permanência de vantajosidade dos preços contratados” baseou-se em uma única cotação de preços obtida junto a potencial fornecedor (**parágrafos 19 a 82 da instrução à peça 172**).

Normas infringidas pela conduta: art. 38, parágrafo único, art. 65, caput e § 1º, e art. 67, todos da Lei 8.666/1993 – artigos 2º e 50 da Lei 9.784/1999. Art. 4º, incisos II a X, XIII, XV a XVIII e XVI (numeração duplicada), parágrafo único, da [Portaria 78 GM, de 16 de janeiro de 2006](#).

Razões de justificativa do responsável (peça 227).

1. O responsável manifestou-se tempestivamente, por meio de advogados constituídos nos

autos, após haver requerido e obtido, por duas vezes, prorrogação de prazo para apresentação de suas razões de justificativa (peças 184-185, 214-215 e 223).

2. No que é pertinente ao ponto, o responsável afirma não haver participado da fase de planejamento da contratação, razão pela qual considera afastada a “responsabilidade por dimensionamento equivocado dos quantitativos” (p. 8).

3. Aduz haver aprovado a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6) com base nas informações prestadas pelos fiscais do contrato e considera que essas informações teriam sido “anuídas pela SELOG, quando da celebração do 3º Termo Aditivo, com ciência do Ministro relator, fundamentadas na Nota Técnica 23/2021 – CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 154, 1-5), que traziam os mesmos argumentos constante da Norma aprovada pelo Defendente” (idem).

4. Assinala que não detinha “competência para decidir sobre a celebração de contratos ou termos aditivos” (p. 9), tampouco para assinar tais instrumentos.

5. Entende que no processo de contratação pública, a responsabilidade é de natureza subjetiva, por força do princípio da culpabilidade, por isso o Defendente não pode ser responsabilizado pelo simples fato de ter participado da cadeia casual do processo, tendo que estar presente o dolo ou culpa grave, nos exatos termos do disposto no art. 28 da LINDB e do art. 5º da Lei 14.133/2021 (princípio da segregação de funções).

6. Estende considerações a respeito de sua carreira como Oficial do Exército, assinalando haver sido convidado pelo então Ministro da Saúde, General Eduardo Pazuello, para compor a equipe do Ministério da Saúde, no que foi denominado de “esforço de guerra” para o combate ao vírus da COVID-19, apesar de não haver “ocupado cargos de natureza civil anteriormente” (p. 10).

7. Afirma haver ocupado o cargo de Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, código DAS-101.4, do Departamento de Logística em Saúde no período entre 9/6/2020 e 8/6/2021, havendo sua exoneração ocorrida a pedido, “por razões de foro íntimo”, assinalando, porém, que “o tempo de cessão concedido pelo Comando do Exército, para cargo de natureza civil, se expirou na data de sua exoneração, não havendo a devida prorrogação” (p. 11).

8. Enfatiza haver deixado o cargo antes da exoneração do então diretor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), razão pela qual considera estar “dissociado dos fatos” o item 178 da instrução à peça 172 que, em seu entendimento, “esforça-se em vincular a referida exoneração do Defendente aos fatos apurados pela CPI da COVID-19, conduzida pelo Senado Federal. Destaque-se que o Sr. Alex Lial não foi convocado a depor na CPI” (p. 11, grifos no original).

9. Afirma que não tinha contato ou relação prévia com a contratada antes de assumir o cargo, limitando a realizar “comunicações e vínculos institucionais, inerentes ao cargo que desempenhava”, em vista do que “rechaça, veementemente, as alegações constantes da Instrução, de que os atos praticados visavam trazer qualquer vantagem ou benefício à VTCLOG” (p. 11).

10. O responsável “**disponibiliza todos os seus sigilos protegidos pela Constituição Federal, a qualquer órgão estatal, que tenha a incumbência de apurar os fatos, em qualquer instância, como prova do seu comportamento honesto, probo e nos limites da lei**” (p. 11, grifou-se).

11. Assinala que, apesar de o Decreto 9.795, de 17 de maio de 2019, haver aprovado a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde, ainda não houve atualização do Regimento Interno do MS, assim sendo, permanece válido, por semelhança, o texto da Portaria 1.419, de 8 de junho de 2017

na qual é prevista a Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos (CGAD), a qual o Defendente considerou para o exercício da função de Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG).

12. Transcreve o artigo 132 da referida Portaria 1.419/2017 para assinalar que (p. 13, grifos no original):

*Além das tarefas inerentes ao Coordenador, que tratava da rotina de trabalho logístico, **também havia o encargo de gestão do Contrato 59/2018**, bem como nas demandas relativas ao combate a Pandemia do COVID19.*

13. Afirma que, tão logo assumiu o cargo, procurou resolver as principais pendências relativas ao Contrato 59/2018, destacando as seguintes (p. 13):

a. instrução de glosas pendentes de instrução;

b. levantamento das avarias, excursões de temperaturas e extravios, ocorridas desde o início da execução do contrato;

c. falta de acompanhamento orçamentário satisfatório;

d. necessidade de realização de inventário, que nunca havia sido realizado anteriormente;

e. pagamentos de prestação de serviços atrasados; e

f. reajustes não aplicados.

14. Assinala haver sido sua a iniciativa de alterar a equipe de fiscais do Contrato 59/2018, de forma que a nova equipe fosse formada por “servidores que não viessem da própria Coordenação. Buscou-se profissionais com maior rendimento e, assim sendo, realizou processos seletivos, que ocorreram a nível nacional”, o que resultou na autuação, “por iniciativa do defendente”, do processo SEI 25000.130403/2020-65, “específico para Fiscalização do Contrato” (p. 14, grifos no original).

15. Afirma que realizava “reuniões quase que diárias” com os fiscais do Contrato 59/2018, “o que pode ser comprovada por mensagens trocadas em grupo do aplicativo Whatsapp” (p. 14).

16. Considera relevante destacar (p. 14, grifos no original):

É fundamental pautar que os fiscais não agiam de forma descentralizada, e sim de forma sinérgica com o Coordenador, o que contrapõe e refuta ao afirmado no item 79 do Pronunciamento da Unidade do TCU:

Ademais, os atos de designação de fiscais não estabelecem as atribuições, métodos e procedimentos a serem observados pelos fiscais, tornando o exercício da atividade dependente da boa vontade e do entendimento individual de cada fiscal...

17. Assinala haver sido realizado, “em plena pandemia”, o primeiro inventário no Centro de Distribuição Logístico em Guarulhos, “que resultou numa glosa no valor de R\$ 684.598,02 (seiscentos e oitenta e quatro mil quinhentos e noventa e oito reais e dois centavos) relativas a discrepâncias de estoques” (p. 14).

18. Afirma que os processos de glosa no Contrato 59/2018 resultaram no total de “R\$ 25.212.042,40”, o que, em seu entendimento, “torna inverossímil as alegações trazidas pela SELOG, de um suposto comportamento do Defendente de, intencionalmente, conceder vantagens e benefícios à Contratada, em conluio com a empresa” (p. 15).

19. Aponta que foram realizados: levantamento das avarias, excursões de temperaturas e extravios desde o início da execução do contrato; Auditoria dos pagamentos já realizados em

outras gestões; Auditoria nas taxas de redespacho e Auditoria nas taxas emergenciais.

20. Destaca que, **“além de ser o Gestor do Contrato 59/2018, considerado de alta complexidade”** (p. 15, grifou-se), atuou como “Coordenador-Logístico do MS “em plena Pandemia do COVID-19”, havendo coordenado, “diuturnamente, em conjunto com áreas demandantes de todos os rincões do País, por meio de despachos, reuniões, videoconferências nos mais diversos horários e dias o recebimento e entrega dos mais variados equipamentos dos Insumos Estratégicos para Saúde”, além de executar as demais tarefas consideradas ordinárias ou de rotina, ou seja, “simultaneamente, atuava tanto no combate ao COVID, bem como nas atividades normais da pasta inerentes à função, assim como na gestão do Contrato 59/2018” (p. 15).

21. Relaciona o que considera “algumas entregas logísticas relevantes”, que consistem em quantitativo declarado de vacinas, medicamentos para intubação orotraqueal e respiradores entregues, e na entrega de equipamentos, não quantificados, de ressonância magnética, monitores, concentradores de oxigênio e materiais de consumo (seringas, agulhas e EPI), além de haver atuado na **“Coordenação Logística de materiais no auxílio ao Estado do Amazonas, que se encontrava em Estado de Calamidade Pública, principalmente por falta de oxigênio”** e na “Coordenação para entrega de usinas de oxigênio em diferentes pontos do país” (p. 15-16, grifou-se).

22. Afirma que devam ser considerados, além dos “obstáculos e as dificuldades reais enfrentados pelo Defendente, em razão da coordenação da distribuição de insumos estratégicos, em razão da pandemia da COVID-19, somados às atribuições regimentais ordinárias”, outras dificuldades de similar importância, relacionadas a seguir: “complexidade e vultuosidade do objeto contratado”, o “ineditismo da contratação” e o fato de não haver participado do planejamento da contratação, a que atribui o surgimento de “dúvidas ao longo da operação, como, por exemplo, a questão do picking” (p. 16).

23. Em relação à “complexidade do objeto”, assinala que (p. 17):

...a tarefa de distribuir vacinas, que é um único insumo dentre centenas, para um país grande e diverso como o Brasil, foi vista como peça fundamental no combate ao coronavírus, por exigir uma logística do mais alto nível, requerendo, por exemplo, a armazenagem em baixíssimas temperaturas.

24. Considera que “não se pode avaliar os atos de gestão de um contrato tão complexo, com o rigorismo de um simples contrato de prestação de serviços” (idem), enfatizando que (p. 17, grifos no original):

Se a cada impasse na interpretação das cláusulas contratuais derivasse na suspensão ou na decisão de extinção do contrato, estaríamos diante de um problema maior: a solução de continuidade das atividades logísticas. E pior, **vidas estariam sendo colocadas em risco!** Em outros termos, na gestão do contrato 59/2018, não é exigível outra conduta a não ser decidir, com a máxima celeridade possível.

25. Afirma que, no Brasil, o “consequencialismo foi introduzido no ordenamento com a publicação da Lei 13.655/15, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb)”, que dispõe em seu art. 20 que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam **consideradas as consequências práticas da decisão**” (idem).

26. Assim, “propor a rescisão contratual e a realização de um novo procedimento licitatório, como posto na Instrução da Unidade Técnica, não é tarefa tão simples, como em outros contratos” (p. 17).

27. Destaca que teve que tomar decisões “em razão do planejamento, que não foi realizado por ele, notadamente, em relação ao aditivo que estabelecia alteração dos quantitativos, observando os limites legais do acréscimo máximo de 25%, subsidiado pelos fiscais de contrato” (p. 18).
28. Considera ser necessário, à luz do disposto pela Lei 13.655/2018, “a comprovação do ERRO GROSSEIRO na conduta culposa do gestor, pois sem isso, não se poderá falar de imputação de responsabilidade ao agente, com a consequente aplicação de sanções” (p. 18, grifos no original).
29. Afirma que, por se tratar de “alterações legislativas recentes, ainda não se formou jurisprudência ou precedentes nos tribunais superiores”, considerando, porém, que “a aplicação de tais dispositivos da LINDB encontra guarida em sólida jurisprudência do TCU” (p. 18).
- ...
30. Conclui que não possa ser responsabilizado “pelo simples fato de ter participado da cadeia casual do processo, tendo que estar presente o dolo ou culpa grave” (p. 21).
31. Afirma que o artigo 5º da “Lei 14.133/21 (nova Lei de Licitações e Contratos) inova ao trazer expressamente o princípio da segregação de funções e menção à aplicação da LINDB, nos processos de contratação” (idem), assinalando que “no âmbito da administração pública vige o princípio da segregação de funções, justamente, para evitar cumulação de funções administrativas que são caras à Administração, principalmente as atividades relacionadas a gestão de recursos públicos” (ibidem).
32. Conclui que (p. 21):
Por essa razão, não é permitido que um determinado servidor de certo órgão público seja encarregado de definir o objeto a ser licitado, preencher a requisição, pesquisar (estimar) o preço de mercado, elaborar o edital de licitação, publicar o aviso de licitação, conduzir o certame, responder aos questionamentos e aos recursos impetrados (caso ocorram), publicar o resultado do julgamento, empenhar, liquidar (atestar) e receber o objeto licitado. No presente caso, de opinar tecnicamente, decidir sobre a celebração do termo aditivo e ordenar a despesa.
33. Considera que “devem ser analisadas as competências e a participação exata do Defendente, uma vez que, pelo princípio da segregação de função, os referidos atos não foram praticados pelo mesmo agente público” (p. 22).
34. Em relação ao 1º Termo Aditivo, enfatiza que (p. 24, grifos no original):
A manutenção do primeiro termo aditivo e a posterior celebração do terceiro (peça 91, p. 52-53), que acresceu 6,70% ao item de transporte, pela nova gestão do DLOG/MS, em data posterior à exoneração do Defendente, já seriam suficientes para irrefutavelmente comprovar a necessidade e a devida fundamentação da aprovação da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020, afastando quaisquer irregularidades praticada pelo Defendente.
35. Conclui que “o acréscimo realizado no primeiro aditivo se demonstrou insuficiente para a atividade de transporte”, o que seria comprovado pela Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 153, p.1-5), assinada pelo atual diretor do DLOG, cinco meses após a exoneração do responsável.
36. Afirma que “a SELOG simplesmente ignorou todos os argumentos trazidos na Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 153, p.1-5) e no respectivo Parecer Jurídico da CONJUR/MS, não enfrentando o embasamento técnico-jurídico, que motivou a celebração do 3º Termo Aditivo”, havendo se limitado a afirmar (p. 25):

A celebração do 3º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 constitui fato novo, cujo exame não está abrangido no presente ponto da oitiva. Considerando a necessidade de imprimir celeridade processual a esta Representação, classificada como de interesse do Congresso Nacional, e tendo em vista a possibilidade de autuação de apartado, na forma de Representação de iniciativa desta Selog, caso venham a ser vislumbrados indícios de irregularidades nos atos praticados, conclui-se, por ora, pelo simples registro da informação, cabendo dar prosseguimento à análise da manifestação do Ministério da Saúde a respeito da celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018.

37. *Assinala, com vênias de estilo, que se uma nova Nota Técnica foi elaborada, após a exoneração do responsável, ratificando a Nota Técnica por ele aprovada e reconhecendo a necessidade de acréscimo do quantitativo, “a legalidade do aditivo exposto pela CONJUR/MS, a comprovação da vantajosidade econômica, os impactos da pandemia COVID-19 sobre o contrato”, não haveria necessidade de **“oitiva do Defendente sobre a adequabilidade do Primeiro Termo Aditivo”** (p. 25-26).*

38. *Transcreve excerto da referida Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 153, p.1-5), repisando que essa foi elaborada pela nova gestão do DLOG, em que destaca a seguinte conclusão: “**é vantajoso para a Administração Pública o acréscimo de 6,701030927% sobre o valor total do Contrato 59/2018, a ser utilizado no item 1 – Transporte...** a fiscalização do Contrato 59/2018 encaminha esta demanda para apreciação, **com a urgência que o caso requer**” (p. 26, grifos no original).*

39. *Considera que a utilização da expressão **“com a urgência que o caso requer”** pela nova gestão do DLOG demonstraria haver, de parte da Selog, “um viés equivocado de que os assuntos eram tratados em benefício da contratada, e não, visando o interesse público e para que não ocorresse solução de continuidade ou realização de despesas a descoberto” (p. 26).*

40. *Em relação ao 3º Termo Aditivo, aponta, ainda, que (p. 27):*

Se realmente fosse verificada qualquer irregularidade nessas informações, a SELOG se pronunciaria e o próprio Ministro Relator concederia medida cautelar suspendendo os efeitos do Primeiro Termo Aditivo e não permitiria a assinatura do 3º Termo, medida que foi adotada em relação ao 2º Termo Aditivo.

41. *No que se refere à ausência de motivação para o acréscimo realizado de R\$ 88.750.000,01, uma vez que se considerou haver, ao final de outubro de 2020, um saldo contratual de R\$ 67.484.909,14, quando o saldo realmente existente seria de R\$ 80.635.416,85, afirma que “o saldo do contrato não guarda relação com os quantitativos necessários à prestação de serviço” (p. 27), pois o que se pretendia “era o acréscimo de 25% dos **quantitativos**” (p. 27, grifos no original).*

42. *Considera que a Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 153, p.1-5) “demonstrou que os quantitativos, e por consequência, o saldo do contrato era insuficiente para a demanda do Ministério” (p. 28).*

43. *Com relação à ausência de consideração da cláusula contratual de reajuste para fins de estimar o efetivo saldo e a necessidade de aditivo, considera haver “um evidente equívoco entre a necessidade de aumento do quantitativo contratado com o saldo disponível do contrato”, pois o objeto do 1º Termo Aditivo era “acrescer os quantitativos em 25%, que obviamente repercutiria no valor final do contrato, como consequência”, assinalando, porém, que aplicar o reajuste consiste em **“acréscimo de valor, sem, contudo, acrescer quantitativo do item licitado”** (p. 28, grifos no original); assim, a efetivação do reajuste “não alteraria os quantitativos disponíveis a serem contratados, o que impediria a contratação do item transporte” (p. 28).*

44. *Conclui que (idem):*

Logo, a lógica utilizada pela Unidade Técnica é totalmente equivocada, pois considerada [sic] que se aumentado o valor do saldo do contrato, devido ao reajuste, estaria se aumentando os quantitativos, o que evidentemente é um erro. O mesmo quantitativo permanece, sendo que o seu valor unitário passará a ter um valor maior, impactando no saldo do contrato.

45. *No que se refere à não submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, havendo simples juntada aos autos de “Manifestação Jurídica Referencial”, datada de 23/12/2014, afirma que sua competência “se esgotava na emissão da Nota Técnica, não sendo de sua responsabilidade a instrução de todo o processo e a verificação final dos documentos para a elaboração do Termo Aditivo” (p. 29), sendo de responsabilidade de quem “recebe o processo totalmente instruído, verificar se todos os documentos necessários à celebração do termo aditivo estão presentes, quando submetido à sua assinatura” (idem).*

46. *Considera que não possa ser responsabilizado pelo “simples fato de ter participado da cadeia casual do processo, com a mera participação na fase inicial”, que consistiria na elaboração da Nota Técnica, “que tem um trâmite vertical e transversal até chegar a autoridade competente por verificação da regular instrução do processo e a assinatura do Termo Aditivo” (ibidem).*

47. *Afirma que não era de sua competência a “homologação da instrução processual e a conferência de documentos” (p. 29).*

48. *Aduz que, quando da elaboração do 3º Termo Aditivo, “o Parecer Jurídico elaborado pela CONJUR/MS atestou a legalidade do aditamento ao contrato, com todos [os] fundamentos semelhantes ao que ocorreu na celebração do 1º Termo Aditivo” (idem).*

49. *Com relação ao fato de haver indicado justificativas para o acréscimo de fatos anteriores à celebração do contrato e já de conhecimento da Administração (transferência de armazéns e campanha de imunização da influenza) e por não haver demonstrado o alegado impacto decorrente da pandemia Covid-19, afirma que (p. 30-31):*

a) a transferência dos armazéns do Rio de Janeiro para São Paulo impactou o contrato em R\$ 16.845.883,53;

b) a atividade de transferência foi prevista, mas não foi quantificada na fase de planejamento e elaboração do TR;

c) o responsável não participou da fase de planejamento e elaboração do TR;

d) o transporte de itens para o combate à COVID-19 até a data de assinatura da Nota Técnica 3, havia sido quantificado no valor de R\$ 32.492.771,95 (9,15% do total do item transporte);

e) a atuação conjunta das Forças Armadas no combate ao COVID-19 não era regra no transporte de insumos e equipamentos, não podendo assim ser considerada no planejamento a médio e longo prazo pela Coordenação-Logística;

f) a própria Selog reconheceu o impacto da COVID-19 em reunião com a nova gestão do DLOG, em 8/12/2022;

g) a campanha da Vacina Influenza, mesmo constando no calendário nacional de vacinação e não sendo um fato atípico, foi considerada relevante para solicitação do aditamento de 25% do contrato devido ao fato de, sendo apenas um item do Programa Nacional de Imunização, ter custado R\$ 5.798.647,20 em 2019 e R\$ 7.412.596,02 em 2020, totalizando R\$ 13.211.243,22 no biênio (3,72% do total do item transporte);

h) todas essas despesas correspondiam, à época, a 17,62% do total do item transporte, que somadas aos outros serviços já prestados pela Operadora Logística contratada somavam 81% do total dos serviços prestados, conforme pode ser verificado nos itens 2.6 e 3.1 da Nota Técnica 3/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 11, p.1-6);

i) a não realização do 1º TA resultaria na interrupção “de toda atividade logística de insumos estratégicos do MS”, entendimento “ratificado pela Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pela nova gestão do DLOG”.

50. *Considera necessário repetir, “até não poder mais”, que a atual gestão do DLOG firmou o 3º TA, o que corrobora “a necessidade de o 1º termo aditivo ter sido celebrado de forma assertiva” (p. 31).*

51. *Com relação à ausência de demonstração da permanência de vantajosidade dos preços contratados, visto que baseada em uma única cotação de preços obtida junto a potencial fornecedor, considera que na Nota Técnica 3/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 11, p.1-6) ficam evidentes “todos os esforços envidados pela CGLOG e o cumprimento fiel ao que prescreve a Instrução normativa 73, de 5 agosto de 2020, que versa sobre pesquisa de preços” (p. 32).*

52. *Afirma que foi realizada “ampla pesquisa”, mas que, diante da “complexidade e singularidade do contrato, obviamente que o banco de dados do Governo Federal não apresentou resultado favorável à pesquisa” (idem).*

53. *Aduz que foram remetidos pedidos de cotação a quinze potenciais fornecedores, mas somente uma empresa apresentou cotação.*

54. *Considera que não poderia ser-lhe exigida conduta diversa, pois a “inércia e o protelamento das medidas administrativas, certamente, decorreriam em decisões piores, como a execução do contrato a descoberto, e hoje, o Defendente estaria sendo responsabilizado por isso” (p. 33).*

55. *Assinala que a Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 153, p. 1-5), elaborada pela atual gestão do DLOG, “ratificou categoricamente a vantajosidade dos preços praticados no Contrato 59/2018, celebrando o 3º Termo Aditivo” (p. 33).*

56. *Reitera, em seguida, o que considera ser um “entendimento contraditório da Unidade Técnica – SELOG”, que teria anuído com a argumentação expendida na Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS e não se pronuncia contrariamente à assinatura do 3º TA, ao passo que, em relação à Nota Técnica 3/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, atribui suposta conduta irregular na formalização do 1º TA.*

57. *Apresenta “tabela-resumo” reproduzida a seguir, que demonstraria não ter havido violação das normas legais indicadas na Instrução da Selog em relação ao 1º TA (p. 36-37):*

58. ...

59. *Afirma que “ninguém, por força do princípio da culpabilidade, pode ser responsabilizado apenas por ter participado da cadeia causal do processo, ainda que tenha ocorrido um prejuízo ou dano ao interesse público” (p. 46), concluindo que para que um agente público “seja responsabilizado pessoalmente, é preciso que tenha atuado com dolo (intenção) ou com culpa grave, nos exatos termos do disposto no art. 28 do Decreto-Lei 4.657/42 e do art. 5º da Lei 14.133/21”, assinalando que (p. 47):*

E culpa grave é grave negligência, grave imprudência ou grave imperícia. Divergência de interpretação de lei ou de cláusulas do contrato não pode caracterizar culpa grave, a não ser que a interpretação dada seja insustentável sob o ponto de vista jurídico.

Como exposto ao longo de toda defesa, o Defendente agiu com diligência e a sua participação no 1º Termo Aditivo foi semelhante ao da nova gestão do DLOG/MS, ao celebrar o 3º Termo Aditivo, que foi acompanhado pari passu pela SELOG, com realização de reunião virtual, e pelo Ministro Relator.

60. *Ao final, foi anexada “tabela de glosas” que teriam ocorrido “no período de exercício do cargo pelo Defendente”, que totalizariam R\$ 25.212.042,40 (p. 52-54).*

Análise:

61. De início, cabe refutar a alegação de que esta Selog teria proposto, em relação ao Contrato 59/2018, “a rescisão contratual e a realização de um novo procedimento licitatório, como posto na Instrução da Unidade Técnica” (peça 227, p. 17), vez que não há qualquer proposição nas apreciações anteriores desta Selog (peças 13 a 15, 22 a 24, 96 a 98, 172 a 174 e 236 a 238) em que se tenha sequer cogitado determinar ao Ministério da Saúde que rescindisse o Contrato 59/2018.

62. Tampouco merecem acolhida as alegações de que a assinatura do 3º Termo Aditivo consistiria em necessária validação do 1º Termo Aditivo e, especialmente, a de que esta Selog, em alegado “comportamento contraditório”, teria, “anuído” com o teor da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6) quando da celebração do 3º Termo Aditivo, “com ciência do Ministro relator, fundamentadas na Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 154, 1-5), que traziam [sic] os mesmos argumentos constante da Norma aprovada pelo Defendente” (peça 227, p. 8).

63. Conforme expresso claramente em excerto da instrução transcrito nas próprias razões de justificativa apresentadas (peça 172, p. 9, grifou-se):

18. A celebração do 3º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 constitui fato novo, cujo exame não está abrangido no presente ponto da oitiva. Considerando a necessidade de imprimir celeridade processual a esta Representação, classificada como de interesse do Congresso Nacional, e tendo em vista a possibilidade de autuação de apartado, na forma de Representação de iniciativa desta Selog, caso venham a ser vislumbrados indícios de irregularidades nos atos praticados, conclui-se, por ora, pelo simples registro da informação, cabendo dar prosseguimento à análise da manifestação do Ministério da Saúde a respeito da celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018.

64. Resta claro, portanto, que a simples descrição dos atos praticados pela nova gestão do DLOG/MS, que resultaram na celebração do 3º Termo Aditivo, efetuada nos parágrafos 11 a 17 da instrução à peça 172, não constitui anuência ou concordância desta Selog com tais atos, vez que bem pontuada a possibilidade de “autuação de apartado, na forma de Representação de iniciativa desta Selog, caso venham a ser vislumbrados indícios de irregularidades nos atos praticados” (peça 172, p. 9).

65. O que não se pode admitir é a evocação de atos praticados após o período de gestão do responsável, e que ainda se encontram sob escrutínio, com a pretensão de que possam constituir forma oblíqua de validação dos atos por ele praticados anteriormente.

66. Ora, ao praticar o ato administrativo, in casu, haver aprovado a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), e, ato contínuo, requerer a formalização do 1º Termo Aditivo para acréscimo em 25% do item 1 – Transporte do Contrato 59/2018, elevando o valor do contrato em **R\$ 88.750.000,01**, o responsável, por certo, não detinha faculdades premonitórias que o permitissem antecipar que seu ato viria a ser posteriormente “validado” por um 3º Termo Aditivo, então inexistente e sequer cogitado. Por lógico, a posterior celebração do 3º Termo Aditivo em nada influiu na tomada da decisão adotada pelo responsável ao praticar o ato administrativo.

67. Se a cada indício de nova possível irregularidade no Contrato 59/2018, no qual se acumulam diversos e que são objeto de análise nos TC 037.065/2019-0 – ACOM, TC 044.607/2021-0 – MON e TC 1.805/2022-3 – REPR, todos em tramitação no TCU, fosse este processo paralisado para a inserção de novos questionamentos, sua conclusão se prorrogaria de modo injustificável e por prazo indeterminado.

68. Nada há de contraditório, portanto, na opção feita por esta Selog de, seguindo a prática

processual adotada pelo TCU, restringir a análise ao exame de regularidade dos atos que constituem o objeto deste processo, que em nada impede o pertinente exame de atos subsequentes e de outros atos correlatos, caso necessário, em processos especificamente autuados para tal fim.

...

69. *O ato administrativo requer motivação, enunciada de forma consistente, explícita e clara que informe, de modo plausível, as razões que embasam a decisão de praticá-lo. Cabe, portanto, perquirir os motivos alegados pelo responsável que justificariam o acréscimo de **R\$ 88.750.000,01** ao Contrato 59/2018.*

70. *O responsável alega que considera afastada a “responsabilidade por dimensionamento equivocado dos quantitativos” (peça 227, p. 8). No entanto, não há qualquer comprovação de que, em relação aos serviços de transporte, ou mesmo aos serviços de armazenagem, teria havido o alegado “dimensionamento equivocado dos quantitativos” (peça 227, p. 8).*

71. *Também alega que haveria “um evidente equívoco entre a necessidade de aumento do quantitativo contratado com o saldo disponível do contrato”, pois o objeto do 1º Termo Aditivo era “acrescer os quantitativos em 25%, que obviamente repercutiria no valor final do contrato, como consequência” e que a simples concessão de reajuste “não alteraria os quantitativos disponíveis a serem contratados, o que impediria a contratação do item transporte” (peça 227, p. 28).*

72. *Declaradamente, o 1º TA deveria ter por finalidade o acréscimo quantitativo, ou seja, o aumento dos quantitativos inicialmente fixados, que também resultaria em aumento do valor final do contrato. Porém, em nenhum momento o responsável estabeleceu qualquer distinção entre os diversos itens de serviço de transporte, limitando-se a encaminhar proposição de aplicação de aumento linear de 25% sobre o valor inicial do conjunto dos serviços do grupo “1 - Transporte”.*

73. *Tanto foi assim que a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), aprovada pelo responsável, em que foi proposto o 1º Termo Aditivo, não detalha as quantidades estimadas nos diferentes subitens dos serviços de transporte e, tampouco, a execução física dos serviços então já realizados, não havendo sido realizada a atualização da planilha de custos e preços que fundamentou o valor do Contrato 59/2018 e a proposta da contratada.*

74. *Assim, a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6) limitou-se a indicar que o valor então considerado como saldo contratual seria insuficiente para a continuidade da execução dos serviços.*

75. *Ou seja, não foi realizada qualquer análise técnica intrínseca que resultasse em conclusão de necessária majoração em todos os itens na mesma proporção, pois não houve exposição detalhada sobre os quantitativos que foram acrescidos por meio do 1º Termo Aditivo. As informações referentes aos quantitativos e preços unitários são importantes para mitigar o risco de ocorrência de “jogo de planilha”, que pode gerar desequilíbrio econômico-financeiro na contratação. Assim, se teria simplesmente assumido que todos os itens teriam sido igualmente impactados pelo ora alegado “dimensionamento equivocado dos quantitativos” ou pelas outras “situações que impactaram a execução do contrato”.*

76. *Logo, não há sentido lógico em afirmar que “o saldo do contrato não guarda relação com os quantitativos necessários à prestação de serviço” (peça 227, p. 27), pois, se o que se pretendia “era o acréscimo de 25% dos **quantitativos**” (peça 227, p. 27, grifos no original), para fins do aditamento somente foi considerado o saldo contratual, não havendo qualquer análise quanto aos “quantitativos necessários à prestação de serviço”.*

77. *Tal forma de gerir o contrato parece reproduzir práticas irregulares já observadas em anterior contratação da mesma Voetur/VTCLLOG para o transporte de ICS, Contrato 311/2010, quando os gestores do Ministério da Saúde, partindo da premissa de que se tratava de “contrato*

estimativo, de difícil mensuração e que poderia ultrapassar o limite estimado por se tratar de insumos de saúde”, simplesmente assumiam que não havia limite contratual estabelecido para a execução de despesas, resultando em recorrentes e sucessivas extrapolações do saldo contratual, uma vez esgotadas as possibilidades legais de acréscimo por aditivos, com pagamentos posteriores sendo abatidos do saldo de contratos subsequentes, invariavelmente efetuados por dispensa de licitação (peça 96, p. 61), ou pagos mediante reconhecimento de dívidas.

78. Tais irregularidades foram constatadas no TC 029.384/2015-0 – Relatório de Auditoria, em que já se encontra concluída a análise das razões de justificativa apresentadas pelos gestores e fiscais de contrato do Ministério da Saúde. O processo encontra-se aguardando pronunciamento do gabinete do Ministro Relator.

79. Ainda para justificar o acréscimo de 25% ao grupo 1 – Transporte, a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde alegou na Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020, aprovada pelo responsável, que a execução contratual teria sido impactada pelas seguintes situações: transferência dos armazéns; campanha de imunização da influenza nos anos de 2019 e 2020 e a pandemia COVID-19 (peça 11, p. 1-5).

80. Porém, não resta evidente a presença dos elementos alegados para motivar o acréscimo de 25% no item 1 – Transporte, tendo em vista que (peça 13, p. 5, grifou-se):

*...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).

81. O responsável alega que a transferência dos armazéns do Rio de Janeiro para São Paulo impactou o contrato em R\$ 16.845.883,53, sem apresentar, contudo, de que forma teria sido calculada tal cifra. Também afirma, sem qualquer comprovação, que a atividade de transferência foi prevista, mas não foi quantificada na fase de planejamento e elaboração do TR, do qual ele não participou.

82. De fato, o responsável não participou da fase de planejamento da contratação e elaboração do TR, mas, tampouco está sendo questionado por isso. No entanto, na condição de agente gestor do Contrato 59/2018, condição declarada pelo próprio responsável em suas razões de justificadas apresentadas à peça 227, p. 13 e p. 15, cabia-lhe conhecer as disposições contratuais e os serviços já executados e aqueles ainda a serem executados pela contratada, uma vez que era de sua responsabilidade elaborar a previsão orçamentária para o exercício subsequente, incluindo os serviços em execução, bem como acréscimos ou supressões, submetendo a estimativa à unidade competente para consolidar a proposta orçamentária do Ministério, conforme dispõe o artigo 4º, inciso XVI, da [Portaria 78 GM, de 16 de janeiro de 2006](#).

83. Ainda que se viesse a considerar, apenas por hipótese, que a transferência dos armazéns do Rio de Janeiro para São Paulo tenha sido uma despesa “prevista, mas não quantificada”, ela não

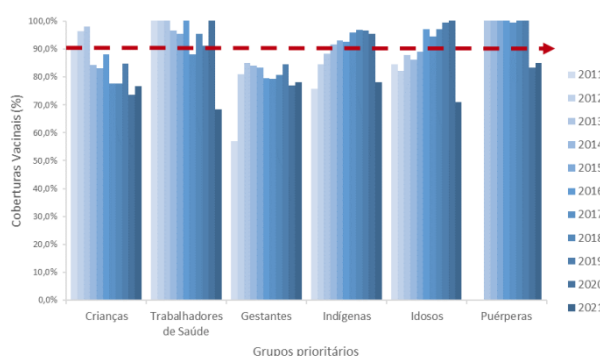
teria o efeito de impactar todos os demais subitens de transporte de modo a justificar um acréscimo linear de 25% em todos os itens.

84. Cabe observar que o grupo 1 – Transporte subdivide-se em seis itens de serviço: 1.1) Modal aéreo; 1.2) Modal rodoviário; 1.3) Emissão de conhecimento; 1.4) Reentrega multimodal; 1.5) Ad valorem - aéreo e 1.6) Ad valorem – rodoviário. O valor do frete é variável, dependendo dos pontos de origem e destino e do peso da carga transportada. Na utilização do modal aéreo, incidem taxas de coleta/entrega, compostas por um valor fixo por quilo. Tais taxas não incidem sobre o transporte realizado pelo modal rodoviário. Há, ainda, previsão de taxa de redespacho, também composta por um valor fixo por quilo, em caso de coleta e/ou entrega no interior, ou seja, excetuadas as capitais e suas respectivas regiões metropolitanas. Apenas quando solicitado pelo Ministério da Saúde, poderá haver incidência da “taxa de urgência/emergência”, nos casos em que a entrega deva ser feita em até 24 horas após a retirada em qualquer dos pontos de coleta.

85. Por fim, o valor do frete rodoviário pode variar de acordo com a forma como seja acondicionada a carga: em veículo fechado – FTL (Full Truck Load) ou por carga fracionada – LTL (Less than Truck Load) de acordo com o disposto no item 5 do Termo de Referência (peça 88, p. 30), a contratação buscava a “otimização da carga nos caminhões (mais caminhões FTL e menos LTL)”, evidenciando que o transporte terrestre por veículo fechado deveria ser priorizado sempre que possível, por se tratar de alternativa que, em regra, é mais favorável para Administração, pelos custos e prazo de entrega que tendem a ser menores. Porém, como foi constatado no TC 001.805/2022-3 – REPR, à peça 29, p. 5, essa diretriz foi ignorada pelos gestores do Contrato 59/2018, desde o início da execução e ao longo do período de gestão do responsável, o que onerou indevidamente os custos de transporte, impactando o saldo contratual.

86. Em relação à campanha da Vacina Influenza, alegou-se em favor do responsável que, mesmo constando no calendário do nacional de vacinação e não sendo um fato atípico, foi considerada relevante para solicitação do aditamento de 25% do contrato devido ao fato que, sendo apenas um item do Programa Nacional de Imunização, teria custado R\$ 5.798.647,20 em 2019 e R\$ 7.412.596,02 em 2020, totalizando R\$ 13.211.243,22 no biênio (3,72% do total do item transporte).

87. No entanto, o custo declarado não atribui caráter “atípico” ao fato, em realidade previsível, já que recorrente desde 1999 e, de forma ininterrupta, pelo menos, nos anos de 2011 a 2021, conforme se verifica na figura abaixo, publicada pelo próprio Ministério da Saúde no [Informe Técnico sobre a 24ª Campanha Nacional de Vacinação contra a Influenza](#) (página 9):



Fonte: localizaus.saude.gov.br, *Dados de 04/02/2022.

88. O Informe Técnico, atualizado em 23/3/2022, registra que, em 2021, ano de pandemia pela COVID-19, nenhum grupo apresentou valores iguais ou acima da meta de cobertura vacinal (CV), que era de 90%. No Brasil a cobertura vacinal (CV) total foi de 72,8%. O grupo que apresentou maior CV foi o de puérperas com 85,1%, seguido dos povos indígenas (78,2%), e pelas gestantes

(78%) e o menor desempenho alcançado foi para o grupo de trabalhadores da saúde com 68,4%, conforme demonstrado na figura reproduzida no parágrafo antecedente.

89. O que se verificou, portanto, foi uma redução e não um aumento da vacinação em 2021, o que seria explicado pela exclusão naquele ano do grupo etário de 55 a 59 anos de idade, que deixou de fazer parte da população-alvo para a vacinação.

90. No entanto, teria havido um significativo acréscimo das doses de vacinas influenza aplicadas nos anos de 2019 e 2020, conforme se verifica na tabela abaixo, também extraída do [Informe Técnico sobre a 24ª Campanha Nacional de Vacinação contra a Influenza](#) (página 10):

Tabela 1. Número de doses aplicadas de vacina influenza por faixa etária, Brasil, 2011 a 2021*.

Faixa etária/Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
6m < 2 anos	3.978.931	5.869.702	4.282.013	4.554.127	5.701.497	5.882.685	5.184.430	5.015.922	5.377.493	5.386.805	5.758.141
2 a < 9	116.451	127.555	3.253.474	7.348.555	7.266.969	8.123.423	7.439.570	7.840.814	10.985.189	9.067.987	11.383.401
9 a 19	608.246	646.542	2.138.806	2.216.661	2.121.202	2.584.388	3.213.193	2.926.436	38.613.030	4.412.997	6.643.034
20 a 29	1.589.310	1.631.037	2.917.372	3.140.572	3.062.560	3.399.799	4.045.493	3.947.418	4.708.116	5.502.393	5.866.787
30 a 39	1.269.654	1.376.226	2.960.952	3.313.846	3.383.815	3.901.098	4.996.506	4.929.304	5.979.749	7.243.460	6.798.700
40 a 49	684.883	757.895	2.459.378	2.791.727	2.852.358	3.320.427	4.330.709	4.235.652	5.381.448	6.717.932	6.354.375
50 a 59	370.290	419.020	2.633.775	2.961.122	3.166.301	3.663.001	4.525.965	4.913.610	5.614.620	10.117.407	7.619.029
60 a 64	5.252.488	5.280.379	5.756.659	5.510.353	5.732.530	6.182.802	5.867.590	5.961.164	6.066.790	7.730.205	6.219.715
65 a 69	3.902.562	4.027.462	4.389.577	4.301.436	4.488.859	4.998.140	4.885.154	5.026.208	5.074.737	6.144.872	5.180.318
70 a 74	3.036.475	3.150.635	3.401.946	3.379.062	3.441.381	3.736.585	3.674.741	3.904.683	3.921.397	4.646.803	4.161.504
75 a 79	2.116.991	2.223.020	2.420.251	2.430.149	2.540.117	2.710.798	2.667.002	2.698.571	2.809.460	3.232.519	2.985.031
≥ 80	2.091.357	2.232.475	2.406.335	2.358.496	2.442.236	2.651.673	2.661.227	2.705.777	2.890.366	3.468.382	2.919.252
Total	25.017.638	27.741.948	39.020.538	44.306.106	46.199.825	51.154.819	53.491.580	54.105.558	97.424.414	73.671.762	71.889.287

Fonte: localizassus.saude.gov.br, *Dados de 04/02/2022.

91. Ainda que se viesse a reconhecer a expressiva variação ocorrida nos anos de 2019 e 2020, destacada na tabela acima, ela não teria o efeito de impactar todos os demais subitens de transporte e, tampouco, os demais insumos a serem transportados, de modo a justificar um acréscimo linear de 25% em todo o grupo de itens de serviço de transporte.

92. Cabe assinalar, porém, que há expressiva disparidade entre os números de doses aplicadas em 2019, quando se compara os dados divulgados no [Informe Técnico sobre a 24ª Campanha Nacional de Vacinação contra a Influenza](#) com os dados publicados pelo Ministério da Saúde na plataforma [SIPNI](#) – Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunizações do Datasus, criado em 1993 e que possui dados consolidados de acesso público e embasa os índices oficiais de cobertura vacinal no Brasil, conforme se verifica no quadro a seguir:

Vacinação influenza			
Total de doses aplicadas no ano	Informe Técnico / LocalizaSus	SIPNI	Diferença
2019	97.424.414	62.670.668	-34.753.746

93. Cogitou-se, a princípio, que tal divergência decorreria de não estar incluído na totalização do SIPNI o número de doses aplicadas em indivíduos que não integram nenhum dos grupos prioritários. Contudo, em resposta a consulta realizada pelos Auditores, o Ministério da Saúde esclareceu que os dados registrados no SIPNI abrangem toda a população vacinada.

94. Reproduz-se a seguir a consulta realizada ao Ministério da Saúde e as respostas obtidas (peça 268, p. 4-7):

Ao realizar a consulta Vacinação/Relatórios/Campanha Influenza/Doses aplicadas/Visualizar por Estado/Consolidado/Ano 2019/Pesquisar, obtivemos o seguinte resultado:

TOTAL GERAL = 62.670.668

A tabela apresenta uma coluna denominada "Outros Grupos sem Comorbidades". **Necessito esclarecer se essa coluna "Outros Grupos sem Comorbidades" registra os dados dos indivíduos que não integram os "grupos prioritários" e indivíduos com "comorbidades", ou seja, todo o restante da população.**
Resposta: Outros grupos sem comorbidade são considerados a população em geral.

Caso o entendimento não seja esse, qual o conceito de "Outros Grupos sem Comorbidades"?
Resposta: Outros grupos sem comorbidade são considerados a população em geral.

Existe algum outro agrupamento que não está incluído nessa Tabela? Caso positivo, como é possível obter o total de doses aplicadas para todo o conjunto da população no ano?

Resposta: Não há nenhum outro agrupamento, conforme o informe da campanha nacional de vacinação contra influenza de 2019.

95. Ou seja, o SIPNI consolida o total de doses aplicadas, somando-se a primeira e segunda doses e dose única, abrangendo não apenas os chamados "Grupos Prioritários", mas toda a população em geral.

96. Porém, o [Informe Técnico sobre a 22ª Campanha Nacional de Vacinação contra a Influenza](#) (peça 268, p. 48-77), publicado pelo Ministério da Saúde, registra à página 9 (p. 56) que: "No ano de 2019 foram registradas 9,4 milhões de doses nos diferentes grupos com comorbidade, correspondendo a 17% de todas as doses registradas na campanha (54,4 milhões de doses)".

97. Ao se confrontar as informações publicadas pelo Ministério da Saúde nos últimos três anos, constata-se que há variações e discrepâncias dos dados consolidados de um ano para outro, conforme evidenciado na tabela abaixo:

Vacinação influenza			
Total de doses aplicadas no ano	Informe Técnico – 24ª Campanha Nacional de Vacinação (2022)	Informe Técnico – 23ª Campanha Nacional de Vacinação (2021)	Informe Técnico – 22ª Campanha Nacional de Vacinação (2020)
2019	97,4 milhões	62,7 milhões	54,4 milhões
2020	73,7 milhões	73,7 milhões	67,7 milhões*

Fonte: Ministério da Saúde/Secretaria de Vigilância em Saúde/Departamento de Imunização e Vigilância de Doenças Transmissíveis/Coordenação Geral do Programa Nacional de Imunizações. (*) Meta estabelecida para a campanha de vacinação de 2020.

98. Ou seja, segundo o próprio Ministério da Saúde, ao fazer em 2020 a avaliação de desempenho da 22ª Campanha de Vacinação contra Influenza em 2019, o número total de doses aplicadas naquele ano não teria sido 97,4 milhões, conforme divulgado pelo Informe Técnico – 24ª Campanha Nacional de Vacinação (2022); mas algo oscilando entre 62,7 milhões, conforme consta no SIPNI, e 54,4 milhões de doses, número bem próximo às 54 milhões de doses aplicadas em 2018 (peça 268, p. 86), indicando que teria havido estabilidade e não substancial aumento de 2018 para 2019.

99. Já em relação ao ano de 2020, o SIPNI registra que foram aplicadas 55,7 milhões de doses (peça 268, p. 155), ficando, portanto, **abaixo da meta projetada para aquele ano**, que era a aplicação de 67,7 milhões de doses (peça 268, p. 60), o que permite consolidar os seguintes registros de doses aplicadas, conforme dados que, conquanto conflitantes, foram divulgados pelo próprio Ministério da Saúde: 2018 – 54 milhões / 2019 – 54,4 milhões ou 62,7 milhões / 2020 – 55,7 milhões.

100. Logo, considerando serem essas as informações disponíveis ao gestor em 16/12/2020, a expectativa de dispêndios futuros com a campanha da Vacina Influenza, cujos gastos declarados pelo responsável totalizariam R\$ 13.211.243,22 no biênio 2019-2020 (3,72% do total do item transporte), não constitui justificativa plausível para fundamentar o acréscimo de 25% no grupo 1 – Transporte do Contrato 59/2018.

101. A acentuada disparidade entre os dados de vacinação divulgados pelo Ministério da Saúde e os obtidos no SIPNI foi reportada à equipe de auditoria da SecexSaúde que atua no TC 040.655/2021-0 – Relatório de Auditoria Operacional no Programa Nacional de Imunizações, sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

102. Nas razões de justificativa apresentadas, alega-se que “todas essas despesas [transferência de armazéns/campanha de vacinação influenza/pandemia COVID-19] correspondiam à época 17,62% do total do item transporte, que somadas aos outros serviços já prestados pela Operadora Logística contratada somavam um total de 81% do total dos serviços prestados, conforme pode ser verificado nos itens 2.6 e 3.1 da Nota Técnica 3/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 11, p.1-6)” (peça 227, p. 31).

103. Com relação ao alegado impacto da pandemia de COVID-19, o responsável indica que, até a assinatura e aprovação da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), os dispêndios com transporte haviam alcançado o valor de R\$ 32.492.771,95 (9,15% do total do item transporte). Ocorre que tal percentual, mesmo que tomado isoladamente, também não justificaria o incremento linear de 25% nos serviços a serem executados.

104. Tais alegações apenas confirmam que a elaboração da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6) teve por única finalidade pretender justificar o acréscimo de 25% ao item 1 – Transporte do Contrato 59/2018, pelo que o valor global passaria de R\$ 355.000.000,05 para R\$ 443.750.000,06, elevando o valor do Contrato 59/2018 em R\$ 88.750.000,01, sem que houvesse qualquer consideração a respeito dos quantitativos de serviços envolvidos.

105. Alega-se em favor do responsável que a atuação conjunta das Forças Armadas no combate ao COVID19 “**não era regra no transporte de insumos e equipamentos**” e, portanto, não poderia ser considerada no planejamento a médio e longo prazo pela Coordenação-Logística. Tal alegação não merece acolhida.

106. O Ministério da Defesa ativou a [Operação COVID-19, em 20/3/2020, pela qual as Forças Armadas](#) 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 e a Voetur/VTCLLOG de parte considerável dessas atribuições.

107. Logo, não poderia o responsável simplesmente desconsiderar, quando aprovou a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), que havia a disponibilidade de recursos das Forças Armadas para o transporte de insumos necessários ao enfrentamento da pandemia, cujo acionamento se demonstrou decisivo, logo no mês seguinte, por ocasião da crise ocorrida em Manaus (AM), quando o sistema de saúde local entrou em colapso, e para o início da distribuição das vacinas em todo o território nacional.

108. Cabe novamente assinalar, entretanto, que as Forças Armadas já vinham atuando em apoio ao Ministério da Saúde, desde março de 2020, no transporte de insumos críticos de saúde especificamente destinados para o enfrentamento à pandemia (peça 172, p. 10).

...

109. Ainda com relação ao alegado impacto da pandemia para justificar o 1º TA, faz-se

oportuno reproduzir o seguinte excerto da instrução lançada à peça 172, p. 17, grifou-se:

68. Nem mesmo a declaração de emergência em saúde pública, decorrente da pandemia COVID-19, por si só, justificaria o acréscimo pretendido, não havendo sido devidamente demonstrado o alegado impacto de R\$ 32,5 milhões na execução da despesa e não havendo na Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), qualquer estimativa minimamente fundamentada que indicasse o quanto se projetaria gastar com o transporte de ICS para o enfrentamento à pandemia nos exercícios seguintes, ao menos até o término da vigência do Contrato 59/2018, devendo ser apontado que, à época, o Ministério da Saúde já realizara pagamentos indevidos em montante superior a R\$ 18 milhões.

69. Ademais, por razões ignoradas, o Ministério da Saúde não aplicara, até então, a cláusula contratual de reajuste, que independe de haver solicitação da contratada, o que resultaria em imediata elevação do saldo contratual, dado que teria efeitos retroativos a 2019, permitindo aos gestores, ainda que os quantitativos contratados não fossem aumentados, dispor de mais tempo para efetuar projeções atualizadas de gastos futuros e avaliar se mesmo o acréscimo de 25% seria suficiente para atender às necessidades até o encerramento da vigência do contrato, ou se haveria necessidade de realizar nova licitação, em face do esperado aumento do volume de serviços.

70. A ausência de demonstração fundada em elementos objetivos e verificáveis que justificassem o acréscimo pretendido agrava-se pelo fato de a proponente do acréscimo, unidade responsável pela gestão e fiscalização do Contrato 59/2018, haver incorrido em falhas e possíveis irregularidades no acompanhamento da execução contratual que propiciaram a realização de pagamentos indevidos, em montantes expressivos, originados por cobranças abusivas efetuadas pela contratada desde o início da execução do contrato, além de restar evidenciada a incapacidade de a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/SE/MS estabelecer com precisão o saldo contratual realmente existente.

110. Verifica-se que esta Selog não incorreu em qualquer equívoco ao mencionar a possibilidade de reajuste, instituto que, por lógico, não se confunde com o acréscimo quantitativo, apenas já havia evidenciado que a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6) teve por única finalidade pretender justificar a elevação do saldo contratual em R\$ 88.750.000,01, sem que houvesse qualquer consideração a respeito dos quantitativos de serviços envolvidos.

111. Também se alegou em favor do responsável que, durante seu período de gestão, foram efetuadas glosas no montante de R\$ 25.212.042,40 em pagamentos realizados à Voetur/VTCLLOG, havendo relacionado as 27 ocorrências.

112. Cabe assinalar, porém, que dessas 27 glosas, apenas uma ocorreu antes da aprovação da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), sendo a glosa no valor de R\$ 486,5 mil decorrente de perda no transporte de imunobiológicos por excursão de temperatura, havendo a contratada sido notificada em 11/9/2020 (peça 227, p. 53-54).

113. As glosas mais expressivas, não relacionadas a ocorrências de perdas, avarias e extravios ou discrepâncias no inventário, são indicadas no quadro a seguir:

Processo - SEI	Data de Notificação	Motivo	R\$
25000.051390/2021-40	06/04/2021	Pagamentos a maior feitos à VTC Operadora Logística	R\$ 450.842,97
25000.051390/2021-40	06/04/2021	Pagamentos a maior feitos à VTC Operadora Logística.	R\$ 420.842,97

25000.056887/2021-54	14/04/2021	Valores pagos a mais à VTC - 1ª pauta vacina COVID-19 - janeiro 2021	R\$ 2.990.094,54
25000.057570/2021-35	15/04/2021	Cobrança de taxa de urgência/emergência indevida.	R\$ 5.352.606,00
25000.057698/2021-07	15/04/2021	Valores pagos a mais à VTC - 2ª pauta vacina COVID- janeiro 2021	R\$ 1.713.991,69
25000.074310/2021-24	18/05/2021	Pagamentos indevidos feitos à VTC Operadora Logística - distribuição das vacinas utilizadas no combate à COVID-19 (3ª pauta - janeiro de 2021).	R\$ 66.891,63
25000.082076/2021-17	01/06/2021	Taxa de redespacho indevida.	R\$ 10.966.293,00
TOTAL			R\$ 21.961.562,80

114. Todas as ocorrências acima relacionadas dizem respeito a pagamentos indevidos realizados à Voetur/VTCLLOG durante o período de gestão do responsável. Conquanto não se possa estabelecer uma direta relação de causa e efeito entre a aparente intensificação das ações de fiscalização sobre os pagamentos relativos ao Contrato 59/2018, a partir de abril de 2021, há uma inegável correlação com a iminente instalação da CPI da COVID pelo Senado Federal.

115. A leitura do requerimento de criação da CPI da COVID – [REQ 1372/2021](#), de 2/3/2021, que, posteriormente, também passou a ser chamada de CPI da Pandemia, ocorreu no dia 13/4/2021 (peça 268, p. 224-227), em razão da concessão de medida liminar pelo Ministro do STF Luís Roberto Barroso, na qual determinou ao Presidente do Senado Federal, em 8/4/2021, no âmbito do [MS 37760](#) (peça 268, p. 228), a adoção das providências necessárias à criação e instalação de comissão parlamentar de inquérito.

116. Porém, o primeiro requerimento para instalação da CPI, [REQ 1371/2021](#) (peça 268, p. 229-234), já havia sido protocolado em 4 de fevereiro daquele ano.

117. A [CPI da Pandemia](#) foi instalada, em 27/4/2021, com a seguinte finalidade (grifou-se):

Apurar, no prazo de 90 dias, as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados; e as possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, se valendo para isso de recursos originados da União Federal, bem como outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais, no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade originada pela Pandemia do Coronavírus "SARS-CoV-2", limitado apenas quanto à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à Pandemia da Covid-19, e excluindo as matérias de competência constitucional atribuídas aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

118. Logo, havia a expectativa de a gestão do Ministério da Saúde, especialmente quanto às

licitações e contratos, vir a ser objeto de investigação pelo Senado Federal, desde a apresentação do primeiro requerimento de instalação da CPI em fevereiro de 2021.

119. Alegou-se em favor do responsável que o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) “**não foi convocado a depor na CPI**” (peça 227, p. 11, grifos no original). Entretanto, a CPI da Pandemia aprovou dois requerimentos para que o responsável prestasse depoimento.

120. Em 23/6/2021, a [CPI da Pandemia](#) aprovou o Requerimento 151/2021 para convocar o responsável a prestar depoimento e o Requerimento 905/2021 para obter junto aos órgãos competentes a transferência de seus sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático (peça 268, p. 235-250).

121. Dois dias depois, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), por intermédio da Advocacia Geral de União, ingressou no Supremo Tribunal Federal com mandado de segurança – [MS 38020](#), com pedido de liminar, contra ato praticado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (CPI-Pandemia), consistente na determinação de quebra de sigilo telefônico, telemático, fiscal e bancário do impetrante, diante da aprovação do Requerimento 905/2021 (peça 238, p. 251-364). O pedido de liminar foi deferido em 1º/7/2021, havendo suspenso a eficácia da aprovação do Requerimento 905/2021.

122. O segundo requerimento para convocação do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) para prestar depoimento foi o Requerimento 1180/2021, aprovado em 3/8/2021 (peça 268, p. 365-366). No entanto, o prazo final para conclusão dos trabalhos venceria em 7/8/2021.

123. Mesmo com a prorrogação do prazo final para 5/11/2021, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) não viria a ser convocado a depor, situação que ocorreu com outras 75 pessoas cuja convocação para depor fora aprovada, mas, possivelmente em razão da aproximação do prazo final para conclusão dos trabalhos ou por outras razões de ordenação dos trabalhos, os depoimentos não foram colhidos.

124. As glosas decorrentes de pagamentos indevidos realizados à Voetur/VTCLLOG efetuadas pelo responsável, como visto, somente surgiram ante a iminente instalação da CPI da Pandemia.

125. Conforme assinalado em instrução precedente (peça 172, p. 15), o Ministério da Saúde informou, em sede de oitiva realizada após a exoneração do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), haver aplicado glosas decorrentes de achados em procedimentos de auditoria interna realizados em 2021, nos quais constatou que, desde o início do contrato e durante o período de gestão do responsável, a contratada efetuara cobranças indevidas de taxas de redespacho e taxa de emergência, além de diversas ocorrências de descumprimento de obrigação contratual na entrega de pedidos emergenciais, que foram entregues fora do prazo de 48 horas, cujos pagamentos foram realizados indevidamente pelo Ministério da Saúde.

126. Em manifestação, datada de 2/12/2021 (peça 145, p. 6-10), o Ministério da Saúde informou que ainda precisava realizar auditoria nas planilhas de pagamento de 2018, 2019 e 2020, pois “a VTC Operadora Logística, por vezes, faturou valores diferentes do pactuado na planilha de preços apresentadas na licitação” (peça 145, p. 9).

127. Posteriormente, em 16/2/2022, o Ministério da Saúde informou que realizara auditoria interna nos pagamentos destinados à Voetur/VCTLOG no âmbito do Contrato 59/2018. Até então, o Ministério da Saúde registrara que o montante de glosas efetuadas atingira “**R\$ 73.787.927,94, atualizado até a 1ª quinzena de novembro de 2021**”, sendo tal montante referente, apenas, aos pagamentos relativos ao exercício de 2021, estando ainda pendentes de verificação os exercícios 2018, 2019 e 2020 (peça 171, p. 2).

128. O total de glosas efetuadas, relativas apenas aos serviços de transporte no período de

março a dezembro de 2021, conforme levantamento efetuado pelo Ministério da Saúde, em atualização enviada ao TCU em maio de 2022, totalizava R\$ 78.648.976,02 (peça 235), valor equivalente a 89% do acréscimo realizado por meio do 1º TA, cabendo novamente assinalar que ainda não foram auditados os pagamentos relativos aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

129. Em nova atualização, encaminhada ao TCU em 16/9/2022, abrangendo os pagamentos realizados no período de março de 2021 a julho de 2022, o montante das glosas efetuadas pelo Ministério da Saúde, relativas apenas aos serviços de transporte, alcançava **R\$ 82.977.278,85** (peça 268, p. 368-372), não havendo sido ainda auditados os pagamentos relativos aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

130. Considerando que o próprio Ministério da Saúde assinalou que desde o início do contrato, a Voetur/VTCLLOG efetuara cobranças indevidas de taxas de redespacho e taxa de emergência e aplicara, posteriormente, indevido reajuste do ad valorem com efeitos retroativos, além de diversas ocorrências de descumprimento de obrigação contratual na entrega de pedidos emergenciais, que foram entregues fora do prazo de 48 horas (peça 44, p. 11), e que, apenas no ano de 2021, tais pagamentos indevidos, em relação aos serviços de transporte, totalizavam **R\$ 78.648.976,02** (peça 235), restando pendentes de apuração os pagamentos relativos aos exercícios de 2018, 2019 e 2020, **conclui-se pela improcedência da alegada possibilidade de exaurimento do saldo contratual para os serviços de transporte que motivou o pleito de acréscimo de 25%, encaminhado pelo responsável, que viria a resultar na celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018.**

131. Logo, em lugar das razões alegadas para propor o acréscimo de 25% sobre o valor original contratado, (transferência de armazéns e campanha de imunização da influenza e impacto decorrente da pandemia Covid-19), **a possibilidade de haver exaurimento do saldo contratual decorreu de falhas graves na gestão e fiscalização do Contrato 59/2018, que propiciaram a realização de pagamentos indevidos à contratada desde o início da execução do contrato e ao longo do período de gestão do responsável.**

132. Alegou-se em favor do responsável que teria buscado formar nova equipe de fiscais do Contrato 59/2018 com “servidores que não viessem da própria Coordenação. Buscou-se profissionais com maior rendimento e, assim sendo, realizou processos seletivos, que ocorreram a nível nacional”, o que resultou na autuação, “por iniciativa do defendente”, do processo SEI 25000.130403/2020-65, “específico para Fiscalização do Contrato” (p. 14, grifou-se). Porém, ambos os fiscais signatários da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), eram servidores lotados em divisões da Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde (DICAL/CGLOG e DIIMP/CGLOG) e, portanto, estavam subordinados ao senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98).

133. ...

134. Alegou-se em favor do responsável a realização de “reuniões quase que diárias” com os fiscais do Contrato 59/2018, “o que pode ser comprovada por mensagens trocadas em grupo do aplicativo Whatsapp” (p. 14). Porém, nada foi apresentado que comprove essa alegada troca de mensagens. Ainda que tenham ocorrido “reuniões quase que diárias” com os fiscais, essas não parecem ter produzido qualquer efeito para impedir a realização de substanciais pagamentos indevidos à contratada e buscar a recuperação desses valores, o que somente passou a ocorrer ante a iminente instalação da CPI da Pandemia.

135. Também foi alegado que “A competência do Defendente na instrução do processo de aditamento ao Contrato 59/2018, se esgotava na emissão da Nota Técnica, não sendo de sua responsabilidade a instrução de todo o processo e a verificação final dos documentos para a elaboração do Termo Aditivo” (peça 227, p. 36-37). Tal alegação não merece acolhida.

136. O responsável atuou como agente gestor do Contrato 59/2018, condição reconhecida por ele próprio, sendo dele a iniciativa de encaminhar a proposta de formalização do 1º TA em nome da unidade gestora do contrato, no caso, o Departamento de Logística em Saúde. Uma vez que agiu como proponente do aditamento, seu ato não pode ser considerado como mera participação na “cadeia causal do processo”, pois foram de sua responsabilidade: (i) a aprovação da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), que teve por única finalidade pretender justificar a elevação do saldo contratual em R\$ 88.750.000,01, sem que houvesse qualquer consideração a respeito dos quantitativos de serviços envolvidos, falha que se encontra agravada pela improcedência da alegada possibilidade de exaurimento do saldo contratual para os serviços de transporte, já que decorrente da realização de pagamentos indevidos, e (ii) o consequente envio à Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA) para que esta formalizasse o 1º TA.

137. ...

138. Todavia, a falha concernente à instrução processual com simples juntada aos autos do processo administrativo de “Manifestação Jurídica Referencial” não pode ser diretamente atribuída ao responsável, tendo em vista que a decisão de considerar que o caso se amoldaria às condições indicadas naquele parecer referencial foi expressa na Nota Informativa 186/2020-DICONT/CCLIC/CGMAP/SAA/SE/MS, de responsabilidade da Divisão de Formalização de Contratos/Coordenação de Compras e Licitações/Coordenação-Geral de Material e Patrimônio/Subsecretaria de Assuntos Administrativos/Secretaria Executiva.

139. O art. 65, caput e § 1º, da [Lei 8.666/1993](#), requer que as alterações contratuais sejam efetuadas com as devidas justificativas. Alegou-se em favor do responsável que a assinatura do 3º Termo Aditivo consistiria em necessária validação do 1º Termo Aditivo, com o que este restaria justificado. Tal alegação não merece acolhida, já havendo sido analisada nos parágrafos 78 a 83 e 95 a 162 desta instrução, e o apontamento de transgressão pelo responsável ao art. 65, caput e § 1º, da [Lei 8.666/1993](#) igualmente se aplica quanto ao disposto no 50, caput e incisos I, VII e VIII, da Lei 9.784/1999, in verbis (grifou-se):

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

(...)

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

140. Por certo, não basta a indicação de fatos para a devida motivação. É condição necessária que os fatos indicados sejam não apenas plausíveis, mas verídicos, o que não se comprovou em relação aos alegados impactos da transferência de armazéns, campanha de imunização da influenza e pandemia Covid-19, pois, **a possibilidade de haver exaurimento do saldo contratual decorreu de falhas graves na gestão e fiscalização do Contrato 59/2018, que propiciaram a realização de pagamentos indevidos à contratada desde o início da execução do contrato e ao longo do período de gestão do responsável.**

141. O art. 67 da [Lei 8.666/1993](#) diz respeito ao poder-dever de a Administração fiscalizar os contratos administrativos. A fiscalização contratual, porém, não é mera observância de procedimentos de verificação encerrados em si mesmo, mas, sim, processo que deve subsidiar o gestor do contrato para a tomada de decisão, cabendo às partes, reciprocamente, responder pelas consequências da inexecução total ou parcial do contrato, nos termos do disposto no art. 66 da Lei.

142. Em caso de inexecução do contrato pelo contratado, este fica sujeito à aplicação das

sanções administrativas previstas no art. 87 da Lei 8.666/1993, constituindo atribuição do gestor do contrato decidir a respeito da aplicação da penalidade que venha a ser proposta pelos fiscais.

143. Consideradas as particularidades encontradas no Ministério da Saúde, já descritas no parágrafo 158 desta instrução, em que não há clara distinção de atribuições entre gestor e fiscal de contratos, além da própria admissão, pelo responsável, de exercer atribuições de gestor do Contrato 59/2018, a incapacidade demonstrada para estabelecer com precisão o saldo contratual realmente existente, por ocasião do encaminhamento de proposição de celebração do 1º TA, e a atitude complacente em face da recorrente apresentação de cobranças indevidas pela contratada, resultando em pagamentos indevidos em montantes expressivos, configuram falhas graves na gestão contratual e caracterizam a violação das disposições contidas no art. 67 da [Lei 8.666/1993](#).

144. Na chamada em audiência do responsável, considerou-se haver possível descumprimento de disposições da [Portaria 78 GM, de 16 de janeiro de 2006, normativo interno do Ministério da Saúde que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e fiscalização de execução dos contratos firmados no âmbito daquele órgão](#).

145. A referida norma considera “gestor e fiscal do contrato” como sendo um único e mesmo agente administrativo/servidor público, não estabelecendo atribuições e responsabilidades distintas na execução dessas atividades, o que a torna sabidamente defasada em face de normativos expedidos pelo órgão gerenciador, conquanto a norma do Ministério da Saúde também indique em seu art. 1º a vinculação aos “imperativos previstos pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 e demais legislações pertinentes e vigentes”.

...

146. A conduta do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) ao propor a celebração do 1º Termo Aditivo com a finalidade de efetuar acréscimo em 25% do item 1 – Transporte do Contrato 59/2018, elevando o valor do contrato em **R\$ 88.750.000,01**, materializado no 1º Termo Aditivo, havendo indicado justificativas insubsistentes para o acréscimo pretendido e sob a alegação de risco de exaurimento do saldo contratual, quando em realidade tal possibilidade era decorrente de falhas graves na gestão e fiscalização do Contrato 59/2018 que propiciaram a realização de pagamentos indevidos à contratada desde o início da execução do contrato e ao longo do período de gestão do responsável, caracteriza o cometimento de erro grosseiro por violação ao disposto nos art. 65, caput e § 1º, e art. 67, ambos da Lei 8.666/1993; artigos 2º e 50, caput e incisos I, VII e VIII, da [Lei 9.784/1999](#); e no art. 4º, incisos II, III, V, VIII, X, XIII, XV e XVI (numeração duplicada) da [Portaria 78 GM, de 16 de janeiro de 2006](#), e constitui afronta aos princípios da motivação, razoabilidade, moralidade, interesse público e eficiência, positivados no art. 2º da [Lei 9.784/1999](#), que devem reger a atuação do agente público.

147. Cabe assinalar que o responsável foi nomeado para a função em 9/6/2020 (peça 152, p. 60), havendo, já no mês seguinte, aprovado a Nota Técnica 2/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 21/7/2020, pela qual se requeria a emissão de empenho no valor de R\$ 20,4 milhões, sob a alegação de que no Contrato 59/2018 “o orçamento disponível para execução foi subestimado em relação as necessidades de demandas de transporte” (peça 270 p. 1).

148. Tal documento não contém qualquer análise quanto aos quantitativos executados, mas, tão somente, compara os valores dos contratos anteriores firmados com a Voetur/VTCLLOG, entre os anos de 2016 a 2018, para execução dos serviços de transporte, concluindo que, como os valores desses contratos, divididos pelo número de meses de vigência, eram superiores aos de execução mensal do Contrato 59/2018, este estaria subestimado em relação à “real necessidade de demandas de transporte” e que a alegada defasagem seria “ainda maior em relação aos contratos

anteriores ao observar a inflação do período”, de acordo com a variação do IGP-M (peça 270 p. 2).

149. Deve ser assinalado que a própria Nota Técnica 2/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 21/7/2020, aponta a variação do IGP-M, indexador do Contrato 59/2018 como pretensa justificativa para sustentar a alegação de defasagem, porém, sequer cogita a possibilidade de aplicação da cláusula de reajuste, o que independeria de solicitação da contratada.

150. Constata-se, portanto, que, desde o início de sua gestão, o responsável considerara que o valor do Contrato 59/2018 estaria “defasado” em razão das necessidades de transporte, sem que haja, contudo, sido efetuada qualquer análise em relação aos quantitativos executados, não havendo indicação de que os quantitativos estabelecidos originalmente na contratação estivessem subdimensionados. Assim, uma vez que considerara haver tal defasagem, já haveria indicação do risco de exaurimento do saldo contratual desde o início do período de gestão do responsável, o que afasta conclusivamente a plausibilidade da alegação de que o 1º TA teve por objetivo o acréscimo de 25% ao quantitativo de serviços.

151. A possibilidade de exaurimento do saldo contratual quase três anos antes da data prevista para encerramento da vigência do Contrato 59/2018, por si só, já seria suficiente para que o gestor efetuasse análise mais detida dos termos da contratação sob sua responsabilidade, uma vez que se tratava de contratação de caráter estratégico e de substancial materialidade, em lugar de, simplesmente, acolher a alegação de que o “orçamento” estaria subdimensionado.

152. Porém, o responsável limitou-se a requerer reforço de empenho e, quando já próximo da ocorrência do exaurimento do saldo contratual, encaminhar a proposta de celebração do 1º Termo Aditivo.

153. A Nota Técnica 2/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 21/7/2020, assinala que estariam em curso, à época, “tratativas com a Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos (FEPese) para a implementação de ferramentas para simulação e diminuição de gastos referentes aos transportes dos ICS”, destacando, ainda, que haveria “estudos para o desenvolvimento de indicadores que permitam maior racionalização do transporte” e que estava em instrução a possível “glosa todas as perdas de ICS ocorridas durante o transporte e/ou armazenamento” (peça 270 p. 3).

154. No entanto, não há qualquer registro posterior no processo SEI 25000.033893/2017-57, ou nos demais 74 processos administrativos analisados pelos Auditores, de que tenha havido qualquer iniciativa para a “implementação de ferramentas para simulação e diminuição de gastos referentes aos transportes dos ICS” e que tenham sido realizados e concluídos “estudos para o desenvolvimento de indicadores que permitam maior racionalização do transporte”, havendo o responsável apenas buscado forma de elevar o saldo contratual.

155. Logo, as alternativas de ação disponíveis ao gestor não se limitavam a propor que fosse celebrado um Termo Aditivo para acrescer 25% ao saldo contratual, antes do exaurimento do saldo contratual.

156. Com relação à glosa de perdas de ICS ocorridas por excursão de temperatura durante o transporte, a contratada somente viria a ser notificada em 11/9/2020 a respeito de perdas que, até então, totalizavam R\$ 486.525,12 (peça 227, p. 53-54).

157. Em realidade, não há qualquer fundamento para se haver falado em “subdimensionamento do orçamento” do Contrato 59/2018, pois, conforme análise empreendida no TC 037.065/2019-1 – ACOM, o Ministério da Saúde estabeleceu para o Pregão Eletrônico 42/2017 uma forma complexa de análise e aceitação das propostas de preço, da qual resultou que o valor final informado como proposta de preços da licitante não refletia necessariamente o valor real da

contratação.

158. A análise empreendida naqueles autos concluiu que (TC 037.065/2019-1 – ACOM, peça 95, p. 26, grifou-se):

*... a metodologia adotada pelo MS para aceitação de propostas e critério de julgamento no PE 42/2017, a partir da obtenção do valor médio do transporte, a qual resultou nos índices “Final Aéreo” e “Final Rodoviário, e serviu de referência para a definição do valor previsto no Contrato 59/2018, **não reflete, na prática, os preços dos modais utilizados**, observadas as variações expressivas encontradas entre os valores médios dos índices e os valores efetivamente realizados a partir do faturamento desse contrato no exercício de 2020.*

129. Isso porque a metodologia de faturamento de transporte aéreo e rodoviário do Contrato 59/2018 envolve conjunto de métricas mais complexas, variáveis conforme o itinerário, taxas, seguro, peso e valor da carga transportada, cuja aferição pelo valor médio, para fins de critério de julgamento e definição da licitante vencedora pelo menor preço global, revelou ser limitada, ainda que existam dificuldades em se estimar com precisão demandas futuras de transporte.

159. Em instrução do TC 000.525/2018-9 – REPR em que se analisou o Pregão Eletrônico 42/2017, esta Selog já apontara que o valor resultante na execução do contrato, ainda que mantidos os quantitativos estimados, poderia resultar em valor superior ao da proposta declarada vencedora, **com risco de extrapolação do limite legal para acréscimos ao contrato**, 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 refletirem necessariamente os custos com deslocamento a serem ocorridos durante a execução contratual” (TC 000.525/2018-9 – REPR, peça 70, p. 11).

160. Ainda assim, considerando que tais riscos poderiam ser adequadamente acompanhados ao longo da execução contratual e considerando que, à primeira vista, haveria possibilidade de redução de custos para o órgão contratante, esta Selog propôs a autuação do mencionado processo de Acompanhamento, cuja eficácia restou comprometida em razão do não atendimento pelo Ministério da Saúde de boa parte das requisições de informações, requeridas em sede de diligência.

161. O risco potencial de que a execução contratual viesse a ultrapassar o valor da contratação, com possibilidade de extrapolação do limite legal para acréscimos ao contrato foi agravado pelas falhas na gestão e fiscalização do contrato que propiciaram a realização de pagamentos indevidos à Voetur/VTCLLOG.

162. Em face de todo o exposto, encaminha-se proposta de rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e consequente cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da [Lei 8.443/1992](#).

163. Considera-se, por fim, que, na dosimetria da pena ora proposta, seja ponderada como possível circunstância atenuante a complexidade da forma de análise e aceitação das propostas de preços estabelecida para o Pregão Eletrônico 42/2017, fator possivelmente ignorado pelo responsável, apesar de os riscos potenciais resultantes haverem sido apontados anteriormente no TC 000.525/2018-9 – REPR e devidamente informados ao Ministério da Saúde.

Item b: celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 sem a devida análise tecnicamente fundamentada capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, instrumento que viria a alterar substancialmente normas e condições originalmente estabelecidas no edital da licitação, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual, ato que constitui indício do cometimento de fraude à licitação. A irregularidade é agravada pelo fato de o

aditamento haver sido feito apesar de a contratada não haver atendido a reiteradas requisições feitas anteriormente de prestar informações detalhadas e apresentar relatórios da volumetria manuseada, impossibilitando que fosse realizada “a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário público”, o que inviabilizava “o atesto de pagamento do item, bem como a fiscalização da execução desse serviço” (peça 93, p. 13-14, grifou-se). Ademais, a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde havia apontado 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 152, p. 22, grifou-se), 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 152, p. 24, grifos no original). Apesar dos alertas efetuados pela Divisão de Formalização de Contratos, pela Coordenação de Compras e Licitações e, especialmente, pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, unidades vinculadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos, quanto à necessidade de “apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados” pela Consultoria Jurídica e da recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos, o 2º Termo Aditivo foi formalizado sob o argumento de que pagar cerca de R\$ 19 milhões é mais vantajoso do que pagar R\$ 57,7 milhões, valores elaborados unilateralmente pela Voetur/VTCLG, tendo como único fundamento a mesma Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, que motivara os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde (parágrafos 89 a 180 e parágrafos 328 a 337).

Responsável 1: Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98)

Contextualização: na condição de Diretor do Departamento de Logística em Saúde DLOG/SE/MS, o responsável elaborou a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/4/2021, SEI 0019952627 / 25000.033893/2017-57 (peça 152, p. 36-38), que assina isoladamente, com a finalidade responder aos questionamentos efetuados pela Consultoria Jurídica, havendo afirmado, 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, 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, o mesmo documento que motivara os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde. Porém, admitiu que haveria “acréscimo da quantia referente ao picking”, mas limitando-se a indicar que **a equipe de fiscalização do contrato irá monitorar a utilização do orçamento e, caso necessário, será solicitado, no momento oportuno, a complementação na informação da disponibilidade orçamentária**” (peça 152, p. 37-38, grifos no original), o que evidencia a ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Apesar dos alertas efetuados pela Divisão de Formalização de Contratos, pela Coordenação de Compras e Licitações e, especialmente, pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, unidades vinculadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos, quanto à necessidade de “apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados” pela Consultoria Jurídica e da recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos, dada a ausência de embasamento para a alteração cogitada, manifestou-se “de acordo” com a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) na qual, a título de informação e resposta, transcreve trechos de apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica e indica que já teriam sido “devidamente justificadas” pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, havendo afirmado, ainda, que **“não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato”**, em evidente contradição com o que fora assinalado na citada Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo responsável, o que também corrobora a constatação da ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Ato contínuo, o responsável exarou Despacho, datado de 12/5/2021, mas assinado às 10:57 horas do dia 13/5/2021, encaminhando o processo para a Coordenação-Geral de Análise das Contratações de Insumos Estratégicos para a Saúde para a adoção das “providências necessárias”, **“na urgência que o caso requer”** (peça 52, p. 57, grifos no original), havendo convocado a Voetur/VTCLG, em 18/5/2021, a assinar o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ato irregular que foi materializado no dia 20/5/2021, conduta sobre a qual incide o disposto no art. 82 da Lei 8.666/1993.

Responsável 2: Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98).

Contextualização: na condição de Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/SE/MS, o responsável emitiu Despacho, em 14/4/2021, encaminhando o processo com a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde, assinalando que ela continha “os apontamentos necessários à continuidade do fluxo processual inerente à aditivação do contrato... retorna-se o processo à SAA/MS para que seja redigido o Termo Aditivo ao Contrato 59/2018” (peça 152, p. 39), com o que expressou plena concordância com a manifestação produzida pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98). Em posterior Despacho, datado de 11/5/2021, endereçado ao “Gabinete do Departamento de Logística DLOG/SE/MS”, em que, considerando a assinatura do Termo de Sub-Rogação do Contrato 59/2018, em 7/5/2021, e “a necessidade de dar celeridade andamento aos trâmites administrativos referentes ao reajuste do aludido contrato e ao picking” assinala que **“O DLOG, por meio da Nota Técnica 4 (id 0019952627), respondeu aos questionamentos da CONJUR, mas a SAA, via CGMAP (id 0020137615), considerou que ainda há pontos suscitados pela CONJUR a serem esclarecidos, o que ocorreu na Nota Informativa 14 (id 0020495344)”**. Na referida Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 152, p. 50-51), elaborada por ele próprio, o responsável transcreve trechos de apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica e indica que já teriam sido “devidamente justificadas” pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, havendo afirmado, ainda, que **“não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato”**, em evidente contradição com o que fora assinalado na citada Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, o que também corrobora a constatação da ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Os atos praticados pelo responsável contribuíram para a formalização do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ato irregular que foi materializado no dia 20/5/2021, conduta sobre a qual incide o disposto no art. 82 da Lei 8.666/1993.

Normas infringidas pelas condutas: art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 3º caput, art. 44, § 1º, art. 40, incisos VII e X, e art. 41, todos da [Lei 8.666/1993. Itens 7.14.8 do Termo de Referência – Anexo I e Planilhas de Composição de Preços/Critério de Julgamento – Anexo III do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017.](#)

164. Considerando a identidade entre as razões de justificativa apresentadas por Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), e Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98, ambas serão analisadas conjuntamente.

Razões de justificativa apresentadas em resposta ao Ofício 7860/2022-TCU/Seproc, de 24/2/2022, por Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) - (peça 197).

165. O responsável manifestou-se tempestivamente, por meio de advogados constituídos nos autos, após haver requerido prorrogação de prazo por quinze dias e obtido dilação até 10/4/2022, resultando em concessão de prazo superior ao que fora requerido (peças 190 e 193).

166. Realiza descrição sintética do andamento desta Representação, que considera haver sido iniciada “pautando-se tão somente em três matérias divulgadas pela imprensa midiática (Jornal Nacional, Revista Crusoé e Portal UOL)” (p. 2).

167. Assinala ser o responsável “servidor público de carreira há mais de vinte anos, com impecável transparência na atuação dos cargos de chefia para que foi designado, nunca estando envolvido em qualquer investigação de ato ímprobo” (p. 6-7).

168. Afirma que a vida do responsável “se transformou completamente, passando a ser nacionalmente desmoralizado após ser teratologicamente acusado de atos ímprobos pelo delator Sr. Luiz Paulo Dominghetti Pereira”, na Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI da Pandemia” (p. 7, grifos no original), o que resultou em ter sua prisão em flagrante decretada pelo Presidente daquela CPI, ato que veio a ser, posteriormente, declarado nulo pelo Juízo da 15ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

169. Aduz haver apresentado queixa criminal contra o senhor Luiz Paulo Dominghetti Pereira pela prática dos crimes de calúnia e difamação.

170. Assinala que (p. 8):

Como efeito da indevida condução política da CPI, até os dias atuais, o peticionante insurge-se, incansavelmente, contra diversas infundadas narrativas a fim de provar a sua inocência das desconexas acusações de supostas práticas de atos indevidos enquanto Diretor de Logística do Ministério da Saúde, cargo que exerceu com seriedade e responsabilidade até a data de sua saída, que foi indevidamente determinada diante do seu nome ter sido envolvido na arena política instituída durante a suposta busca pelos atores sociais responsáveis pelo agravamento da pandemia.

171. Afirma que, durante a oitiva na CPI da Pandemia, o Senador Alessandro Vieira “teceu, em diversos momentos, comentários ofensivos, parciais e políticos ao invés de fazer perguntas diretas que almejassem o esclarecimento dos fatos” (p. 8), o que indicaria que a Selog “partiu de premissas equivocadas quando da elaboração do parecer (peça 172), ora vergastado” (p. 9).

172. Considera que a Selog teria partido da “equivocada premissa de que as matérias publicadas na mídia revestem-se de fidelidade à realidade fática” (p. 9-10), transcrevendo, em seguida, parágrafos entrecortados da instrução à peça 172.

173. Afirma que as “razões tecidas” pela Selog “não merecem acolhimento na medida em que a atuação do peticionante não infringiu, de forma alguma, a ordem e probidade na execução” do Contrato 59/2018, pois “suas conclusões sobrepassaram o interesse público, em notório benefício em prol da Administração Pública, pois evidenciada economia aos cofres públicos” (p. 11-12).

174. Assinala que, estando no exercício da função, o ex-diretor do DLOG “promoveu a devida análise técnica-fundamentada da proposta de alteração da cláusula contratual e sinalizou a necessidade de fiscalização dos Órgãos competentes” (p. 12), tanto que o requerimento de celebração do 2º Termo Aditivo “perpassou por uma verdadeira cadeia de atores responsáveis para verificar a legalidade do aditivo contratual antes de ser efetuada a alteração” (p. 12, grifos no original), de modo a que “a quantidade de manipulações “picking” fosse medida pelo volume expedido” (p. 12).

175. Aduz que a questão estava sendo discutida desde o ano de 2019, em que contratante e contratada (p. 12, grifos no original):

...ajustavam as melhores formas da execução contratual, já que a técnica estipulada no Contrato Administrativo mostrava-se mais onerosa para a Administração, na medida em que o termo de referência do Edital previa que o volume estimado de itens a serem manipulados seria, mensalmente, 50.000 (cinquenta mil) e, anualmente, 600.000 (seiscentos mil).

176. Afirma serem essas as razões pelas quais o Ministério da Saúde “unilateralmente, glosou os valores referentes ao “picking”, na medida em que a quantidade de itens manipulados ultrapassava o valor estimado”, pelo que, “buscando uma resolução definitiva”, o Ministério da Saúde “propôs que fosse realizada a mensuração através da modalidade ‘Stock Keeping Unit – SKU’”, contra o que se teria insurgido “a empresa vencedora do certame suscitando ser melhor a alteração conforme o volume expedido” (p. 13).

177. Enfatiza que “a contraproposta foi devidamente analisada”, principalmente tendo em consideração a “tabela de prospecção das técnicas discutidas entre o Ministério da Saúde e a empresa licitante”, apresentada no Ofício VTC 0.39/2021, documento SEI! 0019331049, exposta na “Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, demonstrando que a alteração da cláusula contratual configuraria economia aos cofres do Erário de aproximadamente 60% (sessenta por cento) do que se mantida a cláusula contratual nos termos do Edital” (p. 13, grifos no original).

178. Prossegue (p. 14, grifos no original):

Ainda assim, insiste o Órgão Técnico [Selog] na narrativa teratológica de que a conduta do

*peticionante, ao emitir a **NOTA TÉCNICA Nº 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS**, infringe ao art. 82 da Lei 8.666/93, por supostamente não ter analisado o impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido e ter exarado despacho encaminhado o processo para a finalização do aditivo contratual! Sem sopesar a notória economia aos cofres públicos conforme demonstrado.*

179. *Considera que, ao emitir a referida Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, o responsável “agiu com máxima presteza ao ser favorável ao aditivo que definiu a técnica de picking, questão que se encontrava incerta após três anos de execução contratual” (p. 14, grifos no original), indicando, ainda, que “já havia três documentos favoráveis à alteração contratual (o parecer 00203/2021/CONJUR-MS, o despacho 01211/2021/CONJUR-MS e o despacho 01229/2021/CONJUR-MS)”, além de expressamente haver determinado “a necessidade de fiscalização da execução do contrato para que inexistisse, a qualquer tempo, prejuízo aos cofres públicos” (p. 14), transcrevendo, em seguida, excertos dos parágrafos 3.3 e 3.9 da referida Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS.*

180. *Assinala que, posteriormente, a Coordenação de Suporte Jurídico em Assuntos Licitatórios da Advocacia-Geral da União indicou de forma expressa na Nota 00864/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, que inexistiriam “elementos que apontem suposto sobrepreço decorrente do 2º Termo Aditivo” (p. 15), transcrevendo, em seguida, excerto do parágrafo 30 da referida Nota 00864/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU.*

181. *Considera que (p. 15, grifos no original):*

In casu, não houve qualquer ferimento ao objeto do contrato administrativo, que se manteve intacto, tão pouco ao princípio da concorrência que cerceia os procedimentos licitatórios e aos princípios constitucionais que incidem sobre os atos públicos administrativos previstos no art. 37 da Constituição, inexistindo fundamentação que sustente a conclusão da SELOG de sobrepreço.

182. *Aduz que nos contratos administrativos compostos por vários itens, o sobrepreço deverá ser averiguado considerando o preço global, “razão pela qual, ao contrário do que aduz o Órgão Técnico, inexistente metodologia única e universal para avaliação do preço nas licitações e contratos, que deverá ser analisada individualmente, caso a caso, a fim de averiguar a vantagem e economia da execução contratual” (p. 16), questão que já teria sido suscitada no Acórdão 3443/2012-TCU-Plenário, Relator Ministro Valmir Campelo.*

183. *Considera, portanto, que a atuação do responsável, no exercício de atribuições concedidas ao diretor do DLOG pelo Regimento Interno do Ministério da Saúde “ateve-se estritamente aos termos do edital e as normas de ordem pública que incidem na controvérsia” (p. 17).*

184. *Afirma que o item 7.14.8 do Termo de Referência - Anexo I do Pregão Eletrônico 42/2017 estabelecia forma de mensuração do “picking” que “tornou-se inaplicável”, uma vez que tal mensuração “decorreu, naturalmente, da execução e operacionalização do andamento contratual e se deu em prol da Administração Pública diante da verificação técnica de impossibilidade de manutenção dos termos editalícias [sic]” (p. 17-18), conduta que deve ser considerada absolutamente legal, em face do disposto no art. 65, inciso II, alínea “b”, da Lei 8.666/1993 e no art. 124, inciso II, alínea “b”, da novel Lei 14.133/2021.*

185. *Reproduz, a seguir, o seguinte dispositivo do Regimento Interno do Ministério da Saúde (p. 19, grifos no original):*

Art. 118. Ao Departamento de Logística em Saúde compete:

II - acompanhar e avaliar a elaboração dos contratos e dos aditivos referentes ao fornecimento de bens e à prestação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde;

186. *Conclui que (19-20, grifos no original):*

Portanto, a infundada e genérica tese acusatória de suposto grave prejuízo financeiro ao Erário (o que não ocorreu), que sequer chegou a efetuar qualquer pagamento à empresa vencedora do certame decorrente do aditivo contratual, e a suposta ausência de cautela e fundamentação para a aprovação do 2º Termo Aditivo ao Contrato não possui qualquer fundamento, razão pela qual **o Órgão Técnico limita-se a repisar questões políticas que cercearam o direcionamento da execução do contrato**, não apresentando qualquer fundamentação técnica-jurídica que demonstre o suposto prejuízo, conforme dispõe as suas razões na página 38 peça 172, in verbis:

“178. A delonga verificada na tramitação administrativa até a conclusão do processo de reajuste, os questionamentos suscitados ao Contrato 59/2018 pela chamada “CPI da Pandemia”, constituída pelo Senado Federal (peça 152, p. 65 à 1244), e a concessão de medida cautelar pelo Tribunal de Contas da União, determinando ao Ministério da Saúde a suspensão dos efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo ao contrato e que se abstinhasse de realizar qualquer pagamento referente ao serviço de “27 - Manipulação de Item para Atendimento”, até que o Tribunal venha a deliberar sobre o mérito da matéria, entremeadas pela exoneração do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051576.527-98), em 8/6/2021 (peça 152, p. 61), e do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), em 29/6/2021 (peça 152, p. 63), são fatos que, considerados em conjunto, impediram a produção de efeitos danosos ao erário que resultariam da realização de pagamentos indevidos decorrentes da celebração do 2º Termo Aditivo.”

187. Em relação aos fatos assinalados no excerto da instrução, considera que (p. 20):

(i) a delonga na tramitação administrativa é questão absolutamente razoável na medida em que se trata de controvérsia que envolve o dispêndio de milhões de reais que sairiam dos cofres públicos, (ii) os questionamentos decorrentes da CPI da Pandemia foram lançados nos autos do inquérito parlamentar de maneira absolutamente política e teratológica, não podendo ser critério definidor de responsabilização na verificação de contas da União quando incompatíveis com as verificações técnicas, (iii) a concessão de medida cautelar suspendendo os efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo foi ato de precaução diante dos possíveis e relevantes direitos ameaçados, mas equivale a medida definitiva de apreciação de mérito, e (iv) Inexistiu qualquer tipo de prejuízo aos cofres públicos decorrentes da conduta do peticionante.

188. Afirma haver sido o próprio responsável quem, “quando lhe foi apresentado o suposto problema, orientou a então coordenadora da CGLOG, a Senhora Fabiane Karwowski, que efetuasse as glosas, uma vez que seria descabida e por demais onerosa, ainda que prevista em contrato cobrança do picking nos termos apresentados” (p. 20).

189. Considera que “a discussão inicial não nasce na dúvida de entendimento entre item e SKU, mas sim na falta de previsão financeira para pagamento na forma em que estava colocada” (idem), assinalando que “Cabe pensar que se não fosse a diligência em glosar o pagamento deste item, se o mesmo tivesse sido pago, em desfavor do erário e sem nenhum questionamento, não haveria o que se alegar agora em desfavor do peticionante” (p. 21).

190. Destaca que, durante toda a execução do Contrato 59/2018, o responsável “não foi o ordenador de despesas daquele contrato, nem teve a fiscalização do mesmo sob seu jugo” (p. 21, grifou-se).

191. Aduz que “Quase uma dezena de fiscais passaram pela gestão deste contrato ao longo deste período sem que o peticionante tivesse qualquer ingerência na escolha destes ou em seus atos praticados no decorrer do contrato” (idem).

192. Considera não ser possível falar-se em açodamento na formalização do 2º Termo Aditivo,

pois “essa matéria foi objeto de reuniões, notas técnicas e pareceres ao longo de mais de dois anos. E ainda, todos os processos sempre estiveram à disposição desse tribunal para acompanhamento e monitoramento” (p. 21).

193. Ainda a respeito da celebração do aditivo, “ao arrepio de que a empresa realizava cobranças indevidas e havia em virtude disso glosas em andamento”, considera ser compreensível que “em uma operação logística da envergadura desta, sempre haverá discordância entre contratante e contratado, sempre haverá problemas no dia a dia da operação”, razões pelas quais coube aos fiscais do contrato “efetuar as fiscalizações e como consequência delas glosas ou atestes para pagamento, sem que nenhum nem outro, nunca, tenham sido submetidos à apreciação do peticionante”, assinalando que a equipe de fiscais “sempre foi soberana nas decisões e pareceres e nunca foi subjugada ou subordinada ao peticionante” (idem).

194. Afirma que o posicionamento do responsável “foi sempre subsidiado por pareceres dos fiscais e do Coordenador ora ocupante e que nunca ao longo de sua gestão o peticionante foi contra parecer dos fiscais do contrato. Nem poderia assim fazê-lo” (p. 22).

195. Conclui que (p. 22, grifou-se):

Portanto é inaceitável atribuir tal conduta ao Diretor da época, uma vez que no bojo deste processo não há nenhum posicionamento unilateral na execução do contrato contra qualquer posicionamento dos fiscais do contrato. Nunca, durante esse período foi ordenado, pedido ou pleiteado, sob qualquer natureza, demanda a favor ou contra a contratada, mas sim que se resolvessem as pendências existentes que poderiam prejudicar a prestação do serviço ao Ministério. Portanto torna-se falácia, veiculada na mídia, a atribuição de conduta unilateral do Diretor contra posicionamento dos fiscais e contra posicionamento da CONJUR-MS.

196. Afirma que não há no parecer da CONJUR-MS nenhum “apontamento contra a celebração do instrumento, houve sim apontamentos sobre algumas situações a serem consideradas”, dentre as quais a cogitação da possibilidade de rescisão do contrato se a alteração não fosse vantajosa, a respeito da qual enfatiza caber ao gestor “TODA a responsabilidade de decidir”, não vislumbrando, porém, haver sentido em rescindir o Contrato 59/2018 (p. 22-23, grifos no original):

...no meio da maior pandemia da História da Humanidade, a esta altura com quase três mil mortes por dia? Exponho essa situação para que este egrégio Tribunal de Contas não se curve ao clamor midiático de um cenário eminentemente político, mas sim aos fatos à luz de seu tempo. Enquanto o país parava e grande parte da força de trabalho estava trabalhando de seus lares, coube aos gestores in loco decidirem com as informações que possuíam.

Destaco ainda, as inúmeras correspondências que a contratada encaminhava aos fiscais consignando que a falta de pagamento de diversos itens do contrato estava tornando a operação inviável e como consequência haveria paralização dos serviços.

197. Afirma que o responsável jamais tomou conhecimento de que os fiscais se negaram a produzir manifestação acerca do parecer da CONJUR-MS e considera que “não faria sentido que os fiscais tivessem opinião diversa da exarada na NT que subsidiou tal alteração” (p. 23).

198. Considera que o atendimento às questões apontadas no parecer da CONJUR-MS “eram de oportunidade e conveniência, podendo ser, como foram, respondidas pelo Diretor à época, sem que isso configure qualquer avocação de responsabilidade ou fato semelhante” (idem).

199. Afirma que o Auditor do TCU “formou equivocada convicção acerca da não vantajosidade do aditivo”, tomando por base “interpretação extremamente restrita das menções ao termo SKU em partes distintas do TR, fato que baseou toda a narrativa contra a posição do peticionante”, havendo, ainda, aduzido que “não houve análise prévia dos impactos da decisão e se seria ou não vantajosa” (p. 23).

200. *Refuta tais entendimentos apontando que “houve diversos processos sobre este assunto ao longo de cerca de dois anos”, razão pela qual não seria possível “alegar que não houve análise prévia” (p. 23-24).*

201. *Considera não caber, nem ser possível, ao diretor do DLOG/MS “promover escrutínio processual de cada processo autuado para sua decisão”, pois todo “processo decisório na Diretoria de Logística é altamente transversal, quer seja entre as Secretarias do Ministério, quer seja entre as Coordenações dentro de uma mesma Diretoria”, em razão do que “se há documentos que compõem o processo e atestam que os pré-requisitos foram satisfeitos, quer tenham sido gerados por fiscais ou gestores de qualquer esfera, consideram-se atendidas as exigências para a consecução do ato” (p. 24).*

202. *Aduz, ainda (idem):*

Decorre de equivocada premissa esta “certeza incontestada recente” de que é de fácil compreensão através do TR que o termo SKU deva ser o aplicado. Muito menos é justificável corroborá-la com a atitude da atual Direção de rever o aditivo e firmar entendimento sobre o uso do termo SKU. Diante do clamor midiático atual qualquer gestor, mesmo em detrimento da operação, acolheria a atitude menos controversa, mesmo sendo esta a mais onerosa. E não há o que se questionar uma vez que gerem sob o medo.

203. *Considera que, “se a ideia do contratante fosse SKU, assim teria o feito quando da especificação, tamanha a simplicidade da escrita. Mas não o fez e colocou item” (p. 24).*

204. *Aponta, portanto, que o edital “se baseou em estimativa falha e que se mostrou subdimensionada mesmo antes de se falar em pandemia...”, sendo assim “um quantitativo que foi subdimensionado ainda sofreria maior impacto pela inclusão de novos medicamentos sendo adquiridos e os já ora adquiridos, normalmente o sendo em quantidades cada vez maiores” (p. 24-25).*

205. *Assinala que o responsável assumiu a função de diretor do DLOG com o contrato já assinado e em execução, porém, considera que “não encontra sentido em cobrança de picking por SKU”, o que seria “entendimento simplório, rápido e generalizado sobre assunto desta envergadura”, uma vez que resultaria no pagamento de apenas R\$ 6,43 no caso hipotético de vir a ocorrer a necessidade de distribuir um “medicamento XPTO, distribuição de grandes quantitativos para as 27 unidades federativas. Processamento de 27 pedidos para 27 unidades diferentes, com possibilidade da carga ser refrigerada ou climatizada, com grande número de volumes expedidos do mesmo SKU” (p. 25).*

206. *Considera que (p. 25):*

Não há que se questionar qualquer contestação dessa egrégia Corte de Contas sobre fato contratual autuado por qualquer gestor público, mas a pronta atribuição de irregularidade, dolo, ou favorecimento em conduta sem que antes seja exaustivamente esclarecida, causa dano irreversível à imagem do gestor.

207. *Conclui afirmando, porém, não haver “fundamentação para o acolhimento das genéricas razões expendidas contra o peticionante pelo Órgão Técnico SELOG” (p. 25-26, grifos no original), razão pela qual requer seja julgada improcedente esta Representação.*

Razões de justificativa apresentadas em resposta ao Ofício 7858/2022-TCU/Seproc, de 24/2/2022, por Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) - (peça 227).

208. *Em relação à Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, assinala que “foi elaborada e assinada unicamente pelo Diretor do Departamento Logístico, superior imediato do Defendente” (p. 38), ou seja, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98).*

209. *Afirma que proferiu despacho, em 14/4/2021, apenas para “impulsão processual” e que “não haveria outra conduta exigível a ser adotada pelo Defendente, que não fosse dar encaminhamento ao documento” (p. 39), sem que tal manifestação indique haver “plena concordância” com o teor do documento, elaborado “isoladamente pelo Diretor do Departamento Logístico...que pode, de forma legítima, avocar competências de seus subordinados” (p. 40).*

210. *Considera que (p. 40, grifos no original):*

Não cabe anuir, fiscalizar ou manifestar concordância com ato de superior, em razão do poder hierárquico. O Despacho elaborado pelo Defendente, repisa-se, foi de natureza de impulsão do processo, sem constar qualquer juízo de valor sobre as considerações elaboradas pelo superior, pois não lhe era cabido tal ato de censura.

Por analogia, é como o Defendente, que é tenente-coronel do Exército, recebesse um documento do General comandante e examinasse o mérito, com a finalidade de lhe prover “plena concordância”, o que beira ao absurdo, em razão do poder hierárquico.

Ou, aplicando a mesma analogia à SELOG, o Secretário avocasse a competência para elaboração da Instrução, e ao solicitar o seu encaminhamento, o Auditor subordinado tivesse o poder de anuir ou rever o ato praticado pelo superior hierárquico, atestando a “plena concordância”. Tal hipótese é inimaginável!

211. *Assinala que “em momento algum do despacho, há juízo de valor sobre as considerações do seu superior hierárquico” (p. 40).*

212. *Enfatiza que (p. 41):*

Quando a autoridade superior dá uma ordem, ela determina, de maneira específica, os atos a praticar ou a conduta a seguir em caso concreto. Daí é decorrente o dever de obediência. Já fiscalizar é o poder de vigiar permanentemente os atos praticados pelos seus subordinados, e não, dos seus superiores.

213. *Admite haver proferido outro despacho, em 11/5/2021, também, unicamente, “de natureza de impulsão processual, conforme prescreve o princípio da oficialidade ou do impulso oficial” (p. 41).*

214. *Afirma que o referido despacho “foi mais um ato, dentre vários, que meramente informou ao Diretor do Departamento Logístico, que a elaboração da Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS havia sido confeccionado com a finalidade de esclarecer os pontos suscitados pela CONJUR” (p. 41), uma vez que estavam sendo questionados pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, da Subsecretaria de Assuntos Administrativos.*

215. *Considera tratar-se de mero “documento informativo, sem conter opinião técnica ou subsídio para tomada de decisão”, apenas com o propósito de “informar ao superior, um ato praticado em resposta a uma demanda específica da Subsecretaria de Assuntos Administrativos”, sem que possa “ser atribuída relação de causa e efeito com a decisão final de celebrar ou não o 2º Termo Aditivo” (p. 42).*

216. *Afirma que “nota informativa” não é o mesmo que “nota técnica”, termos que possuem conceitos distintos estabelecidos pelo Manual de Padronização de Documentos, Atos e Correspondências Oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego.*

217. *Enfatiza que a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (p. 43, grifos no original):*

... não expressou opinião técnica sobre o tema em apreciação, nem, tampouco, inovou com inserção de considerações próprias, restringindo-se a consolidar e transcrever informações contidas no Parecer Jurídico elaborado pela CONJUR/MS (questionamentos) e na Nota Técnica 4/2021- CGLOG/DLOG/SE/MS elaborada, de forma isolada, pelo Diretor do

Departamento Logístico, e que ao Defendente não caberia qualquer juízo de valor, em razão do poder hierárquico, que permite a avocação de competências.

218. *Afirma que, ao consignar na Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS que os apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica “já teriam sido ‘devidamente justificadas’ pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS”, limitou-se a registrar que “as justificativas aos questionamentos do Parecer Jurídico constavam da Nota elaborada pelo Diretor do Departamento Logístico, não sendo realizado qualquer análise de tais justificativas pelo Defendente” (p. 43), estendendo igual argumentação ao registro de que “não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato”, por considerar que “não era possível ao Defendente, anuir, fiscalizar ou concordar com as justificativas apresentadas pelo seu superior, em razão de que era subordinado daquele que produziu a Nota Técnica 4/2021” (p. 44).*

219. *Com relação à ausência de análise tecnicamente fundamentada para a alteração substancial das normas e condições originalmente estabelecidas no edital da licitação, dando causa à modificação ou à vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, afirma que a análise técnica encontra-se na Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, repisando que o referido documento foi elaborado, unicamente, “pelo Diretor do Departamento Logístico, que avocou para si a elaboração do parecer técnico, de forma legítima, pelas atribuições decorrentes do poder hierárquico”, uma vez que “...não era possível ao Defendente, anuir, fiscalizar ou concordar com as justificativas apresentadas pelo seu superior, em razão de que era subordinado daquele que produziu a Nota Técnica 4/2021” (p. 44).*

220. *No que diz respeito à aceitação de que fosse adotado um “meio termo” entre a proposta da contratada e o entendimento de setores do Ministério, com base, unicamente, na vontade de dar fim às glosas que vinham sendo efetuadas e atender a pleito apresentado pela contratada, repisa que a análise técnica encontra-se na Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, “elaborada pelo Diretor do Departamento Logístico, que avocou para si a elaboração do parecer técnico, de forma legítima, pelas atribuições decorrentes do poder hierárquico” (p. 44-45).*

221. *Conclui que (p. 45, grifos no original):*

Logo, a aceitabilidade de adoção de um “meio termo”, entre a proposta da contratada e o entendimento de setores do Ministério, era de competência de quem detinha o poder decisório, não tendo o Defendente participado, direta ou indiretamente, na elaboração da Nota Técnica 4/2021, cabendo a este, somente a impulsão oficial do processo, pois foi avocada a competência para elaboração da opinião técnica.

222. *Apresenta em seguida uma “tabela-resumo” em que busca demonstrar, sinteticamente, que “não houve violação das normas legais indicadas na Instrução da SELOG, em relação ao processamento do 2º Termo Aditivo” (p. 45).*

223. *Em relação aos art. 44, § 1º, art. 40, incisos VII e X, e art. 41, todos da Lei 8.666/1993, considera que “não guardam qualquer relação com os fatos ora apurados, por se tratarem de normas aplicáveis à fase de licitação (elaboração de cláusulas de julgamento no edital, da vinculação ao edital e julgamento das propostas), na qual o Defendente não atuou, e não, da fase contratual, que é objeto da representação” (p. 46).*

224. *Afirma que “ninguém, por força do princípio da culpabilidade, pode ser responsabilizado apenas por ter participado da cadeia causal do processo, ainda que tenha ocorrido um prejuízo ou dano ao interesse público” (p. 46), concluindo que para que um agente público “seja responsabilizado pessoalmente, é preciso que tenha atuado com dolo (intenção) ou com culpa grave, nos exatos termos do disposto no art. 28 do Decreto-Lei 4.657/42 e do art. 5º da Lei 14.133/21”, assinalando que (p. 47):*

E culpa grave é grave negligência, grave imprudência ou grave imperícia. Divergência de

interpretação de lei ou de cláusulas do contrato não pode caracterizar culpa grave, a não ser que a interpretação dada seja insustentável sob o ponto de vista jurídico.

(...)

Em relação ao 2º Termo Aditivo, o Defendente não elaborou a Nota Técnica 4/2021, que teve a competência avocada pelo Diretor do Departamento Logístico, limitando-se a impulsionar e instruir o processo, naquilo que era de sua competência, bem como a reunir as informações na Nota Informativa 14/2021, que não tem natureza opinativa ou de caráter técnico.

225. *Relaciona julgados do STJ e STF que indicariam, na esfera penal, a “necessidade de existência do dolo específico na tipificação de fraude à licitação” (p. 47-48).*

226. *Alega que, na instrução lançada à peça 172, não há “conjunto probatório que comprove as circunstâncias elementares exigidas pela jurisprudência das Cortes Superiores para caracterizar o crime em questão, nem aponta a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos, que não houve pela suspensão dos efeitos do 2º Termo Aditivo” (p. 48-49, grifos no original).*

227. *Repisa que (p. 49):*

... no processo de celebração do 2º Termo Aditivo, restringiu-se ao impulso oficial do processo e a elaboração da Nota Informativa 14, que transcreveu os apontamentos feitos pela CONJUR/MS e pela Nota Técnica 4/2021, elaborada de forma isolada, pelo Diretor do DLOG, na qual constava toda a justificativa para a assinatura do Termo por este.

Assim sendo, o Defendente repudia, veementemente, todas as acusações infundadas constantes nos tópicos 334-336 da Instrução (peça 172), de que agiu em conluio com a contratada, a fim de beneficiá-la, reforçando o dito anteriormente, de que disponibiliza, voluntariamente, todos os seus sigilos protegidos constitucionalmente a qualquer órgão estatal, que detenha a competência investigatória.

Como visto, a politização das medidas de combate à COVID-19, retratada pela condução dos trabalhos da CPI da COVID do Senado Federal, vem trazendo prejuízo a pessoas, com destruição de reputações, que cumpriram atribuições do cargo de forma honesta e proba, como é o caso do Defendente. Alegações de terceiros, sem o mínimo de comprovação, se transformaram em verdades, dependendo do grupo político que tratasse a informação recebida, que, muitas das vezes, eram produzidas por pessoas com reputação duvidosa.

228. *Aduz que, caso não venham a ser acolhidos os argumentos ora expostos, cabe analisar sua boa-fé, destacando haver prestado serviços ao Exército Brasileiro ao longo de 28 anos, nos quais lhe foi confiada, por mais de uma vez, “a gestão de recursos e patrimônios” (p. 50).*

229. *Assevera que, “da mesma forma que os preceitos de controle impõem a severidade com a proteção do patrimônio público, não se espera que possa distanciar-se do senso humano de justiça”, devendo serem consideradas “as dificuldades no exercício diário de funções administrativas, com problemas e fatos supervenientes que surgem recorrentemente, em paralelo às atividades finalísticas do Ministério”, enfatizando que “esteve sempre à disposição de quaisquer elucidações” (p. 50).*

Análise:

230. *Em caráter preliminar, cabe esclarecer que, ao contrário do que foi alegado de parte do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), a exordial se fez acompanhar não apenas de “matérias divulgadas pela imprensa midiática [sic]” (peça 197, p. 2), as quais se encontram às peças 3 e 4, mas, também, de documentos oficiais do Ministério da Saúde e documentos elaborados pela empresa Voetur/VTCLLOG, que foram obtidos pela CPI da Pandemia, encontrando-se à peça 2.*

231. Deve uma vez mais ser assinalado que o Tribunal de Contas da União aprecia a representação objetivamente, examinando fatos e condutas inquinadas de ilegais pelo representante, e não como uma lide, uma disputa entre partes, entre o representante e a Administração e seus agentes, em defesa de seus interesses próprios, atribuição que é atinente ao Poder Judiciário.

232. O papel do representante é o de fornecer os elementos para que o Tribunal dê início à ação de controle externo, investigue a ocorrência de irregularidades e, se for o caso, determine as ações corretivas e apene os responsáveis. Iniciado o processo, o Tribunal assume total controle sobre a condução das investigações e prescinde de qualquer outra movimentação processual do representante.

233. Assim, o exame empreendido pelos Auditores não se embasou, apenas, nos elementos trazidos aos autos pelos representantes ou no relatório final da CPI da Pandemia, mas nas manifestações do Ministério da Saúde e da Voetur/VTCLLOG em resposta às oitivas realizadas; nos elementos colhidos em diligências ao Ministério da Saúde e na solicitação de informações a outros órgãos federais (Ministério Público Federal, Controladoria Geral da União e Departamento de Polícia Federal/Ministério e Segurança Pública), além do detido exame pelos Auditores do TCU de 75 processos administrativos SEI do Ministério da Saúde e do cruzamento de informações e análises empreendidas nos demais processos do TCU que se encontram referidos nesta instrução, não havendo a investigação se limitado, portanto, ao exame de “matérias divulgadas pela imprensa”, razão pela qual deve ser considerada improcedente a alegação de que a Selog teria partido da “equivocada premissa de que as matérias publicadas na mídia revestem-se de fidelidade à realidade fática” (peça 197, p. 9-10).

234. Com relação aos dissabores ocasionados ao senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) pela denúncia de haver cobrado o recebimento de vantagem indevida (“propina”), caso viesse a se concretizar a aquisição pelo Ministério da Saúde de vacinas ofertadas em nome da empresa Davatti Medical Supply, deve ser reiterado que se trata de fato não abrangido no objeto desta Representação e que o próprio responsável informa haver tomado, em esferas próprias, as medidas que julgou cabíveis contra o denunciante.

235. O fato de o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) haver se sentido ofendido com a forma como foi inquirido pelo Senador Alessandro Vieira, durante o depoimento que o responsável prestou à CPI da Pandemia, em nada diz respeito ao objeto deste processo ou ao Tribunal de Contas da União. Por certo, não há nesta Representação qualquer embaraço ao responsável para que adote as medidas que considere próprias a esse caso.

236. Tampouco é pertinente à esta análise a ordem de prisão dada ao senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) pelo presidente da CPI da Pandemia, fato que sequer fora mencionado, até então, nas apreciações efetuadas pela Selog nestes autos.

237. No que é pertinente ao ponto, faz-se necessário relembrar que a alteração pretendida no 2º TA refere-se ao item de serviço de armazenagem “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, ao qual vem sendo referido de forma resumida e algo imprópria, como sendo serviço de picking.

238. O item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” corresponde à execução integrada das atividades de separação/“picking”, montagem dos lotes, “packing” (acondicionar, etiquetar e embalar para o transporte), conferência e preparação para expedição (peça 88, p. 53-54).

239. Faz-se oportuno relembrar que o termo inglês “picking” é forma não pessoal que expressa a existência de ações prolongadas no tempo, ou que ainda estão ocorrendo, do verbo “to pick”. Os significados do verbo “to pick”, extraídos de página do dicionário eletrônico inglês-português

Cambridge Dictionary © Cambridge University Press são elencados a seguir:

to choose something or someone

pinçar, escolher

He was picked for the school football team.

If you pick flowers, fruit, etc., you take them off a tree or out of the ground.

colher

I picked some apples this morning.

pick a fight/an argument

to start a fight or argument with someone

começar uma briga/uma discussão

pick someone's pocket

to steal something from someone's pocket

bater a carteira de alguém

240. No presente caso, o termo "picking" diz respeito à atividade de escolher/coletar/separar itens armazenados no estoque, sendo assim definida no Termo de Referência: "**Picking**: processo de retirar produtos dos estoques, para consolidar carga para o transporte; isto é, **separar e preparar os pedidos** dos ICS - Insumos Críticos de Saúde" (peça 88, p. 167, grifou-se).

241. Contudo, a atividade de separação/"picking" não constitui um item de serviço em si, **não cabendo, portanto, nos termos do Contrato 59/2018, considerar que o "picking" seja uma atividade a ser destacada do item de serviço "2.7 - Manipulação de item para atendimento"** e, muito menos, que a atividade de "picking" possa ser passível de pagamento destacado das demais atividades de montagem dos lotes, "packing" (acondicionar, etiquetar e embalar para o transporte), conferência e preparação para expedição.

242. Alegou-se em favor do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) que teria partido dele a orientação à então Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde que efetuasse glosas ao pagamento de faturas relativa ao item "2.7 – Manipulação de item para atendimento" e que "se não fosse a diligência em glosar o pagamento deste item, se o mesmo tivesse sido pago, em desfavor do erário e sem nenhum questionamento, não haveria o que se alegar agora em desfavor do peticionante" (peça 197, p. 21).

243. Porém, tais alegações não merecem acolhida, uma vez que não há nada nos autos que indique ou comprove que teria partido do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) qualquer orientação para que fossem efetuadas glosas no pagamento, afirmação que soa incoerente com as de que não era ele "o ordenador de despesas daquele contrato, nem teve a fiscalização do mesmo sob seu jugo" (peça 197, p. 21, grifou-se).

244. Ademais, caso não fossem efetuadas as glosas ao pagamento, direta e formalmente determinadas pela senhora Fabiane Karwowski, à época, Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde, e efetuados os pagamentos na forma requerida pela Voetur/VTCLLOG, isso em nada afastaria a base para serem questionados, apenas o saldo contratual teria sido esgotado de forma mais rápida.

245. As razões de justificativa apresentadas pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) estão centradas, em síntese, nas alegações de que apenas praticou "atos de impulso" ao processo, não havendo expressado "opinião técnica", mas apenas efetuado transcrição de apontamentos; que era subordinado ao senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e

que não lhe cabia “anuir, fiscalizar ou concordar com as justificativas apresentadas pelo seu superior” (peça, 227, p. 44), destacando que a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS “foi elaborada e assinada unicamente pelo Diretor do Departamento Logístico, superior imediato do Defendente” (peça, 227, p. 38), ou seja, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), que “avocou para si a elaboração do parecer técnico” (peça, 227, p. 44-45).

246. Por oportuno, cabe relembrar a detida descrição dos fatos que suscitaram a chamada em audiência dos responsáveis efetuada na instrução lançada à peça 172, p. 25-38.

101. Conforme se verificou em consulta aos autos do processo SEI 25000.160312/2019-11, o Ministério da Saúde notificou a Voetur/VTCLLOG, por meio do Ofício 40/2019/COADI/CGLOG/DLOG/SE/MS, de 25/9/2019, que “desde o início da operação no novo Centro de Distribuição, no dia 12/11/2019 [12/11/2018], ainda não foram apresentadas nenhuma Nota Fiscal/fatura para devida conferência e pagamento em referência ao Item 2 – Armazenamento” (peça 93, p. 1-4), no qual se encontra, dentre outros itens de serviço, o item “2.7 – Manipulação de item para atendimento”.

102. Como não houve manifestação da contratada, o Ministério da Saúde efetuou nova notificação, em 4/10/2019, reiterando os termos da notificação anterior (peça 93, p. 5-6).

247. Destaque-se que no Contrato 59/2018, o grupo 2 – Armazenagem é composto por dez itens de serviço: **2.1 – Armazenagem – Carga Seca (15° a 30° °C) / 2.2 – Carga Seca Tóxicos, Praguicidas e Inseticidas / 2.3 – Carga Fria Negativa (-35° a -15° °C) / 2.4 – Carga Fria (2° a 8°) / 2.5 – Gestão e Operacionalização do Centro de Distribuição / 2.6 – Recepção de Notas de Entrada / 2.7 – Manipulação de item para atendimento / 2.8 – Expedição de notas de saída / 2.9 – Serviço de inventário geral / 2.10 – Serviço de incineração de resíduos sólidos.**

248. Conquanto a execução do Contrato 59/2018 tenha iniciado em 12/11/2018, até 10/10/2019, quando já decorridos onze meses do início da execução contratual, a Voetur/VTCLLOG não havia apresentado nenhuma Nota Fiscal/fatura referente aos serviços de armazenagem, cujo valor anual estimado, originalmente, era de R\$ 26 milhões.

249. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

103. A Voetur/VTCLLOG somente veio a se manifestar, em 11/10/2019, alegando que a demora “ocorreu em função de dificuldades operacionais já superadas”, mas informando que já havia apresentado ao setor responsável, naquela mesma data, “as Notas Fiscais faturadas entre novembro/2018 a setembro/2019” (peça 93, p. 7-10).

104. No mesmo expediente, a Voetur/VTCLLOG registra que, em reuniões realizadas com a então Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/MS, constatou-se “haver divergência entre a volumetria estimada no Edital e aquela efetivamente verificada durante a execução”, assinalando, ainda, que “restou acordado que o faturamento seria realizado de acordo com os limites previstos no edital”, e que “também foi definido que a Contratada deveria inserir no Portal o volume manuseado no período e, prospectivamente, a volumetria mensal, a permitir que o Ministério da Saúde possa aferir e acompanhar o quantitativo efetivo” (peça 93, p. 7).

105. Por fim, a Voetur/VTCLLOG afirmou que, em seu entendimento, “...o cálculo depende, obrigatoriamente, da quantidade descrita e autorizada no pedido que, conforme o caso, exige múltiplas ações de manipulação, fracionamento e reconstituição, bem como o manuseio das embalagens terciária, secundária, primária, **até o frasco unitário do produto**”, requerendo que fosse “elaborada estratégia voltada à **revisão da metodologia atualmente aplicada**” (peça 93, p. 7-9, grifou-se).

106. Ocorre, porém, que todos esses procedimentos integram o item de serviço “2.7 - Manipulação de item para atendimento”, conforme explanado nos parágrafos 92 a 100 desta instrução e na análise efetuada em instrução precedente (peça 96, p. 13-18). Ademais, em sede de esclarecimentos ao edital, a própria Voetur/VTCLLOG indagara se haveria fracionamento, ao que o Ministério da Saúde respondeu afirmativamente, o que demonstra ser essa informação

conhecida pela empresa antes mesmo da realização do certame.

250. No entanto, ao contrário do que alegava a Voetur/VTCLLOG, a questão não residia em “haver divergência entre a volumetria estimada no Edital e aquela efetivamente verificada durante a execução” e, tampouco, como alegou-se em favor do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), “na falta de previsão financeira para pagamento na forma em que estava colocada” (peça 197, p. 21), mas, sim, **na ausência de informações que permitissem ao Ministério da Saúde conferir os valores apresentados em cobrança pela Voetur/VTCLLOG, de modo a poder confrontá-los com o quantitativo de serviços efetivamente realizados e o valor correspondente a ser pago.**

251. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

107. Em resposta, a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, enviou o Ofício 50/2020/CGLOG/DLOG/SE/MS, de 7/2/2020, no qual se registra que (peça 93, p. 11-13, grifou-se):

a) junto as Notas fiscais que foram faturadas entre novembro/2018 a setembro/2019 apresentadas pela empresa Voetur/VTCLLOG, **verifica-se a 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;**

b) o item de serviço “2.7. MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO (picking)” **foi executado no limite postulado no Contrato**, ante ao tocante descritivo de separação e preparação de pedidos;

c) contratualmente, a empresa CONTRATADA deverá disponibilizar uma equipe para realizar a manipulação dos itens solicitados, **não tendo que se imputar requisições junto a este Ministério da Saúde, ante a falta de informação auferida ao quantitativo relativo ao PICKING;**

d) está estabelecido no contrato que **a empresa Voetur/VTCLLOG deverá informar a volumetria manuseada mensalmente**, tendo em vista que desta forma esta Coordenação poderia acompanhar e traçar metas e diretrizes quanto ao efetivo quantitativo;

e) insta ressaltar, que diante do informado acima, **até o presente momento tais dados não foram apresentados pela contratada;**

f) **a fim de tomar ciência do real volume do faturamento, solicita-se um relatório detalhado que apresente o número do volume de itens manipulados por pedido;**

g) **deverá ser apresentado o desdobramento mensal em quantitativo as manipulações realizadas desde o início da vigência do contrato, para ciência do real volume do faturamento quanto ao item 7.14.8 do Contrato Administrativo 59/2018;**

h) em relação à solicitação de agendamento de reunião feita pela contratada, “corroboro interesse **apenas após a apresentação do mensurado relatório**, momento este que esta Coordenação irá realizar a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário público”;

i) “solicita-se o relatório minucioso, **devendo constar o desdobramento mensal**, conforme exposto acima, **para sanar tais informações com a maior brevidade possível**, visto que **a ausência dessas informações inviabiliza o atesto de pagamento do item, bem como a fiscalização da execução desse serviço**”.

108. Não há, portanto, qualquer registro que, até então, corrobore a afirmação da Voetur/VTCLLOG de que tenha sido o Ministério da Saúde quem teria verificado que “a quantidade de itens manipulados era muito superior ao valor estimado” e que “o referido subdimensionamento ocasionaria relevante desequilíbrio contratual” (peça 53, p. 6-7).

109. O que se verifica, de fato, é que o Ministério da Saúde em nenhum momento admitiu que haveria “subdimensionamento” do serviço de “2.7 – Manipulação de item para atendimento” e muito menos que teria incorrido em “erro crasso na elaboração do edital”, pois questionou, desde o início, os valores apresentados para cobrança, não apenas em razão de exorbitarem ao

previsto, mas também pela ausência de informações que pudessem sustentar as alegações da contratada em relação ao quantitativo de manipulações realizadas.

252. Em 21/2/2020, a Voetur/VTCLLOG endereçou à senhora Fabiane Karwowski, à época, Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde, o Ofício 54/2020-JUR, no qual inseriu no corpo do texto uma tabela que chamou de “relatório sintético”, abrangendo o período de 11/2018 a 12/2019, em que indica que, caso fosse efetuada a contagem de itens SKU por pedido, o valor total a ser pago pelo serviço seria de R\$ 449 mil, mas, caso adotada a contagem da maneira que a Voetur/VTCLLOG denomina de “WMS”, elaborada por ela própria, o valor a ser pago seria de R\$ 25,6 milhões (peça 93, p. 18), valor algo próximo aos R\$ 26 milhões estimados para o somatório de todos os dez itens de serviço de armazenagem para execução ao longo de um ano.

253. Cabe assinalar que, no âmbito do **TC 037.065/2019-0 – ACOM** que tem por objeto o acompanhamento do Contrato 59/2018, no sentido de quantificar e monitorar os seus esperados benefícios (Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário, de 18/9/2019, Relator Ministro Augusto Nardes), **foi constatado que a Voetur/VTCLLOG, ao longo de todo o período de execução contratual, descumpriu as obrigações estabelecidas no item 7.5 do TR** que, entre outras obrigações não atendidas, previa a exigência de a contratada dispor de software para gerenciamento de armazéns (WMS – Warehouse Management System) que garantisse “a rastreabilidade e acuracidade de todas as atividades descritas neste Termo de Referência e ser passível de interoperabilidade com os sistemas designados pela contratante”, de maneira a disponibilizar ao Ministério da Saúde não apenas “dados relativos ao recebimento (Nota fiscal, fornecedor, data de recebimento, produtos recebidos, lotes recebidos e quantidades), controle de armazenagem (contendo dados relativos à quantidade, lotes, validade, número de posições de paletes ocupadas, status dos produtos), **separação e embalagem** (monitoramento de performance de romaneio) e expedição” (peça 88, p. 41, grifou-se), mas, também, a obrigação de disponibilizar consulta, por meio da internet, para o acompanhamento e controle das operações realizadas (subitem 7.5.2); sendo que, conforme subitem 7.5.5, a Voetur/VTCLLOG deveria fornecer ao Ministério da Saúde, sempre que solicitada, as bases de dados e congêneres (peça 88, p. 41-43).

254. Ou seja, fora estabelecido que a contratada deveria permitir ao Ministério da Saúde acessar seu sistema de gerenciamento de armazéns (WMS – Warehouse Management System), com perfil que lhe permitisse pleno acesso aos dados relacionados à prestação dos serviços contratados, o que a Voetur/VTCLLOG nunca cumpriu.

255. Também se verificou que, conquanto previsto no item 7.14.12.4.11 do TR, **a Voetur/VTCLLOG descumpriu obrigações similares relativas à exigência de dispor de Sistema de Gerenciamento de Transporte ou Transportation Management System – TMS**, a cujos dados e operações deveria propiciar pleno acesso para consulta pelo Ministério da Saúde (peça 88, p. 81-84).

256. O descumprimento das obrigações estabelecidas nos itens 7.14.12.4.11 e 7.5 do TR resultou, entre outros efeitos deletérios, na **completa incapacidade** demonstrada pelo Ministério da Saúde de controlar e auditar com segurança as operações realizadas e as cobranças apresentadas para pagamento, ou mesmo aferir os indicadores de desempenho contratualmente estabelecidos.

257. Assim, a verificação pelo Ministério da Saúde dos valores apresentados em cobrança pela Voetur/VTCLLOG, para todos os itens de serviço, ficou restrita à validação de **documentos gerados pela contratada** e dos quantitativos e valores lançados em planilhas no formato EXCEL ou PDF elaboradas por ela própria.

258. A eventual responsabilização pelas falhas/irregularidades na gestão do contrato acima descritas está abrangida no objeto do TC 037.065/2019-0 – ACOM.

259. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

110. Cabe assinalar que a “capacidade de manipular desde a caixa terciária (recebimento) até a menor unidade de medida de cada medicamento” (peça 53, p. 7), não comporta deduzir que a contratada deveria ser remunerada a cada caixa e objeto manipulado durante a operação e, muito menos, pela sucessiva contagem de manipulações “até a menor unidade de medida de cada insumo armazenado, “até o frasco unitário do produto” ou, até mesmo, “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, notadamente pela falta de razoabilidade dessas alegações.

111. A Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/DLOG/MS efetuar, em 11/2/2020, mais uma notificação à Voetur/VTCLLOG, por meio do Ofício 55/2020/CGLOG/DLOG/SE/MS, pelo qual reitera haver “incongruência da quantidade de manipulações que deverá ser medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido”, registra o não envio das informações e relatórios já requeridos à contratada e reitera a requisição de seu envio, reafirmando que somente haverá interesse em agendar reunião após a apresentação de relatório que permita **“realizar a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário público”**, sem o que estaria inviabilizado “o atesto de pagamento do item, bem como a fiscalização da execução desse serviço” (peça 93, p. 13-14, grifou-se).

112. Em resposta, a Voetur/VTCLLOG encaminhou o Ofício 54/2020-JUR, de 21/2/2020, contendo o que chamou de “relatório sintético”, em que apresenta a quantidade mensal de itens de estoque SKU manipulados e respectivos valores, confrontando em colunas que informariam a quantidade de volumes transportados e a quantidade de manipulações medida pelo que denominou de “sistema WMS” (peça 93, p. 17-19).

260. O que a Voetur/VTCLLOG chamou de “relatório sintético” consiste, tão somente, em uma tabela inserida no corpo do texto do Ofício 54/2020-JUR, de 21/2/2020, (peça 93, p. 17-18). Porém, mesmo os dados informados pela contratada apresentam divergências quando cotejados, por exemplo, com os dados informados no Ofício 039/2021-JUR, de 16/2/2021 (peça 12, p. 14), o que evidencia seu caráter meramente fictício (ver figura anexada ao final desta instrução).

261. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

113. Nesse expediente, a Voetur/VTCLLOG afirma considerar que “a apuração na modalidade Stock Keeping Unit – SKU mostra-se inviável, uma vez que não representa o real quantitativo de manipulações de itens realizadas em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição”, mas que a “apuração segundo a manipulação de fato nos moldes parametrizados pelo Sistema de Gerenciamento de Armazém “WMS”, ainda que reflita o efetivo quantitativo dos itens manipulados, mostra-se exacerbada” (peça 93, p. 18).

114. Em seguida, “a fim de dirimir a controvérsia”, a Voetur/VTCLLOG sugere que “o faturamento do item 2.7 - Manipulação de item para atendimento (picking) seja realizado de acordo com o volume expedido” (idem), **o que configura haver partido da contratada a proposta de aceitação de um “meio termo” por ela própria arbitrado e sem qualquer demonstração de como chegara aos valores assinalados**, não havendo fundamento, portanto, na alegação da Voetur/VTCLLOG de que “a Contratada visando manter o equilíbrio econômico do contrato acatou a solicitação de composição amigável para continuidade da prestação de serviços” (peça 53, p. 7, grifou-se), uma vez que não partira do Ministério da Saúde qualquer solicitação nesse sentido.

115. Ao contrário, o que o Ministério da Saúde havia requerido, logo após a intempestiva entrega pela contratada do primeiro faturamento relativo aos serviços de armazenagem, quando já decorridos onze meses desde o início da operação do novo Centro de Distribuição, era a apresentação de informações detalhadas a respeito das manipulações de itens do estoque, de modo que fosse possível **“realizar a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário**

público”.

116. Desde então, o processo SEI 25000.160312/2019-11 não registra outras movimentações.

117. Em 15/6/2020, a senhora Fabiane Karwowski, que encaminhara reiteradas cobranças à Voetur/VTCLLOG, foi exonerada do cargo de Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, havendo sido nomeado em seu lugar o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) – (peça 152, p. 60).

118. Cabe assinalar que constitui obrigação da contratada “10.11 Prestar à CONTRATANTE todos os esclarecimentos solicitados, atender e resolver prontamente às reclamações e/ou solicitações formuladas dentro dos prazos solicitados, e comunicar toda e qualquer ocorrência que impossibilite a realização de serviços solicitados” (peça 88, p. 92).

262. A obstinada recusa da Voetur/VTCLLOG em fornecer as informações requeridas, porém, não foi objeto de qualquer questionamento dos gestores do Contrato 59/2018 ao longo de toda a execução contratual. A eventual responsabilização pelas falhas/irregularidades na gestão do contrato está abrangida no objeto do TC 037.065/2019-0 – ACOM.

263. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

119. Os representantes colacionaram aos autos cópia do Ofício 39/2021-JUR, de 16/2/2021, juntado aos autos do processo SEI 25000.033893/2017-57, endereçado ao senhor Roberto Ferreira Dias, então diretor do DLOG/SE/MS, no qual a Voetur/VTCLLOG atribui as glosas de pagamento do item de serviço 2.7 a “erro crasso cometido na elaboração do edital”, assinalando haver proposto, em 11/2/2020 [em realidade, o Ofício 54/2020-JUR é datado de 21/2/2020], “que o serviço de manipulação fosse calculado com base na volumetria dos pedidos expedidos”, sem que houvesse recebido resposta do Ministério da Saúde, relacionando, em seguida os ofícios de reiteração encaminhados pela Voetur/VTCLLOG, nos quais, mês a mês, eram acrescidos valores em cobrança glosados pelo Ministério da Saúde, que, segundo a contratada, totalizariam, à época, R\$ 8.359.000,00 (peça 2, p. 23 e peça 152, p. 1-5).

120. Em 15/3/2021, a Voetur/VTCLLOG teria enviado o Ofício 77/2021-JUR, cujo fragmento encontra-se à peça 2, p. 25-26, também endereçado ao senhor Roberto Ferreira Dias, reiterando os termos das cobranças efetuadas anteriormente por não haver recebido resposta. O referido expediente não foi localizado nos processos disponibilizados para consulta pelo Ministério da Saúde.

264. A não localização do documento indica, ao mínimo, desorganização do processo administrativo, percepção que é reforçada pela juntada posterior de documentos emitidos, em ao menos um caso, mais de um ano antes, o que se verificou, por exemplo, com o Ofício 54/2020-JUR, emitido pela Voetur/VTCLLOG e datado de 21/2/2020, mas somente juntado ao processo SEI 25000.033893/2017-57 em 2/3/2021, e no caso do Ofício 39/2021-JUR, emitido pela Voetur/VTCLLOG e datado de 16/2/2021, mas somente juntado ao processo SEI 25000.033893/2017-57 também em 2/3/2021. Em ambos os documentos não há registro de entrada no protocolo do Ministério da Saúde.

265. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

121. Entretanto, a contratada não apresentara, até então, o “relatório detalhado que apresente o número do volume de itens manipulados por pedido”, que fora requerido pela Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/MS desde 7/2/2020, de modo a permitir ao Ministério da Saúde “realizar a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário público”, sem o que estaria inviabilizado “o atesto de pagamento do item, bem como a fiscalização da execução desse serviço” (peça 93, p. 13-14, grifou-se).

122. Em lugar do relatório detalhado requerido, a Voetur/VTCLLOG apenas encaminhara o que chamou de “relatório sintético”, efetuando acréscimos nos quantitativos informados a cada nova cobrança efetuada em ofícios encaminhados ao Ministério da Saúde, nos quais

requeria o pagamento imediato dos valores por ela “sugeridos”, sem fornecer informações suficientes para que o Ministério da Saúde pudesse “realizar a verificação dos números e quantitativos apresentados”, configurando franco descumprimento do disposto no item 10.11 do Termo de Referência.

266. Contudo, cabe assinalar que, até então, a gestão do Contrato 59/2018 era formalmente atribuída à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde – SAA/SE/MS, mas era de fato exercida pelo DLOG, assim indicado no 1º TA como sendo a “unidade gestora” do Contrato 59/2018 (peça 11, p. 18), pois, como descrito na Nota Técnica 6/2021-SAA/SE/MS, de 27/3/2021 (peça 154, p. 9-15), de acordo com o art. 8º do então vigente [Decreto 9.795/2019](#), que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Saúde, competia ao DLOG “gerir o processo de logística integrada de insumos estratégicos para a saúde e demais atividades correlatas” (peça 154, p. 9).

267. Ademais, por considerar que a gestão do Contrato 59/2018 requeria a capacidade de “gerenciar e executar todas as atividades logísticas, com os padrões de segurança adequados a esse tipo de atividade, dado que os insumos críticos de saúde não podem ter comprometida a efetividade, a eficiência, a estabilidade e as características físico-químicas”, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde (SAA) concluía (peça 154, p. 10):

8. Ora, se atualmente esse Departamento de Logística em Saúde realiza as aquisições dos insumos, não faz sentido afastar desse Departamento, a responsabilidade única de administrar e gerir o “serviço logístico integrado”, objeto do Contrato em comento, tendo em vista a dependência das atividades que o envolvem.

9. Atualmente, esta Subsecretaria, por intermédio de sua Coordenação-Geral de Material e Patrimônio-CGMAP, não opera, acompanha, administra ou fiscaliza a execução contratual, mas tão somente, restringe-se à condução da licitação, por demanda desse Departamento, e ao pagamento das faturas, com os atos administrativos e de execução financeiro exclusivamente.

268. Ou seja, conquanto a SAA admitisse que cabia, de fato, ao DLOG a responsabilidade pela gestão do Contrato 59/2018, uma vez que a SAA “não opera, acompanha, administra ou fiscaliza a execução contratual, mas tão somente, restringe-se à condução da licitação”, nenhuma alteração contratual mediante aditivo poderia ser feita sem que houvesse a expressa concordância da SAA, estando o DLOG, portanto, até então impedido de celebrar diretamente Termos Aditivos ao Contrato 59/2018. Essa situação seria alterada logo em seguida.

269. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

123. Em 7/5/2021, a gestão do Contrato 59/2018 foi sub-rogada ao DLOG, então sob a gestão do senhor Roberto Ferreira Dias (peça 87), que, em 20/5/2021, firmaria o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 (peça 12, p. 42-44).

124. O 2º Termo Aditivo teve seus efeitos jurídicos suspensos em 9/9/2021 por força de medida cautelar adotada pelo Tribunal de Contas da União (peças 25 e 36), havendo o TCU determinado ao Ministério da Saúde que se abstinhasse de realizar qualquer pagamento referente ao serviço de “Manipulação de Item para Atendimento (picking)”, até deliberação sobre o mérito da matéria (peça 25).

125. A nulidade do 2º Termo Aditivo seria posteriormente declarada pelo Ministério da Saúde, em 30/9/2021 (peça 73), após a exoneração do senhor Roberto Ferreira Dias, por meio da [Portaria Presidência da República/Casa Civil 718, de 29 de junho de 2021](#) (peça 152, p. 63), depois da divulgação do envolvimento do ex-diretor do DLOG em denúncia de suposta cobrança de propina para aquisição de vacinas ofertadas pela empresa Davati Medical Supply, fato que não constitui objeto desta Representação.

126. Análise efetuada à peça 22 concluiu que 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 de 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 152, p. 6-8).

270. Cabe assinalar que a proposta de celebração do 2º Termo Aditivo partiu da CGLOG/DLOG em 4/3/2021 (peça 152, p. 9), mas, até então, sua formalização dependeria de anuência e concordância da SAA, que remeteu o processo à apreciação da Conjur/MS.

271. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

127. 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 (peça 152, p. 6-9), a Chefe de Divisão de Formalização de Contratos encaminhou os autos, em 5/3/2021, à Coordenação-Geral de Material e Patrimônio da Subsecretaria de Assuntos Administrativos/SE/MS, com subseqüentes tramitações internas, para posterior apreciação pela Consultoria Jurídica SEI 0019393371 – 25000.033893/2017-57 (peça 152, p. 10-17).

128. A Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde 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 152, p. 22, grifou-se), 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 152, p. 24, grifos no original).

129. Em considerações adicionais, a Coordenadora de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios COJUPI/GLICI/CONJUR-MS apontou que (peça 152, p. 26, grifou-se):

...deve se avaliar tecnicamente se há vantajosidade na manutenção do referido contrato ainda que se promova a aditivização 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.

130. Cabe reiterar que a forma de remuneração do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” é a estabelecida no Contrato 59/2018, que não foi objeto de questionamentos ou impugnação por nenhuma das licitantes quando da realização do certame.

131. Em instrução precedente (peça 96, p. 13-18), restou demonstrado que a cada item, identificado por um código SKU próprio, inserido em um pedido a ser expedido a um mesmo destinatário, corresponderá uma única manipulação, não cabendo acolher qualquer pretensão de que a contratada deva ser remunerada pelo “picking”, de forma isolada, e tampouco receber remuneração adicional, não prevista no Contrato 59/2018/Termo de Referência, a título de realização das atividades de fracionamento, acondicionamento em caixa secundárias e terciárias, etiquetagem e embalagem para o transporte, visto que o conjunto de todas essas atividades já compõem o item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, a ser devidamente remunerado na forma e pelos valores originalmente ofertados, e reajustados na forma contratualmente prevista, estabelecidos no edital da licitação e conforme a proposta então apresentada pela Voetur/VTCLLOG.

132. Em 30/3/2021, a Consultoria Jurídica restituiu o processo à Subsecretaria de Assuntos Administrativos/SAA/SE/MS (peça 152, p. 28), onde tramitou internamente, sendo encaminhado ao DLOG, em 6/4/2021, “para conhecimento do integral teor ao Despacho DICONTE (SEI - 0019863165), bem como o Despacho CCLIC (SEI - 0019879315), para manifestação sobre os apontamentos expostos, com vistas a instrução processual para prosseguimento do pleito” (peça 152, p. 28-34).

133. No dia seguinte, 7/4/2021, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), Diretor do DLOG, encaminhou o processo para a CGLOG/DLOG/SE/MS “para conhecimento e providências cabíveis” (peça 152, p. 35).

272. O senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) alega que jamais tomou conhecimento de que os fiscais se negaram a produzir manifestação acerca do parecer da CONJUR-MS e considera que “não faria sentido que os fiscais tivessem opinião diversa da exarada na NT que subsidiou tal alteração” (peça 197, p. 23), sem esclarecer, no entanto, que razões teria para segundo o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), “avocar competências de seus subordinados”, e assim elaborar ele próprio uma nota técnica, pois, se os fiscais mantinham inalterada sua opinião, não estariam incapacitados para responder aos questionamentos suscitados pela Conjur/MS.

273. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

134. Porém, conforme assinalado em manifestação do Departamento de Logística em Saúde/DLOG/SE/MS, datada de 8/9/2021, enviada ao TCU em sede de diligência, os fiscais do contrato, signatários da Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021 (peça 152, p. 6-8), teriam se declarado incapazes de responder, “de forma técnica, a todos os apontamentos [efetuados pela Conjur] em curto período de tempo (**como era interesse do então Diretor de Logística**)”, razão pela qual não produziram nem assinaram nenhum outro documento relativo à pretendida celebração do 2º Termo Aditivo (peça 33, p. 9, grifou-se).

135. O mesmo documento (peça 33, p. 6-8, grifou-se) assinala que, em relação à controvérsia suscitada pela Voetur/VTCLLOG, que motivou a elaboração da Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021:

...os novos fiscais do Contrato [que haviam sido nomeados em 8/2/2021 – Portaria DICONTE 34] receberam a tarefa de dar andamento ao caso e, para isso, se basearam no entendimento do então Diretor de Logística (DLOG) do Ministério da Saúde, bem como o da VTC Operadora Logística, que afirmavam que o serviço de manipulação por “item” estava sendo precificado de acordo com o WMS - mesmo o Termo de Referência não tendo deixado isso claro -, que é o método mais oneroso para a Administração.

2.3.4. Os mencionados servidores não são especialistas em logística, porém, devido às competências das suas funções, prosseguiram com os trâmites necessários.

136. No entanto, não deveria constituir “tarefa” demandada aos fiscais do contrato elaborar uma nota tão somente para escorar a pretensão da contratada de promover a “revisão da metodologia atualmente aplicada” (peça 12, p. 3), alterando as condições originalmente estabelecidas na licitação para a mensuração e pagamento dos serviços, com base em “entendimento” subjetivo do Diretor de Logística do Ministério da Saúde e em valores apresentados pela Voetur/VTCLLOG, sem nem ao menos haver qualquer demonstração dos cálculos e valores apresentados pela contratada, pois a fiscalização dos contratos administrativos tem por objetivo principal assegurar que a Administração não pague valor superior ao devido, em face do executado (dentre outros, Acórdão 705/2008-TCU-Plenário, de 23/4/2008, Relator Ministro Augusto Nardes).

137. Prossegue a manifestação do Departamento de Logística em Saúde/DLOG/SE/MS, datada de 8/9/2021 (peça 33, p. 7, grifou-se):

2.3.6. Dessa forma, tendo em vista que já havia a narrativa pela autoridade máxima do Departamento (então Diretor de Logística) de que o método WMS era a metodologia de cálculo para o picking (mesmo isso não estando previsto inicialmente no Termo de Referência) e que este método se mostrava mais custoso ao erário, unindo-se ao fato do questionamento se estender desde 2019, os fiscais de Contrato elaboraram a Nota Técnica citada no subitem 2.3, porém, deixando claro que o método do VOLUME EXPEDIDO (acordado previamente entre o Diretor do DLOG e a direção da VTC) era mais vantajoso, **SE COMPARADO** ao que, **no entender de então**, estaria “previsto inicialmente no Termo de Referência” (trecho transcrito abaixo), não entrando no mérito se comparado ao SKU.

3. CONCLUSÃO

3.1. Diante das exposições narradas, SOLICITA-SE a realização de um aditivo contratual para o item 7.14.8 do Termo de Referência, que trata da “manipulação de item para atendimento”. O atual texto está com a seguinte redação:

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. (parte destacada, é a que será retirada).

3.2. E passará, após a aditivação, a ter o seguinte conteúdo:

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 (parte destacada é a que será acrescentada).

3.3. Reforça-se que a proposta do aditivo, acordado entre ambas as partes, possibilitará 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.

2.3.7. Os fiscais embasaram seus argumentos nas evidências que tinham disponíveis - até aquele momento - que eram as falas do então Diretor do DLOG (que, reforçamos, era a autoridade máxima à época), a concordância da empresa de que realmente o método WMS era mais caro e que o VOLUME EXPEDIDO seria um “meio-termo”, bem como a negativa da empresa em

aceitar o pagamento por SKU (devidamente documentada nos autos processuais).

138. No entanto, WMS, que pode ser adequadamente traduzido como Sistema de Gerenciamento do Armazém, nada mais é do que uma ferramenta de tecnologia da informação, cuja utilização foi exigida para fins de comprovação da qualificação técnica da licitante, não havendo qualquer previsão no Edital/Termo de Referência quanto às transações efetuadas no sistema WMS poderem ser utilizadas para fins de mensuração e pagamento dos serviços a serem executados pela contratada.

139. Conforme análise efetuada à peça 96, o item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” corresponde à execução integrada das atividades de separação/“picking”, montagem dos lotes, “packing” (acondicionar, etiquetar e embalar para o transporte), conferência e preparação para expedição. Ao se referir a “manipulação de item para atendimento”, o Edital/Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, do qual se originou o Contrato 59/2018, indica que “item” diz respeito ao produto catalogado, disponível em estoque, e para o qual corresponde um código SKU específico, sem estabelecer para fins de remuneração da contratada qualquer relação com a quantidade do produto que venha a ser manipulada ou com a quantidade de caixas utilizadas no embalamento para expedição.

140. Logo, a “quantidade de manipulações será medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido” e, portanto, a cada item, identificado por um código SKU próprio, inserido em um pedido a ser expedido, corresponderá uma única manipulação, a qual corresponderá, para fins de remuneração da contratada, ao valor unitário estabelecido para o item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, reajustado na forma contratualmente prevista, identificado na proposta final da contratada na forma da tabela constante do Anexo III do Edital Pregão 42/2017 – Planilhas de Composição de Preços/Critério de Julgamento como “Item 2.7 – Manipulação de item para atendimento (picking)”.

141. Uma vez que os fiscais do Contrato 59/2018 lotados na CGLOG/DLOG/SE/MS não efetuaram qualquer outro pronunciamento nos autos, pois “não teriam como responder, de forma técnica, a todos os apontamentos realizados [pela Conjur]”, razão pela qual **“os fiscais não assinaram mais nenhum documento sobre a temática (fato comprovado na árvore do processo), justamente, por não terem evidências e técnicas que resguardassem a Administração após a eventual assinatura do Termo Aditivo”** (peça 33, p. 9), o processo retornou ao DLOG.

142. A recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, tão somente corrobora a conclusão de que não havia análise tecnicamente fundamentada capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, resultando em possibilidade de pagamento imediato de quase R\$ 19 milhões.

274. Cabe novamente assinalar que não havia análise tecnicamente fundamentada capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, resultando em possibilidade de pagamento imediato de quase R\$ 19 milhões, uma vez que os fiscais do contrato e o próprio DLOG admitiram posteriormente que a Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021 (peça 152, p. 6-8), aprovada pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), estava embasada, tão somente, em uma “narrativa”, qual seja, **“as falas do então Diretor do DLOG (que, reforçamos, era a autoridade máxima à época)”** - (peça 33, p. 7-8, grifou-se), ao qual, segundo ora alega o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), cabia-lhes obedecer, pois: “Quando a autoridade superior dá uma ordem, ela determina, de maneira específica, os atos a praticar ou a conduta a seguir em caso concreto. Daí é decorrente o dever de obediência.” (peça 227, p. 41).

275. Porém, seja no ambiente da caserna ou seja no serviço público civil, não há dever de obediência a ordens manifestamente ilegais ou meramente absurdas.

276. Propor a celebração de um termo aditivo porque a Voetur/VTCLLOG teria recusado ser remunerada segundo o que fora estabelecido em contrato para, em seu lugar, adotar um “meio

termo” entre o que previa o contrato para o item “2.7 – Manipulação de item para atendimento” e o valor declarado pela contratada como devido, que fora obtido de forma obscura e jamais demonstrada ao Ministério da Saúde, pelo qual se teria, em pouco mais de um ano, esgotado todo o saldo estimado para execução anual de todos os dez itens de serviço para o grupo 2 – Armazenagem, além de não encontrar qualquer amparo legal, constituía um evidente absurdo.

277. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

143. Irresignado, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) elaborou a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/4/2021, - SEI 0019952627 / 25000.033893/2017-57 (peça 152, p. 36-38), que assina isoladamente, com a finalidade responder aos questionamentos efetuados pela Consultoria Jurídica, havendo afirmado, 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 152, 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.

144. Ou seja, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) limitou-se ao exercício tautológico de pontuar que pagar cerca de R\$ 19 milhões é mais vantajoso do que pagar R\$ 57,7 milhões, tendo como único fundamento a mesma Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, que motivara os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde.

278. Nada há nas disposições do Contrato 59/2018, ou no edital e termo de referência do certame que lhe deu origem, que permita sustentar a afirmação então feita pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) de que exista algo que embase o entendimento de que, em relação ao item “2.7 – Manipulação de item para atendimento” se deva “pagar pelo método previsto no contrato (WMS)”, vez que tal “método” foi algo formulado unicamente pela contratada e jamais demonstrado ao Ministério da Saúde, limitando-se a Voetur/VTCLLOG a expedir ofícios contendo tabelas no corpo do texto, o que chamou de “relatórios sintéticos”, onde indicava a “quantidade de manipulações” e os respectivos valores mensais que considerava serem devidos em pagamento.

279. E caso fosse esse o método a ser considerado, mas não é, o Ministério da Saúde não teria qualquer condição de examinar, verificar e atestar os quantitativos e valores declarados pela Voetur/VTCLLOG, qualquer que fosse o “método” adotado, uma vez que a empresa Voetur/VTCLLOG, ao longo de todo o período de execução contratual, descumpriu as obrigações estabelecidas no item 7.5 do TR, negando ao Ministério da Saúde a permissão de acessar seu sistema de gerenciamento de armazéns (WMS – Warehouse Management System), com perfil que permitisse ao órgão contratante dispor de amplo acesso aos dados relacionados à prestação dos serviços contratados.

280. Assim, efetuar qualquer pagamento relativo ao item “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, mesmo após a revogação da medida cautelar exarada pelo TCU, sem que o Ministério da Saúde detenha, minimamente, os dados necessários para verificação da exatidão dos valores apresentados em cobrança pela contratada, equivale a transformar os procedimentos de gestão e fiscalização contratual em temerários atos de fé.

281. De fato, nem mesmo é possível assegurar que a contratada detenha licença de algum software de gerenciamento de armazéns ou que este possa atender às especificações do TR.

282. Em setembro de 2021, o Ministério da Saúde iniciou chamamento público para contratar, via dispensa de licitação, serviços de armazenagem e transporte das vacinas Comirnaty® contra a COVID-19 da fabricante Pfizer que, até então, eram executados pela Voetur/VTCLLOG.

283. O procedimento resultou na celebração do Contrato 321/2021 (serviços de transporte) e do Contrato 323/2021 (serviços de armazenagem) firmados pelo Ministério da Saúde com a empresa Intermodal Brasil Logística Ltda. (CNPJ: 03.558.055/0001-00), ambos no dia 22/12/2021, constituindo objeto do **TC 042.955/2021-1 – REPR**.

284. As vacinas Comirnaty® contra a COVID-19 da fabricante Pfizer requerem condições específicas de armazenagem e transporte em ultrabaixa temperatura, especificações não previstas no Contrato 59/2018 e não atendidas pela Voetur/VTCLLOG no tocante ao transporte, razão pela qual o Ministério da Saúde vinha pagando à Voetur/VTCLLOG pela execução desses serviços mediante “reconhecimento de dívidas”. A Voetur/VTCLLOG participou do chamamento público e ofertou proposta, porém, apresentou dados divergentes sobre a licença de sistema WMS e considerou que não estava obrigada a comprovar que os sistemas WMS e TMS que indicou utilizar estavam em conformidade com especificações da Anvisa, o que fora então exigido pelo Ministério da Saúde.

285. Ainda em relação ao pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, ao proferir o Voto condutor do Acórdão 1502/2022-TCU-Plenário, de 29/6/2022, que revogou a medida cautelar que determinou ao Ministério da Saúde que se abstinhasse de realizar qualquer pagamento referente ao serviço “Manipulação de Item para Atendimento (picking)” até a deliberação do Tribunal quanto ao mérito da matéria, medida referendada pelo Tribunal no Acórdão 2.178/2021-TCU-Plenário, o Ministro Relator Benjamin Zymler, acolhendo integralmente a proposta desta Selog, propôs ao colegiado a revogação da cautelar, vez que “há consenso entre a unidade técnica deste Tribunal e os gestores do Ministério da Saúde de que os pagamentos devem ocorrer mediante a utilização do SKU como critério de medida para o serviço de picking, pois esta seria a metodologia prevista no contrato original” (peça 242, p. 10, grifos no original).

286. Reproduz-se abaixo, nos exatos termos, a proposição da Selog que foi acolhida pelo Relator e pelo Plenário do TCU (peça 236, p. 14, grifou-se):

40. Em virtude do exposto, propõe-se:

a) **revogar** a medida cautelar deferida nestes autos;

b) **autorizar** o Ministério da Saúde a realizar os pagamentos (atuais e pretéritos) do item de serviço “2.7 Manipulação de item para atendimento (picking)” do Contrato 59/2018, adotando, nos termos do parágrafo 140 da peça 172 destes autos, o **SKU como critério de remuneração**, desde que os serviços faturados sejam devidamente comprovados pela Voetur/VTCLLOG - VTC Operadora Logística Ltda. e que sua conformidade seja aferida pelo órgão;

287. A regularidade de eventuais pagamentos que o Ministério da Saúde tenha posteriormente

realizado a título de remuneração do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” do Contrato 59/2018 não constitui objeto desta análise.

288. *Todavia, considerando que o órgão contratante não disporia de informações suficientes e necessárias para examinar, verificar e atestar os quantitativos e valores declarados pela Voetur/VTCLLOG, uma vez que a empresa Voetur/VTCLLOG, ao longo de todo o período de execução do Contrato 59/2018, descumpriu as obrigações estabelecidas no item 7.5 do TR, encaminha-se proposta de autuação de processo de controle externo com a finalidade de examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” que tenham sido realizados pelo Ministério da Saúde.*

289. *Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):*

145. *Com relação à ausência de informação a respeito da existência de impacto financeiro na alteração cogitada, a respeito do que a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde apontara a necessidade de “haver complementação ou ajuste na informação de disponibilidade orçamentária” ou, se na hipótese de o aditamento “não implicar criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental ou não acarretar aumento de despesa, deverá a Administração deixar claro tais circunstâncias nos autos”, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) admitiu que haveria “acréscimo da quantia referente ao picking”, mas limitando-se a indicar que **“a equipe de fiscalização do contrato irá monitorar a utilização do orçamento e, caso necessário, será solicitado, no momento oportuno, a complementação na informação da disponibilidade orçamentária”** (peça 152, p. 37-38, grifos no original), o que evidencia a ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido.*

146. *De fato, o objeto do Contrato 59/2018, que consiste na armazenagem e transporte de insumos críticos de saúde, permaneceria o mesmo, porém, o então cogitado 2º Termo Aditivo iria alterar a forma de mensuração e pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, sem que houvesse qualquer embasamento técnico para a alteração pretendida.*

147. *Como foi bem assinalado pelo Ministro Relator Benjamin Zymler (peça 25, p. 6):*

...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.

148. *Em sua Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/4/2021, (peça 152, p. 36-38) o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) reconhece que o pretendido “aditamento contratual só terá validade jurídica após assinatura pela autoridade competente” (peça 152, p. 38) que, até então, era a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde.*

149. *No dia seguinte, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) emitiu Despacho encaminhando o processo com a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde, assinalando que ela continha “os apontamentos necessários à continuidade do fluxo processual inerente à aditivação do contrato... retorna-se o processo à SAA/MS para que seja redigido o Termo Aditivo ao Contrato 59/2018” (peça 152, p. 39), com o que expressou plena concordância com a manifestação produzida pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98).*

290. *No entanto, diversas unidades da SAA, a quem caberia à época assinar o 2º TA, manifestaram ressalvas à celebração do 2º TA, conforme se verifica no prosseguimento da transcrição da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):*

150. *Instada a se manifestar, a Divisão de Formalização de Contratos/DICONT/CCLIC/CGMAP/SAA/SE/MS afirmou em Despacho, de 19/4/2021, não*

haver “pendências a serem atendidas por esta Divisão”, havendo assinalado, porém, que (peça 152, p. 42, grifou-se):

*... as justificativas, bem como as informações sobre o pleito, são de inteira responsabilidades [sic] daquela área [DLOG], não cabendo a esta Divisão tecer quaisquer análises sobre aspectos técnicos e/ou financeiros. **Caberá, contudo, à autoridade competente e ao ordenador de despesas, avaliar as justificativas, a oportunidade e a conveniência quanto à autorização para prosseguimento do pleito ora analisado.***

151. Manifestou-se em seguida, ainda em 19/4/2021, a Coordenação de Compras e Licitações/CCLIC/CGMAP/SAA/SE/MS, salientando, novamente, que “cabe única e exclusivamente à área técnica de maneira clara, cristalina e inequívoca trazer ao processo ou deixar demonstrado quais as razões para esta alteração e se, tais mudanças impactam a operacionalização do objeto e acaso firmam a proposta que deu origem a esta licitação”, frisando ao final, mais uma vez, que (peça 152, p. 44, grifou-se):

*...não cabe à Divisão de Contratos tecer quaisquer análises sobre aspectos técnicos e/ou financeiros, nem informações sobre o pleito, pois são de inteira responsabilidade da área demandante. **Caberá, contudo, à autoridade competente e ao ordenador de despesas, avaliar as justificativas, a oportunidade e a conveniência quanto à autorização para prosseguimento do pleito ora analisado.***

152. No dia seguinte, 20/4/2021, manifestou-se a Coordenação-Geral de Material e Patrimônio/ CGMAP/SAA/SE/MS exarando em Despacho dirigido ao DLOG, após transcrever os apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica, para que o DLOG efetuasse “leitura atenta acerca da íntegra da manifestação jurídica exarada e apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados por àquela especializada, de modo a assegurar a continuidade do feito” (peça 152, p. 46, grifou-se).

291. Ora, foi o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) quem, originalmente, teve a iniciativa de formalizar o requerimento de alteração do Contrato 59/2018 mediante a celebração de um 2º TA. Ainda que, segundo ora afirme, este possa ter constituído mero ato de obediência a seu superior hierárquico, pois, segundo afirma o responsável, “Quando a autoridade superior dá uma ordem, ela determina, de maneira específica, os atos a praticar ou a conduta a seguir em caso concreto”, o despacho proferido, em 13/4/2021 (peça 152, p. 39), não significaria apenas “concordância com ato de superior”, mas, também, reiteração e concordância consigo próprio, pois limitou-se a indicar que a Nota Técnica 4, elaborada pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) continha “os apontamentos necessários à continuidade do fluxo processual inerente à aditivação do contrato”, nota esta que, por sua vez, havia se limitado a afirmar, em síntese, que os questionamentos suscitados pela Conjur haviam sido atendidos pela Nota Técnica 2, aprovada pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98).

292. Tal linha de argumentação circular não foi suficiente para convencer a SAA a dar prosseguimento à celebração do 2º TA, o que somente veio a ocorrer após a sub-rogação do Contrato 59/2018, com o que o DLOG passou a ser, de fato e formalmente, a unidade gestora do contrato.

293. Em 20/4/2021, a Coordenação-Geral de Material e Patrimônio (CGMAP), subunidade vinculada à SAA, restituiu o processo ao DLOG, requerendo a este “leitura atenta acerca da íntegra da manifestação jurídica exarada e apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados por àquela especializada, de modo a assegurar a continuidade do feito” (peça 152, p. 45-46, grifou-se).

294. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

153. Retornados os autos, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), ainda em

20/4/2021, despachou o processo para a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde para “conhecimento e providências” (peça 152, p. 47).

295. Porém, como já visto, a equipe técnica de fiscais havia se negado, a fazer nova apreciação ou, ao menos, considerava-se impossibilitada de fazer isso. Eventual dúvida que venha a ser suscitada a esse respeito é irrelevante, pois, fato é que nova apreciação para responder aos questionamentos da Conjur não foi feita pelos fiscais e os atos subsequentes dos responsáveis não haviam convencido a SAA a concretizar a celebração do 2º TA.

296. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

154. Em 7/5/2021 foi formalizada a sub-rogação do Contrato 59/2018 ao DLOG (peça 152, p. 48-49).

155. Na tarde do dia 12/5/2021, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) assinou Despacho, datado de 11/5/2021, endereçado ao “Gabinete do Departamento de Logística DLOG/SE/MS”, em que, considerando a assinatura do Termo de Sub-Rogação do Contrato 59/2018 e “a necessidade de dar celeridade andamento aos trâmites administrativos referentes ao reajuste do aludido contrato e ao picking” relata a situação de demandas, indicando que o pleito de reajuste encontrava-se em análise na Subsecretaria de Assuntos Administrativos.

297. O pleito de reajuste fora apresentado pela Voetur/VTCLLOG antes da sub-rogação do Contrato 59/2018 ao DLOG e permanecia em análise pelas unidades da SAA. A cronologia de atos administrativos relativos ao reajuste encontra-se descrita em tabela que constitui o Anexo VII – páginas 195 a 198 da instrução lançada à peça 172.

298. Ainda em relação ao Despacho de lavra do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), de 11/5/2021, prossegue a transcrição da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

156. Com relação ao “picking”, informou (peça 152, p. 52, grifou-se):

II - Picking (manipulação de item para atendimento): A Nota Técnica 2 (id 0019331224), desta CGLOG, **contextualiza a retomada dos esforços para resolver o impasse no qual se encontra o picking**. Como se observa nesse documento, faz-se necessário um Aditivo Qualitativo para o item 7.14.8 do Termo de Referência, que trata do tema. Para tanto, foi preciso a manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (CONJUR), que ocorreu por meio dos documentos cujos ids são 0019810667, 0019810687 e 0019810800. **O DLOG, por meio da Nota Técnica 4 (id 0019952627), respondeu aos questionamentos da CONJUR, mas a SAA, via CGMAP (id 0020137615), considerou que ainda há pontos suscitados pela CONJUR a serem esclarecidos, o que ocorreu na Nota Informativa 14 (id 0020495344).**

3. Esta CGLOG permanece à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

157. Em seu Despacho, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) escreve: “rogamos gestões desse Gabinete no sentido de encaminhar esses dois temas para análise e providências” (idem).

158. No mesmo dia 12/5/2021, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), então Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, havia elaborado a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 152, p. 50-51), tendo como epígrafe “Assunto: respostas ao Despacho CGMAP 0020137615”, na qual, a título de informação e resposta, transcreve trechos de apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica e indica que já teriam sido “devidamente justificadas” pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS.

159. Em relação, porém, ao impacto nas “cláusulas econômico-financeiras previstas no contrato”, ao contrário do que se encontra na citada manifestação, assinada apenas pelo

senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), que havia indicado vagamente que “a equipe de fiscalização do contrato irá monitorar a utilização do orçamento e, caso necessário, será solicitado, no momento oportuno, a complementação na informação da disponibilidade orçamentária” (peça 152, p. 37-38, grifos no original)”, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) afirma categoricamente que “não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato, tendo em vista que o picking já é previsto contratualmente, o que estamos propondo é uma proposta mais vantajosa para a Administração”; “reforçamos, reiteradamente, que não haverá prejuízo à Administração Pública com a alteração da manipulação do item para “volume expedido” e “a aditivação pretendida é qualitativa e não impactará o orçamento já destinado ao item “armazenagem”, uma vez que é o picking é previsão contratual” (peça 152, p. 50-51, grifou-se).

160. No entanto, nenhuma afirmativa, qualquer que fosse o grau de ênfase empregado, permitiria ignorar o fato que a alteração proposta implicaria que os pagamentos a serem realizados, referentes ao item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, saltariam de valores próximos a R\$ 1 milhão para R\$ 19 milhões, tendo por base os valores calculados e apresentados unicamente pela contratada e relativos ao período de novembro/2018 a janeiro/2021, até hoje passíveis de confirmação pelo Ministério da Saúde.

299. Logo, resta evidente que o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), ao contrário do que ora afirma, não se limitou a emitir uma nota meramente informativa, mas requereu, ou melhor, rogou gestões do DLOG, em ato administrativo de gestão contratual submetido ao seu superior hierárquico, para que adotasse providências para conclusão da análise do reajuste e “do impasse em que se encontra o picking”, a respeito do qual, em “nota informativa” assinalou: **“faz-se necessário um Aditivo Qualitativo para o item 7.14.8 do Termo de Referência, que trata do tema”** (peça 152, p. 52), ato que o responsável considera ser unicamente, “de natureza de impulsão processual”, ou seja, o de simples entrega de mensagem. Porém, a mensagem original, se fosse esse o ponto em questão, partira do próprio senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98).

300. Não há qualquer relevância em se tentar estabelecer distinções do que seja “nota técnica” ou “nota informativa”, conforme se pretende em relação aos atos do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), especialmente quando baseadas em conceitos estabelecidos em publicação efetuada há quatorze anos por órgão já extinto quando da prática dos atos ora em questão.

301. O responsável emitiu uma “nota informativa” a respeito de “nota técnica” aprovada em despacho exarado por ele próprio, além de haver proferido “despachos” ao longo da tramitação do pleito de celebração do 2º TA requerendo sua formalização. Segundo o documento indicado por ele próprio, mas não carreado aos autos, de onde se extrairiam tais distinções, “despacho” é descrito como “a decisão proferida pelo servidor competente em papéis, requerimentos e processos sujeitos à sua apreciação”. Decidir é ato de vontade que não se confunde com a ação de obedecer mecanicamente a um comando.

302. Com a pretensão de estabelecer hipotética “analogia” com o dever de obediência de um militar, conjectura-se nas razões de justificativa apresentadas em nome do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), caso hipotético em que o militar, Tenente-Coronel, “recebesse um documento do General comandante e examinasse o mérito, com a finalidade de lhe prover “plena concordância””, o que considera ser algo “que beira ao absurdo, em razão do poder hierárquico”.

303. Porém, desconsidera-se nesse caso imaginário que, a depender do teor desse hipotético documento, seria dever do militar examinar o mérito e negar-lhe obediência. Já que se adentrou ao terreno do absurdo, imagine-se situação, na realidade inimaginável, em que o mesmo hipotético general entregasse um documento ao militar ordenando que o mesmo cometesse um ato de cobardia ou de traição à Pátria. Caberia ao hipotético militar manifestar sua “plena

concordância” e obedecer cegamente a tais comandos? Se o fizesse, estaria sujeito à declaração de indignidade para o oficialato, nos termos do disposto no art. 100 do [Decreto-Lei 1.001/1969 – Código Penal Militar](#).

304. Pretender estender tal “analogia” aos procedimentos de instrução adotados no TCU, apenas sugere aparente desconhecimento do rito de análise técnica observado no Tribunal. Melhor abandonar o solo movediço das hipóteses absurdas e retornar ao terreno firme dos fatos.

305. O senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) afirma que, na Nota Informativa 14/2021 “não expressou opinião técnica” e que não “inovou com inserção de considerações próprias”; e que teria se limitado a transcrever informações contidas no Parecer Jurídico e na Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, “elaborada, de forma isolada, pelo Diretor do Departamento Logístico” (peça 227, p. 43).

306. Ao atribuir ao senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) toda a responsabilidade pelos atos praticados que resultaram na celebração do ajuste, omite, porém, que, em face da devolução do processo pela CGMAP/SAA, o prosseguimento da pretendida celebração do 2º TA ao Contrato 59/2018, sob a imediata responsabilidade do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), gestor do contrato, dependia da **“apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados”** pela Conjur e não da mera repetição dos mesmos elementos contidos na Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, documento que havia suscitado os questionamentos da Conjur e apenas repetidos sucintamente na Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98).

307. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

161. Na manhã do dia seguinte, às 07:27 horas do dia 13/5/2021, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) após sua assinatura manifestando-se “de acordo” com a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98).

162. Em seguida, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) exarou Despacho, datado de 12/5/2021, mas assinado às 10:57 horas do dia 13/5/2021, encaminhando o processo para a Coordenação-Geral de Análise das Contratações de Insumos Estratégicos para a Saúde para a adoção das “providências necessárias”, **“na urgência que o caso requer”** (peça 52, p. 57, grifos no original).

163. No dia 18/5/2021, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) convocou a Voetur/VTCLLOG para assinar o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 (peça 152, p. 58), que viria a ser formalizado no dia 20/5/2021 (peça 12, p. 42-44) e publicado na mesma data (peça 152, p. 59).

164. Caberia novamente 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.

165. Em 25/5/2021 foi concedido o reajuste ao Contrato 59/2018, mediante Termo de Apostilamento 1/2021. Porém, foram constatados erros de cálculo e interpretações divergentes a respeito dos valores envolvidos e somente em 12/8/2021 o procedimento foi concluído (ver o quadro “Reajuste: cronologia de atos administrativos” anexado ao final desta instrução).

308. O senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) aparentemente pretendeu em suas razões de justificativa associar, impropriamente, a delonga observada nos procedimentos de aplicação de reajuste ao contrato aos atos por ele praticados, indicando que “a delonga na tramitação administrativa é questão absolutamente razoável na medida em que se trata de controvérsia que envolve o dispêndio de milhões de reais que saíam dos cofres públicos”,

indicando, ao mesmo tempo, que não teria havido acaudamento na formalização do 2º TA.

309. Tal associação é imprópria, pois a “delonga verificada na tramitação administrativa até a conclusão do processo de reajuste”, conforme se encontra na instrução à peça 172, é clara referência aos procedimentos de reajuste e não aos de formalização do 2º TA, havendo sido mencionada no conjunto de circunstâncias que retardaram a realização de pagamentos, assim impedindo a consecução de dano ao erário, uma vez que se aguardava a conclusão do reajuste para serem efetuados pagamentos referentes ao item de serviço “2.7 – Manipulação de Item para Atendimento”, sob a nova forma de cálculo estabelecida no “meio termo” aceito e formalizado pelos responsáveis.

310. Os procedimentos do primeiro reajuste ao Contrato 59/2018 tiveram início em 1º/3/2021, quando a Voetur/VTCLLOG requereu a aplicação do reajuste contratual (peça 91, p. 1-6) e foram concluídos em 12/8/2021, quando o DLOG assinou o 3º Termo de Apostilamento (peça 91, p. 54), que seria publicado em 17/8/2021. Porém, a aplicação do reajuste não foi imediata, pois, houve pedido de reforço de empenho, necessidade de reforçar a garantia, efetuar remanejamento orçamentário e novo pedido de reforço de empenho, procedimentos que estavam ainda em curso quando, em 9/9/2021, o Ministro Relator Benjamin Zymler determinou a suspensão de pagamentos relativos ao item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” e o DLOG, em 28/9/2021, sob nova gestão, após a exoneração dos responsáveis, decidiu pela anulação do 2º TA.

311. Cabe assinalar que, caso houvessem sido concluídos os procedimentos de reajuste, também seria reajustado o valor inicial atribuído ao “meio termo” aprovado pelos responsáveis, pois o reajuste teve efeitos retroativos a 23/1/2019 (peça 268, p. 396-400), o que elevaria o valor a ser pago indevidamente à contratada pelo item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” pelo critério de “volume expedido” a valor superior a R\$ 25 milhões.

312. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

166. O contrato administrativo está vinculado ao procedimento licitatório, que é ato administrativo formal, e às condições lá fixadas, conforme bem observado pelo Ministro Relator Benjamin Zymler. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem em favor da contratada, adjudicatária do objeto licitado, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, constitui conduta ilícita tipificada no art. 92 da [Lei 8.666/1993](#), que estabelece pena de detenção de dois a quatro anos e multa. O parágrafo único do citado dispositivo legal estabelece que “Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais”.

167. A nova lei de licitações ([Lei 14.133/2021](#)) revogou expressamente a Seção III – Dos crimes e das penas da [Lei 8.666/1993](#), onde se encontrava o citado art. 92, mas o remeteu com idêntica redação para o art. 337-H do Código Penal ([Decreto-Lei 2.848/1940](#)). A [Lei 14.133/2021](#) também estabeleceu em seu art. 190 que “**Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada**”, o que, além da [Lei 8.666/1993](#), abrange também a igualmente revogada [Lei 10.520/2002](#).

168. O Contrato 59/2018 foi celebrado sob a égide das [Lei 8.666/1993](#) e da [Lei 10.520/2002](#), com a regulamentação dada pelo [Decreto 5.450/2005](#), revogado pelo [Decreto 10.024/2019](#), as quais permanecem em vigor até 1º/4/2023.

169. A Lei estabelece ser condição necessária ao edital de licitação indicar, obrigatoriamente, o “critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos” e o “critério de aceitabilidade dos preços unitário e global” (art. 40, incisos VII e X, da [Lei 8.666/1993](#)).

170. O Edital do Pregão Eletrônico 42/2017 estabeleceu a abertura de licitação “do tipo menor preço global” e que “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” (peça 88, p. 1, grifos no original), havendo indicado os dois itens estavam divididos em seis itens de serviço para o “Item 1 – Serviços Operacionais de Transporte/Distribuição” e dez itens de serviço para o “Item 2 – Serviços Técnicos de Armazenagem e Gestão do Centro de Distribuição”, sendo a forma indicada para formulação da proposta pelos licitantes (peça 96, p. 55).

171. Para o item “2.7 – Manipulação de Item para Atendimento”, foi indicado que a unidade de medida seria “item” e o preço unitário estimado era de R\$ 6,43. Ou seja, R\$ 6,43 por item que, conforme já demonstrado, significa que a cada item em estoque, identificado por um código SKU próprio, inserido em um pedido a ser expedido, corresponderá uma única manipulação.

172. Pretender forçar entendimento diverso, que veio a merecer acolhida dos senhores Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), então gestores no Ministério da Saúde, após encerrada a licitação e estando em vigor o contrato dela decorrente há quase três anos, de modo que a unidade de medida passasse a ser algo denominado pela contratada de “método WMS”, cuja mensuração fora estabelecida por ela própria e pela qual a contagem passaria a considerar cada caixa e objeto manipulado durante a operação, com sucessiva contagem de manipulações “até a menor unidade de medida de cada insumo armazenado”, “até o frasco unitário do produto”, podendo mesmo vir a chegar “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, constitui clara ofensa aos princípios da isonomia, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, além de caracterizar flagrante violação ao disposto no art. 44, § 1º, da [Lei 8.666/1993](#): “§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes”.

173. Ora, se fosse essa a unidade de medida estabelecida no Edital/Termo de Referência, assim estaria expresso, o que, certamente, afetaria a formulação das propostas de todas as licitantes, dada a multiplicação exponencial que a mudança provocaria no custo do serviço, que, conforme admitiu a própria Voetur/VTCLLOG resultaria numa forma de contagem “exacerbada”.

174. Assim, em lugar de um preço unitário de R\$ 6,43 por item, valor estimado pelo Ministério da Saúde que, aliás, foi o mesmo ofertado pela Voetur/VTCLLOG, a ser multiplicada pela quantidade estimada de 600.000 itens, resultando inicialmente no valor de R\$ 3.858.000,00, ao longo de toda a duração do contrato, ter-se-ia a seguinte fórmula de cálculo: R\$ 6,43 X 600.000 itens X “n” número de caixas utilizadas e manipulações realizadas “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, ou seja, pela contagem individual de cada comprimido, dose de vacina, máscara protetora, preservativo, atadura, escova dental ou qualquer outro insumo crítico de saúde.

175. Segundo a Voetur/VTCLLOG, o valor assim apurado pelo “WMS” para o período de novembro/2018 a janeiro/2021 já estaria na ordem de R\$ 57,7 milhões, o que já deveria indicar aos gestores do Ministério da Saúde que tal proposição era não apenas “exacerbada”, mas constituía um evidente absurdo.

176. Ainda assim, consideraram ser vantajoso para a Administração aceitar um “meio termo”, proposto pela Voetur/VTCLLOG, mesmo sabedores que a contratada recusava-se a apresentar informações que permitissem **“realizar a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário público”**, sem o que estaria inviabilizado “o atesto de pagamento do item, bem como a fiscalização da execução desse serviço” (peça 93, p. 13-14, grifou-se).

177. De fato, os senhores Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) não demonstraram, em nenhum momento, ter qualquer interesse em efetuar essa necessária verificação, havendo se obstinado em pugnar para dar fim às glosas efetuadas, com a celebração de um termo aditivo que alterava substancialmente normas e condições originalmente estabelecidas na licitação, em frontal violação ao disposto no art. 41

da [Lei 8.666/1993](#): “Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução de contrato celebrado com o Ministério da Saúde, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual, o que indica a possibilidade do cometimento de fraude à licitação.

178. A delonga verificada na tramitação administrativa até a conclusão do processo de reajuste, os questionamentos suscitados ao Contrato 59/2018 pela chamada “CPI da Pandemia”, constituída pelo Senado Federal (peça 152, p. 65 a 1.244), e a concessão de medida cautelar pelo Tribunal de Contas da União, determinando ao Ministério da Saúde a suspensão dos efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo ao contrato e que se abstinhasse de realizar qualquer pagamento referente ao serviço de “2.7 – Manipulação de Item para Atendimento”, até que o Tribunal venha a deliberar sobre o mérito da matéria, entremeadas pela exoneração do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), em 8/6/2021 (peça 152, p. 61), e do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), em 29/6/2021 (peça 152, p. 63), são fatos que, considerados em conjunto, impediram a produção de efeitos danosos ao erário que resultariam da realização de pagamentos indevidos decorrentes da celebração do 2º Termo Aditivo.

313. O dano ao erário, portanto, somente não veio a ser consumado pelas razões expostas em instrução precedente e reproduzidas acima.

314. Nas razões de justificativa apresentadas pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), transcreveu-se excerto atribuído a Nota 00864/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, onde pretende indicar que inexistiriam “elementos que apontem suposto sobrepreço decorrente do 2º Termo Aditivo” (peça 197, p. 15), documento não carreado aos autos pelo responsável, mas pela Voetur/VTCLLOG à peça 67 e por esta Selog, em contexto ampliado, à peça 12, p. 51-68.

315. Porém, a simples leitura do trecho transcrito indica que a Conjur não afastou a possibilidade de haver sobrepreço, apenas registrou que não possuía “elementos nem competência para concluir que há propriamente sobrepreço” (peça 197, p. 15).

316. A verificação de sobrepreço, que demandaria a confrontação entre os valores cobrados e os preços praticados no mercado, não constitui atribuição nem integra o rol de competências da assessoria jurídica, cujo exame restringe-se aos aspectos jurídicos da consulta encaminhada, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, com bem assinalado no próprio documento citado, e o ponto ora em questão diz respeito não propriamente ao preço unitário cobrado pelo item de serviço, mas, sim, à forma de mensuração e medição para fins de pagamento.

317. Ao longo de suas manifestações em audiência e no registro dos atos praticados, os responsáveis expressaram de forma reiterada seu propósito de “dar fim às glosas”, “resolver o impasse”, “dirimir a controvérsia”, que fora suscitada pela Voetur/VTCLLOG, com o que atuaram conjuntamente para formalizar o 2º TA, o que, no entendimento dos responsáveis e da empresa, propiciaria a realização de pagamento retroativo dos valores propostos pela contratada, sob o chamado método do “volume expedido”, elaborado por ela própria, desde o início da execução do Contrato 59/2018, que segundo afirmam, resultaria em valor menor a pagar, quando comparado ao “método WMS”.

318. Porém, tal pretensão de efetuar pagamentos retroativos é manifestamente ilegal, conforme assinalado na mesma Nota 00864/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (peça 67, p. 1-2, grifos no original):

1. Trata-se de consulta quanto ao **critério correto a ser usado no pagamento retroativo da manipulação de item (picking), remuneração prevista no Contrato 59/2018**, celebrado entre Ministério da Saúde e VTC Operadora Logística LTDA, em 2018, para prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos insumos críticos de saúde. **Essa taxa nunca foi**

paga à contratada em razão de divergência entre as partes quanto ao método de cálculo.

(...)

10. Não haverá mais glosa, portanto, e a fatura mensal do item armazenagem virá segundo a metodologia pactuada, recentemente, entre Ministério da Saúde e VTC.

11. Há que se observar, contudo, que existe um passivo a ser pago à contratada (referente ao período de novembro de 2018 a 19 de maio de 2021) e a forma de fazê-lo não está definida, uma vez que o Termo Aditivo (id 0021333075) não retroage.

(...)

15. O valor das notas fiscais apresentado pela VTC é R\$ 25.409.495,83 (vinte e cinco milhões, quatrocentos e nove mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e oitenta e três centavos) (notas fiscais de janeiro de 2018 a abril de 2021 - id 0021343646, acrescida da nota fiscal de 1 a 19 de maio de 2021 - id 0021343697), mas, diante da fragilidade do registro de algumas manipulações, a VTC solicita, neste momento, o pagamento de R\$ 22.326.895,43 (vinte e dois milhões, trezentos e vinte e seis mil, oitocentos e noventa e cinco reais e quarenta e três centavos), por meio do e-mail cujo id é 0021353549.

319. A respeito dessa consulta, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde assim se manifestou (peça 67, p. 3, grifou-se):

8. Considerando que os Termos Aditivos não podem ter efeitos retroativos, mas apenas prospectivos, seus efeitos são da data da sua assinatura e publicação no D.O.U. em diante. Em outras palavras, o Termo Aditivo não possui efeitos pretéritos. Desse modo, as modificações implementadas pelo Segundo Termo Aditivo contratual, conforme observado no Despacho s/nº de 28/06/2021 (SEI 0021333351) não retroagem.

9. Nesse sentido os seguintes Acórdãos do Tribunal de Contas da União:

"9.7.1. se **abstenha** de prorrogar contratos com vigência expirada, bem como de **celebrar termos aditivos com efeitos retroativos, por ausência de previsão legal**, observando-se o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666/1993." (Acórdão 2.538/2007 - Plenário)

"9.4. determinar à [...] que:

[...]

9.4.2. não realize serviços sem a devida cobertura contratual e **não celebre contratos e aditivos com prazos de vigência retroativos**, evitando situações irregulares semelhantes às do Contrato 005/CBTU/STU-REC/2004 e seus aditivos;" (Acórdão 1317/2006 - Plenário)

10. Assim, respondendo ao questionamento declinado pela área demandante, temos que, os serviços prestados previamente à celebração do aditamento deverão observar o método de mensuração previsto originalmente no instrumento convocatório, devendo considerar a contagem de itens que compunham cada pedido expedido, haja vista a **absoluta impossibilidade de se promover, para esse período pretérito, a contagem pelo volume expedido, o que equivaleria à produção de efeitos retroativos ao Segundo Termo Aditivo contratual, o que não se pode admitir, por inexistência de suporte normativo para tanto.**

320. Ou seja, se a celebração do 2º TA já constituía ato irregular em si, este foi agravado com a pretensão de pretender atribuir-lhe efeitos retroativos para fins de pagamento, o que carece de amparo legal.

321. A conduta do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), agindo por vontade livre e consciente de alcançar o resultado, ao propor a celebração do 2º Termo Aditivo, mediante Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, aprovada pelo responsável na condição de gestor do Contrato 59/2018, teve por finalidade alterar a forma de aferição e pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” sem a devida análise tecnicamente fundamentada capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, instrumento que viria a alterar substancialmente normas e condições originalmente estabelecidas no edital da licitação, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual. A irregularidade é agravada pelo fato de o aditamento haver sido feito apesar de a contratada não haver atendido a reiteradas requisições feitas anteriormente de prestar informações detalhadas e apresentar relatórios da volumetria manuseada, impossibilitando que fosse realizada **“a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário público”**, o que inviabilizava **“o atesto de pagamento do item, bem como a fiscalização da execução desse serviço”** (peça 93, p. 13-14, grifou-se). Ademais, a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde havia apontado 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 152, p. 22, grifou-se), 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 152, p. 24, grifos no original). Apesar dos alertas efetuados pela Divisão de Formalização de Contratos, pela Coordenação de Compras e Licitações e, especialmente, pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, unidades vinculadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde, quanto à necessidade de “apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados” pela Consultoria Jurídica e da recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos, o 2º Termo Aditivo foi formalizado em decorrência dos atos praticados pelo responsável em concurso com o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), diretor do DLOG, sob o argumento de que pagar cerca de R\$ 19 milhões é mais vantajoso do que pagar R\$ 57,7 milhões, valores elaborados unilateralmente pela Voetur/VTCLLOG, tendo como único fundamento a mesma Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, que motivara os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde.

322. A conduta do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), agindo por vontade livre e consciente de alcançar o resultado, ao “avocar competências de seus subordinados” e assim haver elaborado a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/4/2021, a pretexto de oferecer resposta “aos questionamentos interpostos pela Consultoria Jurídica da União” (peça 12, p. 33), havendo afirmado, 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, declarando, ainda, que haveria “vantajosidade para o item alterado”, o que, segundo o responsável, restaria comprovado pela Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, o mesmo documento que motivara os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde. Porém, o responsável admitiu que haveria “acréscimo da quantia referente ao picking”, mas limitando-se a indicar que “a equipe de fiscalização do contrato irá monitorar a utilização do orçamento e, caso necessário, será solicitado, no momento oportuno, a complementação na informação da disponibilidade orçamentária” (peça 152, p. 37-38, grifos no original), o que evidencia a ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Apesar dos alertas

efetuados pela Divisão de Formalização de Contratos, pela Coordenação de Compras e Licitações e, especialmente, pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, unidades vinculadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde, quanto à necessidade de “apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados” pela Consultoria Jurídica e da recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos, dada a ausência de embasamento para a alteração cogitada, manifestou-se “de acordo” com a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) na qual, a título de informação e resposta, foram transcritos trechos de apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica, indicando que já teriam sido “devidamente justificadas” pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, havendo afirmado, ainda, que “não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato”, em evidente contradição com o que fora assinalado na citada Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo responsável, o que também corrobora a constatação da ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Ato contínuo, o responsável exarou Despacho, datado de 12/5/2021, mas assinado às 10:57 horas do dia 13/5/2021, encaminhando o processo para a Coordenação-Geral de Análise das Contratações de Insumos Estratégicos para a Saúde para a adoção das “providências necessárias”, “**na urgência que o caso requer**” (peça 52, p. 57, grifos no original), havendo convocado a Voetur/VTCLLOG, em 18/5/2021, a assinar o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ato irregular que foi materializado no dia 20/5/2021.

323. As condutas do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), atuando em concurso para a formalização do irregular 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ajuste cuja materialização beneficiaria a contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual, configuram atos de associação para o cometimento de fraude à licitação e caracterizam o cometimento de erros grosseiros por violação ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 3º caput, art. 40, incisos VII e X, art. 41 e art. 44, § 1º, todos da [Lei 8.666/1993](#); [Itens 7.14.8 do Termo de Referência – Anexo I e Planilhas de Composição de Preços/Critério de Julgamento – Anexo III do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017, constituindo afronta aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório, atraindo para ambos os responsáveis a incidência do disposto no art. 82 da Lei 8.666/1993.](#)

324. Em face de todo o exposto, encaminha-se proposta de rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e pelo Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e a consequente cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da [Lei 8.443/1992, individualmente, além de, em razão da gravidade das infrações cometidas, aplicar-lhes, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.](#)

F.2. Exame da oitiva realizada:

Item d.1: celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, cujos efeitos jurídicos foram suspensos cautelarmente por determinação do Tribunal de Contas da União e cuja nulidade veio a ser posteriormente declarada pelo Ministério da Saúde, instrumento que alterava substancialmente normas e condições originalmente estabelecidas na licitação, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual, ato que constitui indício do cometimento de fraude à licitação.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 250, inciso V, e art. 271 do Regimento Interno/TCU. Art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 3º caput, art. 44, § 1º, art. 40, incisos VII e X, e art. 41, todos da Lei 8.666/1993. [Itens 7.14.8 do Termo de Referência – Anexo I e Planilhas de Composição de Preços/Critério de Julgamento – Anexo III do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017.](#)

Manifestação da VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) sobre os indícios de irregularidades (peça 252).

325. Descreve, inicialmente, às páginas 1 a 4, o andamento cronológico e os atos processuais desta Representação.

326. Considera que as possíveis irregularidades concernentes à celebração do 2º TA, suposto fretamento de aeronaves para transporte de usina de oxigênio, suposto fretamento de aeronave para transporte de vacinas contra a Covid-19 e “jogo de planilha” na execução do Contrato 59/2018 “tratam essencialmente, do mesmo tema: a celebração de termo aditivo (2º Termo Aditivo) para alteração de parte da redação do item 7.14.8 do Anexo I do Termo de Referência” (p. 4).

327. Afirma que a metodologia de aferição dos serviços de picking foi “aventada no MS foi mediante o Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS (Doc. 01), de 27.02.2019”, em que “**dez funcionários do MS**” indicavam haver dúvidas em relação a dispositivos do Termo de Referência, destacando do expediente o seguinte excerto (p. 4-5, grifos no original):

A dúvida referente ao item 7.14.8 consiste na correta definição da palavra “item” para fins de faturamento, uma vez em que na distribuição de ICS a palavra “item” descrita no Termo de Referência pode ter diversos significados. Conforme Planilha de Custos e Formação de Preços, anexa ao processo de contratação, a Contratada deverá cobrar pela MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO.

328. Considera, assim, que a “dúvida interpretativa” fora suscitada pelo próprio MS, “antes mesmo da pandemia e de qualquer manifestação da VTCLLOG” (p. 5).

329. Afirma que, “meses depois”, a VTCLLOG apontou no Ofício 77/2019, de 11/10/2019, conforme o art. 6º da Lei 9.784/1999, que teria havido “uma divergência entre a volumetria estimada no edital do Pregão Eletrônico 42/2017 (“Edital”) e a que fora efetivamente verificada durante a execução contrato, em virtude de um subdimensionamento da demanda”, havendo a empresa se colocado à disposição para, conjuntamente, elaborar “estratégia voltada à revisão da metodologia aplicada ao serviço em tela, como forma de reduzir o fracionamento de pedidos, assim como garantir a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, já que era a primeira vez que esse tipo de serviço era licitado pelo MS” (idem),

330. Aponta que haveria “ausência de consenso interno do próprio Ministério” sobre a questão, o que estaria indicado no Ofício 2720/2019, de 29/11/2019 (peça 70, p. 4-5), enviado pelo MS à VTCLLOG (p. 5), havendo o Ministério, nesse mesmo documento, informado “**a glosa dos pagamentos referentes aos meses de novembro/2018 a setembro/2019 até que fosse definido o molde de cobrança correto**”, o que foi aceito pela VTCLLOG “em sinal de boa fé” (p. 5-6, grifos no original).

331. Afirma que o MS “**reconheceu por meio do Ofício 55/2020 (peça 12, fl. 7 a 8), de 11.02.2020, a incongruência entre a quantidade de manipulações efetivamente realizadas e a prevista no Edital**, assim como solicitou à Manifestante a apresentação de relatório sobre a quantidade de manipulações efetivamente realizadas, para ciência do real volume do faturamento quanto ao item 7.14.8 do TR” (p. 6, grifos no original).

332. Aduz que, nesse mesmo dia, realizou-se reunião em que “o MS propôs, como metodologia de cálculo, a utilização do SKU (“Stock Keeping Unit”) de cada pedido” (p. 6).

333. Afirma haver enviado em resposta o Ofício 54/2020-JUR (peça 12, fls. 9 a 11), contendo relatório com quadro comparativo entre as diferentes bases de cálculo aventadas (SKU, Volume Transporte e Manipulação WMS)”, havendo informado, na ocasião, sobre a “a inviabilidade fática da utilização do SKU no caso concreto”, reiterado que a apuração segundo a manipulação de fato

nos moldes parametrizados pelo Sistema de Gerenciamento de Armazém “WMS” refletiria, com precisão, o efetivo quantitativo dos itens manipulados e sugerido “a adoção do volume expedido” (p. 6).

334. Considera que a aceitação da metodologia sugerida “**corresponderia a um desconto de cerca de 70% ao MS**” (p. 6, grifos no original).

335. Afirma haver dado “seguimento ao seu calvário pelo fim das glosas e o recebimento pelos serviços realizados”, um ano depois de o Ministério da Saúde haver se mantido em “silêncio (ilegal)”, com o envio de o Ofício 039/2021 (16.02.2021, peça 12, fls. 12 a 16), no qual a VTCLOG reiterou que estaria sendo prejudicada unicamente por culpa do MS, “que subdimensionou a quantidade de itens a serem manipulados”, manifestando-se, porém, “disposta a transigir” (p. 6-7).

336. Menciona a emissão da Nota Técnica 2/2021/CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 12, fls. 17 a 19), com a qual entende que “nesse momento, **o MS deixou de ter dúvidas quanto à metodologia de cálculo correta e reconheceu que a quantidade aferida pelo sistema WMS seria aquela prevista no Edital (ainda que antieconômica)**”, mas que a “alternativa do volume expedido” era “mais vantajosa ao erário”, com o que “ato antieconômico seria não aceitar a oferta da empresa” (p. 7, grifos no original).

337. Assinala que, “em todas as ocasiões”, o MS manifestou-se por meio da assinatura de um único servidor, mas pela “manifestação e assinaturas de vários deles... antes mesmo da nomeação de Roberto Dias” (p. 7).

338. Aduz que a Conjur manifestou-se no Parecer 00203/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 23/3/2021 (peça 12, fls. 23 a 29), “pela possibilidade da celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 59/2018”, mas, admite que “condicionou-se a solução favorável do parecer ao atendimento de algumas orientações”, havendo o parecer sido aprovado pelo Despacho 01211/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 29.03.2021 (peça 12, fls. 30 a 32), no qual considera que se teria reconhecido “**que o método que se poderia extrair da interpretação do item 7.14.18 do TR seria, realmente, o WMS**” (p. 7-8, grifos no original).

339. Afirma que a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 12, fls. 33 a 36, 13.04.2021) foi emitida pelo MS “em atendimento às orientações do Parecer 00203/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU”, de 23/3/2021 (peça 12, fls. 23 a 29), havendo, “um mês depois”, sido emitida a “Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 12, fls. 37 a 39), corroborando a nota técnica acima mencionada, e, no dia 20.05.2021, foi assinado o 2º Termo Aditivo, todos fruto de manifestação de vários servidores públicos e da Advocacia Geral da União”.

340. Considera que o fato de haver transcorrido “mais de 1 ano e meio” entre a apresentação do Ofício 77/2019 e a assinatura do 2º TA, “por si só, indica que não houve qualquer conluio entre a VTCLOG e agentes do MS” (p. 9).

341. Afirma que, “após a exoneração do diretor” do DLOG, o tema, “surpreendentemente”, voltou à pauta, havendo a nova gestão informado que o método de aferição do serviço seria pela contagem de SKU e, dias depois, o novo diretor “notificou a VTCLOG da intenção de anular ou revogar o 2º Termo Aditivo, de forma a restabelecer o texto original do subitem 7.14.8 do TR” (p. idem).

342. Em 30/9/2021, estando os efeitos jurídicos do 2º TA suspensos cautelarmente pelo TCU, a “Nova Gestão declarou a nulidade do aditivo” (ibidem).

343. Considera que a celebração do 2º TA “**observou todo o trâmite processual necessário**” (p. 10, grifos no original).

344. Afirma que “as condicionantes estipuladas pela CONJUR-MS para a solução favorável parecer foram todas devidamente tratadas na Nota Técnica 4/2021- CGLOG/DLOG/SE/MS pela autoridade máxima da DLOG”, indicando que “os procedimentos processuais necessários foram observados e a celebração do aditivo foi motivada (fática e juridicamente), contando inclusive com pareceres técnicos e jurídicos favoráveis” (p. 11).

345. Indaga, portanto (p. 11, grifos no original):

29. Ora, se houvesse um real esquema de fraude, por que percorrer todos os trâmites processuais para uma posição favorável exclusivamente aos interesses da VTCLOG? E mais, todas as pessoas que assinaram e minutaram documentos por parte do MS (fiscais do contrato, assessores e autoridades) e da CONJUR-MS (assessores e advogados da União) foram corrompidas e integravam o esquema de fraude?

29.1. Para a assinatura do aditivo (ato composto e dependente de um procedimento administrativo prévio) houve uma cadeia de atos administrativos (legítimos) realizados e chancelados por uma série de agentes públicos. Então, a menos que a VTCLOG tivesse corrompido todos da cadeia de aprovação do aditivo (hipótese esdrúxula, além de irreal em termos fáticos), não há como sequer se cogitar a fraude no caso concreto.

346. Assinala que, caso houvesse qualquer conluio, não teria havido a glosa de pagamentos devidos pelo serviço de picking e a “solução do ‘impasse’ teria sido célere” e a “cúpula do órgão” não teria “deixado a empresa mais de 1 ano” sem resposta (p. 12).

347. Enfatiza que “o sr. Roberto Ferreira Dias (autoridade máxima da DLOG e que estaria supostamente envolvido com a VTCLOG) **já era titular do cargo de diretor da DLOG quando da glosa dos valores** e assim permaneceu até depois da assinatura do 2º Termo Aditivo” (p. 12, grifos no original).

348. Estende digressão a respeito de “divergências interpretativas sobre o termo ‘item’”, considerando “inegável” a sua existência (p. 12) para afirmar (p. 13):

32. A VTCLOG foi e continua irredutível no sentido de que o termo “item” significa item efetivamente manipulado quando da execução do serviço de picking. Por outro lado, o MS já alterou três vezes o seu entendimento, curiosamente nunca o repetindo.

349. Destaca que (p. 14, grifos no original):

32.5. Portanto, **é falaciosa a conclusão da SELOG** de que a precificação por SKU “constituiria o entendimento do Ministério da Saúde desde o início da execução do Contrato 59/2018, havendo sido corroborado pelo atual diretor do DLOG” (peça 22, item 46). **O que houve foi a mera cogitação da possibilidade de utilização do SKU em uma reunião entre as partes (em 11.02.2020). Contudo, a manifestação amadurecida, formal e por escrito do MS à época foi pela remuneração com base no WMS.**

350. Considera que, da mesma forma que a “Nova Gestão se contradisse” (p. 14, grifos no original):

...a “SELOG também oscilou o seu entendimento sobre a questão. **Em sua primeira Instrução (peça 13, fls 432 a 445), a unidade técnica reconheceu que “não se verificam elementos suficientes para a formação de juízo sobre o assunto”, já que:**

“[...] não se verificam elementos nos autos suficientes para concluir se a metodologia em si é inadequada ou se o quantitativo estimado na licitação é que não foi condizente com a realidade que viria se apresentar na fase de execução contratual.”

35. Em momento posterior, a SELOG alterou drasticamente o seu entendimento em favor do

SKU.

351. *Reconhece que a discussão não diz respeito, “como bem disse a SELOG”, “quanto ao melhor conceito ou quanto ao nível de complexidade envolvido na prestação dos serviços, mas sobre o método de remuneração fixado no Edital/TR do Pregão Eletrônico 42/2017” (p. 15).*

352. *Reproduz a redação original do item 7.14.8 do TR para salientar que (p. 15, grifos no original):*

“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”.

37.1 Ou seja, o Edital é claro ao apontar (i) que a atividade de manipulação (picking) incluía a separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição, e (ii) que a metodologia de cálculo seria pela quantidade de itens manipulados em cada pedido, a qual é medida pelo WMS. Ao contrário do SKU, o qual permite uma análise apenas qualitativa (não quantitativa) do estoque.

37.2. Por óbvio, essa também foi a conclusão do MS quando instado a se manifestar sobre a questão e, por isso, decidiu por assinar o 2º Termo Aditivo.

353. *Considera que o próprio Despacho 01211/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 29.03.2021 (peça 12, fls. 30 a 32) “permite a inferência de que a interpretação correta do item 7.14.18 do TR acerca da metodologia seria, realmente, a realizada a partir do WMS” (p. 15).*

354. *Assinala haver trazido aos autos parecer de Marçal Justen Filho que destaca que “a solução inquestionável era a remuneração por item manipulado” e que não houve solicitação de esclarecimentos sobre o ponto durante a licitação, com o que considera ser esse “um argumento que demonstra que a VTCLOG acreditava piamente que a metodologia prevista no Edital era de remuneração por item manipulado” (p. 16, grifos no original).*

355. *Afirma que “o SKU não é uma unidade de medida, mas uma forma de identificação e controle do estoque de produtos”, razão pela qual “a quantidade de SKU não pode ser utilizada como métrica para remuneração de um serviço de manipulação e separação de itens” (p. 16, grifos no original).*

356. *Menciona que, no edital do Pregão Eletrônico 13/2016-SELIP/DILIC, realizado pelo TCU, o edital considerou o “Serviço de suporte técnico e direito de atualização de licenças do CA Service Desk Manager por 12 meses (SKU SDMU0L990)” como um SKU, mas o critério de remuneração foi a quantidade de licenças a serem adquiridas (p. 16).*

357. *Considera não haver “qualquer passagem do Edital que permita inferir que o SKU é a unidade de medida devida para o picking”, contestando, portanto, o entendimento “da Nova Gestão e da SELOG para defenderem esse entendimento” (p. 16).*

358. *Reproduz excerto do “Parecer Técnico juntado aos autos (peça 63, fls. 1 a 9), elaborado por dois mestres em Transporte com foco em logística e planejamento pela Universidade de Brasília (UnB)” em que se aponta não ser “razoável que a precificação para a cobrança de picking seja feita por SKU” (p. 17).*

359. *Considera ser descabido “o giro interpretativo utilizado para adoção do SKU no caso concreto”, havendo a própria “Nova Gestão” reconhecido, em manifestação encaminhada ao TCU à peça 33, p. 614 a 626, nos reproduzidos itens 2.9 e 2.10.11, a “a total ausência de fundamentos concretos para essa inferência” (p. 18).*

360. Reproduz o seguinte esclarecimento prestado pelo MS durante a licitação em que distingue “SKU e unidades que compõem um pedido de expedição (métrica para a remuneração do picking, conforme redação do item 7.14.8 do TR)” - (p. 18, grifos no original):

“Esclarecimento 26/12/2017 13:15:44

Questionamento:

a) **Quantos SKUs (em média) compõem um pedido de expedição?**

Resposta: Tem pedido com 1 SKU, pedido com 48 SKUs (kit Calamidade), e 60 SKUs (SESAI).

b) **Quantas unidades (em média) compõem um pedido de expedição?**

Resposta: Extremamente variável, a depender de qual Programa de Saúde.”

361. Frisa que no Parecer 00577/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (peça 21, fls. 1 a 8), a Conjur, “quando questionada pela Nova Gestão a respeito do tema, apontou a necessidade de o MS ‘robustecer a instrução em relação à conclusão sobre a metodologia adotada no TR’” (idem).

362. Por fim, questiona se a metodologia definida pelo MS para remuneração do picking era, realmente, pela contagem de SKU, por que não havia qualquer indicação nesse sentido para os itens relacionados aos serviços técnicos de armazenagem e gestão do centro de distribuição (Item 02 – Armazenamento), dos quais faz parte o picking? Conclui que isso decorre de não ser essa a metodologia pretendida.

363. Extrai o seguinte excerto do parecer formulado por Marçal Justen Filho (p. 18-19, grifos no original):

“IX - Avaliação conclusiva das considerações anteriores

198. A longa exposição dos itens anteriores destinou-se a evidenciar que:

[...]

- inexiste competência para a Administração (incluindo o TCU) impor solução inovadora sob o argumento do desenvolvimento de atividade hermenêutica;”

364. Considera estar evidenciado que seja esse “um caso claro em que a Administração impõe solução inovadora não constante do Edital sob o argumento de que haveria dissonância interpretativa” (p. 19).

365. Refere-se novamente ao parecer elaborado por Marçal Justen Filho para destacar o seguinte trecho: “não teria ocorrido nenhuma oposição à prevalência da interpretação da remuneração fundada no critério de “itens manipulados” se o resultado financeiro fosse próximo àquele contemplado na planilha estimativa que acompanhou o Edital” (p. 19, grifos no original).

366. Considera que “somente pairaram dúvidas quanto ao conceito de “item” porque houve discrepância entre os quantitativos estimados e os efetivamente manipulados”, indicando que não haveria “um verdadeiro problema interpretativo, mas, sim, um problema derivado do subdimensionamento por parte do MS, encoberto pela questão da metodologia de remuneração” (p. 19, grifos no original).

367. Indica que foi o Ministro Relator quem primeiro apontou a hipótese de haver “um grande erro na estimativa desse serviço”, o que teria sido corroborado pela Selog “indiretamente”, ao verificar que “não foram localizados ‘projeto básico ou memórias de cálculo’ que embasariam o quantitativo estimado para o serviço de ‘Manipulação de item para atendimento “picking”” (peça 33, p. 11, c/c peça 96, item 46)” – (p. 19, grifos no original).

368. *Afirma que o MS também indicou que o contrato “foi subestimado ao ser elaborado (peça 44, p. 17)”, havendo indicado, em relação ao serviço de picking, que não há “projeto básico ou memórias de cálculo sobre assunto” e, tampouco, “pesquisa de preço e/ou estudo mercadológico ou documentação similar, que evidencie os preços unitários praticados no mercado para manipulação de itens pelo SKU” (p. 20, grifos no original).*

369. *Considera que à não realização desses procedimentos devem ser somados “a complexidade e inovação do modelo logístico pretendido e a ausência de referencial histórico por parte do MS quanto aos serviços de manipulação (picking)”, uma vez que o MS esclareceu que “esse serviço não estava previsto em nenhum Contrato antecedente ao de logística integrada firmado com a VTC Operadora Logística” (p. 20).*

370. *A respeito da inovação do modelo logístico pretendido, aponta que o MS fora advertido pelo TCU 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” (TCU. Acórdão 2234/2019-Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes. Data da sessão: 18/09/2019)” – (p. 20, grifos no original, nota de rodapé).*

371. *Aponta que houve “graves falhas no planejamento da contratação, as quais tiveram o potencial de acarretar o evidente subdimensionamento dos quantitativos” que, em seu entendimento, “só prejudicaram a VTCLOG” (p. 20, grifos no original).*

372. *Afirma que, tampouco, haveria “superdimensionamento” na estimativa realizada para o serviço de picking, “embora também evidencie os sérios erros de dimensionamento”, pois “a diferença entre o quantitativo aferido pela métrica de SKU e o quantitativo estimado no Edital se mostra muito maior que a diferença entre a o quantitativo estimado no Edital e o quantitativo aferido pela métrica de itens manipulados (WMS) – que corresponde ao efetivamente manipulado” (p. 21).*

373. *Apresenta tabela para exemplificar “essa diferença gritante entre o quantitativo estimado, o quantitativo efetivamente manipulado (WMS) e o quantitativo que se pretende emplacar (por SKU), utilizando como parâmetro o período de novembro/2018 a janeiro/2021”, afirmando: “fato inconteste é que houve um erro de estimativa por parte do MS” e que (p. 21, grifos no original):*

...o quantitativo a ser medido por SKU seria cerca de 8,33 vezes menor que estimado pelo MS no Edital. Ou seja, a diferença entre o previsto no Edital e o medido por SKU seria ainda mais discrepante que a diferença entre o quantitativo previsto no Edital e o efetivamente realizado e medido pelo WMS (6,65 vezes maior).

374. *Conclui, assim, que “é mais provável que tenha havido subdimensionamento do que superdimensionamento” e, portanto, “as consequências de qualquer desses erros não podem recair sobre a VTCLOG” (p. 21-22).*

375. *Estende digressão a respeito do “direito administrativo do medo”, expressão que atribui a Rodrigo Valgas Santos, e ao “apagão das canetas”, indicando que, ao incorrerem em erros e por temor à responsabilização pelos órgãos de controle, os administradores públicos se utilizam de “estratégias adrede escolhidas para evitar as consequências políticas e jurídicas da responsabilização”, o que considera ser “o que se percebe no caso concreto por parte do MS. Há uma espécie de delegação de culpa à VTCLOG, sendo que, na verdade, toda a discussão deveria ter se concentrado no erro de dimensionamento dos quantitativos já no período anterior à pandemia” (p. 22-23).*

376. *Elenca dois motivos que, em seu entendimento, explicariam “essa delegação de culpa”: a recusa pelo MS em admitir “que houve falha no planejamento da contratação” e a instalação da CPI da Pandemia, vez que a “Nova Gestão foi empossada em meio à CPI e nada mais normal seria*

então analisar minuciosamente os principais contratos da pasta, especialmente os questionados pela CPI” (p. 23).

377. Considera que “o questionamento quanto ao 2º Termo Aditivo pode muito bem ter sido derivado do medo da Nova Gestão em realizar pagamentos em valores consideravelmente acima da estimativa inicial do contrato, mesmo que completamente legais”, receio que “deve ter aumentado após a determinação de suspensão cautelar do 2º Termo Aditivo”, o que fez a “**Nova Gestão**” optar pela “**solução mais fácil e juridicamente segura**” (p. 23, grifos no original).

378. Aduz que a “alteração de entendimento” quanto à forma de remuneração do serviço “**pode estar viciada pelo contexto fático e punitivo vivenciado, em desconformidade com o art. 22 da LINDB**” (idem), pois considera que, em situação diversa, “haveria uma grande chance” (p. 23) de se dar prosseguimento à execução do 2º TA.

379. Afirma que o 2º TA está amparado pelo art. 65, inciso II, alínea “b” da Lei 8.666/1993 e que a Conjur reconheceu, em tese, a aplicabilidade desse dispositivo. Quanto à observação de que o ajuste deveria ter por fundamento “circunstâncias supervenientes à contratação e constituir uma excepcionalidade adotada pela Administração, devidamente justificada nos autos”, considera que tal foi o que ocorreu, pois, “apenas durante a execução contratual é que se verificou o subdimensionamento do quantitativo estimado de itens manipulados, o que levou à alteração excepcional” (p. 24).

380. Considera que nem mesmo seria necessário fundamentar o 2º TA no art. 65, inciso II, alínea “b” da Lei 8.666/1993, uma vez que o art. 26 da LINDB “constitui permissivo claro para a alteração contratual realizada” (p. 25), entendimento que considera estar amparado pela doutrina, citando, a respeito, enunciados interpretativos 21 e 9 do IBDA/Tiradentes (2019).

381. Torna a indicar que a celebração do 2º TA seria vantajosa ao erário, o que atenderia “uma das facetas do denominado interesse público secundário” (p. 26), pois, “a metodologia consensual sugerida pela VTCLOG e acatada pelo MS (volume expedido) é 3 vezes mais vantajosa ao erário do que a prevista em Edital” (p. 27).

382. Afirma haver buscado de boa-fé a “via consensual”, ainda que “prejudicial à VTCLOG, que, por direito, deveria auferir o triplo do valor pactuado”, por necessidade de “fazer frente aos elevados custos incorridos pela empresa na execução contratual”. Porém, “Infelizmente, não foi bem-sucedida a tentativa de atender aos anseios das correntes mais hodiernas do direito administrativo pátrio” (p. 27).

383. Cogita se não teria sido melhor manter sua posição e “pleiteado a devida remuneração”, pois, “Ao menos, não estaria sendo acusada de fraude à licitação e correndo o risco de ser declarada inidônea” (idem),

384. Cita que, “no âmbito formal/processual, também foram adotadas todas as medidas aplicáveis previstas no art. 26 da LINDB e no art. 10 do Decreto 9.830/2019” (ibidem), ou seja, a elaboração das “Notas Técnicas” 2/2021/CGLOG/DLOG/SE/MS e 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS e o Parecer 00203/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU.

385. Considera ser demonstrativo da boa-fé da empresa o fato de haver mantido, de forma ininterrupta, a execução do serviço de picking durante todo o período de glosa e a confiança de que não adviriam “consequências negativas (notadamente sancionatórias)” em decorrência da assinatura do 2º TA.

386. Assinala que o princípio da confiança legítima dos particulares e a segurança jurídica estariam “sepultados” caso a empresa venha a ser punida, frisando que (p. 32):

... a confiança legítima dos particulares nos atos da Administração Pública, especialmente na legalidade dos atos administrativos (presunção de legitimidade) deve ser protegida e não

punida, como parece pretender a SELOG ao ignorar a configuração de um típico venire contra factum proprium por parte do MS nas inúmeras mudanças de posições quanto à metodologia de remuneração.

387. *Menciona o disposto no art. 22, §1º, da LINDB, citando, a propósito, trecho de artigo de Eduardo Jordão, do qual se reproduz o seguinte excerto: “o art. 22 da LINDB impõe que, num contexto de indeterminação jurídica real, o controlador se limite a avaliar a razoabilidade da escolha interpretativa realizada pelo administrador público” (in JORDÃO, Eduardo - Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. Revista de Direito Administrativo. 2018. p. 77-79).*

388. *Pondera que (p. 34):*

80. Pode este Tribunal discordar de todos os argumentos expostos acima, mas uma coisa que não é possível afastar é que se está diante de uma relevante controvérsia jurídica.

81. Como diversas vezes mencionado, tanto o MS quanto a SELOG alternaram seus entendimentos ao longo do tempo, sendo que apenas a VTCLOG se manteve e se mantém, desde o início, irredutível em sua posição”

389. *Atribui a “controvérsia jurídica” ao Edital do certame, “tão mal escrito, dubio, obscuro e mal planejado”, em razão do qual a empresa pode vir a ser declarada inidônea “como se tivesse cometido aquilo que se denomina “crime de hermenêutica”: punição a sujeito que adota uma interpretação jurídica que, posteriormente, não prevalece como a adequada” (p. 34), assinalando que “nunca houve por parte da VTCLOG” o intuito de fraudar a licitação.*

390. *Considera que também não seja “cabível imputar erro grosseiro aos agentes públicos envolvidos”, pois (p. 35):*

83.1. Vejam bem, (i) se a metodologia por item manipulado se mostrou adequada à modalidade de serviço almejado quando da elaboração do Edital, (ii) se a metodologia por SKU é inadequada e não prevista no Edital no tocante ao picking, e (iii) se foram adotadas todas as diligências e procedimentos necessários para uniformização do entendimento mediante parecer da consultoria jurídica, o que resultou na celebração do aditivos; também não há que se falar em qualquer irregularidade ou erro grosseiro por parte dos gestores, pois evidente a legalidade e a economicidade do 2º Termo Aditivo.

391. *Indica a “impossibilidade de comprovação do dolo” no presente caso, uma vez que a declaração de inidoneidade “necessita estar municiada de provas e/ou de indícios suficientes para a conclusão inequívoca de que a VTCLOG teve o intuito (**dolo**) de cometer fraude no caso concreto” e “como nunca houve a intenção de fraudar a licitação por parte da VTCLOG, é impossível que se prove o contrário” (p. 35-36, grifos no original).*

392. *Conclusivamente, requer ao TCU que “considere as circunstâncias do caso concreto” e “a gravidade da sanção de declaração de inidoneidade para empresa cujo principal cliente é a Administração Pública, o que pode significar a falência da empresa, com efeitos nefastos para os seus mais de 2.000 colaboradores, diretos e indiretos, e suas famílias”, considerando haver demonstrado em relação ao 2º TA que (p. 52-54):*

(i) foi observado o trâmite processual necessário à assinatura, com a manifestações favoráveis de órgãos técnicos (quanto ao objeto e a vantajosidade do aditivo) e da CONJUR-MS quanto à legalidade do aditivo;

(ii) a metodologia de remuneração prevista no Edital para a atividade de picking era pela quantidade de itens manipulados, a qual é aferida pelo WMS, sendo que a discussão sobre a metodologia surgiu apenas por ocasião da verificação de quantitativos acima dos estimados no Edital;

(iii) não há qualquer passagem do Edital que permita a inferência de que a métrica por SKU

era a efetivamente prevista, em termos práticos, no caso concreto;

(iv) houve subdimensionamento por parte do MS no tocante à quantidade de itens a serem manipulados na atividade de picking;

(v) o MS alterou abruptamente o seu entendimento sobre a metodologia de remuneração, logo após a CPI da Pandemia e a exoneração do sr. Roberto Ferreira Dias, bem como da abertura dos autos em epígrafe;

(vi) a legalidade do aditivo é tão latente que, além de legalmente possível via Lei 8.666/1993, o aditivo se emoldura perfeitamente ao art. 26 da LINDB, o qual constitui cláusula genérica de acordos administrativos. No caso concreto, para a eliminação de incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público;

(vii) não é possível enquadrar a conduta da VTCLOG em qualquer “modalidade” de jogo de planilha, nem a tradicional nem as mais abrangentes;

(viii) a evidente boa-fé e a completa ausência de má-fé por parte da VTCLOG;

(ix) a ausência de qualquer elemento probatório concreto de que houve fraude à licitação e conluio com os agentes públicos envolvidos.

Análise:

393. *Saliente-se, de início, que o presente ponto em análise é concernente à celebração do 2º TA ao Contrato 59/2018, não cabendo, tal como parece pretender a Voetur/VTCLLOG, a inserção dos questionamentos relativos ao suposto fretamento de aeronaves para transporte de usina de oxigênio e ao suposto fretamento de aeronave para transporte de vacinas contra a Covid-19, bem assim o da possível existência da prática de “jogo de planilha” quando da formulação da proposta de preços ao Pregão Eletrônico 42/2017, os quais serão objeto de análise em itens distintos desta instrução.*

394. *Em sua defesa, a Voetur/VTCLLOG repisa argumentos já expendidos em manifestações anteriores e já analisados por esta Selog à peça 96 (p. 19-41), peça 172 (p. 53-69) e peça 236 (p. 2-11, quanto ao pedido de revogação da cautelar; e p. 11-14, quanto à manifestação em resposta a oitiva). Todas essas análises foram submetidas ao Ministro Relator em pareceres uniformes desta Selog (peças 96 a 98; 172 a 174 e 236 a 238), razão pela qual, à falta de novos elementos, caberia, tão somente, reiterar em seus exatos termos as análises já efetuadas.*

395. *Ainda assim, em homenagem aos postulados que asseguram o exercício do contraditório nos processos levados à apreciação do TCU, passam a ser tecidas as seguintes considerações.*

396. *Alega-se em favor da Voetur/VTCLLOG que “dez funcionários do MS” indicaram ter dúvidas com relação ao item 7.14.8 do TR, especificamente, conforme excerto transcrito na manifestação da própria Voetur/VTCLLOG: **“A dúvida referente ao item 7.14.8 consiste na correta definição da palavra “item” para fins de faturamento, uma vez em que na distribuição de ICS a palavra “item” descrita no Termo de Referência pode ter diversos significados”** (peça 252, p. 4-5, grifos no original).*

397. *Trata-se de menção ao Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019, novamente juntado aos autos pela Voetur/VTCLLOG à peça 253, mas que já constava dos autos à peça 170.*

398. *Evidencia-se no trecho extraído do Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019, que a Voetur/VTCLLOG busca destacar que haveria dúvidas quanto ao significado do termo “item”, o que teria originado a alegada “dúvida interpretativa” quanto à forma de mensuração e pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”.*

399. *Portanto, ao contrário do que foi alegado pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) quando afirma que **“a discussão inicial não nasce na dúvida de entendimento entre item e SKU, mas sim na falta de previsão financeira para pagamento na forma em que estava***

colocada” (peça 96, p. 20, grifou-se), é a própria Voetur/VTCLLOG que considera ser “inegável” que possui um entendimento próprio a respeito do que seja “item” e aponta haver percebido, em documento elaborado antes que a contratada houvesse apresentado as primeiras notas fiscais/faturas dos serviços de armazenagem, que os então fiscais do Contrato 59/2018 haviam manifestado estar em dúvida quanto à “correta definição da palavra “item” para fins de faturamento” (peça 252, p. 4-5, grifos no original).

400. O referido Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019, foi elaborado pela primeira equipe de fiscais designada para fiscalizar o Contrato 59/2018 – Portaria DICONTE 201, de 31 de agosto de 2018 (peça 268, p. 401-403).

401. Verifica-se no referido ofício que o documento foi endereçado ao senhor Henrique da Cunha Mayrinck, na condição de Coordenador-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde - CGAD/DLOG/SE/MS. Porém, nessa data de 27/2/2019, o destinatário já havia sido exonerado da função pelo então Ministro Luiz Henrique Mandetta, havendo sido nomeada para exercê-la, em 19/2/2019, a senhora Fabiane Karwowski (peça 268, p. 404), ato publicado em 14/3/2019.

402. No referido Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019, a primeira equipe de fiscais indicava à Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGAD), unidade gestora do Contrato 59/2018, que posteriormente passou a ser denominada de Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG), que tinha dúvidas não apenas em relação ao item 7.14.8, mas, também, aos itens 7.14.1, 7.14.2 e 7.14.3, que dizem respeito a outros itens de serviço de armazenagem.

403. Em 24/3/2019, o então Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta tornaria a designar a senhora Fabiane Karwowski para exercer a função de Coordenadora-Geral na unidade que passara a ser identificada pela sigla CGLOG, ato publicado em 4/6/2019 (peça 268, p. 405).

404. O Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019 (SEI 8175018), constitui a única peça juntada ao processo SEI 25000.038969/2019-01, nele constando que, em 17/6/2019, já estando o Contrato 59/2018 sob a gestão do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), fora disponibilizado acesso externo para João Pedro Lupion, com indicação de endereço particular de correio eletrônico, o qual foi identificado como “consultor OPAS para auxílio nas questões levantadas” (peça 268, p. 406).

405. Em consulta à base de dados do CPF, constatou-se que o referido endereço de correio eletrônico pertence ao advogado João Pedro Fruet Bettini Ribas Lupion (CPF: 063.746.499-07) que, até 2/1/2019, exercia função comissionada na Secretaria de Infraestrutura e Logística (SEIL) do Estado do Paraná, então chefiada por seu primo em segundo grau e ex-deputado federal Abelardo Luiz Lupion Mello (CPF: 160.968.439-72), exonerado em 31/12/2018, ao final do mandato da governadora Cida Borghetti.

406. O senhor João Pedro Fruet Bettini Ribas Lupion (CPF: 063.746.499-07) atuou como advogado do senhor Abelardo Luiz Lupion Mello (160.968.439-72) no processo de Prestação de Contas Anual da SEIL, exercício 2018, processo 206623/19, autuado no Tribunal de Contas do Estado do Paraná (peça 270, p. 5), não havendo sido encontrado qualquer registro que vincule o advogado João Pedro Fruet Bettini Ribas Lupion (CPF: 063.746.499-07) à Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

407. Em depoimento prestado à CPI da Pandemia (peça 270, p. 6-270), o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), que atuara como gestor e chefe de gabinete na Secretaria de Infraestrutura e Logística (SEIL) do Estado do Paraná, também em 2018, declarou que sua indicação para ocupar a função de Diretor no DLOG do Ministério da Saúde partiu do senhor Abelardo Luiz Lupion Mello (CPF: 160.968.439-72) que, à época, assessorava a Casa Civil da Presidência da República, na qual

viria a ser nomeado Secretário Especial para a Câmara dos Deputados, em junho de 2019 (peça 270, p. 271), e que já havia presidido a estatal paranaense Cohapar, na qual o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) era funcionário concursado.

408. Por ocasião de seu [depoimento à CPI da Pandemia](#), o deputado federal Ricardo Barros (PP-PR) declarou (peça 270, p. 323):

O SR. FABIANO CONTARATO (PDT/CIDADANIA/REDE/REDE - ES. Para interpelar.) – Desculpa, Deputado, qual é a relação do senhor com o Roberto Dias?

O SR. RICARDO BARROS (Bloco/PP - PR) – Roberto Dias?

O SR. FABIANO CONTARATO (PDT/CIDADANIA/REDE/REDE - ES) – É.

O SR. RICARDO BARROS (Bloco/PP - PR. Para depor.) – Roberto Dias é uma pessoa que eu conheço, indicado pelo Deputado, ex-Deputado Abelardo Lupion, participou do Governo Beto Richa. O ex-Deputado Abelardo Lupion era Presidente da Cohapar (Companhia de Habitação do Paraná), o Sr. Roberto Dias era funcionário concursado da Cohapar, transformou-se em Diretor naquele período em que Abelardo Lupion presidiu a Cohapar e, quando a minha esposa, Cida Borghetti, assumiu o Governo do Paraná, o ex-Deputado Abelardo Lupion foi nomeado Diretor de Infraestrutura e Logística... Foi nomeado Secretário de Infraestrutura e Logística da Governadora Cida Borghetti, levou o Roberto Dias com ele para ser o seu Diretor-Geral na Secretaria de Logística. Depois, vencida a eleição pelo Presidente Bolsonaro, Abelardo Lupion veio para Brasília nomeado no Palácio do Planalto e indicou Roberto Dias, seu escudeiro, seu companheiro, para o cargo de...[Diretor do DLOG/MS].

409. Conforme enunciado pelos fiscais: “6. As dúvidas referentes aos itens **7.14.1**, **7.14.2** e **7.14.3** consistem em como a Contratada deverá faturar a cobrança da armazenagem fora do período de transição, uma vez em que durante o período de transição a forma de faturamento está bem especificada” (peça 253, p. 2-3, grifou-se), causando estranheza que tais dúvidas tenham sido levada ao então advogado do senhor Abelardo Luiz Lupion Mello (CPF: 160.968.439-72). O chamado “período de transição” é referente à migração dos serviços de armazenagem anteriormente realizados nas cidades do Rio de Janeiro (RJ) e Brasília (DF) para o novo local do “armazém de estoque”, que veio a ser localizado em Guarulhos (SP).

410. Os fiscais atribuíram suas dúvidas ao fato de não haverem participado diretamente do processo de planejamento e contratação, “sendo designados para tal somente após concluída a assinatura do Contrato”, havendo assinalado, ainda, que não possuíam “capacidade técnica para a elucidação dos pontos citados” (peça 253, p. 3).

411. Em realidade, a fragilidade admitida pelos fiscais não encerrava as deficiências identificadas na fiscalização do Contrato 59/2018. O próprio Ministério da Saúde reconheceu haver “alta rotatividade entre os fiscais, tanto que, na atual equipe, não há representante que tenha iniciado suas atividades junto ao início de execução contratual”; “indefinição do fluxo das atividades de fiscalização”, “não encaminhamento de notificações [à contratada] com a celeridade devida” e “falta de acompanhamento orçamentário satisfatório” (peça 145, p. 7).

412. Encontra-se apontado em instrução precedente que “os atos de designação de fiscais não estabelecem as atribuições, métodos e procedimentos a serem observados pelos fiscais, tornando o exercício da atividade dependente da boa vontade e do entendimento individual de cada fiscal, que se encontram, porém, condicionadas pela orientação emanada pela unidade gestora responsável” (peça 172, p. 19).

413. As sucessivas alterações na composição de equipe de fiscais do Contrato 59/2018 está descrita na peça 109, p. 120-122, do TC 037.065/2019-0 – ACOM, reproduzida à peça 268, p. 407-412, deste processo.

414. Orientação específica a respeito das dúvidas suscitadas no Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019, não houve ou, ao menos, não ficou registrada em nenhum dos processos administrativos examinados pelos Auditores. Porém, o documento que registra o envio das dúvidas então encaminhadas pelos fiscais à unidade gestora do Contrato 59/2018 não pode ser interpretado como sendo “prova” de que a CGLOG, unidade gestora do contrato, não saberia a forma correta de efetuar a mensuração e pagamento dos serviços relativos ao item “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, conforme estabelecida no Edital e TR, cujas respectivas notas fiscais/faturas, até então, não haviam sequer sido apresentadas pela contratada. Assim, o documento em questão apenas comprova que os fiscais ainda não teriam recebido orientação suficiente da unidade gestora do contrato sobre como iriam fiscalizar o contrato.

415. Conforme já explanado em instruções anteriores e em parágrafos precedentes desta instrução, conquanto a execução do Contrato 59/2018 tenha iniciado em 12/11/2018, até 10/10/2019, quando já decorridos onze meses do início da execução contratual, a Voetur/VTCLLOG não havia apresentado nenhuma Nota Fiscal/fatura referente aos serviços de armazenagem, cujo valor anual estimado, originalmente, era de R\$ 26 milhões. Logo, em 27/2/2019, quando os fiscais externaram suas dúvidas, nada havia sido apresentado para fins de “atesto” dos serviços executados.

416. Em 11/2/2020, a senhora Fabiane Karwowski, Coordenadora-Geral da CGLOG, juntamente com fiscais do Contrato 59/2018, também signatários do Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019, haviam encaminhado à Voetur/VTCLLOG resposta ao Ofício JUR 077/2019 VTCLLOG, novamente apontando haver: “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”; obrigação de a contratada “informar a volumetria manuseada mensalmente”; que “até o presente momento tais dados não foram apresentados pela contratada”; e “a falta de informação auferida ao quantitativo relativo ao PICKING” (peça 93, p. 13-14); ou seja, reiterando os termos do Ofício 50/2020/CGLOG/DLOG/SE/MS, de 7/2/2020 (peça 93, p. 11-12).

417. Ao contrário do que é afirmado no Ofício JUR 077/2019 VTCLLOG, datado de 11/10/2019 (peça 93, p. 7-9), mesma data de apresentação da primeira cobrança apresentada pela contratada pelos serviços de armazenagem, não há qualquer registro de que a CGLOG e os fiscais do contrato teriam assentido, “em reuniões realizadas” com a CGLOG, que haveria “divergência entre a volumetria estimada no Edital e aquela efetivamente verificada durante a execução”, afirmação feita unicamente pela Voetur/VTCLLOG.

418. Em realidade, há registro de que a CGLOG novamente requisitou, **em reunião realizada no dia 11/2/2020**, a apresentação de informações detalhadas, uma vez que os valores apresentados em cobrança pela contratada “**não possibilitam averiguação**”, havendo apontado que “**a base de cálculo utilizada seja o SKU de cada pedido emitido como Item Manipulado, a fim de viabilizar a conferência e fiscalização e evitar onerar o contrato**” (peça 268, p. 413-416, grifou-se).

419. Não há, portanto, qualquer registro que, até então, corrobore as afirmações da Voetur/VTCLLOG de que tenha sido o Ministério da Saúde quem teria verificado que “a quantidade de itens manipulados era muito superior ao valor estimado”, que “o referido subdimensionamento ocasionaria relevante desequilíbrio contratual” e, tampouco, que teria admitido haver “subdimensionamento” do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” e muito menos que teria incorrido em “erro crasso na elaboração do edital”, pois a CGLOG questionou, desde o início, os valores apresentados para cobrança, não apenas em razão de os valores exorbitarem ao previsto, mas também pela ausência de informações que pudessem sustentar as alegações da contratada em relação ao quantitativo de manipulações realizadas.

420. Em 9/6/2020, a senhora Fabiane Karwowski foi exonerada da função de Coordenadora-Geral da CGLOG pelo então Ministro Eduardo Pazuello (peça 268, p. 417), que passara a exercer o cargo interinamente desde 15/5/2020, após a demissão do então Ministro Nelson Teich (peça 268, p. 418), havendo sido nomeado para assumir a CGLOG o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) – (peça 152, p. 60).

421. Alterando o posicionamento até então assumido pela CGLOG, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), novo gestor do Contrato 59/2018, indicou em sua manifestação (peça 227, p. 16) na chamada em audiência, que teria dúvidas quanto à “questão do picking”, o que atribuiu ao fato de não haver participado do planejamento da contratação.

422. **Considera-se pertinente ao presente ponto da oitava a análise efetuada nos parágrafos 284 a 378 desta instrução, a qual se incorpora de forma plena ao exame da manifestação ora encaminhada pela Voetur/VTCLLOG.**

423. A Voetur/VTCLLOG alega que a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 12, fls. 33 a 36, 13.04.2021) foi emitida pelo MS “em atendimento às orientações do Parecer 00203/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU”, de 23/3/2021 (peça 12, fls. 23 a 29), havendo, “um mês depois”, sido emitida a “Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 12, fls. 37 a 39), corroborando a nota técnica acima mencionada, e, no dia 20.05.2021, foi assinado o 2º Termo Aditivo”. Tais apontamentos apenas corroboram a constatação de que os documentos produzidos pelos senhores Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) foram determinantes para a celebração do 2º TA.

424. Com relação à seguinte indagação “todas as pessoas que assinaram e minutaram documentos por parte do MS (fiscais do contrato, assessores e autoridades) e da CONJUR-MS (assessores e advogados da União) foram corrompidas e integravam o esquema de fraude?” (p. 11, grifos no original), possibilidade ora aventada pela própria Voetur/VTCLLOG, cabe assinalar que **todos haviam apontado** reiteradamente haver ressalvas e necessidade de apresentar “esclarecimentos robustos” aos questionamentos suscitados pela Conjur, sem os quais o pretendido ajuste não obteria chancela do órgão jurídico (peça 12, p. 23-32), esclarecimentos que os fiscais signatários da Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 12, p. 17), de 4/3/2021, admitiram não ser possível fazer, dada a ausência de fundamentação técnica, o que tornara a proposição insustentável. Todos, portanto, manifestaram haver óbices à celebração do 2º TA, **com exceção, apenas, de dois agentes**: os senhores Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98).

425. Alega-se que esta Selog “alterou drasticamente o seu entendimento em favor do SKU”, por haver apontado a **inexistência** de “elementos suficientes para formação de juízo sobre o assunto”, qual seja, a forma de mensuração e pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, assinalada na instrução inicial deste processo. Ora, se então não havia “elementos suficientes para formação de juízo sobre o assunto”, não há qualquer sentido lógico em se afirmar que teria havido, posteriormente, drástica alteração de entendimento.

426. Deve ser considerada impertinente ao exame da questão a menção efetuada em licitação realizada pelo Tribunal – Pregão Eletrônico TCU 13/2016 – em que se menciona o termo SKU. Tal menção destinou-se unicamente a identificar precisamente o item “CA Service Desk Manager”, composta dos produtos CA Service Desk Manager, CA CMDB, CA Cohesion Application Configuration Manager, CA-CCA, CA-BI, CA Workflow, CA Support Bridge Live Automation e CA Knowledge Tools (SKU SDMU0L990), sendo o objeto do certame a “contratação de serviços de suporte técnico e direito de atualização de licenças” (TC 029.306/2015-9 – ADM).

427. Por óbvio, o critério de remuneração foi a quantidade de licenças a serem adquiridas, uma vez que o TCU não pretendia e não teria qualquer motivo para adquirir a patente do software.

Cabe assinalar que o Edital / TR do Pregão Eletrônico TCU 13/2016 não prevê qualquer tipo de remuneração pela contagem de operações realizadas com utilização desse software, o que também evidencia a inadequação de se estabelecer alguma correlação pertinente ao Contrato 59/2018.

428. *A Voetur/VTCLLOG pretende sustentar que existiria um “método WMS” a ser utilizado para a contagem de itens que compõem cada pedido expedido, porém não é capaz de apontar onde haja no Edital / TR dispositivo em que se encontre qualquer referência a tal método de contagem para fins de pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”.*

429. *Em sua presente manifestação, a Voetur/VTCLLOG novamente faz menção a “parecer técnico” que juntou aos autos (peça 231), ora havendo também apresentado um “parecer jurídico” (peça 254), a respeito dos quais são oportunos os seguintes esclarecimentos.*

430. *A contratação onerosa pela parte interessada da elaboração de pareceres é forma legítima de produção de provas, devendo tais documentos serem considerados como parte integrante da defesa técnica formulada pelos advogados. Entretanto, partindo-se do pressuposto de que nos pareceres encontram-se conclusões que refletem a opinião livremente expressada por seus autores, cabe ponderar que, caso as conclusões emitidas no parecer fossem contrárias ao interesse da parte e às teses por ela defendidas, seria improvável que houvessem sido carreados aos autos.*

431. *Ademais, tais pareceres carecem de respaldo da comunidade científica. Uma vez que não se destinam a publicação, documentos do tipo não observam o rigor e a metodologia exigidas para tal fim. Ou seja, não foram previamente submetidos à apreciação de pares na forma de “blind review”, pelo qual estariam sujeitos ao apontamento de fragilidades metodológicas como, por exemplo, a ausência ou insuficiência de referências que embasem as conclusões neles expressas, o que os tornaria passíveis de suscitar opiniões divergentes ou mesmo serem invalidados pela comunidade científica.*

432. *Assim, os pareceres apresentados, sejam de natureza técnica ou jurídica, não devem ser confundidos com pronunciamento conclusivo e insuscetível de críticas, pois, não há qualquer legitimidade para pareceristas atuarem como entes arbitrais em processos levados à apreciação do TCU, mesmo porque não são assim reconhecidos legalmente. Os pareceres, portanto, servem apenas para extração de elementos adicionais na formação do entendimento sobre as questões analisadas, mas não se revestem do condão de apreciação irrefutável e definitiva de mérito do objeto deste processo.*

433. *O “parecer técnico” à peça 231 já foi objeto de ponderações em apreciação precedente efetuada por esta Selog (peças 236-238), mas considera-se oportuno tecer as seguintes considerações adicionais.*

434. *No documento em questão, não datado e com o timbre da empresa “IFG Ensino e Consultoria Empresarial”, o parecerista declara que “Este parecer técnico tem como objetivo principal descrever analisar [sic], sob o ponto de vista de referenciais teóricos e acadêmicos a manipulação de itens nos estoques”, não havendo, até então, qualquer menção ao Contrato 59/2018. Também declara serem objetivos específicos a serem atingidos no parecer: “1. Apresentar os conceitos e aspectos chaves da SKU (Unidade de Manutenção de estoque) e do Picking benefícios; 2. Descrever as práticas de mercado para precificação do processo ou serviço de Picking e as unidades de medida comumente utilizadas”, para os quais declara haver adotado o “método de pesquisa descritiva qualitativa” (peça 231, p. 2, grifou-se).*

435. *Considera-se que a discussão conceitual a respeito do que seja SKU e picking já esteja superada, dado que foi enfrentada em apreciações anteriores desta Selog, cujas conclusões estão embasadas em robusta literatura relacionada à peça 96, p. 62-63, e peça 172, p. 201-202.*

436. *Logo, haveria interesse em analisar as “práticas de mercado para precificação do processo*

ou serviço de Picking e as unidades de medida comumente utilizadas”, que o parecerista pretendeu demonstrar. Após longa digressão conceitual, o parecerista declara que “foram desenvolvidos vários métodos de organização de picking, conforme tabela abaixo” (peça 231, p. 11, grifou-se). No entanto, não se encontra a partir daí e ao longo de todo o texto seguinte a tabela por ele indicada.

437. O parecerista também menciona por dezoito vezes ao longo do texto que o autor de referência é “Rodrigues (2007)”, sendo de longe o autor mais citado e a principal referência por ele utilizada ao longo das 35 páginas do texto, com o que busca respaldar, entre outras, figuras gráficas e afirmações de que “a atividade de separação de pedidos é intensiva em movimentação de materiais” (peça 231, p. 14); “existem seis modelos mais conhecidos para organizar a atividade de Picking” (peça 231, p. 19); “a estratégia de Picking ‘Bucket-Brigades’ tem sido utilizada em linhas de produção pela sua funcionalidade de autobalanceamento” (peça 231, p. 19); o sistema de picking by-light “concilia performance e flexibilidade conseguindo, graças a isso, ser um dos sistemas mais difundidos no Brasil” (peça 231, p. 26); “através de modelos computacionais (softwares de simulação) é possível mensurar operacionalmente e financeiramente o custo de cada alternativa” na escolha entre modelos de picking e equipamentos (peça 231, p. 29); o tempo gasto na atividade de picking “influi de maneira substancial no tempo de ciclo de pedido, que é o tempo entre a recepção de um pedido do cliente e a entrega correta dos produtos” (peça 231, p. 26) e que o “aumento da importância desta atividade fez com que novos investimentos fossem feitos nesta área, principalmente nos sistemas de separação. Considerando os custos operacionais que vão além da mão de obra segundo Rodrigues (2007)” – (peça 231, p. 30).

438. Ao se consultar a lista de referências indicadas no “parecer técnico”, o único autor identificado como “Rodrigues” encontra-se assim relacionado: “RODRIGUES, A.M. - Estratégias de Picking na Armazenagem. Disponível em: <<http://www.centrodelogistica.com.br/>> Acessado em 14 de março de 2022” (peça 231, p. 38).

439. Porém, ao se acessar o endereço no link indicado, encontra-se o site da empresa comercial denominada Qmix Logística que atua no “transporte de carga lotação (fechadas) seca para os estados de Goiás, Pará, Amapá e também Distrito Federal. Porém, nosso foco é o estado do Amapá”, conforme descrição encontrada no referido site, consultado em 4/10/2022, nada nele se encontrando que faça sequer remota menção a artigo de autoria atribuída a “RODRIGUES, A. M.” ou qualquer coisa que possa ser assemelhada a uma fonte de pesquisa credível para embasar um pronunciamento pretensamente técnico.

440. Logo, dadas a ausência de rigor metodológico e a fragilidade de embasamento, conclui-se que o “parecer técnico” trazido aos autos deva ser considerado imprestável para sustentar as alegações de que o Contrato 59/2018 tenha estabelecido forma diversa de aferição e pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” que não seja a que se encontra descrita nas conclusões da análise efetuada por esta Selog à peça 96, parágrafo 79, p. 17-18.

441. A Voetur/VTCLLOG também faz menção a outro “parecer técnico”, em que se teria apontado não ser “razoável que a precificação para a cobrança de picking seja feita por SKU” (peça 252, p. 17).

442. Trata-se de menção a documento trazido aos autos pela Voetur/VTCLLOG à peça 63. Porém, conquanto sua autoria seja atribuída a “dois mestres em Transporte com foco em logística e planejamento pela Universidade de Brasília (UnB)”, o documento não é artigo científico publicado e **tampouco se encontra assinado**, o que, por si só, já bastaria para afetar sua credibilidade e afastá-lo de qualquer apreciação. Ademais, pretende-se em tal documento efetuar “interpretação jurídica” do Contrato 59/2018, concluindo não ser “razoável interpretar o Termo de Referência no sentido de que a precificação para a cobrança de picking deverá ser realizada necessariamente por SKU”, supostamente com base no que seria a “perspectiva do conceito da logística” (peça 63, p.

9).

443. Porém, já foi assinalado em instrução precedente que não constituiu propósito nas apreciações desta Selog eleger qualquer metodologia de aferição dos serviços para fins de pagamento como sendo a melhor prática a ser adotada, apenas havendo demonstrado e concluído que, em relação ao Contrato 59/2018, a contagem dos itens de estoque, identificados por um código SKU específico, em cada pedido concluso para expedição, corresponde à forma de aferição, para fins de remuneração, do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”.

444. Com as ponderações já efetuadas nos parágrafos 481 a 484 desta instrução, passa-se a analisar na peça de defesa apresentada as menções feitas ao “parecer jurídico” de lavra do eminente jurista Marçal Justen Filho, ora trazido aos autos pela Voetur/VTCLLOG, no qual se anuncia propor, ao longo de setenta páginas, “a solução jurídica para cláusulas editalícias imprecisas quanto à remuneração do contratado” (peça 254).

445. No que é pertinente a este ponto da oitiva, a Voetur/VTCLLOG destaca do referido “parecer jurídico” que, quanto à seguinte indagação, “a) Em face da redação do Edital e do Contrato, existe uma disciplina clara e inquestionável quanto ao critério remuneratório para a remuneração da Consulente pela atividade de manipulação de item (“picking”)?”, o parecerista assim se pronunciou: “a solução inquestionável era a remuneração por item manipulado” (peça 252, p. 16, grifos no original).

446. Sobre a expressão “remuneração por item manipulado” ser determinante para a definição da forma de aferição e pagamento pelo item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” não residem controvérsias. Contudo, cabe averiguar de que forma o parecerista interpreta a expressão “item manipulado”.

447. O parecer de setenta páginas dispense boa parte das páginas iniciais à transcrição de dispositivos do Termo de Referência (TR), o que é compreensível quando se irá debruçar sobre tema a respeito do qual o parecerista não está obrigatoriamente familiarizado, em especial quanto aos seus aspectos técnicos, havendo considerado que a contratação “era muito complexa” (peça 254, p. 15) e que, em seu entendimento, o conceito de ICS é abrangente, pois, “compreende uma ampla gama de produtos, com configurações muito distintas” (peça 254, p. 16).

448. O parecerista assinala que, nos termos estabelecidos no Edital e TR, a “**remuneração fundava-se na fixação de preços unitários**. O valor devido ao particular dependeria dos quantitativos que viessem a ser efetivamente executados” (peça 254, p. 18, grifou-se).

449. Ao discorrer a respeito do item 7.14.8 do TR, destaca o seguinte trecho final do dispositivo: “**A quantidade de manipulações será medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido**” e indica que “existem programas diversos”, usualmente referidos como WMS, que “consiste num banco de dados, que abrange informações sobre as movimentações realizadas no âmbito da armazenagem” (idem).

450. A esse respeito, o parecerista também assinala: “Cada operação versando sobre **um item existente no depósito** é refletida num lançamento no programa” (peça 254, p. 18-19, grifou-se).

451. Logo, o parecerista admite, de forma implícita, que é perfeitamente possível referir-se a qualquer Insumo Crítico de Saúde, identificado por um código SKU específico, como sendo “**um item existente no depósito**”.

452. No entanto, o parecerista afirma que “a Consulente seria remunerada pelo número de itens efetivamente manipulados, os quais poderiam ser auditados pelo sistema WMS”, o que demandaria, por lógico, **para fins de verificação da exatidão dos valores apresentados em cobrança pela contratada e possibilidade de conclusão da etapa de liquidação da despesa**, que o Ministério da Saúde pudesse exercer o direito de ter pleno acesso ao banco de dados e congêneres,

conforme estabelecido no item 7.5 do TR, obrigação que, conforme já descrito no parágrafo 291 desta instrução, a Voetur/VTCLLOG nunca cumpriu **ao longo de todo o período de execução contratual**.

453. O parecerista considera que “a Consulente seria remunerada pelo número de itens efetivamente manipulados, os quais poderiam ser auditados pelo sistema WMS”, porém, parece confundir a ferramenta utilizada para controle e possível auditoria do estoque e das operações como sendo a forma de cálculo estabelecida para remunerar a contratada, com o que, implicitamente, endossaria a alegação de que a Voetur/VTCLLOG deveria ser remunerada pelo “método WMS”, cuja forma de mensuração fora estabelecida unilateralmente e de forma obscura pela própria contratada e pela qual a contagem passaria a considerar cada caixa e objeto manipulado durante a operação, com sucessiva contagem de manipulações “até a menor unidade de medida de cada insumo armazenado”, “até o frasco unitário do produto”, podendo mesmo vir a chegar “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, ou seja, pela contagem individual de cada comprimido, dose de vacina, máscara protetora, preservativo, atadura, escova dental ou qualquer outro insumo crítico de saúde que viesse a ser “manipulado” durante o processo de separação.

454. Tal forma de contagem, que a própria Voetur/VTCLLOG classificou de “**exacerbada**”, havendo o parecerista reconhecido que teria como efeito que “a remuneração da Consulente seria muito mais elevada do que a estimativa inicial, contemplada no próprio TR”, **não se encontra enunciada em qualquer dispositivo do Edital e do TR** e, caso viesse a ser aceita, não apenas constituiria clara ofensa aos princípios da isonomia, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, mas viria a caracterizar flagrante violação ao disposto no art. 44, § 1º, da Lei 8.666/1993: “§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes”.

455. O parecerista, porém, afirma que “inexistiu uma controvérsia hermenêutica”, pois, não haveria “**discordância fundada em questionamento quanto à disciplina contratual, considerada em si mesma**”, indicando que a “controvérsia se relacionou com a dimensão financeira decorrente da aplicação prática da interpretação adotada” (peça 254, p. 19, grifou-se).

456. Ora, faz-se inevitável apontar os termos contraditórios dessa proposição. Hermenêutica compreende regras e métodos para interpretar logicamente normas jurídicas e, in casu, disposições contratuais estabelecidas no Edital e Termo de Referência. Se não havia “controvérsia hermenêutica”, pois o que fora estabelecido contratualmente era incontroverso, não havendo interpretações díspares, não caberia pretender elaborar “solução jurídica para cláusulas editalícias imprecisas” e, ao mesmo tempo, afirmar que surgira uma controvérsia apenas decorrente da “aplicação prática da interpretação adotada”, do que resulta, logicamente, que se estaria admitindo haver a existência de outras “interpretações” a respeito do que se encontra definido na contratação.

457. Assim, soa incoerente que, ao enunciar sua “avaliação conclusiva”, o parecerista tenha considerado ser “inquestionável a existência de uma multiplicidade de interpretações possíveis em face do Edital. **Algumas poderiam ser reputadas como não razoáveis**, mas nem por isso deixariam de ser extraídas do regramento adotado” (peça 254, p. 53, grifou-se), já havendo afirmado que “o Edital não adotou soluções precisas e exatas quanto à remuneração pelos serviços de separação” e que “a redação do Edital comporta soluções distintas quanto a esse tema” (peça 254, p. 44), uma vez que tenha afirmado que “**inexistiu propriamente uma controvérsia hermenêutica**” e que “não haveria “**discordância fundada em questionamento quanto à disciplina contratual, considerada em si mesma**” (peça 254, p. 19, grifou-se).

458. O parecerista afirma e a Voetur/VTCLLOG destaca em sua manifestação que “não teria

ocorrido nenhuma oposição à prevalência da interpretação da remuneração fundada no critério de ‘itens manipulados’ se o resultado financeiro fosse próximo àquele contemplado na planilha estimativa” (peça 254, p. 19).

459. No entanto, tal assertiva só faria sentido se “item” a ser manipulado estivesse sendo considerado **“um item existente no depósito”**, como o próprio parecerista veio a admitir, e não a exacerbada contagem de cada caixa e objeto manipulado durante a operação, com sucessiva contagem de manipulações “até a menor unidade de medida de cada insumo armazenado”, “até o frasco unitário do produto”, podendo mesmo vir a chegar “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, ou seja, pela contagem individual de cada comprimido, dose de vacina, máscara protetora, preservativo, atadura, escova dental ou qualquer outro insumo crítico de saúde que viesse a ser “manipulado” durante o processo de separação.

460. Assim, reafirma-se que “item” para fins da contagem da quantidade de manipulações estabelecida no item 7.14.8 do TR é qualquer Insumo Crítico de Saúde estocado, **identificado por um código SKU específico e solicitado para atendimento a um pedido específico**. Ou dito de forma mais detalhada: “ao se referir a “manipulação de item para atendimento”, o Edital/Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, do qual se originou o Contrato 59/2018, indica que “item” diz respeito ao produto catalogado, disponível em estoque, e para o qual corresponde um código SKU específico, sem estabelecer para fins de remuneração da contratada qualquer relação com a quantidade do produto que venha a ser manipulada ou com a quantidade de caixas utilizadas no embalagem para expedição” (peça 96, p. 18).

461. O parecerista considera que tal forma de aferição do serviço consistiria em “solução hermenêutica alternativa” cogitada pelo Ministério da Saúde. Logo, novamente faz menção à alegada “controvérsia hermenêutica” que anteriormente havia afirmado inexistente. Porém, a posição externada pela CGLOG quando da apresentação das primeiras notas fiscais/faturas dos serviços de armazenagem não consistia em proposição “alternativa” na “interpretação” de normas estabelecidas para a contratação, mas, tão somente, na exigência de que a contratada demonstrasse comprovadamente de que forma teria chegado aos valores apresentados para cobrança relativos a um único item de serviço de armazenagem, uma vez que valor inicialmente reclamado pela contratada apenas para o item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” já era **algo próximo aos R\$ 26 milhões estimados para o somatório de todos os dez itens de serviço de armazenagem para execução ao longo de um ano**.

462. O parecerista aponta que o “Termo de Referência não definiu a figura de ‘Stock Keeping Unit – SKU’” (peça 254, p. 20), algo que, a rigor, nem precisaria fazer, uma vez que se trata de expressão de franca utilização no campo das operações logísticas e a respeito da qual não residem controvérsias quanto ao seu significado.

463. Em realidade, não cabe referir-se, como impropriamente faz o parecerista, ora a “tese do SKU”, ora a “critério do SKU”, expressões não adotadas por esta Selog, uma vez que o termo “item” é o que identifica a forma de contagem e remuneração, sendo esse o critério estabelecido no Termo de Referência. “Item”, cabe exaustivamente repetir, diz respeito ao produto catalogado, disponível em estoque, e para o qual corresponde um código SKU específico (conforme indicado, por exemplo, no item 7.14.12.4.3 do TR, peça 88, p. 72), sem estabelecer para fins de remuneração da contratada qualquer relação com a quantidade do produto que venha a ser manipulada ou com a quantidade de caixas utilizadas no embalagem para expedição.

464. Ao apontar a “incongruência da quantidade de manipulações” e requerer à contratada que demonstrasse de que forma havia chegado aos valores exorbitantes apresentados em cobrança, a CGLOG referiu-se explicitamente à necessidade de a contratada observar a **“contagem de itens que compõem cada pedido expedido, conforme disposto no item 7.14.8 do referido contrato”** (peça 93, p. 11-13, grifou-se).

465. Possivelmente ignorando tais evidências e desconsiderando o que se encontra enunciado no Termo de Referência e nas análises precedentes, o parecerista afirma que “o Termo de Referência e o Contrato não previram que a remuneração da contratada seria calculada tomando por base o ‘SKU’”, porém, não foi capaz de apontar que o dito “método WMS”, elaborado unilateralmente e de forma obscura pela própria contratada e pelo qual a contagem passaria a considerar cada caixa e objeto manipulado durante a operação, com sucessiva contagem de “manipulações”, esteja previsto em algum dispositivo do mesmo Termo de Referência e Contrato.

466. Possivelmente tenha sido essa a razão pela qual, conquanto tenha partido inicialmente da afirmação de que não havia “controvérsia hermenêutica”, pois o que fora estabelecido contratualmente era incontroverso, tenha afirmado, conclusivamente, que o critério “**deveria ser a manipulação por item, mas podem ser identificadas insuficiências na disciplina do Edital e do Contrato, conduzindo à dificuldade na identificação do critério de remuneração pelas referidas atividades**” (peça 254, p. 67, grifos no original).

467. O parecerista aponta que, conforme o entendimento exarado pela Selog (peça 254, p. 43, grifou-se):

...é irrelevante a quantidade de atividades distintas, desenvolvidas como pressuposto da expedição. Ou seja, não há uma remuneração específica e cumulativa pelas atividades de separação, montagem de lotes, empacotamento, conferência e preparação para expedição. Existe uma remuneração unitária por todas as atividades.

468. De fato, não há e tal é como se encontra previsto no Edital / TR, havendo o próprio parecerista indicado que a “**remuneração fundava-se na fixação de preços unitários. O valor devido ao particular dependeria dos quantitativos que viessem a ser efetivamente executados**” (peça 254, p. 18, grifou-se).

469. Conforme análise efetuada à peça 96, p. 12-18, o enunciado do item 7.14.8 do Termo de Referência esclarece que a etapa “**2.7 – Manipulação de item para atendimento**” compreende a execução do conjunto das atividades de separação/“picking”, fracionamento, montagem dos lotes, acondicionamento em caixa secundárias e terciárias, etiquetagem, embalagem para o transporte, conferência e preparação para expedição, às quais se segue a etapa “**2.8 – Expedição de notas de saída**”, sendo que ambas estão claramente descritas como itens de serviço distintos, com preços unitários específicos.

470. Portanto, o agrupamento de procedimentos em um único item de serviço é regra estabelecida contratualmente. Caso houvesse alguma intenção de remunerar separadamente o fracionamento, montagem dos lotes, acondicionamento em caixa secundárias e terciárias, etiquetagem, embalagem para o transporte, conferência e preparação para expedição, o Edital / TR teria desmembrado essas atividades em itens de serviço específicos e atribuído preços unitários para cada um deles, **mas não o fez**.

471. O parecerista argumenta que inexistiriam “estimativas efetivas quanto às implicações concretas decorrentes da interpretação preconizada” e que as “soluções preconizadas pelos órgãos técnicos do TCU produzirão efeitos em vista das operações reais promovidas” que, depreende-se, consistiriam na “eventual superação das estimativas da planilha... Assim se passa especialmente em vista da ausência de indicação dos dados que conduziram à formulação das referidas projeções”, ao ponto de cogitar ser “possível que a remuneração devida à Consulente se evidencie como superior inclusive àquela que seria atingida caso tivesse sido mantida a solução contemplada no 2º Termo Aditivo” (peça 254, p. 43-44).

472. Em realidade, não há qualquer embasamento lógico para cogitações que sugiram efeitos presumidamente adversos decorrentes da fiel aplicação dos termos estabelecidos para mensuração e pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, especialmente

quanto à “superação das estimativas da planilha”. Ao contrário.

473. O que se verificou, de fato, foi que as “implicações concretas” da eventual aplicação do que a Voetur/VTCLLOG denomina de “método WMS” resultaria de imediato em valor de **R\$ 25,6 milhões** (peça 93, p. 18) apresentado em cobrança, apenas para o período de treze meses iniciais de execução do contrato, algo próximo aos R\$ 26 milhões estimados para o somatório de todos os dez itens de serviço de armazenagem para execução ao longo de um ano. Caso observada a contagem de itens, conforme estabelecida no TR, o valor a ser cobrado, segundo a própria Voetur/VTCLLOG, seria de R\$ 449 mil.

474. Logo, não se identifica como possa haver qualquer possibilidade minimamente razoável de que o simples cumprimento da forma de contagem estabelecida contratualmente venha a resultar na “eventual superação das estimativas da planilha” e, muito menos, tornar “possível que a remuneração devida à Consulente se evidencie como superior inclusive àquela que seria atingida caso tivesse sido mantida a solução contemplada no 2º Termo Aditivo” (peça 254, p. 43-44).

475. A planilha indica quantitativos estimados para execução, mas não constitui direito assegurado à contratada de que serão demandados integralmente, podendo sofrer decréscimos determinados unilateralmente pela contratante na forma da lei. Todavia, como fora bem observado pelo parecerista, “a controvérsia existente não versa propriamente sobre questões qualitativas ou quantitativas. Trata-se de definir o critério da remuneração da Consulente” (peça 254, p. 40), havendo o parecerista admitido, por fim, que “o problema enfrentado era a quantidade de itens a serem remunerados. Não era a remuneração individual por cada item” (peça 254, p. 51, grifou-se).

476. A Voetur/VTCLLOG indagou ao parecerista se “o critério reputado como adequado pela Selog consistiu no número de SKU’s etiquetados ou no número de SKU’s manipulados?”, questão que foi assim respondida: **“A solução preconizada pela Selog consiste na remuneração correspondente ao número de SKU’s etiquetadas”** (peça 254, p. 68, grifos no original).

477. Considerando que em nenhum momento esta Selog indicou que o critério de aferição e remuneração do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” contemplaria qualquer menção aos termos “SKU’s etiquetados/etiquetadas” e “SKU’s manipulados”, razão pela qual causam estranheza, cabe tentar esclarecer a que se referem esses termos, ora introduzidos na discussão pela Voetur/VTCLLOG.

478. A única passagem no texto do “parecer jurídico” contratado pela Voetur/VTCLLOG que seria possivelmente capaz de elucidar a dúvida encontra-se reproduzida a seguir (peça 254, p. 67-68, grifos no original):

d) O entendimento adotado na última Instrução da Selog, acerca da possibilidade de manipulação de itens ser remunerada pelo critério de quantidade de SKU’s (“Stock Keeping Units”) etiquetadas, tomando em vista o número de etiquetas lidas por ocasião do “picking” e/ou armazenagem, seria uma hipótese de remuneração prevista no edital?

Resposta: **O texto literal do Edital previu que o critério remuneratório seria o número de itens manipulados. Se essa interpretação literal for afastada, não há ilegalidade em adotar consensualmente uma solução tal como a referida. Contudo, não há cabimento em impor à Consulente uma solução qualquer apenas sob o critério de ser essa a solução economicamente mais vantajosa para a Administração, ignorando a disciplina do Edital. No caso, é viável admitir que a remuneração da Consulente pela atividade de separação teria por critério o número de etiquetas de SKU dos produtos manipulados.**

479. O parecerista havia indicado na parte inicial de seu texto que a questão formulada pela Voetur/VTCLLOG teria sido formulada nos seguintes termos (peça 254, p. 11, grifou-se):

d) É correto reputar que, segundo o entendimento adotado na última Instrução da Selog, a

manipulação de itens deve ser remunerada pelo critério de quantidade de SKU's ("Stock Keeping Units") etiquetadas, tomando em vista o número de etiquetas lidas por ocasião do "picking" e/ou armazenagem?

480. *Ao realizar a transcrição desse quesito na parte final em que apresenta suas conclusões, o parecerista reformulou a questão e promoveu alterações no texto, grifadas na reprodução abaixo (peça 254, p. 67):*

*d) O entendimento adotado na última Instrução da Selog, acerca da possibilidade de manipulação de itens ser remunerada pelo critério de quantidade de SKU's ("Stock Keeping Units") etiquetadas, tomando em vista o número de etiquetas lidas por ocasião do "picking" e/ou armazenagem, **seria uma hipótese de remuneração prevista no edital?***

481. *Considerando que se tratou da mesma questão, a resposta do parecerista é categórica: **"O texto literal do Edital previu que o critério remuneratório seria o número de itens manipulados. Se essa interpretação literal for afastada, não há ilegalidade em adotar consensualmente uma solução tal como a referida"**. Assim, a única forma admitida pelo parecerista para introduzir nova forma de aferição e contagem do serviço executado consiste em desconsiderar e "afastar" o que se encontra expressamente previsto no Edital / TR.*

482. *Ou seja, em sua conclusão, o parecerista admite que a única forma possível de alterar os termos originalmente estabelecidos na contratação seria suscitar uma "controvérsia hermenêutica" que fosse capaz de afastar o que está no texto do Edital / TR, pois o que fora estabelecido contratualmente era incontroverso, não cabendo interpretações díspares em relação ao que nele se encontra expresso literalmente, assim incorrendo novamente em contradição, uma vez que se propôs a elaborar "solução jurídica para cláusulas editalícias imprecisas", onde imprecisão não há.*

483. *Logo, não há qualquer fundamento ou sentido lógico em se afirmar que a observância devida ao critério de contagem estabelecido pelo Edital / TR possa ser considerada uma formulação inovadora introduzida por esta Selog ou uma solução a ser consensuada entre o Ministério da Saúde e a contratada, uma vez que se encontra expressa nos termos do Edital / TR, aos quais a contratada anuiu ao participar da licitação, formular sua proposta e assinar o contrato.*

484. *Contrato administrativo, relembre-se, tem a natureza de contrato de adesão, uma vez que suas cláusulas são estabelecidas unilateralmente pela Administração, não cabendo ao particular modificar ou criar suas próprias cláusulas, havendo a contratada manifestado, formalmente, estar ciente e de acordo com as condições contidas no Edital e seus anexos (peça 268, p. 421), não havendo cabimento na alegação de que "a Administração (incluindo o TCU)" estaria a "impor solução inovadora sob o argumento do desenvolvimento da atividade hermenêutica" (peça 252, p. 19).*

485. *Cabe enfatizar que esta Selog não firmou seus entendimentos sobre a questão aferrando-se tão somente à interpretação literal do que se encontra expresso no item 7.14.8 do TR, mas na análise sistemática do conjunto descritivo do Edital / TR, a qual se encontra à peça 96, p. 12-18, parágrafos 44 a 81, onde não há qualquer menção aos termos "SKU's etiquetados/etiquetadas" e "SKU's manipulados", em nada permitindo inferir-se que **"A solução preconizada pela Selog consiste na remuneração correspondente ao número de SKU's etiquetadas"** (peça 254, p. 68, grifos no original) e, **muito menos**, que a contagem deva ser feita pelo "número de etiquetas lidas por ocasião do "picking" e/ou armazenagem" (peça 254, p. 11, grifou-se).*

486. *A questão formulada pela Voetur/VTCLLOG embute a aparente pretensão de suscitar nova "controvérsia hermenêutica", ou seja, picking an argument, ao aventar que haveria esdrúxula possibilidade de a contratada passar a ser remunerada por **"SKU's etiquetadas"**, a título de*

“Manipulação de item para atendimento”, com o que se pretenderia afastar a contagem dos itens de estoque, identificados por um código SKU específico, em cada pedido concluso para expedição, que corresponde à forma de aferição, para fins de remuneração, do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” para, em seu lugar, passar a ser adotada uma “solução hermenêutica alternativa”, ora apresentada pela empresa, pela qual a contagem passaria a ser feita pelo “número de etiquetas lidas por ocasião do “picking” e/ou armazenagem”.

487. Seguindo tal linha de raciocínio, o parecerista, repita-se, afirma que “As soluções preconizadas pelos órgãos técnicos do TCU produzirão efeitos em vista das operações reais promovidas”, não havendo, ainda, “estimativas efetivas quanto às implicações concretas decorrentes da interpretação preconizada”, mas considera ser bem “possível que as estimativas constantes da planilha contida no Anexo III sejam superadas”; “Se tal se passar, configurar-se-á também a superação da remuneração estimada na planilha” e “também é possível que a remuneração devida à Consulente se evidencie como superior inclusive àquela que seria atingida caso tivesse sido mantida a solução contemplada no 2º Termo Aditivo” (peça 254, p. 43-44).

488. Infere-se que tais especulações procurem abrigar a aparente pretensão da Voetur/VTCLLOG de que possa vir a ser remunerada não mais pelo conjunto de atividades descritas no item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, mas pela sucessiva contagem de etiquetas que ela própria tenha apostado nos itens armazenados, independentemente de os itens virem a ser manipulados para o atendimento à expedição de pedidos.

489. Tal pretensão, ainda que não formalmente proposta e apenas sugerida, deve ser desde já rechaçada porque não encontra qualquer respaldo no Edital / TR e, “se tal se passar”, resultaria em **transfiguração do objeto do serviço em questão**, constituindo forma oblíqua de auferir de forma ilícita múltipla remuneração, uma vez que a contratada já é remunerada pelos serviços de armazenagem e de gestão do armazém.

490. De fato, a mera cogitação de poder sugerir nova forma “criativa” de auferir remuneração adicional no Contrato 59/2018 e pretender que esta possa ser acolhida por esta Selog, desentoa da seriedade presumida em manifestação de resposta à oitiva facultada pelo TCU, afetando em desfavor da empresa o pressuposto de sua boa-fé.

491. Cabe igualmente refutar a afirmação de que esta Selog teria “acatado” o dito “parecer especializado” no qual se teria indicado que “a atividade de separação pode representar os custos mais elevados para a execução de contratos atinentes a depósito de bens” (peça 254, p. 49), pois não consiste prática aceitável em procedimentos de fiscalização acatar o que quer que esteja registrado em documentos apócrifos, nada havendo neste processo que indique que o referido “parecer especializado”, juntado aos autos pela Voetur/VTCLLOG, tenha merecido acolhida por esta Selog.

492. Ademais, compete à empresa licitante, por ocasião da formulação de sua proposta, mensurar adequadamente os custos diretos e indiretos incidentes na prestação dos serviços caso venha a ser contratada, devendo indicar os preços que considere suficientes para a correspondente cobertura e o auferimento da parcela de lucro que considere aceitável. Em caso de a Voetur/VTCLLOG não haver estipulado adequadamente os valores de sua proposta, cabe a ela o ônus decorrente do seu erro, uma vez que o Ministério da Saúde considerou exequível a proposta apresentada.

493. Tampouco merece acolhida a afirmação de que “as condições pactuadas no Termo Aditivo foram objeto de manifestação favorável de diversas instâncias administrativas” (peça 254, p. 59), a respeito da qual caberia, tão somente, reiterar os termos do parágrafo 476 desta instrução, devendo ser consideradas descabidas as alusões a que se estaria a cogitar o sancionamento da empresa por “crime de hermenêutica”.

494. Entretanto, considera-se oportuna a seguinte transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172, p. 70-71 (grifou-se):

328. A alteração efetuada do item 7.14.8 do Termo de Referência com a celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, suspenso cautelarmente pelo TCU e, posteriormente, declarado nulo pelo Ministério da Saúde, propiciaria à Voetur/VTCLLOG auferir vantagem pecuniária durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual.

329. Trata-se de clara violação do princípio da licitação prévia e ao de vinculação ao instrumento licitatório, pois, como bem assinalado no Parecer Jurídico 00203/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 23/3/2021, em que se examinou a minuta do aditamento, caberia indagar “se o método na forma que se pretende alterar é o mais vantajoso e econômico, na ordem de R\$ 18.983.096,10, dezoito milhões, aproximadamente, porque razão este método não foi inauguralmente previsto quando da contratação” (peça 12, p. 28).

330. Em sua conclusão, a parecerista assinala a necessidade de ser demonstrado “de maneira clara e inequívoca que a alteração proposta não fere o objeto contratado, **nem tampouco prejudicará o princípio da concorrência que deu origem a esta contratação**” (peça 12, p. 28, grifou-se).

331. Em considerações adicionais ao Parecer Jurídico 00203/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 23/3/2021, Coordenadora de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios, assinalou (peça 12, p. 31, grifou-se):

9. Deste modo, **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.

332. As ponderações da Consultoria Jurídica apontam claramente que a alteração proposta implicaria substancial alteração de normas e condições originalmente estabelecidas no **edital da licitação**, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual.

333. Como bem assinalado pelo Ministro Relator Benjamin Zymler “**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**” (peça 25, p. 6, grifou-se).

334. Adulterar disposições originalmente estabelecidas no edital de licitação, após a adjudicação do objeto e já iniciada a fase de execução contratual, mediante conluio entre a contratada e os agentes públicos arrolados como responsáveis nesta Representação, de modo a permitir que passasse a ser admissível a sucessiva contagem de manipulações “até a menor unidade de medida de cada insumo armazenado, “até o frasco unitário do produto” ou, até mesmo, “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, constitui irregularidade, com potencial caráter de ilicitude, que propiciaria a prática de superfaturamento no item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” e caracteriza o cometimento de fraude à

licitação, materializada com a celebração do 2º Termo Aditivo.

335. Cabe esclarecer que a fraude à licitação não é caracterizada, apenas, pela prática, por exemplo, de conluio entre licitantes e pelo direcionamento do certame. Tampouco a possibilidade e os meios para ser praticada se esgotam com a adjudicação do objeto e a assinatura do contato, especialmente em caso no qual a possibilidade de vir a ser cogitada posterior alteração do item 7.14.8 era desconhecida pelas demais licitantes e foi intentada pela contratada já na apresentação da primeira cobrança pela execução dos serviços de armazenagem.

336. A adulteração dos termos originais estabelecidos na licitação veio a ser posteriormente consumada mediante concurso dos agentes públicos arrolados como responsáveis nesta Representação, apesar de alertados por diversas unidades vinculadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde quanto à necessidade de “apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados” pela Consultoria Jurídica e da recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos, dada a ausência de embasamento para a alteração cogitada, assim havendo os responsáveis dado causa a modificação em favor da licitante contratada que tornaria a execução contratual injustamente mais onerosa e lesiva ao erário.

495. Com relação à contratação em tela haver sido apresentada pelo Ministério da Saúde, quando da realização do certame, como uma “solução inovadora” para readequação do “modelo logístico”, cumpre assinalar que o quadro existente à época, em contratações sucessivas da Voetur/VTCLLOG que remontam, pelo menos, ao ano de 2010, era de recorrentes e sucessivas extrapolações do saldo contratual, uma vez esgotadas as possibilidades legais de acréscimo por aditivos, com pagamentos posteriores sendo abatidos do saldo de contratos subsequentes, invariavelmente efetuados por dispensa de licitação realizadas em caráter de contratação emergencial, ou pagos mediante reconhecimento de dívidas, enquanto se aguardava a conclusão do processo licitatório (TC 029.384/2015-0 – Relatório de Auditoria).

496. Atualmente, o quadro encontrado é de exaurimento do saldo contratual antes do encerramento da vigência, uma vez esgotadas as possibilidades legais de acréscimo por aditivos, com execução de serviços sem previsão contratual, pagos por reconhecimento de dívidas, sendo cogitada contratação emergencial por dispensa de licitação, enquanto se aguarda a publicação do Edital para novo certame licitatório (TC 037.065/2019-0 – ACOM).

497. Constata-se, portanto, que “solução inovadora” não resultou em quadro muito diferente do que existia antes da formalização do Contrato 59/2018, tampouco foi capaz de mitigar os mesmos riscos de descontrole na fiscalização contratual já observados, em grande medida, na contratação anterior.

498. Alega-se, por fim, que não haveria intenção dolosa de cometer fraude à licitação e que o “tipo penal do art. 92 da Lei 8.666 pressupõe a aplicação do regime de direito penal e processual penal. O sancionamento pressupõe o exercício do direito de ação pelo Ministério Público e um provimento jurisdicional” (peça 254, p. 58).

499. De fato, este processo está inserido na esfera administrativa própria ao TCU, não se havendo cogitado, a qualquer tempo, que o Tribunal de Contas da União venha a atuar em substituição ao Ministério Público Federal, o que não afasta, porém, que, no exercício das atribuições constitucional e legalmente conferidas ao TCU para exercer a função judicante, o Tribunal de Contas da União possa aplicar as sanções previstas na [Lei 8.443/1992](#), sem prejuízo de poder ofertar os elementos de provas colhidos na instrução processual desta Representação aos demais entes de controle, particularmente, mas não só, ao Ministério Público Federal e ao Departamento de Polícia Federal, para que avaliem sua pertinência para fins de subsidiar procedimentos sob sua responsabilidade que já estejam em curso ou que venham a ser instaurados.

500. Considerando que a Voetur/VTCLLOG, atuando por meio de seus agentes e administradores, a senhora Andreia da Silva Lima (CPF: 255.578.858-11), o senhor Ivanildo da

*Silva Cerqueira (CPF: 002.064.681-05) e os senhores Carlos Alberto de Sá (CPF 115.955.581-87) e Raimundo Nonato Brasil (CPF: 214.666.701-00), sócios da empresa, agindo de vontade livre e consciente de alcançar o resultado e em concurso com os agentes públicos Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), formularam proposição de efetuar adulteração de disposições originalmente estabelecidas no edital de licitação do Pregão Eletrônico 42/2017, realizado pelo Ministério da Saúde, após a adjudicação do objeto e já iniciada a fase de execução contratual, de modo a permitir que passasse a ser admissível para fins de remuneração do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” do Contrato 59/2018 método de aferição da execução do serviço que denominaram de “volume expedido”, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual, com o agravante de pretenderem conferir efeitos retroativos ao ajuste irregular para fins de pagamento, o que não encontra respaldo legal; considerando que tal ajuste irregular, denominado pelos agentes citados de “meio termo” entre a forma de aferição do serviço estabelecida no Edital / Termo de Referência do referido certame e a forma de cálculo por eles denominada de “método WMS”, elaborada de forma obscura e jamais demonstrada ao Ministério da Saúde, sendo tal forma de cálculo classificada pela própria Voetur/VTCLLOG de “exacerbada”, pela qual a contagem passaria a considerar cada caixa e objeto manipulado durante a operação, com sucessiva contagem de manipulações “até a menor unidade de medida de cada insumo armazenado”, “até o frasco unitário do produto”, podendo mesmo vir a chegar “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, ou seja, pela contagem individual de cada comprimido, dose de vacina, máscara protetora, preservativo, atadura, escova dental ou qualquer outro insumo crítico de saúde que a contratada viesse a declarar haver “manipulado” durante o processo de separação; considerando ter sido esse o método inicialmente aplicado pela contratada, resultando em valores exorbitantes apresentados em cobrança e cujo pagamento foi recusado pelo Ministério da Saúde; considerando que a recusa sistemática de parte contratada de permitir pleno acesso ao Ministério da Saúde aos sistemas de informação para gerenciamento de armazéns (WMS – Warehouse Management System) e aos dados relacionados à prestação dos serviços contratados para fins de verificação da exatidão dos valores apresentados em cobrança pela contratada, de modo a possibilitar a conclusão da etapa de liquidação da despesa, não apenas configura descumprimento de obrigação estabelecida no contrato, mas constitui fator agravante da culpabilidade que indica a intenção dolosa dos agentes; considerando que o ato de celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 materializou a fraude à licitação, que somente não resultou em efeitos danosos ao erário por circunstâncias alheias e contrárias à vontade dos agentes, **encaminha-se proposta de, com fundamento no disposto no art. 46 da [Lei 8.443/1992](#), seja declarada pelo Tribunal de Contas da União a inidoneidade da empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda. que, a partir de 9/11/2018, alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. – “VTCLLOG” (CNPJ: 24.893.687/0001-08).***

501. Em face da correlação evidente e a continência entre os fatos suscitados no ponto seguinte e considerando a necessidade de concisão textual, as razões de justificativas apresentadas pelo responsável Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), em sede de audiência, serão analisadas conjuntamente com a manifestação da empresa Voetur/VTCLLOG.

Item c da audiência do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98): *autorização irregular de fretamento de aeronaves, em vista de não haver previsão no Contrato 59/2018 para execução desse tipo de despesa, que teria sido autorizada em caráter informal pelo então diretor do Departamento de Logística em Saúde, caracterizando a existência de contrato verbal, prática vedada por lei. Em vista da possibilidade de haver sobreposição de cobrança pela contratada de voos que teriam sido realizados pela Força Aérea Brasileira e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Governo Federal, além da não comprovação pela Voetur/VTCLLOG de haver ocorrido, de fato, o referido fretamento de aeronaves, indicando, em tese, o possível cometimento de fraude documental que resultou na execução de despesas sem*

cobertura contratual e que tornaram, injustamente, mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, constituindo conjunto de indícios do cometimento de fraude à licitação (parágrafos 190 a 253 e parágrafos 328 a 337). A irregularidade foi constatada nos seguintes eventos: c.1) suposto fretamento de aeronave para transporte de uma usina de oxigênio para a cidade de Manaus (AM), objeto da cobrança efetuada pela Nota Fiscal 29600, de 5/2/2022, no valor de R\$ 420.842,97; c.2) suposto fretamento de aeronave para transporte de vacinas contra a COVID-19, objeto da cobrança efetuada pelos Ofícios Fat. 1, 2, 3 e 4, todos datados de 16/2/2021, e respectivas Notas Fiscais 000.029.638, no valor de R\$ 4.009.541,25, 000.029.641, no valor de R\$ 1.957.525,88, 000.029.639, no valor de R\$ 213.527,40, e 29599, no valor de R\$ 496.964,43.

Responsável : Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98)

Contextualização: na condição de Diretor do Departamento de Logística em Saúde DLOG/SE/MS, durante a execução do Contrato 59/2018, autorizou informalmente, em mensagem enviada por aplicativo de telefone celular, o fretamento de aeronave para o transporte de **uma usina de oxigênio** da cidade do Rio de Janeiro para Manaus, ocorrido em 16/1/2021, e por mensagem de correio eletrônico, o fretamento de aeronaves para o transporte de vacinas contra a COVID-19, possibilitando a realização de pagamento de despesas sem cobertura contratual, conduta sobre a qual incide o disposto no art. 82 da Lei 8.666/1993. A irregularidade é agravada por não haver a devida comprovação documental de que o alegado fretamento de aeronaves, nas duas situações examinadas, tenha ocorrido de fato, razão pela qual foram posteriormente glosados pelo Ministério da Saúde em decorrência de procedimentos de auditoria interna.

Normas infringidas pela conduta: art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU, dentre outros: Acórdãos TCU: 2.053/2015-Plenário (relator Ministro Benjamim Zymler), 43/2015-Plenário (Ministro Raimundo Carreiro), 2.054/2014-Plenário (Ministro Benjamim Zymler), 2.590/2012-Plenário (Ministro Aroldo Cedraz), 1.227/2012-Plenário (Ministro Valmir Campelo), 2.758/2010-Plenário (Ministro José Múcio), 2.630/2011-Plenário (Ministro Augusto Sherman), 2.152/2010-Plenário (Ministro Marcos Bemquerer), 7.054/2010-2ª Câmara (Ministro Augusto Sherman), 1.210/2009-Plenário (Ministro José Jorge), 3.728/2009-1ª Câmara (Ministro Marcos Bemquerer), 5.362/2009-1ª Câmara (Ministro Walton Alencar) e 140/2008- Plenário (Ministro Ubiratan Aguiar).

Razões de justificativa do responsável Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) - (peça 197).

502. *Afirma que a Representação está pautada, “tão somente, em três matérias divulgadas pela imprensa midiática (Jornal Nacional, Revista Crusoé e Portal UOL)”, as quais foram publicadas durante o andamento da CPI da Pandemia em que foi decretada a prisão do responsável, sendo que tais veículos de comunicação “publicavam, reiteradamente, matérias sem qualquer subsídio fático-probatório, apenas na intenção de manter a audiência de espectadores” (p. 2-3).*

503. *Considera que a irregularidade consistiria na ausência de “formalização escrita da autorização” (p. 5), havendo sido suscitada, posteriormente, a não comprovação do fretamento das aeronaves.*

504. *Às páginas 27-28, transcreve trechos esparsos da instrução lançada à peça 172, assinalando que “desde janeiro de 2021, decorrente da execução do Contrato 59/2018, a empresa vencedora da licitação recebia valores decorrentes do apoio logístico para o transporte de vacinas para o combate à COVID-19” (p. 28) e que, “em virtude da pandemia da COVID-19, houve um aumento notável na demanda da União quanto ao serviço de armazenagem e transporte dos IES, passando o Ministério da Saúde a solicitar a empresa vencedora da licitação o transporte de quantidades consideráveis e não descritas no edital” (p. 29).*

505. *Destaca que (p. 29):*

Com destaque para a colocação desta egrégia Corte de Contas, reitero e refuto novamente a tendência do analista à culpabilidade. Ora, o tema supra é abordado como “suposto fretamento”, existe alguma dúvida ainda sobre o deslocamento e entrega da Usina de oxigênio para a cidade de Manaus? Pois para tanto bastava uma rápida busca nos sites de notícia, o que foi costumeiramente feito para apontar o fundamento da representação e o mesmo recurso

poderia constatar que SIM, ela foi entregue da forma mais rápida possível no menor tempo possível, e estaríamos tão somente discutindo sobre a legalidade de se fretar ou não uma aeronave. Novamente destaco que o Tribunal agrava a situação por não haver comprovante da entrega. Não podemos confundir precária instrução processual em um momento impar da história mundial, onde as equipes estavam reduzidas, as condições de trabalho e mobilidade estavam restritas e onde não foi priorizado a instrução do processo em detrimento do andamento da operação. Tratamos aqui por irregularidade a falta de um documento no processo que comprovaria fato de fácil ateste, pela empresa contratada, pela companhia aérea, pelo recebedor da Usina e por diversas outras fontes...

506. *Considera que a Selog efetuou “uma análise policialesca acerca de fatos corriqueiros da execução do contrato” (p. 30) e que “Se equivoca o analista quando consigna que o peticionante fez contrato verbal com o contratado, o contrato previa transporte aéreo e assim o foi demandado” (idem), e questiona a fiscalização do contrato que teria efetuado uma “análise mais restrita do contrato”, para indagar: “Se por análise mais restrita do contrato o fiscal designado entende que este item não é abarcado estaria esta análise peremptoriamente correta?” (p. 30).*

507. *Afirma que, em razão da natureza urgente dos fatos (distribuição dos primeiros lotes de vacinas / entrega de usina de oxigênio “para uma cidade que manifestamente estava sufocada sem oxigênio”), caberia ao gestor fazer “um contrato emergencial? Perder-se-ia tempo com um chamamento público, publicação, qualificação... tendo uma empresa já contratada para tanto?” (p. 30).*

508. *Aduz que “todas essas demandas eram sempre muito urgentes, não planejadas e que havia o condão de simplesmente transportar o que era solicitado da forma mais célere possível. Essas demandas surgiam quase sempre fora do expediente e em dias não úteis com destaques para sábados e domingos” (idem).*

509. *Com relação à possibilidade de uso de aeronaves da FAB, afirma que (p. 31):*

... mostra-se um desconhecimento muito grande acerca da capacidade instalada à época. A FAB estava mobilizada em diversas demandas, muitas do Ministério da Saúde e prontamente atendia sempre que era possível. Acontece que diferente da capacidade e capilaridade das companhias aéreas com aeronaves em solo a FAB tinha um tempo de resposta e capacidade de alocação de aeronaves restrita, principalmente da aeronave Hercules que seria a aeronave necessária a este transporte e era a mais demandada. Optávamos sempre pela alternativa mais rápida disponível.

Novamente em observações preliminares e policialescas, aduz o documento que há possibilidade de sobreposição de cobrança, indicando a possibilidade de superfaturamento, em tese, fraude documental... ou seja, sem nenhuma materialidade, alega-se que houve um fato para que o ora peticionante prove que não houve. A Contratada possui extenso rol de documentos probatórios que podem dirimir qualquer dúvida e que facilmente derrubam ilações tão graves.

510. *Afirma que, à época, não foi dado tempo ao responsável para “decidir, verificar o custo da hora de voo de uma aeronave da FAB do porte de um Hércules e o custo da hora de voo de uma aeronave comercial, e ainda a disponibilidade de tal frota” (p. 31).*

511. *Aduz que, em razão da demanda sobre a FAB, “a Casa Civil emitiu documento que restringia o pedido de emprego de aeronaves militares, sendo esta a última alternativa a ser utilizada” (idem).*

512. *Assinala que (p. 32):*

Assim sendo, a atuação do peticionante, enquanto Diretor de Logística do Ministério da Saúde,

deu-se, justamente, no intuito de planejar o imediato atendimento e distribuição das primeiras doses da vacina para as unidades da federação, visto que não havia aeronaves da FAB disponíveis para efetuar a mencionada entrega, conduta diretamente determinada pelo Ministro da Saúde, à época o Sr. Eduardo Pazuello, que possuía autonomia para a condução do MS, não obstante por isso que, posteriormente, a Il. Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde reconheceu “o êxito na operação logística do transporte de vacinas”¹⁷.

¹⁷ Trecho constante no Ofício 143/2021//CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborado em 15 de abril de 2021.

513. Considera haver, tão somente, “divergências documentais e cobranças irregulares realizadas pela empresa prestadora do serviço” e que não haveria qualquer irregularidade na conduta do responsável em relação aos seguintes fatos (p. 32-33, grifos no original):

*(I) autorizar o fretamento de aeronaves para transportar 39 equipamentos que comporiam usina de oxigênio para a cidade de Manaus, Amazonas, que se **encontrava em situação de calamidade pública**, conforme descrito na Nota Fiscal 29.600, e se deu no dia 16 de janeiro de 2021, visando, justamente, atender emergencialmente a demanda urgente na área da saúde em uma unidade da federação, e:*

*(II) autorizar presencialmente, em 18 de janeiro de 2021, na sede da empresa prestadora de serviços, junto com o Ministro da Saúde Eduardo Pazuello, o fretamento de aeronaves para o transporte de vacinas contra a Covid-19 para os estados e, em outra data, 23 de janeiro de 2021, autorizar o fretamento diante da ausência de malha aérea comercial para atender a demanda **urgente** de distribuição de vacinas.*

514. Afirma que o responsável limitou-se a “**efetivar o cronograma logístico do Governo**” (p. 33, grifos no original) e que a Campanha Nacional de Vacinação contra a Covid-19 foi iniciada em 18/1/2021, com a distribuição das doses que somaram um quantitativo aproximado de 6 milhões, recebidas do Laboratório Sinovac/Butantan – Primeira pauta de vacinas.

515. Assinala que o responsável cumpriu o dever legal de “gerir à distribuição imediata de insumos necessários para a saúde da população durante crítico período que assolava o país foi devidamente cumprido”, ao passo que “a paupérrima acusação construída contra o peticionante cinge-se, em um cenário de calamidade pública, à exigência de uma estrita observância ao rito procedimental formal” (p. 33, grifou-se).

516. Considera que a Selog “confunde a autorização para o fretamento com o instituto de aditivo contratual” e que o ato de execução contratual, no caso, a autorização para fretamento de aeronaves, “não altera qualquer disposição contratual” (p. 34).

517. Prossegue (p. 34-35):

E mais. Ao tecer a narrativa de suposta responsabilidade do peticionante, veja-se que o Órgão Técnico narra que não há comprovação documental de que o fretamento das aeronaves de fato aconteceu. Longe disso, após a prestação de serviços pela empresa vencedora do licitatório (usina de oxigênio para Manaus e transporte de vacina que foi nacionalmente divulgada¹⁹), a VTCLog apresentou ao Ministério da Saúde a Nota Fiscal nº 29.600, transcrevendo os produtos transportados, valores cobrados pelas companhias aéreas e os comprovantes de entregas das mercadorias devidamente assinados pelos destinatários.

¹⁹ Vacinação contra a covid-19 começa em todo o país - Ministério da Saúde distribuiu 6 milhões de doses do imunizante. Publicado em 19/01/2021 - 13:17 Por Heloisa Cristaldo e Marcelo Brandão- Repórter da Agência Brasil - Brasília. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-01/vacinacao-contracovid-19-come%CS%A/a-em-todo-o-pais>

*Ante o exposto, não merece acolhida a retórica construída pelo Órgão Técnico, que confunde e equivocadamente trata a conduta do peticionante como uma hipótese de aditivo contratual quanto à suposta infringência legal (parágrafo único do Art. 60 da Lei nº 8.666/93), e que, ainda, suscita jurisprudência do TCU - supostamente favorável à pretensão acusatória - que não se aplica no caso diante da **absoluta divergência fática**.*

518. *A manifestação não se faz acompanhar de qualquer documentação comprobatória.*

Item d.2 da oitiva da empresa Voetur/VTCLLOG: *suposto fretamento de aeronave para transporte de uma usina de oxigênio para a cidade de Manaus (AM), objeto da cobrança efetuada pela Nota Fiscal 29600, de 5/2/2022, no valor de R\$ 420.842,97, valor que foi glosado pelo Ministério da Saúde após a realização do pagamento, em vista de não haver previsão no Contrato 59/2018 para execução desse tipo de despesa, que teria sido autorizada em caráter informal pelo então diretor do Departamento de Logística em Saúde, não havendo a Voetur/VTCLLOG apresentado comprovação de haver ocorrido, de fato, o referido fretamento de aeronave, além da possibilidade de haver sobreposição de cobrança pela contratada de voos que teriam sido realizados pela Força Aérea Brasileira e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Governo Federal, indicando, em tese, o possível cometimento de fraude documental que resultou na execução de despesas sem cobertura contratual e tornando, injustamente, mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, constituindo conjunto de indícios do cometimento de fraude à licitação.*

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 250, inciso V, e art. 271 do Regimento Interno/TCU. Art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU, dentre outros: Acórdãos TCU: 2.053/2015-Plenário (relator Ministro Benjamim Zymler), 43/2015-Plenário (Ministro Raimundo Carreiro), 2.054/2014-Plenário (Ministro Benjamim Zymler), 2.590/2012-Plenário (Ministro Aroldo Cedraz), 1.227/2012-Plenário (Ministro Valmir Campelo), 2.758/2010-Plenário (Ministro José Múcio), 2.630/2011-Plenário (Ministro Augusto Sherman), 2.152/2010-Plenário (Ministro Marcos Bemquerer), 7.054/2010-2ª Câmara (Ministro Augusto Sherman), 1.210/2009-Plenário (Ministro José Jorge), 3.728/2009-1ª Câmara (Ministro Marcos Bemquerer), 5.362/2009-1ª Câmara (Ministro Walton Alencar) e 140/2008- Plenário (Ministro Ubiratan Aguiar).

Manifestação da VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) sobre os indícios de irregularidades (peça 252).

519. *Considera ser “necessário desconstruir a também infundada narrativa da SELOG a respeito de supostas irregularidades no fretamento de aeronaves” (p. 37) que, em relação ao transporte de uma usina de oxigênio para Manaus (AM), teria surgido com a decisão do DLOG de, mesmo que tenha “reconhecido o êxito das operações”, “glosar pagamentos realizados à VTCLLOG” (p. 37), em 6/4/2021, no montante de R\$ 420.842,97, “ainda sob a gestão de Roberto Ferreira Dias” (p. 38).*

520. *Afirma haver “uma série de notícias que, à época, relataram a execução do mencionado fretamento” (p. 38), indicando, a propósito, dois links para consulta: https://www.panrotas.com.br/aviacao/empresas/2021/01/azul-leva-7-usinas-de-producao-de-oxigeniopara-manaus_179119.html e <https://aeroin.net/boeing-da-azul-leva-sete-usinas-de-producao-de-oxigenio-amanaus/>.*

521. *Aduz haver contestado a glosa efetuada, com juntada de documento em que constaria a autorização prévia do Ministério da Saúde para o fretamento de aeronave, assinalando, porém, que, por duas vezes, o Ministério da Saúde indeferiu o pleito de reconsideração apresentado pela VTCLLOG.*

522. *Indica que a possibilidade de fretamento de aeronave está prevista no item 7.14.12.3.1 do Termo de Referência, uma vez que compete ao contratante definir “o modo de realização” do transporte: “Assim, sem qualquer malabarismo interpretativo, é factível a realização de transporte tanto por voo comercial quanto por fretamento (excepcionalmente, é claro, devido aos valores mais elevados), dentre outras possibilidades. Portanto, definido o modal pelo MS, cabe à VTCLLOG proceder ao transporte” (p. 40).*

523. *Observa que a leitura do dispositivo citado “induz à compreensão de que o modo de transporte aéreo preferencial seria por voos comerciais” para assinalar que, no entanto, “o Edital foi elaborado nos idos de 2017, ou seja, muito antes da Pandemia de COVID-19”, que resultou em “um estado de calamidade tão severo que tornaria praticamente inexistente a malha aérea comercial para determinadas localidades (inclusive, capitais), a ponto de serem necessários fretamentos de aeronaves” (p. 40-41).*

524. *Considera que haveria prova de que “o Edital não estava preparado para reger situações como as aqui tratadas”, a definição de prazo de 24 horas para entrega de cargas “URGENTES” – item 7.14.12.4.11.16.5 e que o item 7.14.12.4.11.16.6 do TR “previu que, na ausência de disponibilidade de voo para cumprimento do prazo de 24 horas, a contratada deveria providenciar o transporte no primeiro voo disponível” (p. 41).*

525. *Assinala que (idem):*

102. Como bem sabemos, no cenário vivido, cada minuto a menos de espera para o transporte poderia corresponder a uma vida salva a mais. Justamente por isso, exigir, em todos os casos, a utilização de voos comerciais ou mesmo a utilização de voos da Força Aérea Brasileira – FAB não é razoável.

102.1. Ora, os direitos à saúde e à vida são constitucionalmente protegidos (arts. 5º, caput, e 6º, caput) e se ater a questiúnculas editalícias poderia ter agravado estados de saúde ou mesmo causado a morte de pessoas. Diante de todo esse contexto, pondera-se o quão mais graves seriam as acusações contra a VTCLOG se ela tivesse se atido à letra fria do Edital, em vez de realizar o fretamento tempestivo e emergencial das aeronaves.

102.2. Situações emergenciais/excepcionais demandam medidas emergenciais/excepcionais. Essa conclusão, além de óbvia, é consequência direta dos princípios constitucionais implícitos da proporcionalidade e razoabilidade.

526. *Considera que o art. 22 da LINDB “foi incluído no ordenamento jurídico, com o objetivo de positivar a necessária consideração dos obstáculos e dificuldades reais enfrentadas nos casos concretos, especialmente das circunstâncias que impuseram, limitaram ou condicionaram a atuação dos agentes” (p. 41-42), transcrevendo, em seguida, excerto de Voto proferido pelo Ministro Jorge Oliveira no Acórdão 1151/2021 (p. 42).*

527. *Oferece, a título de exemplo, a seguinte formulação hipotética (p. 42):*

103.2. O caso concreto poderia ilustrar uma questão de concurso público referente à aplicação do art. 22 da LINDB, na seguinte forma: “Em caso de pandemia mundial, a empresa contratada pela Administração Pública para transportar insumos críticos de saúde (dentre eles insumos essenciais para a doença pandêmica) deveria se ater a formalidades contratuais e não realizar o tempestivo transporte dos insumos na modalidade solicitada pela Administração Pública?”. Tal questão faria parte daquelas questões consideradas fáceis pelos concurreseiros e avaliadores, pois o gabarito todos sabemos qual seria.

104. Portanto, devido às circunstâncias vivenciadas, considera-se que o objeto da contratação comportaria, sim, o fretamento excepcional de voos. Como houve no caso concreto.

528. *Considera que, uma vez que houve a autorização da autoridade competente, o meio utilizado “é irrelevante para o caso concreto” e que seria “desproporcional e irrazoável (portanto, inconstitucional) exigir que a VTCLOG tivesse se recusado a cumprir as determinações do MS naquelas circunstâncias” e que seria ainda mais desproporcional e irrazoável “sancionar a VTCLOG por ter procedido conforme determinado pela autoridade competente e, provavelmente, salvado vidas como consequência”, o que equivaleria a “colocar o formalismo em grau de importância mais elevado que os direitos constitucionais à vida e à saúde, o que é inimaginável no*

ordenamento jurídico brasileiro” (p. 43, grifos no original).

529. Aduz que (*idem*):

106.3. É também enterrar os ditames do tão prestigiado por esta Corte **formalismo moderado e da prevalência do interesse público primário** (interesse da coletividade) **sobre o secundário** (patrimonial). Em verdade, seria um caso claro da tão combatida figura do formalismo exacerbado.

107. Mais uma vez, é interessante fazermos o exercício de imaginarmos a situação contrária: se a VTCLOG tivesse se recusado a realizar o fretamento até que fosse emitido ofício formal imbuído de todas as formalidades necessárias, quantas vidas deixariam de ser ter sido salvas?

530. Reproduz trecho de artigo de Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras em que se afirma que “o exercício do controle deve ser orientado por soluções pragmáticas, predadoras da avaliação no contexto no qual a conduta examinada foi praticada – o que impõe a interpretação conjunta do dispositivo comentado com o artigo 22 da própria Lei 13.655/2018.” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. FREITAS, Rafael Vêras de; in O artigo 22 da LINDB e os novos contornos do Direito Administrativo sancionador. Revista Consultor Jurídico, 25 de julho de 2018).

531. Afirma haver um “trade-off” entre “Vidas x Formalismo”, em que “A escolha da VTCLOG foi, sem dúvidas, a mais correta. Portanto, mais uma vez a VTCLOG está protegida pelo art. 22, § 1º, da LINDB e também pelo princípio da proteção da confiança legítima nos atos da Administração Pública” (p. 44).

532. Considera ser “inconteste que houve a efetiva prestação dos fretamentos pela VTCLOG”, pois, “Além das diversas notícias veiculadas na mídia quanto à realização dos fretamentos sob análise (inclusive acostadas nos autos), há provas documentais bastantes e já juntadas a estes autos quanto à sua efetiva realização (peça 155)” – (p. 44).

533. Especificamente em relação “às usinas de oxigênio”, indica que, “todos os documentos comprobatórios necessários a atestar à realização dos fretamentos” (p. 44, grifou-se), que relaciona em seguida: Nota Fiscal 29600 (fl. 7); Termo de Autorização de Transporte assinada pela SADM/CGAD/DLOG/SE/MS (fl. 8); descritivo dos insumos transportados (fl. 9); Termo de Entrega (fl. 10); e atestado de realização do fretamento pela companhia aérea que realizou os fretamentos contestados (Azul) (Doc. 06).

534. Com relação à possibilidade de haver sobreposição de cobrança pela contratada de voos que teriam sido realizados pela Força Aérea Brasileira e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Governo Federal, afirma que “a eventual possibilidade de transporte por meio de aviões da FAB ou a custo zero pelas companhias aéreas deveria ter sido analisada pelo MS, não pela VTCLOG (mera executora do contrato)”, pois, caberia ao Ministério da Saúde “requisitar aviões da FAB ou solicitar o transporte a custo zero pelas companhias aéreas e, por isso, é o MS quem deve responder a questionamentos quanto à sua não utilização” (p. 45).

535. Afirma que, “nos casos em que o frete não teve custo à VTCLOG, seja por ter sido realizado pela FAB ou por não ter sido cobrado pela respectiva companhia aérea, não houve o lançamento e, consequentemente, cobrança de qualquer valor nas colunas “Preço da Tarifa (tabela)” e “Frete Nacional,” relativas ao frete em sentido estrito” (p. 45).

536. Reafirma “poder garantir e já comprovou” que “os fretamentos ocorreram e que o valor cobrado pelos fretamentos foi de acordo com os preços de mercado à época”, destacando que “as circunstâncias concretas que ocasionaram valores acima dos hoje praticados: (i) a ausência de voos e tripulação disponíveis; (ii) urgência do transporte; e (iii) promessas do alto escalão do Governo Federal à imprensa e à população de envio imediato dos insumos aos locais de destino” (*idem*).

537. *Evoca o “primado da realidade e da valoração dos atos praticados em consonância com os obstáculos e as dificuldades reais apresentadas, bem como as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado as ações da VTCLOG (art. 22, caput e § 1º, LINDB)” – (p. 46, grifos no original).*

538. *Afirma ser “empresa de logística e contratada do MS, não órgão de controle sobre os atos de seus contratantes” (p. 46).*

539. *Destaca que (idem):*

... os valores repassados ao MS não são compostos apenas pelo preço de fretamento pactuado com a(s) empresa(s) aérea(s), mas pelas taxas contratualmente devidas, impostos e custos operacionais, bem como pela devida remuneração devida à VTCLOG pela operacionalização extraordinária e emergencial do serviço. Mencione-se que, durante o período pandêmico não havia malha aérea regular e a única alternativa viável eram os voos fretados e que, embora a FAB tenha contribuído de forma inquestionável para o transporte de insumos críticos de saúde, seus voos não conseguiam suprir a demanda necessária.

118.1. Frise-se que entre o MS e a VTCLOG há uma relação jurídica onerosa e, sendo assim, o lucro ou ao menos a possibilidade de lucro por parte da contratada é parte inerente e indissociável da relação jurídica constituída. Portanto, dentro de parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade não há que se questionar eventual lucro da VTCLOG na operacionalização dos fretamentos.

119. Por todo exposto, não há o que se imputar à VTCLOG quanto a superfaturamento ou sobreposição de cobranças.

540. *Considera ser “juridicamente impossível enquadrar essas supostas irregularidades como atos que configuram fraude à licitação”, pois, “os fretamentos decorreram, única e exclusivamente, da situação absolutamente excepcional e imprevisível de pandemia”, razão pela qual não poderiam haver “premeditado a ocorrência de um estado de calamidade pública de tamanha gravidade que desencadeasse lucros e vantagens indevidas à empresa no âmbito de contrato a ser, eventualmente, celebrado com o MS” (p. 47, grifos no original).*

541. *Conclusivamente, afirma em síntese que (p. 53-54, grifou-se):*

(i) os fretamentos de aeronaves poderiam ser, excepcionalmente, prestados pela VTCLOG no âmbito do Contrato 59/2018;

(ii) os fretamentos foram autorizados pela autoridade competente, sendo que sua autorização excepcional por mensagens de texto ou por e-mail não maculam a sua juridicidade e, muito menos, pode ser utilizada como fundamento para imputar qualquer ilícito à VTCLOG;

(iii) os fretamentos foram, devida e efetivamente, prestados, nos exatos termos solicitados e constantes das respectivas notas fiscais;

(iv) se havia voos da FAB ou a custo zero disponíveis, competia ao MS os identificar e comunicar à VTCLOG da sua disponibilidade;

(v) os fretamentos se derivaram, única e exclusivamente, da situação absolutamente excepcional e imprevisível de pandemia, sendo que, quando da licitação (nos idos 2018), a VTCLOG não poderia imaginar a sua necessidade, o que impede que a empresa seja sequer acusada de fraudar a licitação.

Análise:

542. *Conforme indicado no parágrafo 555 desta instrução, em face da correlação evidente e a*

continência entre os fatos suscitados no ponto e considerando a necessidade de concisão textual, as a manifestação da empresa Voetur/VTCLLOG serão analisadas conjuntamente com razões de justificativas apresentadas pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e já transcritas, concisamente, nos parágrafos 540 a 556 desta instrução.

543. No exame dos processos SEI 25000.051390/2021-40 e 25000.057698/2021-07 constatou-se que a CGLOG/Ministério da Saúde, **em 12/4/2021**, efetuou glosas em razão de haver constatado em auditoria interna a realização de pagamentos indevidos à Voetur/VTCLLOG relativos ao fretamento de aeronaves.

544. No processo SEI 25000.051390/2021-40 o Ministério da Saúde, após analisar pedido de reconsideração da contratada, proferiu decisão administrativa mantendo a glosa no valor original de **R\$ 420.842,97** (peça 155, p. 149-150). A glosa decorre de o Ministério da Saúde, em tendo já realizado o pagamento, haver constatado “uma série de divergências” na “documentação em PDF recebida da contratada”, apresentada para cobrança pela Voetur/VTCLLOG e rotulada como “calamidade”, elencadas a seguir (peça 155, p. 2, grifou-se):

- a) não preenchimento das dimensões dos insumos transportados de forma correta e completa;
- b) elevadas variações entre o peso real e o peso taxado, sem as devidas justificativas ou comprovações;
- c) informações obrigatórias para faturamento, como o "preço da tarifa" e "frete nacional" não estão preenchidas;
- d) lançamento de frete emergencial, sem a consideração da referida taxa.
- e) na descrição das notas fiscais de prestação de serviço, há a informação que foi transportado "medicamento", quando na verdade, ao se verificar a autorização de remanejamento, o transporte foi de equipamentos, como cilindro de oxigênio, compressor e outros, itens que não considerados - em nenhuma hipótese - medicamentos;
- f) Na Nota Fiscal 29600, o total do frete imputado pela contratada foi de R\$ 571.000,00 (quinhentos e setenta e um mil reais), quando, se realizado pelos valores apresentados no procedimento licitatório, o valor deveria ser de R\$ 150.157,03 (cento e cinquenta mil cento e cinquenta e sete reais e três centavos), gerando um pagamento a maior direcionado à contratada no valor de R\$ 420.842,97 (quatrocentos e vinte mil oitocentos e quarenta e dois reais e noventa e sete centavos).

545. Conquanto os fiscais do Contrato 59/2018 tenham constatado “uma série de divergências”, o valor de **R\$ 420.842,97** consiste apenas no valor relativo ao fretamento de aeronave, cobrança considerada indevida, mas que já fora pago pelo Ministério da Saúde.

546. Com relação à existência de autorização prévia do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), constava no processo apenas cópia da tela de aplicativo de mensagens por celular. Chamado em audiência, o responsável confirmou haver, de fato, autorizado o fretamento de aeronave por esse meio para o transporte de usina de oxigênio.

547. Ao apreciar pedido de reconsideração da glosa efetuada, a Diretoria de Logística do MS, no Despacho DLOG/SE/MS (peça 145, p. 54-55), entendeu que o pleito da Voetur/VTCLLOG, por se tratar de despesa sem cobertura contratual, deveria ser enquadrado como reconhecimento de dívida e seguir o rito estabelecido na Nota Técnica 972/2019-CGU, a ser iniciado no processo principal do Contrato 59/2018 (SEI 25000.033893/2017-57).

548. Entretanto, nos termos da [Orientação Normativa AGU 4/2009](#), a possibilidade de se realizar pagamento por meio do procedimento de reconhecimento de dívida, decorrente da realização de despesa sem cobertura contratual, não afasta o dever da devida apuração, por parte do gestor, de responsabilidade de quem lhe houver dado causa.

549. A autorização para fretamento de aeronave em caráter excepcional, conquanto não

admitida expressamente no Edital / TR, poderia ser justificada em razão do estado de calamidade existente, pelo que se afasta, no ponto, a cogitação de haver fraude à licitação, em sentido estrito. Porém, o pagamento decorrente de reconhecimento de dívida tem como pressuposto óbvio a comprovação da efetiva realização do serviço, especialmente quando considerada a possibilidade de ter havido sobreposição de cobrança pela contratada de voos que teriam sido realizados pela Força Aérea Brasileira e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Governo Federal.

550. O senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e a Voetur/VTCLLOG alegam que, para fins de comprovação de que a empresa realizou o transporte de uma usina de oxigênio em avião fretado, bastaria consultar “uma série de notícias” publicadas à época (peça 252, p. 38), havendo o ex-diretor do DLOG indicado que notícia publicada, em 19/1/2021, pela Agência Brasil, comprovaria as alegações.

551. No entanto, o link indicado não retornou resultados, mas apenas a seguinte mensagem: “A página requisitada “/saude/noticia/2021-01/vacinacao-contracovid-19-come%25CS%25A/a-em-todo-o-pais” não pôde ser encontrada.”.

552. Em benefício do responsável, os Auditores efetuaram nova busca na internet pelo título informado da matéria, havendo localizado a seguinte página da Agência Brasil armazenada em cache:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:x6MESnIQhCUJ:https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-01/vacinacao-contracovid-19-come%25C3%25A7a-em-todo-o-pais&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> (peça 268, p. 422-431).

553. No entanto, a referida matéria nada menciona a respeito de entrega de usina de oxigênio no Amazonas.

554. A Voetur/VTCLLOG indicou dois links de matérias publicadas, que remetem aos sites [AeroIn](#) e [Panrotas](#), sendo ambos portais eletrônicos de divulgação setorializada de atualidades do setor aéreo, voltadas, respectivamente, para “[amantes e profissionais de aviação](#)” e a [agentes de viagens](#).

555. Ao se consultar a primeira matéria citada, publicada no AeroIn, foi obtido o seguinte resultado: “Oops... o piloto sumiu! A página que você procura não foi encontrada, mas veja outras matérias recentes abaixo”. Mais uma vez, os Auditores efetuaram nova busca na internet pelo título informado da matéria, havendo localizado a seguinte página AeroIn armazenada em cache:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:p6eEosL-7vQJ:https://aeroin.net/boeing-da-azul-leva-sete-usinas-de-producao-de-oxigenio-a-manaus/&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>, por meio do qual chegou-se à matéria publicada (peça 268, p. 432-433).

556. A matéria, assinada por Carlos Ferreira e datada de 17/1/2021, registra que uma aeronave Boeing 737-400F da companhia aérea Azul, transportando carga do Ministério da Saúde, “partiu do aeroporto internacional do Rio de Janeiro às 11h de hoje (17) rumo à capital do Amazonas”, indicando que seriam “**15 toneladas de carga** contendo **7 usinas de produção de oxigênio** – sendo uma capaz de produzir 33m³ de oxigênio por hora, uma capaz de produzir 17m³ de oxigênio por hora, e as demais com capacidade de produção de 13m³/hora”, especificações não exatamente condizentes com o descritivo encontrado na proposta de preços da SeparAr (peça 268, p. 468-470), empresa da qual o Ministério da Saúde adquiriu tais usinas, em procedimentos de “requisição administrativa” que serão descritos mais adiante.

557. A matéria não faz qualquer menção à Voetur/VTCLLOG, contendo a seguinte declaração atribuída a John Rodgeron, presidente da Azul (peça 268, p. 434):

Nossa intenção é ajudar o Brasil e os brasileiros e não mediremos esforços para oferecer apoio logístico no transporte de materiais para o combate à COVID-19. Estamos prontos para voar à

Índia e também para transportar o que for necessário dentro do Brasil no intuito de ajudar o país na atual situação.

558. Cabe assinalar que Carlos Ferreira, autor da matéria, identifica-se como Managing Director da Aerolin, e não como jornalista.

559. A segunda matéria, publicada pelo [Panrotas](#), com data de 18/1/2021 e de autoria de [Victor Fernandes](#), também divulga o transporte pela Azul com o seguinte texto (peça 268, p. 434):

*Ontem (17), às 11h, uma carga do Ministério da Saúde partiu do aeroporto Rio Galeão rumo à Manaus em um avião cargueiro Boeing 737 da Azul Linhas Aéreas. **A carga consistia em sete usinas de produção de oxigênio** – sendo uma capaz de produzir 33 metros cúbicos de oxigênio por uma capaz de produzir 17 metros cúbicos de oxigênio por hora, e as demais com capacidade de produção de 13 metros cúbicos por hora.*

560. O texto não menciona a tonelagem da carga e também não faz qualquer referência à Voetur/VTCLLOG, além de indicar, tal como o texto publicado pelo Aerolin, que seriam sete usinas de oxigênio. Ambas as matérias são ilustradas com fotos que mostrariam o embarque de carga cubada com a logomarca da empresa SeparAr.

561. Dadas as discrepâncias a respeito da capacidade de produção das usinas em metros cúbicos, coincidentes nos dois textos, parece razoável concluir que ambos tenham sido baseados em um mesmo press-release, isto é, um comunicado distribuído a veículos de comunicação por empresas e entidades interessadas em divulgar lançamentos, novidades, eventos e outros assuntos possivelmente relevantes para os jornalistas e mídia em geral.

562. Curiosamente, o fato não teria despertado interesse mais amplo, nem mesmo da Agência Brasil, havendo sua repercussão ficado restrita a esses dois sites, apesar de estar relacionado ao colapso do sistema de saúde no Amazonas, o que vinha sendo amplamente noticiado pelos maiores veículos de comunicação no Brasil e no exterior. De todo modo, as duas matérias publicadas não oferecem qualquer comprovação de que a Voetur/VTCLLOG tenha contratado o fretamento de uma aeronave da Azul para transportar uma usina de oxigênio para Manaus.

563. Com relação à glosa efetuada no valor de R\$ 420.842,97, a Voetur/VTCLLOG afirma textualmente que o fretamento da aeronave foi destinado ao “**transporte de uma usina de oxigênio da cidade do Rio de Janeiro para Manaus**”. O referido fretamento se deu **no dia 16.01.2021** visando atendimento emergencial em decorrência do estado de calamidade pública daquele estado” (peça 155, p. 144-145, grifou-se). Porém, as duas matérias publicadas que a Voetur/VTCLLOG indicou nestes autos relatam que a Azul teria transportado sete usinas, e não somente uma.

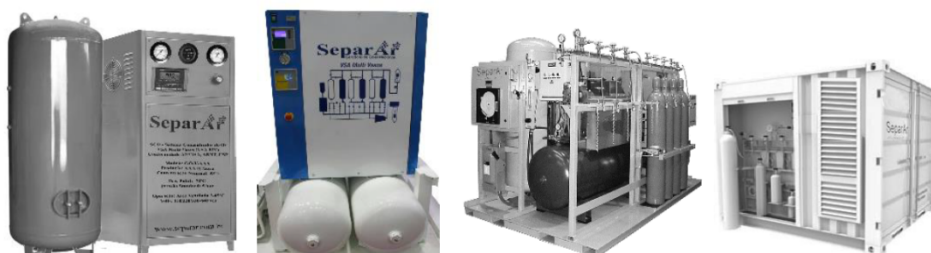
564. A carga teria sido embarcada no Aeroporto Internacional do Galeão, em 16/1/2021, havendo na documentação apresentada ao Ministério da Saúde pela Voetur/VTCLLOG recibo de entrega em Manaus em 17/1/2021, no qual se registra, porém, o recebimento de “73 equipamentos da marca Separar Prod. e Serviços” não discriminados, divergindo, portanto, dos 39 componentes da usina de oxigênio descritos na “Aut. Remanejamento 20210060” (peça 155, p. 10).

565. A usina geradora de oxigênio atua pela filtragem de ar comprimido, agindo como concentradora mecânica do ar atmosférico para “produzir” oxigênio em concentração de pureza variável entre 93% a 99,5%, segundo informa o fabricante de equipamentos SeparAr – Soluções Inovadoras, mas admite a possibilidade haver perda de até 12% nesse parâmetro (peça 268, p. 436).

566. Em passagens do “parecer jurídico” ora acostado aos autos pela Voetur/VTCLLOG, há referências à usina geradora de oxigênio em questão como sendo “fábrica de oxigênio”. Conquanto a utilização dessa expressão não seja propriamente inexata, o uso do termo “fábrica”

pode dar ao leitor a falsa impressão de que teria havido o transporte para Manaus (AM) de toda uma planta industrial de grande porte, o que não corresponde à realidade.

567. De fato, uma usina geradora de oxigênio da empresa SeparAr – Soluções Inovadoras, nome fantasia de Separar Produtos e Serviços Ltda. (CNPJ: 03.1894.220/0001-00), tal como a que teria sido transportada pela Voetur/VTCLLOG, é constituída por um conjunto variável de equipamentos acionados por energia elétrica, conforme se vê na figura abaixo, que, a depender da capacidade de produção desejada, **ocupa uma área de instalação que varia de 2 a 20 m²** (peça 268, p. 439 – as imagens estão fora de escala):



568. Conforme informações extraídas do processo SEI 25000.029426/2021-17, o DLOG/Ministério da Saúde pretendia adquirir onze usinas geradoras de oxigênio por requisição administrativa efetuada, em 13/1/2021, pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES/MS) à empresa SeparAr – Soluções Inovadoras, nome fantasia de Separar Produtos e Serviços Ltda. (CNPJ: 03.1894.220/0001-00). Nos termos do ofício de requisição 33/2021/SAES/GAB/SAES/MS, “a logística de distribuição, desde a área de expedição da indústria/empresa até o estabelecimento de saúde, será de responsabilidade deste Ministério” (peça 268, p. 447-450).

569. Os equipamentos adquiridos deveriam estar à disposição do Ministério da Saúde até as 12 horas do dia 14/1/2020 (idem). Todavia, a empresa informou que só disporia de oito equipamentos para entrega imediata e que o restante “poderá ser liberado em um prazo de até 7 dias úteis, referente aos modelos que ... necessitam ainda serem fabricados” (peça 268, p. 451-452).

570. No processo SEI 25000.029426/2021-17 confirma-se que, ao final, seriam adquiridas **sete usinas geradoras de oxigênio de média vazão**, que correspondem à segunda imagem da esquerda para a direita nas usinas da SeparAr, indicadas no parágrafo 601, conforme Nota Fiscal 011.737, emitida pela SeparAr em 15/1/2021, no valor de **R\$ 503.880,33** (peça 268, p. 453-465).

571. Todavia, o DLOG/Ministério da Saúde somente viria a autorizar o pagamento em 16/8/2021. Porém, o valor pago por essas mesmas sete usinas geradoras de oxigênio passou de **R\$ 503.880,33 para R\$ 3.680.000,00** – Processo SEI 25000.029426/2021-17 (peça 268, p. 466-467. Ver, ainda, processo SEI 25000.103647/2021-56).

572. Pelo fato não estar abrangido no ponto em questão, encaminha-se proposta de **autuação de apartado na forma de Representação de iniciativa desta Selog tendo por objeto esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição realizada por requisição administrativa**.

573. Em 1º/3/2021, a empresa SeparAr emitiu proposta de preços, correspondente ao fornecimento de uma usina modelo GO-PSA-20, para consumo de até 20 m³/h; uma usina modelo GO-PSA-17, para consumo de até 17 m³/h e cinco usinas modelo GO-PSA-13, para consumo de até 13 m³/h, todas para geração de oxigênio pureza 90%~93% (peça 268, p. 468-470).

574. De acordo com essa proposta de preços, os locais de entrega das usinas estão relacionados na tabela abaixo:

ITEM	UNIDADE DE SAÚDE	MUNICÍPIO-UF	EQUIPAMENTOS INSTALADOS

1	HOSPITAL DE CAMPANHA DELPHINA AZIZ	MANAUS-AM	02 GERADORES OXIGÊNIO GO-13 M³/H
			Data de entrega: 20/1/2021
2	HOSPITAL DE CAMPANHA MANACAPURU	MARACAPURU-AM	1 GERADOR OXIGÊNIO GO-13 M³/H
			Data de entrega: 29/1/2021
3	HOSPITAL JOÃO LÚCIO	MANAUS-AM	1 GERADOR OXIGÊNIO GO-22 M³/H
			Data de entrega: 11/2/2021
4	HOSPITAL MATERNIDADE AZILDA MARREIROS	MANAUS-AM	1 GERADOR OXIGÊNIO GO-13 M³/H
			11/2/2021
5	HOSPITAL UNIVERSITÁRIO FRANCISCA MENDES	MANAUS-AM	1 GERADOR OXIGÊNIO GO-17 M³/H
			Data de entrega: 9/2/2021
6	INSTITUTO DE SAÚDE DA CRIANÇA DO AMAZONAS – ICAM	MANAUS-AM	1 GERADOR OXIGÊNIO GO-13 M³/H
			Data de entrega: 9/2/2021

575. A “entrega total” corresponde à data informada pela empresa SeparAr na qual foi concluída a instalação e montagem, estando os equipamentos prontos para iniciar operação.

576. Até aqui, o que está comprovado é que o Ministério da Saúde adquiriu **sete usinas geradoras de oxigênio** da empresa SeparAr e que esses equipamentos foram de algum modo transportados, entregues e instalados em seis unidades de saúde no Amazonas, sendo cinco em Manaus e uma em Maracapurú. Nada, porém, comprova que a Voetur/VTCLLOG tenha fretado uma aeronave para transporte desses equipamentos.

577. Cabe assinalar que a Voetur/VTCLLOG anexou à Nota Fiscal 29600, para fins de comprovação, cópia de “minuta” identificada sob o número 93358, nela constando como **data de emissão 16/1/2021, 18:25 horas**, e assinatura, datada de **17/1/2021**, sendo legível o nome “Márcio Souza”, com número de RG e matrícula 188.541-3 C, a qual verificou-se estar atribuída ao senhor Márcio Souza de Lima, servidor público do Estado do Amazonas. Na referida “minuta”, consta que foram recebidos em doação **73 equipamentos** da marca SeparAr (peça 155, p. 10).

578. Registre-se apenas para fins de informação, uma vez que o documento, em si, não é suficiente para atestar a autenticidade da assinatura que nele consta e que se trata de menção a fato não relacionado diretamente ao objeto deste processo, que o servidor público estadual Márcio Souza de Lima, matrícula 188.541-3 C, figura como réu na [Ação Penal 993-DF](#) que tramita no Superior Tribunal de Justiça imputando aos denunciados os delitos de dispensa/direcionamento de licitação sem observância das formalidades legais (art. 89 da Lei 8.666/1993); fraude à licitação, com elevação arbitrária do preço (art. 96, I, da Lei 8.666/1993); peculato (art. 312 do Código Penal); participação em organização criminosa (art. 2º, §§ 3º e 4º, II, da Lei 12.850/2013); embargo a investigações que envolviam a organização criminosa (art. 2º, § 1º, da Lei 12.850/2013), tendo havido efetiva compra de “ventiladores pulmonares para a rede pública hospitalar do Amazonas com direcionamento licitatório, fraude, peculato e desvio de recurso pelos denunciados, que teriam formado uma organização criminosa com essa finalidade” ([Acórdão](#)

proferido em 20/9/2021 - Ministro Francisco Falcão – Relator) - (peça 268, p. 471-477).

579. Na descrição efetuada pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) para fins de “realização de pesquisa de preços do fornecimento dos equipamentos acima descritos a fim de subsidiar este Departamento no pagamento das indenizações cabíveis” (SEI 0020812533), há uma tabela de equipamentos das usinas de oxigênio que totaliza 95, e não 73 ou 39 equipamentos (peça 268, p. 478-479).

580. Em suas razões de justificativa, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) indaga (peça 197, p. 29, grifou-se):

...existe alguma dúvida ainda sobre o deslocamento e entrega da Usina de oxigênio para a cidade de Manaus? Pois para tanto bastava uma rápida busca nos sites de notícia, o que foi costumeiramente feito para apontar o fundamento da representação e o mesmo recurso poderia constatar que SIM, ela foi entregue da forma mais rápida possível no menor tempo possível, e estaríamos tão somente discutindo sobre a legalidade de se fretar ou não uma aeronave.

581. Porém, como visto, a única matéria publicada que foi indicada para consulta pelo responsável nada menciona a respeito de entrega de usina de oxigênio no Amazonas.

582. O responsável também indicou que haveria “precária instrução processual”, alegando, porém, que “Tratamos aqui por irregularidade a falta de um documento no processo que comprovaria fato de fácil ateste, pela empresa contratada, pela companhia aérea, pelo recebedor da Usina e por diversas outras fontes...” (peça 197, p. 29).

583. No entanto, os documentos produzidos e apresentados pela Voetur/VTCLLOG não são suficientes para comprovar que tenha sido ela a responsável por realizar o transporte interestadual de uma usina de oxigênio do Rio de Janeiro (RJ) para Manaus (AM), seja pela utilização de aeronave fretada, seja por qualquer outro meio. Cabe novamente salientar que o Ministério da Saúde adquirira sete usinas de oxigênio a serem transportadas para o Amazonas, e não apenas uma.

584. A esse respeito, faz-se oportuna a seguinte transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172, p. 44 (grifou-se):

200. A discriminação da Nota Fiscal 29600 (peça 155, p. 7), emitida em 15/2/2021 pela Voetur/VTCLLOG, pela qual foi cobrado o valor de **R\$ 571.000,00** a título de fretamento de aeronave, conquanto descreva os serviços como “transporte de medicamentos”, indica na Autorização 20210060 que se trataria do transporte de 39 equipamentos que comporiam uma usina geradora de oxigênio da empresa Separar Produtos e Serviços Ltda. (peça 155, p. 9), localizada no Rio de Janeiro (RJ), e destinados ao Almoxarifado Estadual de Medicamentos do Amazonas, localizado na cidade de Manaus (AM).

585. Ademais, a “Autorização de Remanejamento” 20210060 indica na coluna “MEDICAMENTO” que, dentre os equipamentos, haveria seis geradores de oxigênio, um do tipo GO-PS 0750 e outros cinco do tipo GO-PS 0500. Ora, a cada usina corresponde um gerador de oxigênio, sem o qual a usina não produz nada. O Ministério da Saúde adquiriu e precisava transportar sete usinas e não apenas seis. A Voetur/VTCLLOG, ao longo de todo este processo, alega haver transportado, tão somente, uma usina de oxigênio.

586. Prossegue a transcrição da instrução lançada à peça 172, p. 44 (grifou-se):

201. A carga teria sido embarcada no Aeroporto Internacional do Galeão, **em 16/1/2021**, havendo registro de recibo de entrega em 17/1/2021, no qual se registra, porém, o recebimento de “73 equipamentos da marca Separar Prod. e Serviços” não discriminados, não havendo referência aos 39 componentes da usina de oxigênio descritos na “Aut. Remanejamento 20210060” (peça 155, p. 10).

202. Ao manifestar-se a respeito do valor cobrado na Nota Fiscal 29600, a Voetur/VTCLLOG,

no Ofício 135/2021-JUR, de 3/5/2021, registra que a cobrança é referente (peça 155, p. 144-145, grifos no original):

...à solicitação do DLOG para fretamento de uma aeronave para o transporte de uma usina de oxigênio da cidade do Rio de Janeiro para Manaus. O referido fretamento se deu no dia 16.01.2021...

587. Verifica-se, portanto, que as informações registradas pela Voetur/VTCLLOG, em documentos elaborados por ela própria, apresentam discrepâncias quanto à carga supostamente transportada, não apenas por haver inicialmente indicado tratar-se de “transporte de medicamentos” e por não haver informado as dimensões da carga, mas, especialmente, por haver divergências na quantidade de equipamentos supostamente transportados; ora indicou-se 39 equipamentos a serem “remanejados”, ora se registrou a entrega de 73 equipamentos.

588. Cabe salientar que o valor declarado da carga transportada, segundo consta na documentação apresentada em cobrança pela Voetur/VTCLLOG é **R\$ 503.880,33** (peça 155, p. 6 e 8), mesmo valor que se encontra na primeira Nota Fiscal 011.737, emitida pela Separ.Ar em 15/1/2021 (peça 268, p. 453-454), que equivaleria a sete usinas, carga para cujo transporte a Voetur/VTCLLOG cobrou R\$ 571.000,00 a título de “fretamento de aeronave”. Porém, ao se efetuar o somatório dos valores atribuídos aos equipamentos supostamente transportados pela Voetur/VTCLLOG, obtém-se, apenas, o valor de **R\$ 221.005,96** (peça 155, p. 9).

589. Concorre ainda para manter-se o questionamento quanta à veracidade das alegações, o fato de a Voetur/VTCLLOG, supostamente o embarcador da carga, **não haver apresentado** cópias do CT-e – Conhecimento de Transporte Eletrônico, do Documento Auxiliar do Conhecimento do Transporte Eletrônico (DACTE) e da Nota Fiscal que teria sido emitida pela empresa aérea com o descritivo do serviço do alegado fretamento prestado, o valor por ele cobrado e o destaque do tributo incidente, bem assim o Manifesto de Carga, documento operacional, emitido pelo operador aéreo, que resume de forma detalhada todos os conhecimentos aéreos para um voo específico em uma determinada aeronave.

590. O CT-e – Conhecimento de Transporte Eletrônico foi desenvolvido, de forma integrada, pelas Secretarias da Fazenda dos Estados – SEFAZ –, pela Receita Federal do Brasil, pela Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA –, pelos representantes das transportadoras e pelas Agências Reguladoras do segmento de transporte, dentre elas a ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil.

591. O CT-e é um documento de existência apenas digital, emitido e armazenado eletronicamente, com o intuito de documentar, para fins fiscais, uma prestação de serviço de transporte de cargas realizada por qualquer modal (Rodoviário, Aéreo, Ferroviário, Aquaviário e Dutoviário). Sua validade jurídica é garantida pela assinatura digital do emitente (garantia de autoria e de integridade) e pela recepção e autorização de uso, pelo Fisco.

592. Conforme estabelece a [Instrução Suplementar IS 175-003 – Revisão C](#) da ANAC (Portaria 2.094/SPO, de 4 de julho de 2018), o CT-e é de **utilização compulsória**, sendo o documento legal que evidencia o contrato de transporte aéreo doméstico de acordo com a [Lei 7.565/1986](#) (CBA – Código Brasileiro de Aeronáutica) em substituição ao antigo Conhecimento Aéreo, modelo 10.

593. Já o DACTE - Documento Auxiliar do Conhecimento de Transporte Eletrônico é uma versão impressa do CT-e, ou seja, uma representação física do CT-e, que deve ser emitido por toda transportadora para atestar seus serviços de entregas. Todo veículo em circulação com cargas deve conter o DACTE das mercadorias transportadas, qualquer que seja o modal utilizado.

594. Examinando-se a Nota Fiscal/DANFE 29600 emitida pela Voetur/VTCLLOG em 15/2/2021, hora de saída 11:38:23 (peça 155. P. 7), ou seja, **um mês depois de realizada a suposta operação de transporte de uma usina de oxigênio**, verifica-se que consta no campo “Natureza da

Operação” a seguinte informação: “5933 – Prestação de serviço tributado pelo ISSQN”, que corresponde ao CFOP, isto é, ao Código Fiscal de Operações e Prestações. Em resumo, o CFOP indica se há ou não recolhimento de impostos sobre produtos transportados e como isso deve ocorrer (peça 155, p. 7).

595. *A Nota Fiscal 29600 indica a realização de uma operação de transporte de “Medicamentos” tendo como destinatário/remetente a CGMAP/DLOG/MS, indicando assim a circulação da carga unicamente na localidade de Brasília (DF). Porém, lembre-se, as usinas de oxigênio teriam sido embarcadas no Aeroporto do Galeão, no Rio de Janeiro (RJ) e sido entregues em Manaus (AM), sem necessidade ou registro de qualquer circulação em Brasília (DF).*

596. *No campo “Frete por conta”, a Nota Fiscal 29600 registra: “9 – Sem frete”. Posteriormente, em 28/4/2021, a Voetur/VTCLLOG registraria uma carta de correção na Nota Fiscal, exclusivamente quanto ao campo “Descrição dos Produtos / Serviços”, de forma que: “Onde se Lê “MEDICAMENTOS” - Lê se - “GERADOR/COMPRESSORES/SECADOR/RESERVATORIO” (peça 269, p. 1).*

597. *Logo, a Nota Fiscal 29600 não é documento fiscal e comprobatório que corresponda à realização de uma operação de transporte interestadual sob qualquer modal, seja aéreo, rodoviário ou qualquer outro. Isto porque as operações de transporte interestadual e intermunicipal estão sujeitas à incidência do ICMS, cujos campos estão zerados no documento, e não à incidência do ISSQN, cujas cobranças são mutuamente excludentes, isto é, nas operações de transporte sobre as quais incide o ICMS, não incide o ISSQN e vice-versa.*

598. *A Nota Fiscal 29600, que registra no campo “Natureza da Operação” a seguinte informação: “5933 – Prestação de serviço tributado pelo ISSQN” também informa no campo “Dados Adicionais”: “R\$ 6.852,00 ISS retido será recolhido para o Município de : BRASÍLIA” (peça 269, p. 2, grifou-se).*

599. *Faz-se oportuna a seguinte transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172, p. 45-46, grifou-se:*

(...) Em 18/1/2021, o próprio [Ministério da Saúde](#) divulgou que enviara, no dia 17/1/2021, sete usinas geradoras de oxigênio hospitalar que requisitara “para apoiar o sistema de saúde do estado diante do recrudescimento da curva epidemiológica da Covid-19 na região”, havendo indicado, de forma entrecortada, que as usinas haviam sido “transportadas ao Amazonas [sic] Azul Linhas Aéreas” (peça 155, p. 122).

211. *Na mesma publicação, o Ministério da Saúde informa que “Além das sete usinas doadas pelo Ministério da Saúde, está previsto, ainda, o envio de outras cinco usinas doadas pelo Hospital Sírio-Libanês”, o que totalizaria, até então, doze usinas de oxigênio destinadas a Manaus.*

212. *As cinco usinas doadas pelo Hospital Sírio-Libanês foram recebidas pelo [Governo do Amazonas](#) no dia 20/1/2021, transportadas em aeronave da FAB (peça 155, p. 124).*

213. *Entretanto, em notícia publicada no dia 20/1/2021, o [Ministério da Saúde](#) divulgou que o Exército Brasileiro, no dia 19/1/2021, iniciara a instalação de duas das sete usinas requisitadas na área externa do Hospital e Pronto-Socorro Delphina Aziz, unidade de referência para tratamento de Covid-19 em Manaus, havendo assinalado (peça 155, p. 125-126, grifou-se):*

Militares do Exército trabalharam na instalação das redes elétricas e dos tanques que compõem as duas usinas. Outras três usinas vão atender os hospitais Platão Araújo, Francisca Mendes e Instituto de Saúde da Criança do Amazonas (Icam). As duas usinas restantes serão destinadas a outros hospitais a serem definidos.

As estruturas foram transportadas do Rio de Janeiro (RJ) para Manaus, por

meio de uma aeronave da Força Aérea Brasileira.

214. Resta evidente o desencontro das informações divulgadas pelo Ministério da Saúde, que inicialmente informou que havia requisitado sete usinas de oxigênio para atender o Amazonas, as quais haviam sido “transportadas ao Amazonas [sic] Azul Linhas Aéreas”, sendo que há registro de apenas uma usina que teria sido transportada em voo fretado. Porém, apenas dois dias depois, o Ministério da Saúde publicou que as mesmas sete usinas de oxigênio “**foram transportadas do Rio de Janeiro (RJ) para Manaus, por meio de uma aeronave da Força Aérea Brasileira**”.

215. Em 17/1/2021, o [Ministério da Defesa](#) divulgou que, até aquela data, a FAB havia entregado **doze usinas de oxigênio** para Manaus (peça 155, p. 127-130).

216. Em publicação da [Agência Brasil](#), no dia 20/1/2021, é informado que tanto as cinco usinas doadas pelo Hospital Sírio-Libanês quanto as sete usinas enviadas pelo Ministério da Saúde “**foram transportadas até Manaus a bordo de aviões da Força Aérea Brasileira**” (peça 155, p. 131-132, grifou-se).

217. Na documentação apresentada para cobrança da Nota Fiscal 29600 não foi localizado nenhum documento que comprove a contratação de empresa aérea pela Voetur/VTCLLOG para fretamento de aeronave.

600. O senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) alegou que “a FAB tinha um tempo de resposta e capacidade de alocação de aeronaves restrita, principalmente da aeronave Hércules que seria a aeronave necessária a este transporte e era a mais demandada” e que “a Casa Civil emitiu documento que restringia o pedido de emprego de aeronaves militares, sendo esta a última alternativa a ser utilizada” (peça 197, p. 31-32).

601. Porém, o responsável não apresentou cópia desse documento atribuído à Casa Civil e tampouco indicou nada que pudesse identificá-lo.

602. Cabe assinalar que na matéria publicada pelo Ministério da Defesa, **em 17/1/2021, que registra o transporte de doze usinas de oxigênio para Manaus**, também é mencionado que (peça 155, p. 130):

Hospital de Campanha

Aeronaves KC-390 da FAB têm realizado transporte, da capital carioca e de Recife, Pernambuco, de módulos e 4,3 toneladas de materiais hospitalares, como camas, tendas e geradores para a montagem de um hospital de campanha no Hospital Delphina Rinaldi Abdel Aziz.

O intuito é ampliar a capacidade de atendimento de saúde ao público em Manaus. O serviço é realizado por militares do Exército com a supervisão de pessoal especializado. A previsão é de que o HCAMP seja concluído nesta segunda-feira (18).

603. Trata-se de menção ao Hospital de Campanha montado em caráter de emergência pelo Exército Brasileiro na área de estacionamento do Hospital Delphina Rinaldi Abdel Aziz, em Manaus (AM), unidade de saúde destinatária de duas usinas de oxigênio requisitadas à empresa Separ.Ar, cuja montagem seria concluída em 20/1/2021 (peça 268, p. 455-456).



Montagem do Hospital de Campanha Delphina Rinaldi Abdel Aziz por militares do Exército Brasileiro.

Fonte: Comunicação Social do Comando Militar da Amazônia.

604. Assim, verifica-se não só que as Forças Armadas estavam mobilizadas para atender a situação emergencial em Manaus, mas que a FAB, especificamente, destinara para essa missão todas as aeronaves disponíveis, inclusive as de modelo KC-390, as mais modernas, mais velozes e de maior capacidade de transporte de carga, e não apenas aeronaves C-105 e C-130 Hércules.
605. Na tentativa de, afinal, comprovar que houve a contratação do fretamento de uma aeronave da empresa aérea Azul, a Voetur/VTCLLOG ora juntou aos autos o que denominou de “atestado de realização do fretamento pela companhia aérea que realizou os fretamentos contestados” (peça 252, p. 44), que se encontraria à peça 258.
606. Trata-se, porém, de documento apócrifo, de autoria atribuída a “Valquíria Gitirana – Executiva de Vendas / Diretoria de Cargas”, nele constando as logomarcas “Azul” e “Azulcarga Express”. O fato de não conter assinatura, por si só, já permitiria questionar sua autenticidade, pois, cabe repetir, não consiste prática aceitável em procedimentos de fiscalização acatar o que quer que esteja registrado em documentos apócrifos.
607. Ademais, a declaração apócrifa apresentada “para os devidos fins” reveste-se de características canhestras, pois, informa que o voo 9901 teria ocorrido em 17/1/2021, tendo origem no Aeroporto do Galeão (GIG) e destino no Aeroporto de Manaus (MAO).
608. No entanto, somente há registro de voo 9901 da Azul no dia 16/1/2021, tendo como origem o Aeroporto de Manaus (MAO-SBEG) e destino o Aeroporto de Campinas (VCP-SBKP), aeronave Airbus A339, nada havendo sido encontrado que confirme ter havido um voo 9901 da Azul no dia 17/1/2021, com origem no Aeroporto do Galeão (GIG-SBGL) e com destino a Manaus, conforme consulta de voos passados – [VRA](#) (peça 269, p. 9-10).
609. O VRA – Voo Regular Ativo é uma base de dados de acesso público, disponibilizada pela ANAC, composta por informações de voos de empresas de transporte aéreo regular que apresenta alterações de voos (atrasos, antecipações e cancelamentos), e horários em que os voos ocorreram.
610. **Em realidade, não há na ANAC registro de nenhum voo Azul partindo do Aeroporto do Galeão (GIG-SBGL), no dia 17/1/2021, com destino ao Aeroporto de Manaus (MAO-SBEG) (peça 269, p. 11).**
611. Em benefício do responsável e da parte, conquanto a declaração apócrifa indique o voo **9901**, os Auditores efetuaram nova busca no aplicativo da ANAC, desta feita inserindo como critério de busca o voo **9902** que, presumiu-se, corresponderia a trecho de sentido inverso ao do voo 9901, isto é, tendo como origem o Aeroporto de Campinas (VCP-SBKP) e destino o Aeroporto de Manaus (MAO-SBEG).
612. Dessa forma, foi então localizado o voo 9902 da Azul, aeronave Boeing 737-400 (B7340) com partida de VCP-SBKP prevista para 11:00 horas e chegada em MAO-SBEG prevista para 15 horas do dia 17/1/2021. No entanto, tal voo figura como “CANCELADO” e, portanto, a aeronave não saiu do solo (peça 269, p. 13).
613. **Logo, confirma-se não haver na ANAC qualquer registro de voo que possa corresponder ao que a Voetur/VTCLLOG alega haver sido utilizado, em 17/1/2021, para efetuar o transporte de uma usina de oxigênio em uma aeronave fretada da companhia aérea Azul.**
614. Por fim, causa estranheza que empresa do porte da companhia aérea Azul possa sequer admitir a emissão por qualquer pessoa, ainda que integrante de seu quadro de empregados, de declarações nesse teor, especialmente por não haver qualquer confirmação de que tal pessoa detenha atribuições e competência para emitir declaração em nome da direção da empresa.
615. Em face do exposto, em vista da ausência de documento fiscal ou equivalente que comprove a contratação do fretamento junto à empresa aérea Azul e o respectivo conhecimento de carga,

conclui-se pela inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização da operação de transporte objeto da Nota Fiscal 29600 no valor de R\$ 571.000,00 apresentada em cobrança ao Ministério da Saúde pela Voetur/VTCLLOG, razão pela qual não caberia qualquer pagamento à empresa, indicando, em tese, o possível cometimento de fraude documental que resultou na execução de despesas sem cobertura contratual e sem a correspondente comprovação de que tenha havido a prestação de serviço, tornando injustamente mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, atraindo, em tese, a incidência do disposto no art. 96, inciso V, da [Lei 8.666/1993](#), transposto para o art. 337-L, inciso V, do [Decreto-Lei 2.848/1940](#), constatação que reforça a necessidade de propor o envio de notícia dos fatos apurados nesta Representação ao Ministério Público Federal.

616. Conquanto o Ministério da Saúde tenha efetuado posteriormente glosa no valor de R\$ 420.842,97, remanesce o valor de **R\$ 150.157,03** (R\$ 420.842,97 - R\$ 571.000,00) pago indevidamente à empresa – Processo SEI 25000.029597/2021-38 / Ordem Bancária 2021OB800710, emitida em 5/3/2021, o que fundamenta o encaminhamento de **proposta de autuação de Tomada de Contas Especial**, de modo a promover a citação em débito, solidariamente, do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08).

617. Conclui-se que a conduta do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), ao autorizar a Voetur/VTCLLOG efetuar fretamento de aeronave para transporte de uma usina de oxigênio, sem haver comprovada necessidade e sem qualquer evidência de que seria essa a única alternativa disponível, havendo resultado na execução de despesas sem cobertura contratual e sem a correspondente comprovação de que tenha havido a prestação de serviço, tornando injustamente mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, atraindo, em tese, a incidência do disposto no art. 96, inciso V, da [Lei 8.666/1993](#), transposto para o art. 337-L, inciso V, do [Decreto-Lei 2.848/1940](#), deva ser considerada fator agravante da apenação proposta no parágrafo 378 desta instrução.

Item d.3: suposto fretamento de aeronave para transporte de vacinas contra a Covid-19, objeto da cobrança efetuada pelos Ofícios Fat. 1, 2, 3 e 4, todos datados de 16/2/2021, e respectivas Notas Fiscais 000.029.638, no valor de R\$ 4.009.541,25, 000.029.641, no valor de R\$ 1.957.525,88, 000.029.639, no valor de R\$ 213.527,40, e 29599, no valor de R\$ 496.964,43, cujo pagamento foi parcialmente glosado pelo Ministério da Saúde em vista de não haver previsão no Contrato 59/2018 para execução desse tipo de despesa, que teria sido autorizada em caráter informal pelo então diretor do Departamento de Logística em Saúde, não havendo a Voetur/VTCLLOG apresentado comprovação de haver ocorrido, de fato, o referido fretamento de aeronaves, além da possibilidade de haver sobreposição de cobrança pela contratada de voos que teriam sido realizados pela Força Aérea Brasileira e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Governo Federal, indicando a possibilidade de haver prática de superfaturamento e, em tese, o possível cometimento de fraude documental, tornando, injustamente, mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, constituindo conjunto de indícios do cometimento de fraude à licitação.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 250, inciso V, e art. 271 do Regimento Interno/TCU. Art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU, dentre outros: Acórdãos TCU: 816/2022-Plenário (relator Ministro Benjamim Zymler), 2.053/2015-Plenário (relator Ministro Benjamim Zymler), 43/2015-Plenário (Ministro Raimundo Carreiro), 2.054/2014-Plenário (Ministro Benjamim Zymler), 2.590/2012-Plenário (Ministro Aroldo Cedraz), 1.227/2012-Plenário (Ministro Valmir Campelo), 2.758/2010-Plenário (Ministro José Múcio), 2.630/2011-Plenário (Ministro Augusto Sherman), 2.152/2010-Plenário (Ministro Marcos Bemquerer), 7.054/2010-2ª Câmara (Ministro Augusto Sherman), 1.210/2009-Plenário (Ministro José Jorge), 3.728/2009-1ª Câmara (Ministro Marcos Bemquerer), 5.362/2009-1ª Câmara (Ministro Walton Alencar) e 140/2008- Plenário (Ministro Ubiratan Aguiar).

Manifestação da VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) sobre os indícios de irregularidades (peça 252).

618. Afirma que “a VTCLLOG foi surpreendida com a decisão do MS de glosar valores supostamente pagos a maior à empresa pelos fretamentos”, comunicada em 14/4/2021, sendo a

glosa no valor de R\$ 2.990.094,54, ainda que o MS tenha reconhecido “o êxito na operação logística do transporte de vacinas” (p. 39, grifos no original).

619. Enumera contestações realizadas às glosas ao longo de 2021, às quais afirma haver anexado “todos os documentos necessários a comprovar que os serviços foram realizados, que houve autorização da autoridade competente e que o valor cobrado do MS era adequado, dada a situação absolutamente emergencial” (p. 39).

620. Assinala que “Mesmo assim, o MS não reconsiderou sua decisão, o que pode ter dado a equivocada impressão à SELOG de que teria ocorrido alguma irregularidade no fretamento dos aviões para a entrega emergencial e urgente de vacinas (peça 236, item ‘d.3’)” – (p. 40).

621. Aduz às alegações já apresentadas em relação “às usinas de oxigênio”, já descritas no item anterior desta instrução, que, em relação ao transporte de vacinas, especificamente, apresenta anexados os seguintes documentos: (i) comprovantes de entrega da primeira etapa de fretamento das vacinas – Doc. 07 –; (ii) comprovantes de entrega da segunda etapa de fretamento das vacinas – Doc. 08 – ; (iii) comprovantes de entrega das vacinas para o Maranhão – Doc. 09 – ; (iv) comprovante de entrega das vacinas no Haiti – Doc. 10 –; e (v) atestado de realização do fretamento pela companhia aérea que realizou os fretamentos contestados (Azul) – Docs. 11.1 e 11.2 (p. 44).

622. Assinala, em nota de rodapé, que “posteriormente, houve o reconhecimento de dívida e o pagamento (em 25.07.2022) dos valores considerados devidos pelo MS pelos fretamentos realizados pela VTCLOG no tocante às vacinas (Doc. 12)” – (p. 44, grifou-se).

623. Considera que a “glosa envolveu discussão quanto aos valores pagos, não quanto à sua eventual não realização” (idem) e que “a **desconfiança da SELOG** quanto à efetiva prestação dos fretamentos pela VTCLOG **é infundada** e atenta contra a moralidade da empresa” (p. 45, grifos no original).

Análise:

624. A respeito do ponto, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) apresentou razões de justificativa, transcritas, em síntese, nos parágrafos 556 a 572. Em face da correlação evidente e a continência entre os fatos suscitados no ponto e considerando a necessidade de concisão textual, as razões de justificativas apresentadas pelo responsável serão analisadas conjuntamente com a manifestação da empresa Voetur/VTCLOG.

625. Os pagamentos questionados, que foram objeto de posteriores glosas pelo Ministério da Saúde encontram-se descritos na tabela a seguir, conforme dados extraídos dos processos SEI 25000.030950/2021-22, 25000.056887/2021-54, 25000.057698/2021-07, 25000.180982/2021-78, 25000.074310/2021-24, 25000.096192/2021-13 e das peças 158-160 e 161 desta Representação:

Nota Fiscal	Data de emissão da NF	Valor pago (R\$)	Data do pagamento	Ordem Bancária	Valor glosado/a ser glosado (R\$)	Data da glosa
029.638	16/2/2021	4.009.541,25	11/3/2021	2021OB800773	2.990.094,54	15/4/2021
029.641		1.957.525,88			1.713.991,69	16/4/2021
029.639		213.527,40			66.891,63	
029.599	15/2/2021	496.964,43			23.875,96	
TOTAL		6.677.558,96			4.794.853,82	

626. A glosa relativa à Nota Fiscal 029.639, no valor de R\$ 66.891,63, foi proposta pela CGLOG em 18/5/2021, e diz respeito à cobrança considerada indevida de “taxa de redespacho” e “taxa de emergência”, valores já pagos pelo Ministério da Saúde, porém, não veio a ser efetivada em razão de o atual DLOG haver concedido “efeito suspensivo” às alegações da contratada.

627. Após reiteradas análises das manifestações feitas pela contratada, a respeito das quais a equipe de fiscalização e a CGLOG manifestaram-se pela manutenção da proposta de glosar o valor de R\$ 66.891,63, o processo SEI 25000.074310/2021-24 foi remetido pelo DLOG, em 15/6/2022, ao gabinete do Secretário-Executivo, onde se encontra, desde então, aguardando “manifestação quanto às razões do pedido de reconsideração, tendo em vista a manutenção da decisão no âmbito deste Departamento” (peça 269, p. 14-24).

628. A glosa relativa à Nota Fiscal 029.599, no valor de R\$ 23.875,96, foi proposta pelos fiscais do Contrato 59/2018, em 24/6/2021, sendo também relativas à cobrança considerada indevida de “taxa de redespacho” e “taxa de emergência”, valores já pagos pelo Ministério da Saúde. A glosa não chegou a ser efetivada e a proposição teve desfecho semelhante ao caso anterior, encontrando-se, desde 24/6/2022, aguardando manifestação decisória do Secretário-Executivo do Ministério da Saúde (peça 269, p. 25-35).

629. A equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 já havia constatado, anteriormente, que a Voetur/VTCLLOG cobrara e havia sido paga indevidamente pelo lançamento de “taxa de urgência/emergência” em outros **4.759 pedidos**, o que resultou em glosa no valor de **R\$ 5.352.606,00** – processo SEI 25000.057570/2021-35 (peça 269, p. 36-38).

630. Nos termos estabelecidos na contratação, a cobrança da “taxa de urgência/emergência” somente é devida nos casos em que o caráter de urgência do pedido tenha sido expressamente indicado pelo Ministério da Saúde, o que não ocorreu para esses 4.759 pedidos.

631. A contratada, porém, manteve a prática de inserir cobranças indevidas nas Notas Fiscais/Faturas apresentadas para pagamento. Em 1º/6/2021, o montante glosado pelo Ministério da Saúde, apenas relativo à cobrança indevida de “taxa de redespacho”, já atingia **R\$ 10.966.293,00** (peça 268, p. 39-189).

632. Nos termos estabelecidos na contratação, a cobrança da “taxa de redespacho” somente é devida nos casos em que a coleta e/ou entrega seja realizada no interior, ou seja, excetuadas as capitais e suas respectivas regiões metropolitanas. A taxa de redespacho será composta por um valor por quilo e será paga por conhecimento de transporte emitido, que poderá ser formado por diversos pedidos com a mesma origem e destino.

633. Em relação ao fretamento de aeronaves, propriamente dito, as glosas efetuadas eram no montante de **R\$ 4.704.086,23** (R\$ 2.990.094,54 + R\$ 1.713.991,69).

634. Em 13/5/2021, a CGLOG/DLOG, em ofício aprovado pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), comunicou à Voetur/VTCLLOG que estavam mantidas as glosas nos valores de R\$ 420.842,97 (alegado transporte de uma usina de oxigênio em voo fretado) e R\$ 2.990.094,54 (alegado transporte de vacinas COVID-19 em voos fretados), porém, solicitou que **“todos os pedidos que se configurem exceção ao que está descrito no Termo de Referência sejam faturados à parte, sendo devidamente justificados, com envio de memória de cálculo”**, documentação que seria submetida “à análise da autoridade superior”, no caso, até então, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) - (peça 269, p. 190-194, grifos no original).

635. A autorização para fretamento de aeronave em caráter excepcional, conquanto não admitida expressamente no Edital / TR, poderia ser justificada em razão da necessidade de dar início imediato à vacinação em face da gravidade da pandemia de COVID-19, pelo que se afasta, no ponto, a cogitação de haver fraude à licitação, em sentido estrito.

636. Porém, o pagamento decorrente de reconhecimento de dívida tem como pressuposto óbvio a comprovação da efetiva realização do serviço, especialmente quando considerada a possibilidade de ter havido sobreposição de cobrança pela contratada de voos que teriam sido realizados pela Força Aérea Brasileira e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Governo Federal.

637. As Notas Fiscais 029.638, 029.641 e 029.639 não discriminam os serviços de fretamento de aeronaves e os valores correspondentes, limitando-se a indicar no campo “Dados adicionais/Informações complementares” a expressão “FRETAMENTO DE AERONAVE”. A Nota Fiscal 029.599 nada indica e nem mesmo contém a expressão “FRETAMENTO DE AERONAVE” (à página 3 das peças 158 a 160 e à página 4 da peça 161).

638. Portanto, foi preciso buscar de que forma o Ministério da Saúde teria apurado o valor a ser glosado, que corresponderia a despesas não comprovadas com o fretamento de aeronaves.

639. Os serviços de transporte no Contrato 59/2018 são remunerados pelo valor estabelecido na planilha de preços apresentada pela contratada, sendo composto pelo valor do frete em si, considerando o modal utilizado, e por outras taxas que podem ou não serem acrescidas ao serviço.

640. A título de exemplo, verifica-se que o transporte de uma carga pelo modal aéreo com origem em São Paulo (SP) e destino em Salvador (BA), de acordo com a planilha de preços da Voetur/VTCLLOG (SEI 2905266), seria tarifado, em janeiro de 2021, quando ainda não havia sido aplicado qualquer reajuste ao Contrato 59/2018, da seguinte maneira:

Origem: São Paulo - SP		Tarifário					
DESTINO	TAXA MÍNIMA	KG 0,001 A 25,500	KG 25,501 A 50,500	KG 50,501 A 300,500	KG 300,501 A 500,500	KG 500,501 A 1000,500	ACIMA DE 1000,500
BA	91,02	14,54	12,70	11,13	9,77	8,63	8,21

641. A base de cálculo dos fretes é obtida por meio do peso real ou peso cubado da carga, considerando o que for maior, o qual é chamado de peso taxado.

642. Além do frete em si, podem vir a incidir sobre o preço as seguintes taxas de serviço para o trecho considerado:

Origem: São Paulo - SP	Tarifário				
DESTINO	Coleta por Kg	Entrega por Kg	Redespacho por kg	Fluvial por Kg	Emergência por Kg
BA					
	2,30	2,30	2,00	0,01	2,00

643. Resta evidente, portanto, que o peso da carga é fator determinante para o cálculo do valor a ser pago. No entanto, constatou-se que, desde o início da execução do Contrato 59/2018, o Ministério da Saúde não realiza qualquer verificação da cubagem da carga e do peso a ser transportado. Assim, os valores que são considerados para pagamento são aqueles declarados pela contratada.

644. Após haver realizado, em 11/3/2021, o pagamento das Notas Fiscais 029.638, 029.641, 029.639 e 029.599, estando já em vias de instalação a CPI da Pandemia, a equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 realizou uma nova conferência dos valores apresentados para pagamento.

645. Cabe esclarecer que essa verificação tinha por base, unicamente, as planilhas em formato EXCEL elaboradas e preenchidas pela contratada, ou seja, eram informações e valores de caráter

meramente declaratório, uma vez que os fiscais do Ministério da Saúde não tinham condições concretas de verificar a veracidade das informações inseridas nas planilhas, limitando-se a conferir o preenchimento das células da planilha e se os lançamentos estavam de acordo com os valores estabelecidos no contrato.

646. Além de não efetuar qualquer verificação do peso da carga a ser transportada, fator determinante para aferição do valor a ser pago, verificou-se no TC 037.065/2019-0 – ACOM que, apesar de haver sido exigido pelo subitem 7.14.12.4.11. e seguintes do TR que a contratada dispusesse de Sistema de Gerenciamento de Transporte (Transportation Management System – TMS), ao qual deveria conceder pleno acesso ao Ministério da Saúde para fins de acompanhamento e controle das operações de transporte, tal obrigação não foi atendida pela Voetur/VTCLLOG, também evidenciando o caráter meramente declaratório dos valores apresentados em cobrança pela contratada desde o início da execução do Contrato 59/2018.

647. Por oportuno, efetua-se a seguinte transcrição de excerto da instrução lançada à peça 151 do TC 037.065/2019-0 – ACOM (grifou-se):

24. No TC 001.805/2022-3, que trata de representação destinada a verificar, por amostragem, os quantitativos de Insumos Críticos de Saúde (ICS) transportados no Contrato 59/2018 e de que forma foram aferidos e pagos, foram identificadas possíveis irregularidades no faturamento dos serviços de transporte.

84. A amostra analisada permitiu identificar falhas na execução do Contrato 59/2018, notadamente quanto aos seguintes aspectos:

a) processos de pagamento instruídos sem a documentação exigida no Termo de Referência do PE 42/2017;

b) faturamento de serviços de transporte terrestre exclusivamente por carga fracionada (LTL), forma mais onerosa, contrariando diretriz estabelecida no Termo de Referência que privilegia o transporte por veículo fechado (FTL);

c) opção pelo modal aéreo em transporte de grandes volumes/pesos e para o qual não havia indicação de urgência, caracterizando afronta ao princípio da economicidade;

d) pagamentos de transportes supostamente realizados pelo modal aéreo, cujas entregas foram realizadas em prazo muito superior ao contratualmente previsto, sem a apresentação de documentos da companhia aérea que comprovassem a realização do transporte;

e) cobranças indevidas de taxas de emergência;

f) cobranças indevidas de taxas de redespacho; e

g) gestão deficiente dos contratos de transporte de ICS.

25. Na instrução constante da peça 95, observou-se que o faturamento dos serviços era realizado a partir de planilhas quinzenais, em formato Excel, elaboradas pela contratada e posteriormente validadas pelo MS, sem indícios de que tais análises tenham sido suportadas por softwares de gestão, percepção que se reforçou na análise realizada no TC 001.805/2022-3, acima referida.

26. Conforme informações prestadas pelo DLOG, embora o saldo dos serviços de transporte do Contrato 59/2018 tenha se esgotado no início deste ano, esse serviço continua sendo prestado pela VTCLLOG, que será remunerada mediante processos de reconhecimento de dívida. Ainda, segundo informações prestadas pelo órgão, está em andamento procedimento voltado à contratação emergencial de empresa, por dispensa de licitação.

27. O cenário identificado reforça o entendimento de que não havia o devido acompanhamento da execução do ajuste por parte do MS, falha que possivelmente está atrelada, mas não de forma exclusiva, à indisponibilidade do software TMS.

648. De modo a identificar que valor estava sendo cobrado a título de “FRETAMENTO DE AERONAVE”, que não fora devidamente discriminado nas Notas Fiscais apresentadas pela Voetur/VTCLLOG, os fiscais apenas efetuaram o cálculo do frete aéreo, acrescido das taxas de serviço informadas, para os trechos em que a contratada não havia preenchido os campos da coluna “Frete Nacional”. O valor assim obtido foi deduzido do valor total das Notas Fiscais apresentadas em cobrança, com o que se chegou ao valor a ser glosado.

649. No entanto, tal verificação, no que se refere ao “FRETAMENTO DE AERONAVES”, aparentemente, não abrangeu as Notas Fiscais 029.639 e 029.599 que, conquanto as respectivas planilhas em formato EXCEL também apresentem na coluna “Frete Nacional” valores zerados para a maior parte dos trechos, não foram objeto de glosas pelo Ministério da Saúde.

650. Para fins de comprovação dos voos supostamente fretados pela Voetur/VTCLLOG, a empresa reapresentou a mesma documentação que havia apresentado originalmente ao Ministério da Saúde: : “(i) comprovantes de entrega da primeira etapa de fretamento das vacinas – Doc. 07 – ; (ii) comprovantes de entrega da segunda etapa de fretamento das vacinas – Doc. 08” (peça 252, p. 44), considerando a Voetur/VTCLLOG que tais operações sejam “incontestes”.

651. Porém, mais uma vez a Voetur/VTCLLOG, supostamente o embarcador das cargas de vacinas, não foi capaz de apresentar cópias do CT-e – Conhecimento de Transporte Eletrônico, do Documento Auxiliar do Conhecimento do Transporte Eletrônico (DACTE) e da Nota Fiscal que teria sido emitida pela empresa aérea com o descritivo do serviço do alegado fretamento prestado, o valor por ele cobrado e o destaque do tributo incidente, bem assim o Manifesto de Carga, documento operacional, emitido pelo operador aéreo, que resume de forma detalhada todos os conhecimentos aéreos para um voo específico em uma determinada aeronave.

652. As quatro Notas Fiscais ora em questão, 029.638 (duas substituições), 029.641 (duas substituições), 029.639 (três substituições) e 029.599 (peça 269, p. 195-355), têm as mesmas características da Nota Fiscal 029.600, relativa ao alegado transporte de uma usina de oxigênio, isto é, em todas elas constando no campo “Frete por conta” a seguinte informação: “9 – Sem frete”; no campo “Natureza da Operação” a seguinte informação: “**5933 – Prestação de serviço tributado pelo ISSQN**”; além de também informar no campo “Dados Adicionais”: “ISS retido será recolhido para o Município de : BRASÍLIA”; ou seja, todas essas Notas Fiscais não correspondem à realização de operações de transporte interestadual sob qualquer modal, seja aéreo, rodoviário ou qualquer outro.

653. Por oportuno, efetua-se a transcrição do seguinte excerto da instrução lançada à peça 172, páginas 47-50, desta Representação (grifou-se):

227. Em 17/1/2021, o Ministério da Saúde divulgou que a distribuição de aproximadamente seis milhões de doses das vacinas Coronavac aos entes federados (Estados e Distrito Federal) teria início no dia 18/1/2021, de modo que a vacinação pudesse começar às 10:00 horas do dia 20/1/2021 (peça 157, p. 5).

228. Assim, o transporte das vacinas Coronavac, adquiridas do Instituto Butantan, teria início no dia 18/1/2021 e deveria estar concluída de modo a permitir o início da vacinação às 10:00 horas do dia 20/1/2021.

229. A matéria publicada pelo Ministério da Saúde registra que (peça 157, p. 5, grifou-se):

“Nesta segunda-feira, às 7h, a distribuição das vacinas irá para todos os estados brasileiros, para que cada governo possa dar início ao plano de vacinação. O

DLOG vai fracionar, agora, as quantidades corretas para cada estado. A Força Aérea Brasileira vai fazer a entrega nos pontos focais. A partir daí, os estados fazem a distribuição local”, explicou o ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, em coletiva de imprensa na tarde deste domingo (17), no Rio de Janeiro.

(...)

O Ministério da Saúde terá o apoio da Associação Brasileira de Empresas Aéreas por meio das companhias aéreas Azul, Gol, Latam e Voepass, para transporte gratuito da vacina Covid-19 às unidades federadas do país que necessitam do transporte aéreo para a chegada das doses. Vale reforçar que o Governo Federal transportará as vacinas aos estados, que farão a distribuição aos municípios junto com o Ministério da Defesa.

230. Cabe assinalar que, em 17/12/2020, o Ministério da Saúde e a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR) divulgaram haver firmado “parceria para o transporte de vacinas e insumos a custo zero para o governo brasileiro” (peça 157, p. 6-7).

231. Na manhã do dia 18/1/2021, o Ministério da Saúde divulgou o início da campanha de vacinação contra a Covid-19, sendo previsto o envio por aviões da FAB [de] 44 toneladas de carga de vacinas Coronavac a serem entregues para o Distrito Federal e as capitais de dez Estados: Acre, Amapá, Amazonas, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. A matéria registra que o Ministério da Saúde, além do suporte do Ministério da Defesa, contava com o apoio da companhia aérea Azul e da ABEAR por meio das companhias aéreas GOL, Latam e Voepass para o transporte aéreo das doses de vacinas (peça 157, p. 8-27).

232. No dia 19/1/2021, o Ministério da Defesa e o Ministério da Saúde divulgaram haver sido concluída, um dia antes do prazo previsto, a distribuição das vacinas Coronavac, havendo o Ministério da Defesa registrado o transporte de 44 toneladas de carga (peça 157, p. 29-35).

233. O Ministério da Saúde também divulgou, em matéria publicada no dia 19/1/2021, que “parte significativa dos imunizantes do Instituto Butantan partiram de Guarulhos (SP), na segunda-feira (18/01), com destino a Curitiba (PR) e Rio de Janeiro (RJ)” fora transportada pela empresa aérea GOL “a custo zero para o Governo Federal” (peça 157, p. 28, grifou-se).

234. Em localidades de difícil acesso, de modo a garantir a vacinação em aldeias indígenas, caso de Tabatinga (AM), o transporte das vacinas foi integralmente realizado pelas Forças Armadas (peça 157, p. 25-27, p. 29-33 e p. 35-47).

235. No mês seguinte, a Voetur/VTCLLOG encaminhou ao Ministério da Saúde os Ofícios Fat. 1, 2, 3 e 4, todos datados de 16/2/2021, efetuando a cobrança pelo transporte das vacinas Coronavac e AstraZeneca pelo modal aéreo (peças 158, 159, 160 e 161, respectivamente).

236. O Ofício Fat. 1/2021 encaminha a Nota Fiscal 000.029.638, no valor de R\$ 4.009.541,25, referente ao transporte de vacinas Coronavac entregues nos dias 18 e 19/1/2021, em que a Voetur/VTCLLOG teria entregado 4.510.968 doses de vacinas com peso declarado que totalizou 64.602 quilos (peça 158). Porém, a cobrança inclui despesa com o “fretamento de aeronaves”, sem que haja qualquer documento que comprove quais voos teriam sido realizados, a identificação das aeronaves fretadas, quais os trechos percorridos e as datas e horários de partida e chegada.

237. O Ministério da Defesa divulgou, no dia 19/1/2021, que a FAB havia transportado 44 toneladas de vacinas Coronavac para onze capitais brasileiras e também para o Município de Tabatinga (AM), neste caso específico para iniciar a vacinação nas aldeias indígenas (peça

157, p. 29-30. Ver, ainda, peça 157, p. 9, 11, 12 e 17).

238. Ao se examinar a documentação anexada à Nota Fiscal 000.029.638 (peça 158), constata-se que o somatório do peso transportado da carga/cubagem em kg declarado pela Voetur/VTCLLOG corresponde a 64.602 kg, ou o equivalente a algo próximo a 64,6 toneladas que corresponderiam ao transporte declarado de 4.510.968 doses de vacina Coronavac.

239. Cabe assinalar que **o acondicionamento e a cubagem da carga de vacinas são feitos pela Voetur/VTCLLOG, ainda que o transporte aéreo venha ser realizado por diferentes empresas aéreas ou pela FAB.**

654. Entretanto, cabe observar que a “2.7 - Manipulação de item para atendimento” e a “2.8 – Expedição de Notas de Saída” são itens de serviços específicos de Armazenagem e não de Transporte, sobre os quais a Voetur/VTCLLOG é remunerada contratualmente.

655. Logo, não caberia qualquer remuneração à contratada pelo transporte aéreo de carga realizado em aeronaves da FAB ou de empresas aéreas ofertados a custo zero para o Governo Federal.

656. Prossegue a transcrição do excerto da instrução lançada à peça 172, páginas 47-50, desta Representação (grifou-se):

240. Considerando que **a disponibilidade de doses a serem distribuídas aos Estados era de 5.994.560 doses**, conforme informado pelo Ministério da Saúde (Nota Informativa 13/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS, de 5/2/2021 – peça 157, p. 463-466), **as demais 1.483.592 doses (5.994.560 – 4.510.968) teriam sido transportadas pela FAB.** No entanto, a FAB registrou o transporte de 44 toneladas em vacinas, o que evidencia uma desproporcional discrepância entre os quantitativos e tonelagem divulgados pelas duas fontes.

241. A distribuição de mais doses da vacina Coronavac pelo Ministério da Saúde teria continuidade nos dias 23 a 25/1/2021, quando teriam sido distribuídas 906.600 doses, e de 6 a 8/2/2021, quando teriam sido distribuídas 2.905.600 doses.

242. A Voetur/VTCLLOG anexou ao Ofício Fat. 3 a Nota Fiscal 000.029.639, no valor de R\$ 213.527,40, e documentação em que registra haver transportado, entre os dias 23 a 25/1/2021, 699.940 doses para todos os 26 Estados e o Distrito Federal (peça 160). **Conquanto o Ministério da Saúde tenha posteriormente divulgado que haviam sido distribuídas 906.600 doses** (Nota Informativa 13/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS, de 5/2/2021 - SEI 0018956077 / Processo 25000.009758/2021-77 – peça 157, p. 463-466), **não há informações a respeito de como teriam sido distribuídas as demais 206.660 doses** (906.600 – 699.940), pois o Ministério da Saúde informou, **em 25/1/2021**, que havia distribuído apenas 699.940 doses, havendo assinalado, porém, que **“A distribuição das doses até os estados foi feita com parceria entre Ministério da Saúde, Latam Linhas Aéreas, e a Força Aérea Brasileira (FAB)”** - (peça 157, p. 53, grifou-se).

243. A Voetur/VTCLLOG alegou que, “o Diretor de Logística do Ministério da Saúde, Sr. Roberto Ferreira Dias, que se encontrava na sede da empresa Contratada no fatídico dia 18.01.2021”, ocasião em que teria cancelado “a contratação da Companhia aérea Azul para distribuição das vacinas aos estados” (peça 38, p. 38), aduzindo que, em relação à “2ª Pauta da vacina contra a COVID19, realizada no dia 23.01.2021, cumpre informar que a expedição das referidas vacinas se deu na cidade do Rio de Janeiro. Naquela ocasião também não havia malha aérea capaz de atender a demanda na devida urgência” (peça 38, p. 38), fretamento que também fora aprovado pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98).

244. No entanto, reitera-se que na mesma publicação o Ministério da Saúde assinala que **“A distribuição das doses até os estados foi feita com parceria entre Ministério da Saúde, Latam**

Linhas Aéreas, e a Força Aérea Brasileira (FAB)”, o que mais uma vez evidencia haver discrepância nos números e valores apresentados para cobrança pela Voetur/VTCLLOG.

245. *Em relação à distribuição ocorrida no período de 6 a 8/2/2021, a Voetur/VTCLLOG anexou ao Ofício Fat. 4 a Nota Fiscal 29599, no valor de R\$ 496.964,43 e documentação em que registra haver transportado 2.247.000 doses da vacina Coronavac para dezesseis localidades (peça 161), conquanto houvesse previsão de serem distribuídas **2.905.600 doses com a participação do Ministério da Defesa** (peça 157, p. 55 e p. 58).*

246. *No dia 22/1/2021 chegou ao Brasil um lote de dois milhões de doses da vacina da AstraZeneca/Oxford, produzidas pelo laboratório indiano Serum (peça 157, p. 48).*

247. *No dia seguinte, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) liberou ao Ministério da Saúde “dois caminhões com os dois milhões de doses da vacina” para que fosse iniciada a distribuição aos Estados, havendo noticiado que “Neste momento, o ministro está indo para Manaus, levando 5% dessas dois milhões de doses, de modo a atender a população idosa de mais de 70 anos” (peça 157, p. 49).*

248. *O Ofício Fat. 2/2021 encaminha a Nota Fiscal 000.029.641, no valor de R\$ 1.957.525,88, referente ao transporte declarado de 1.999.960 doses da vacina AstraZeneca que teriam sido entregues aos destinatários entre os dias 23 a 24/1/2021 (peça 157, p. 122-199). Em sendo assim, a Voetur/VTCLLOG teria entregado sozinha todo o primeiro lote de vacinas da AstraZeneca.*

249. *Ao efetuar posteriormente auditoria interna nos pagamentos realizados, o Ministério da Saúde cotejou os valores para transporte aéreo estabelecidos no Contrato 59/2018 e os valores bem superiores apresentados para cobrança pela Voetur/VTCLLOG, efetuando glosa da diferença que corresponderia à despesa com o fretamento de aeronaves, que não está prevista no Contrato 59/2018.*

250. *Todavia, o Ministério da Saúde constatou que as informações apresentadas a respeito das dimensões e volumetria dos insumos transportados não eram corroboradas pelos registros existentes no portal da contratada, havendo concluído que “os valores não corroboram uns com os outros, havendo clara discordância entre as informações” (peça 157, p. 2).*

251. *Ademais, conquanto tenha assinalado que a Voetur/VTCLLOG não informara que voos teriam sido realizados a custo zero pelas empresas aéreas, uma vez que havia o compromisso da Associação Brasileira de Empresas Aéreas realizar, ao menos em parte, o transporte gratuito da vacina Covid-19, por meio das companhias aéreas Azul, Gol, Latam e Voepass, o Ministério da Saúde não efetuou a verificação das cargas que foram transportadas por aviões militares.*

252. *Conforme assinalado nesta instrução, a Voetur/VTCLLOG teria apresentado para cobrança a realização de voos “em aeronaves fretadas” quando, em realidade, parte desses voos fora realizada pela FAB e por empresas aéreas a custo zero, o que indica a possibilidade de haver superfaturamento, em apuração pelo Ministério da Saúde (peça 171, p. 2).*

657. *Na tentativa de, afinal, comprovar que houve a contratação do fretamento de uma aeronave da empresa aérea Azul, a Voetur/VTCLLOG ora juntou aos autos o que denominou de “atestado de realização do fretamento pela companhia aérea que realizou os fretamentos contestados” (peça 252, p. 44), que se encontraria à peça 263.*

658. *Trata-se, porém, de mais um documento apócrifo, também de autoria atribuída a “Valquíria Gitirana – Executiva de Vendas / Diretoria de Cargas”, nele constando as logomarcas “Azul” e “Azulcarga Express”. O fato de não conter assinatura, por si só, já permitiria questionar sua*

autenticidade, pois, cabe repetir, não consiste prática aceitável em procedimentos de fiscalização acatar o que quer que esteja registrado em documentos apócrifos.

659. Ademais, a declaração apócrifa apresentada “para os devidos fins” reveste-se de características canhestras, pois, não identifica os voos e não registra as datas e horários de chegada e partida, além de registrar que todos os “fretamentos” teriam sido realizados no dia 24/1/2021. No entanto, o alegado transporte das cargas relativas à Nota Fiscal 029.638, no valor de R\$ 4.009.541,25, teria sido concluído entre os dias 18 e 19/1/2021 (peça 158, p. 2).

660. Logo, a possibilidade de se aceitar a veracidade da declaração apócrifa implica acreditar que primeiro a Voetur/VCTLOG teria efetuado o transporte e só depois teria contratado o fretamento das aeronaves, **hipótese que não se afigura minimamente razoável ou sequer verossímil**, pois, por óbvio, não haveria como realizar o transporte aéreo de cargas sem aeronaves.

661. Situação semelhante se verifica em relação ao alegado transporte das cargas relativas à Nota Fiscal 029.641, no valor de R\$ 1.957.525,88, em relação à qual as aeronaves teriam sido supostamente fretadas em 24/1/2021, mas já se registrariam entregas na véspera, dia 23/1/2021.

662. As Notas Fiscais 029.639, no valor de R\$ 213.527,40, e 029.599, no valor de R\$ 496.964,43, corresponderiam, respectivamente, ao transporte aéreo de cargas de vacinas alegadamente concluídos nos dias 25/1/2022 e 6 a 8/2/2021.

663. No entanto, como visto, não há qualquer comprovação do alegado fretamento de aeronaves para o transporte aéreo de vacinas e nem ao menos há certeza a respeito do valor que estaria sendo cobrado pela Voetur/VTCLOG a título de “fretamento de aeronaves”.

664. Em 25/10/2021, o fiscal do contrato Eric Matheus Bispo Pereira e a Coordenadora-Geral da CGLOG, Katiane Rodrigues Torres, encaminharam Despacho ao DLOG informando, em relação às glosas efetivadas sobre os valores atribuídos a “FRETAMENTO DE AERONAVES”, que (peça 269, p. 356-358, grifos no original):

...esta área **NÃO RECONSIDERA** a decisão tomada, uma vez que todo o direito ao contraditório e a ampla defesa foi dado à contratada, através dos processos SEI! 25000.056887/2021-54 e 25000.057698/2021-07, e a análise do mérito já foi decidido pela autoridade máxima do Departamento (Diretor do DLOG).

3. Não há como a Administração pagar com recursos do Contrato 59/2018 a prestação de serviços que não estavam previstos em tal ordenamento, e que não foram faturados de acordo com o pactuado na planilha de preços apresentada no processo licitatório, ou seja, não há argumentação técnica que seja capaz de justificar o ateste deste tipo de serviço.

665. Em 29/10/2021, o atual diretor do DLOG, o senhor Ridauto Lúcio Fernandes, proferiu despacho em que reproduz trecho do citado despacho da CGLOG, havendo assinalado que “o fiscal do Contrato 59/2018, se posiciona contrário ao pleito da empresa”, no entanto, o diretor considera que “Por se tratar de despesa sem cobertura contratual, o pleito é enquadrado como Reconhecimento de Dívida”, havendo, então, determinado a autuação de processo de reconhecimento de dívida para fins de pagamento (peça 269, p. 359-361).

666. Cabe lembrar, entretanto, que não havia qualquer comprovação de que a Voetur/VTCLOG havia realizado o “fretamento de aeronaves” e, na ocasião, a contratada nem mesmo poderia ter apresentado ao Ministério da Saúde a declaração apócrifa e sem qualquer serventia comprobatória que trouxe a estes autos, que é datada de 22/6/2022.

667. Em 11/11/2021, o fiscal do Contrato 59/2018, senhor Eric Matheus Bispo Pereira, encaminhou mensagem por correio eletrônico à Voetur/VTCLOG requerendo, para fins de cumprimento do citado despacho do DLOG, que a contratada encaminhasse “1 - Notas fiscais de prestação de serviço, emitidas pelas companhias aéreas utilizadas para fretamento dos voos” e “2

- Comprovantes de entregas devidamente assinados pelos destinatários” (peça 269, p. 362).

668. Tal requisição jamais foi atendida pela Voetur/VTCLLOG.

669. Ainda assim, em processo de “reconhecimento de dívidas” SEI 25000.180982/2021-78, o atual diretor do DLOG, o senhor Ridauto Lúcio Fernandes, decidiu pagar à Voetur/VTCLLOG, em 20/7/2022, o montante de R\$ 4.953.635,45 (peça 269, p. 363-367).

670. O fiscal do Contrato 59/2018, indicado pelo Ministério da Saúde como interlocutor junto ao TCU para fins de instrução deste processo (peça 44, p. 16), havia informado aos Auditores do TCU, em mensagens em 14/2/2022 e 11/3/2022, que os pagamentos já realizados ainda se encontravam em apuração, em procedimentos de auditoria interna (peça 269, p. 368-378).

671. Porém, o resultado dessa verificação não foi encaminhado ao TCU, havendo os Auditores do TCU sido informados, em 16/9/2022, que os procedimentos de auditoria interna haviam sido esquecidos, após a saída do referido fiscal do Ministério da Saúde.

672. O valor pago em “reconhecimento de dívida” corresponde ao somatório das parcelas reproduzidas na tabela abaixo:

	Valor faturado pela VTCLOG	Valor a ser considerado para pagamento	Critério utilizado	Valor já pago à Empresa	Valor restante a ser pago
Fretamento de aeronaves para transporte de imunizante - 1ª Etapa	R\$ 4.009.541,26	R\$ 3.639.239,44	Mediana dos preços de mercado	R\$ 1.019.446,71	R\$ 2.619.792,73
Fretamento de aeronaves para transporte de imunizante - 2ª Etapa	R\$ 1.957.525,88	R\$ 1.957.525,88	Preço proposto pela Empresa	R\$ 243.534,19	R\$ 1.713.991,69
Fretamento aéreo para entrega de Kits de Testes Rápido de COVID-19	R\$ 636.000,00	R\$ 578.582,84	Mediana dos preços de mercado	-	R\$ 578.582,84
Transporte internacional de Testes Covid-19 para o Haiti (voo comercial)	R\$ 44.991,12	R\$ 41.268,19	Mediana dos preços de mercado	-	R\$ 41.268,19
Total a ser pago	-	-	-	-	R\$ 4.953.635,45

673. Todavia, cabe repisar, não há qualquer comprovação do alegado fretamento de aeronaves para o transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19 e nem ao menos há certeza a respeito do valor que estaria sendo cobrado pela Voetur/VTCLLOG a título de “fretamento de aeronaves”. Nem mesmo há comprovação de que o transporte aéreo tenha sido realizado pela Voetur/VTCLLOG e não pela FAB e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Ministério da Saúde.

674. Em várias manifestações neste processo e em ofícios encaminhados ao Ministério da Saúde, a Voetur/VTCLLOG alegou que as glosas seriam indevidas, por se tratar de “serviços atestados, prestados e pagos decorrente de determinação do então Ministro da Saúde e do Diretor do Departamento de Saúde, à época, para fretamento de voos para atendimento aos estados da Federação das primeiras doses da Vacina contra a Covid-19” (peça 257, p. 1, grifou-se).

675. Por sua vez, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) afirma que a autorização por ele concedida para o fretamento de aeronaves foi “conduta diretamente determinada pelo Ministro da Saúde, à época o Sr. Eduardo Pazuello, que possuía autonomia

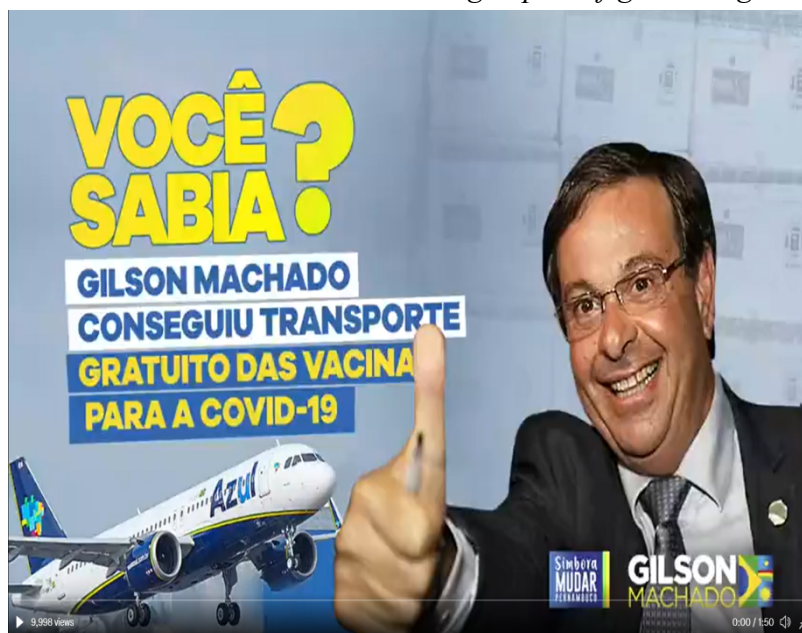
para a condução do MS”, havendo aduzido não haver, em seu entendimento, qualquer irregularidade no ato de (peça 97, p. 32-33, grifou-se):

(II) autorizar presencialmente, em 18 de janeiro de 2021, na sede da empresa prestadora de serviços, junto com o Ministro da Saúde Eduardo Pazuello, o fretamento de aeronaves para o transporte de vacinas contra a Covid-19 para os estados e, em outra data, 23 de janeiro de 2021, autorizar o fretamento diante da ausência de malha aérea comercial para atender a demanda **urgente** de distribuição de vacinas.

676. No entanto, nem a Voetur/VTCLLOG nem o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) apresentaram qualquer elemento de comprovação da afirmativa de que o fretamento das aeronaves fora determinado pelo então Ministro da Saúde, General Eduardo Pazuello.

677. Em 7/8/2022, o senhor Gilson Machado Neto, ex-ministro do Turismo e então candidato ao Senado Federal por Pernambuco, compartilhou na rede social Twitter um vídeo que acrescenta novos elementos de dúvida a respeito da veracidade das alegações de que teria havido fretamento de aeronaves para dar início à distribuição no Brasil de vacinas contra a COVID-19 e de que tais atos teriam sido determinados pelo então Ministro da Saúde.

678. O vídeo pode ser encontrado em https://twitter.com/gilsonmachadont/status/1556281787395047424?s=20&t=7cIMl_FaI73lAU0qA_WMjMA, havendo sido também juntado aos autos deste processo como item não digitalizável. Os diálogos do referido vídeo encontram-se transcritos logo após a figura a seguir:



Título: Você sabia? Gilson Machado conseguiu transporte gratuito das vacinas para a COVID-19

Ex-ministro Gilson Machado: “Pessoal, esse daqui é Fábio Campos da Azul. Novembro de 2020. O Brasil ‘tava começando a se organizar para receber as primeiras doses e **eu procurei Fábio, com a autorização do ministro Pazuello, claro, e tive a ideia da AZUL ajudar o Brasil transportando toda a vacinação sem custo.** Como é que foi isso aí, Fábio, me diz aí.

Fábio Campos (vice-presidente da AZUL Linhas Aéreas): “Gilson, o senhor chamou a gente aqui e a gente atendeu o chamado. A Azul foi a 1ª empresa aérea a anunciar, logo em dezembro já, **que ia transportar gratuitamente todas as necessidades de vacina para todo o país, todos os governos que necessitavam de transporte grátis. Fizemos isso e continuamos**

fazendo isso em prol do Brasil, em prol do desenvolvimento da nossa nação. E queria agradecer sempre a parceria aqui do Gilson, desde a época de Embratur, da época de ministro e agora também seguindo aí...

Ex-ministro Gilson Machado: “Agradecer a AZUL também como agradecer as outras companhias que, depois que a Azul teve a primeira iniciativa, as outras companhias também transportaram toda a vacina de graça: a TAM, a GOL, as outras empresas regionais, também. Então, agradecer a todos vocês aí.

Corte no vídeo para a segunda parte.

Início da segunda parte, o ex-ministro Gilson Machado aparece com o braço esquerdo envolvendo em abraço o ex-ministro General Eduardo Pazuello.

*Ex-ministro General Eduardo Pazuello: “Irmão, Gilson é o cara, rapaz! **Ele que fez a grande negociação p’rá transportar as vacinas de graça aqui no Brasil.** Esse aqui, ó!”.*

Ex-ministro Gilson Machado: “Mas eu só pude fazer porque tem pessoas como o senhor que pensa fora da caixa também e que deu a oportunidade p’ro Brasil economizar mais de R\$ 2 bilhões de transporte de vacina!

(grifou-se).

679. Consta-se no diálogo reproduzido acima que não teria partido do então Ministro da Saúde, segundo afirmam a Voetur/VTCLLOG e o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), a determinação para o fretamento de aeronaves, uma vez que o próprio ex-ministro da Saúde, General Eduardo Pazuello, afirma que as vacinas transportadas pelas companhias aéreas foram todas transportadas de graça.

680. Conforme mencionado no diálogo acima reproduzido, o transporte gratuito de vacinas contra a COVID-19 não foi realizado unicamente pela Azul, mas por outras companhias aéreas que integram a ABEAR – Associação Brasileira de Empresas Aéreas, sendo oportuno destacar trecho de matéria do tipo branded content divulgada pela empresa aérea Latam no site da [CNN Brasil](#) a respeito da iniciativa denominada pela companhia de “Avião Solidário da LATAM” (peça 269, p. 389-390, grifou-se):

*Nos últimos 10 anos, mais de 130 milhões de brasileiros foram beneficiados, **que teve grande destaque no transporte de vacinas na luta contra a pandemia de Covid-19. Somente a Latam transportou gratuitamente 270 milhões de doses, sendo responsável por 65% de todo o transporte dos imunizantes pelo modal aéreo.***

681. Caberia, ainda, destacar novamente a existência de registros publicados pelo próprio Ministério da Saúde e pelo Ministério da Defesa que atestam a atuação conjunta das Forças Armadas na Operação COVID-19, com a realização do transporte aéreo não oneroso das vacinas contra a COVID-19 pela Força Aérea Brasileira – FAB (peça 157, p. 5-53).



Fonte: Força Aérea Brasileira

682. Em face do exposto, em vista da ausência de documento fiscal ou equivalente que comprove a contratação do fretamento junto à empresa aérea Azul e o respectivo conhecimento de carga, conclui-se pela inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19, objeto das Notas Fiscais 029.641, no valor de R\$ 1.957.525,88, 029.638, no valor de R\$ 4.009.541,25, 029.639, no valor de R\$ 213.527,40, e 029.599, no valor de R\$ 496.964,43 apresentadas em cobrança ao Ministério da Saúde pela Voetur/VTCLLOG, razão pela qual não caberia qualquer pagamento à empresa, indicando, em tese, o possível cometimento de fraude documental que resultou na execução de despesas sem cobertura contratual e sem a correspondente comprovação de que tenha havido a prestação de serviço, tornando injustamente mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, atraindo, em tese, a incidência do disposto no art. 96, inciso V, da [Lei 8.666/1993](#), transposto para o art. 337-L, inciso V, do [Decreto-Lei 2.848/1940](#), constatação que reforça a necessidade de propor o envio de notícia dos fatos apurados nesta Representação ao Ministério Público Federal.

683. Conquanto o Ministério da Saúde tenha efetuado glosas no valor de R\$ 4.704.086,23, os valores foram posteriormente pagos à Voetur/VTCLLOG em processo administrativo de “reconhecimento de dívidas” – SEI 25000.180982/2021-78, pagamentos que devem ser considerados indevidos em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19, o que fundamenta o encaminhamento de **proposta de autuação de Tomada de Contas Especial**, de modo a promover a citação em débito, solidariamente, dos senhores Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), Ridauto Lúcio Fernandes (CPF: 843.993.767-91) e da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) pelos valores descritos na tabela a seguir:

Nota Fiscal	Data de emissão da NF	Valor pago (R\$)	Data do pagamento	Ordem Bancária
029.638	16/2/2021	4.009.541,25	11/3/2021	2021OB800773
029.641		1.957.525,88		
029.639		213.527,40		
029.599	15/2/2021	496.964,43		
SUBTOTAL (A)		6.677.558,96		

Glosas a serem deduzidas		Data da glosa	
Valor glosado (B)	2.990.094,54	15/4/2021	
Valor glosado (C)	1.713.991,69	16/4/2021	
SUBTOTAL (B + C)	4.704.086,23		
(D) = [A – (B + C)]	1.973.472,73	Data da autorização de pagamento	
Autorização de pagamento por “reconhecimento de dívida” (E)	4.333.784,42	18/7/2022 (SEI 25000.180982/2021-78)	
TOTAL DO DÉBITO (D + E)	6.307.257,15		

684. Conclui-se que a conduta do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), ao autorizar a Voetur/VTCLLOG efetuar fretamento de aeronaves para transporte de vacinas contra a COVID-19, sem haver comprovada necessidade e sem qualquer evidência de que seria essa a única alternativa disponível, havendo resultado na execução de despesas sem cobertura contratual e sem a correspondente comprovação de que tenha havido o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19, o que resultou na realização de pagamentos indevidos à contratada, tornando injustamente mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, atraindo, em tese, a incidência do disposto no art. 96, inciso V, da [Lei 8.666/1993](#), transposto para o art. 337-L, inciso V, do [Decreto-Lei 2.848/1940](#), deva ser considerada fator agravante da apenação proposta no parágrafo 378 desta instrução.

Item d.4: “jogo de planilha” na execução do Contrato 59/2018, tendo em vista a oferta de descontos substanciais para todos os serviços que compõem o “Item 2 – Armazenamento”, exceto para o subitem “2.7. Manipulação de item para atendimento (picking)”, cuja forma de remuneração foi alterada no 2º Termo Aditivo, que propiciaria à contratada a possibilidade de receber valores substancialmente superiores àqueles calculados a partir do critério originalmente previsto no Edital/Termo de Referência.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 250, inciso V, e art. 271 do Regimento Interno/TCU. Artigos 3º e 41 da Lei 8.666/1993. Acórdãos TCU 300/2018-Plenário, 816/2022-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler), 816/2022-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler).

Manifestação da VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) sobre os indícios de irregularidades (peça 252).

685. Destaca tópico que denomina de “**Da ausência de jogo de planilha tradicional**”, em que, baseado no parecer acostado à peça 254, define a expressão “jogo de planilha tradicional” como sendo a “elaboração de proposta contemplando preços unitários descolados da realidade, calculados de modo a apresentar preço total reduzido, mas **com a perspectiva de obtenção de vantagens indevidas em virtude da variação dos quantitativos unitários**” (p. 28, grifos no original).

686. Afirma que a jurisprudência do TCU, “de longa data”, considera que, “para além do dolo, é necessário que haja aumento do quantitativo dos itens com sobrepreço e a redução dos itens com desconto” (p. 28, grifou-se), citando, a exemplo, excerto atribuído ao Acórdão 86/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

687. Aduz ser “inconteste” que, “no caso concreto, não se vislumbra nem sobrepreço nem redução de itens com desconto”, assinalando ser “notório que os quantitativos do contrato, como

um todo (não apenas quanto ao picking), foram subestimados. Tanto é que houve a necessidade de celebração do 1º Termo Aditivo com o objetivo, justamente, de aumentar em 25% o valor do Item 1 – Transporte” (p. 28).

688. *Destaca que “na ampla maioria das atividades de Armazenamento (Item 02) houve verificação de redução significativa de quantitativos quando comparados com a estimativa do MS”, porém, relata aumento ou similaridade de quantitativos executados em comparação ao estimado em itens em que houve descontos, exemplificando com o verificado nos itens 2.1; 2.3; 2.5 e 2.9 (p. 28).*

689. *Assinala não haver sobrepreço, pois “o preço unitário ofertado pela VTCLOG (desde sua proposta inicial) para o serviço de picking foi exatamente o mesmo que o valor de referência trazido pelo Edital” e, portanto, conforme jurisprudência do TCU, “não há que se falar em sobrepreço” (p. 29), citando, a propósito, excerto atribuído ao Acórdão 2449/2021-TCU-Plenário, de 6/10/2021, Relator Ministro Weder de Oliveira.*

690. *Em tópico seguinte, que denomina de “Da ausência de qualquer modalidade de jogo de planilha”, afirma que: “Para a SELOG, a VTCLOG teria ofertado valor mais elevado para o picking, com vistas à posterior pactuação de alteração contratual com o intuito de elevar os quantitativos desse item” (p. 29).*

691. *Frisa que “não há qualquer obrigação de uma empresa ofertar desconto em todos os itens de um Edital. Na verdade, não há obrigatoriedade de concessão de qualquer desconto” (p. 29).*

692. *Afirma que “no caso da VTCLOG, cerca de 40% do custo de mão-de-obra da empresa, na execução do contrato, está associado à atividade de picking”, razão pela qual “não seria possível diminuir o preço unitário ofertado por este item” (idem).*

693. *Observa que “a livre iniciativa e a livre concorrência são princípios (e garantias) constitucionais expressos (art. 1º, IV, e 170, IV, CF) e a liberdade de preços é consequência inafastável a um Estado de Direito neles baseado” (ibidem) e que a “liberdade de preços” é direito também assegurado pelo art. 3º, inciso III, da Lei 13.874/2019 (“Lei de Liberdade Econômica”).*

694. *Assim, conclui que “simplesmente, exerceu direitos, constitucional e legalmente, garantidos – o que, por óbvio, não pode ser confundido com práticas ilegais, salvo se comprovado esse intuito” (p. 30).*

695. *Assinala que a empresa que estava inicialmente na primeira colocação do certame, posteriormente inabilitada, “teria incorrido em suposta “fraude à licitação por jogo de planilha”, caso tivesse sido contratada e pleiteasse a devida remuneração prevista em Edital. **Isso porque seu o valor final a ser pago seria cerca de 4 vezes superior ao estimado pelo MS**” (p. 30, grifos no original).*

696. *Considera que “qualquer licitante (bem ou mal-intencionado) poderia estar na situação que a VTCLOG se encontra no momento, caso adotado o racional utilizado pela SELOG nestes autos” (p. 30).*

697. *Salienta que (p. 30, grifos no original):*

70. Aliás, se realmente houvesse qualquer intenção da VTCLOG de fraudar a licitação por meio de um jogo de planilha e auferido “lucros exorbitantes”, não teria a empresa se contentado com o segundo lugar no pregão. Nessa realidade paralela, a VTCLOG teria afundado o seu preço, de modo a evitar que concorrentes frustrassem o seu suposto plano. Ainda assim a contratação continuaria vantajosa à empresa, por ocasião do imputado “jogo de planilha”.

71. Esclareça-se também que jogo de planilha heterodoxo (como se pretende imputar à

VTCLLOG) se perfectibiliza com o posterior aumento de quantitativos mediante alteração contratual. Portanto, depende de conluio entre a empresa contratada e agentes públicos competentes para a alteração, sendo que a SELOG parece entender pela existência de suposto conluio com os srs. Alex Lial Marinho e Roberto Ferreira Dias.

*72. No entanto, à época da licitação, **não tinham sequer sido nomeados os srs. Alex Lial Marinho** (nomeado em 09.06.2020) e **Roberto Ferreira Dias** (nomeado em 08.01.2019). Ou seja, faltaria ao caso concreto o elemento necessário para que o eventual jogo de planilha fosse bem-sucedido. Mais uma evidência de que não houve qualquer jogo de planilha ou conduta imoral por parte da VTCLLOG.*

698. Frisa que “tratar alterações contratuais como fraude à licitação desvirtua o próprio tipo sancionador do art. 46 da LOTCU e a vontade do legislador” que, caso prospere, abriria “nefasto precedente no sentido de que qualquer aditivo contratual possa ser tratado como fraude a licitação, mesmo que, em verdade, haja autonomia entre a atuação da empresa na licitação e na execução contratual” (p. 30-31).

699. Afirma que o devido processo legal “proíbe o alargamento de competências punitivas para além do estritamente previsto em lei”, uma vez que “o próprio Direito Público Sancionador (Penal ou Administrativo) requer que competências punitivas, hipóteses punitivas e condutas ilícitas previstas normativamente sejam interpretados de modo restritivo, sob pena de desvirtuamento do jus puniendi estatal” (p. 31).

700. Em seguida, pretende demonstrar a ausência de dolo e a boa-fé da VTCLLOG, citando que a presunção de boa-fé do particular perante o Estado é princípio inscrito no art. 2º, inciso II, da Lei 13.874/2019 (“Lei de Liberdade Econômica”), salientando que: “Portanto, eventual má-fé por parte VTCLLOG deveria ser provada ou, ao menos, deve haver indícios consistentes nesse sentido”, e, logo, “não cabe à VTCLLOG (na posição de acusada) provar a sua boa-fé na tentativa de receber por serviços prestados e legitimamente contratados” (p. 31).

701. Para fins de corroborar a boa-fé da empresa, assinala que: 1) juntou aos autos comunicações formais a respeito do tema; 2) continuou a executar, de forma ininterrupta, os serviços de picking, mesmo sofrendo glosas no pagamento; e 3) “a própria transação consensual com o MS para estabelecimento de nova metodologia, inclusive, desfavorável à VTCLLOG (se comparada com a prevista em Edital) e favorável ao Erário” (p. 31-32).

Análise:

702. O ponto em questão não fora suscitado originalmente pela Selog quando da proposição de oitiva da Voetur/VTCLLOG (peça 172, p. 80-81), havendo sido acrescido pelo Ministro Relator Benjamin Zymler no Voto condutor do Acórdão 1502/2022-TCU-Plenário, de 29/6/2022 (peça 241-243), em razão de haver entendido necessário obter maiores esclarecimentos a respeito da não concessão de desconto no item “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, o que fora apontado no Relatório final da CPI da Pandemia, conforme se verifica no Relatório elaborado pelo gabinete do Ministro Relator (peça 243, p. 16-17, grifou-se):

29. E o Relatório Final da CPI da Pandemia assim sintetizou os indícios de irregularidade identificados pelo Parlamento (peça 152, p. 495-496):

Assim, de tudo o que foi levantado, pode-se concluir que os seguintes indícios demonstram a possível existência de um esquema de corrupção no Contrato 59/2018, celebrado entre a VTCLlog e o Ministério da Saúde, razão pela qual será recomendado o aprofundamento das investigações por parte do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União:

a) indicativo de “jogo de planilha”, consistente no fato de que a

VTCLog apresentou proposta oferecendo descontos muito significativos em quase todos os serviços de armazenagem, exceto para o serviço de “manipulação de item para atendimento (picking) – por item”, que foi objeto do Segundo Termo Aditivo, firmado em 24 de maio de 2021, e que daria à empresa o direito de receber R\$ 18.900.000,00;

b) realização de saques expressivos em espécie das contas bancárias da VTCLog, que aparentam artifício de burla para identificação do destino dos recursos, iniciados em 2018, justamente no ano que a empresa firmou o Contrato 59/2018 com o Ministério da Saúde, passando a ter exclusividade na prestação dos serviços de logística ao órgão;

c) pagamento, com recurso sacado em espécie do caixa da VTCLog, de pelo menos um boleto do Sr. Roberto Ferreira Dias, ex-Diretor de Logística do Ministério da Saúde, por supostos serviços prestados a ele pela Voetur Turismo, empresa que integra o mesmo grupo empresarial da VTCLog, indicando a possível existência de relações ilegítimas para a viabilização de vantagens indevidas entre a empresa e agentes públicos.

*30. O item ‘a’ aponta possível “jogo de planilha” decorrente do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, que modificou a forma de medição do serviço “manipulação de item para atendimento (picking)”, **único componente do serviço de armazenagem que não havia recebido desconto na proposta da VTCLOG.***

*31. Embora o quesito 1 da oitiva proposta pela Selog trate de questão similar, uma vez que também se refere à celebração do 2º TA e questiona a substancial alteração das normas e condições originalmente estabelecidas na licitação em benefício da contratada, **não há menção expressa ao “jogo de planilha”.** Dessa forma, sugere-se a inclusão na oitiva de item específico referente à essa possível irregularidade.*

*703. A ausência de questionamento de parte desta Selog quanto a possível ocorrência de “jogo de planilha” decorre do entendimento de que a questão que envolve a celebração do 2º Termo Aditivo não diz respeito à possibilidade de haver majoração de quantitativos, em sentido estrito, mas, sim, à forma de mensuração e pagamento dos serviços, o que não caracterizaria o que a própria Voetur/VTCLOG chama de “**jogo de planilha tradicional**”.*

704. Curiosamente, no entanto, a Voetur/VTCLOG cogita a possibilidade da existência do que chamou de “jogo de planilha heterodoxo”, que, em suas palavras, dependeria “de conluio entre a empresa contratada e agentes públicos competentes para a alteração”, havendo apontado, a esse respeito, que os responsáveis chamados em audiência nesta Representação teriam sido nomeados após a conclusão do certame, com o que “faltaria ao caso concreto o elemento necessário para que o eventual jogo de planilha fosse bem-sucedido” (peça 252, p. 30).

705. Conquanto os citados responsáveis tenham assumido suas funções após a conclusão do certame, cabe lembrar que o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) já exercia a função de diretor do DLOG quando a Voetur/VTCLOG apresentou, em 10/10/2019, as primeiras Notas Fiscais/Faturas relativas aos serviços de armazenagem, quando já decorridos onze meses do início da execução contratual.

706. Por sua vez, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), em 15/6/2020, assumiu a função de Coordenador-Geral da CGLOG que, até então, sob a gestão da senhora Fabiane

Karwowski, recusava autorizar qualquer pagamento dos serviços relativos ao item “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, em face da sistemática recusa de parte da Voetur/VTCLLOG de prestar informações que permitissem ao Ministério da Saúde conferir os valores apresentados em cobrança pela Voetur/VTCLLOG, de modo a poder confrontá-los com o quantitativo de serviços efetivamente realizados e o valor correspondente a ser pago.

707. Em sendo assim, estavam desde então presente “o elemento necessário para que o eventual jogo de planilha fosse bem-sucedido” (peça 252, p. 30), segundo a hipótese ora formulada pelos próprios representantes da Voetur/VTCLLOG.

708. Por fim, cabe notar que a própria Voetur/VTCLLOG afirma que “**na ampla maioria das atividades de Armazenamento** (Item 02) houve verificação de **redução significativa de quantitativos** quando comparados com a estimativa do MS”, para, em seguida, indicar que se teria verificado “aumento ou similaridade de quantitativos executados em comparação com o estimado também para itens em que houve descontos: os itens 2.1; 2.3; 2.5 e 2.9” (p. 28).

709. O que se constatou, no entanto, foi que o Ministério da Saúde firmou termos aditivos para efetuar “remanejamento” de saldo entre os itens 1 – Transporte e 2 – Armazenamento, desconsiderando os quantitativos envolvidos, tal como se verificou no 1º Termo Aditivo. Assim, o Ministério da Saúde firmou o 4º TA “remanejando” R\$ 80 milhões do saldo de armazenagem para o item de serviços de transporte. Posteriormente, em face da possibilidade de exaurimento do saldo contratual para os serviços de armazenagem, firmou o 5º TA para “remanejar” de volta R\$ 40 milhões do saldo contratual de transportes para o item de serviços de armazenagem (peça 269, p. 391-396).

710. Considera-se que o ponto ora em questão já dispõe de suficientes elementos elucidativos na análise empreendida nos parágrafos 447 a 554 desta instrução, sendo desnecessário propor encaminhamentos adicionais.

Item d.5: realização de saques expressivos em espécie em suas contas bancárias, caracterizando possível artifício de burla para identificação do destino dos recursos, iniciados em 2018, ano em que a empresa firmou o Contrato 59/2018 com o Ministério da Saúde.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 250, inciso V, e art. 271 do Regimento Interno/TCU.

Manifestação da VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) sobre os indícios de irregularidades (peça 252).

711. Afirma que “a narrativa de que a realização de saques em espécie pela VTCLLOG é prática iniciada em 2018, em razão do Contrato 59/2018” é uma “narrativa falaciosa”, pois, a “realização de saques em espécie nada mais é que prática contábil habitual da VTCLLOG, notadamente o adiantamento de dividendos para fins de pagamento de despesas pessoais dos sócios” (p. 47, grifos no original).

712. Apresenta tabela, às páginas 47-48, com elementos tarjados sobre a identificação de pessoas físicas, que exemplificaria “essa realidade da empresa” (p. 47).

713. Assinala que a prática contábil das empresas privadas “é afeta à liberdade e autonomia empresarial e diz respeito tão somente a elas, desde que não haja violação a dispositivos legais” (p. 48, grifos no original).

714. Considera não haver em tal prática qualquer irregularidade, pois, o curso de dinheiro em espécie, a realização de saques em espécie e o adiantamento de dividendos a seus sócios são práticas “manifestamente legais” (p. 48).

715. Afirma perceber “por parte da SELOG, a presunção de que a realização de saques em espécie pela VTCLLOG indicaria a intenção da empresa em praticar ilícitos” (p. 48, grifou-se), o

que considera ser “inferência” que tornaria “**letra morta a presunção de boa-fé do particular no exercício de atividades econômicas** (art. 1º, § 2º; art. 2º, II; e art. 3º, VI, da Lei de Liberdade Econômica)” – (p. 48-49, grifos no original).

716. Reitera que, à época de realização do Pregão 42/2017, “o sr. **Roberto Ferreira Dias sequer era integrante da DLOG**. Conforme a Portaria 262/2019, a sua nomeação se deu apenas em **08.01.2019** (quase 1 ano depois da sessão pública do pregão e 5 meses depois da assinatura do contrato)” – (p. 49, grifos no original).

717. Conclui serem “infundadas e atentatórias à moralidade da VTCLOG as suposições da SELOG quanto aos saques da empresa” (p. 49, grifou-se).

718. Conclusivamente, afirma em síntese que (p. 54):

(i) é prática habitual e legal por parte da VTCLOG, concernente à liberdade e à autonomia empresarial da empresa (art. 1º, IV, e 170, caput, da CF);

(ii) o crescimento da quantidade e valor dos saques tem relação direta com o crescimento da empresa desde 2018, impulsionado pelo Contrato 59/2018;

(iii) o sr. Roberto Ferreira Dias sequer era integrante da DLOG à época da licitação e da assinatura do contrato.

Análise:

719. Cabe retificar o equívoco em que novamente incorrem os representantes da Voetur/VTCLOG ao atribuir à Selog a “presunção de que a realização de saques em espécie pela VTCLOG indicaria a intenção da empresa em praticar ilícitos” (p. 48, grifou-se)”

720. Tal presunção, de fato existente, deve ser atribuída, porém, ao Relatório final da CPI da Pandemia (peça 152, p. 495-496), em parte destacada no Relatório elaborado pelo gabinete do Ministro Relator Benjamin Zymler que subsidiou o Voto condutor do Acórdão 1502/2022-TCU-Plenário, de 29/6/2022 (peça 241-243), em razão de o Relator haver entendido necessário obter maiores esclarecimentos a respeito da realização de saques expressivos em espécie em suas contas bancárias, caracterizando possível artifício de burla para identificação do destino dos recursos, iniciados em 2018, ano em que a empresa firmou o Contrato 59/2018 com o Ministério da Saúde.

721. Logo, eventuais medidas que a Voetur/VTCLOG venha a cogitar a respeito do que considera suposições “infundadas e atentatórias à moralidade” da empresa devem ser dirigidas aos Senadores da República signatários do Relatório final da CPI da Pandemia e não aos Auditores desta Selog/TCU.

722. Conforme se verifica no Relatório final da CPI da Pandemia, os Senadores apontaram que tais saques expressivos em espécie constituiriam indício da “**possível existência de um esquema de corrupção no Contrato 59/2018, celebrado entre a VTClog e o Ministério da Saúde**” (peça 152, p. 495, grifou-se).

723. Entretanto, o ponto não fora suscitado por esta Selog em sua proposição original de oitiva da Voetur/VTCLOG (peça 172, p. 80-81), pois a investigação de ilícitos penais como, por exemplo, possíveis crimes de corrupção, ocultação de patrimônio, lavagem de dinheiro e evasão fiscal está adstrita à esfera penal e refoge à competência do TCU.

724. Ainda assim, causa estranheza, mesmo ao público menos habituado à lide empresarial, a peculiar “prática contábil habitual da VTCLOG, notadamente o adiantamento de dividendos para fins de pagamento de despesas pessoais dos sócios” (peça 252, p. 47, grifos no original), mediante a realização de saques em espécie em agências bancárias.

725. Com a finalidade de pretensamente comprovar a habitualidade de tal prática, a

Voetur/VTCLLOG apresenta tabela, às páginas 47-48, com elementos tarjados sobre a identificação de pessoas físicas, que exemplificaria “essa realidade da empresa” (p. 47).

726. *Porém, tal tabela é de nenhuma serventia para exemplificar o que quer que seja, mesmo porque não fornece elementos mínimos que permitam associar o que seriam os valores nela declarados com uma correspondente despesa que teria sido realizada por algum dos sócios da Voetur/VTCLLOG, que nem ao menos são mencionados nessa “tabela”. Ademais, conforme indicado na “tabela”, os alegados “pagamentos” teriam ocorrido nos meses de maio e junho de 2021, o que não permite atestar que integrem uma “prática habitual” desde antes de 2018.*

727. *No que diz respeito à alegação de que o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) “sequer era integrante da DLOG” (p. 49) quando da realização do certame e da assinatura do Contrato 59/2018, cabe novamente assinalar que ele já exercia a função de diretor do DLOG quando a Voetur/VTCLLOG apresentou, em 10/10/2019, as primeiras Notas Fiscais/Faturas relativas aos serviços de armazenagem, quando já decorridos onze meses do início da execução contratual.*

728. *Considerando a esfera de competência do controle externo e as limitações inerentes à fiscalização exercida pelo TCU, especialmente quanto às movimentações bancárias de entes particulares devidamente resguardas pelo sigilo fiscal, conclui-se que a análise deste ponto da oitiva apenas reforça a necessidade de propor o envio de notícia dos fatos apurados nesta Representação ao Ministério Público Federal.*

Item d.6: *pagamento, com recurso sacado em espécie do seu caixa, de ao menos um boleto do Sr. Roberto Ferreira Dias, ex-Diretor de Logística do Ministério da Saúde, por supostos serviços prestados a ele pela Voetur Turismo, empresa que integra o mesmo grupo empresarial, indicando a possível existência de relações ilegítimas para a viabilização de vantagens indevidas entre a empresa e agentes públicos.*

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 250, inciso V, e art. 271 do Regimento Interno/TCU.

Manifestação da VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) sobre os indícios de irregularidades (peça 252).

729. *Com relação ao que denomina de “a última acusação da SELOG” (p. 49, grifou-se), indaga qual seria o sentido de “a VTCLLOG sacar dinheiro em espécie de seu próprio caixa para pagar boleto devido por terceiro a uma empresa do mesmo grupo empresarial (Voetur Turismo)?” (p. 49).*

730. *Afirma que, caso houvesse intenção de “perdoar a dívida do sr. Roberto Ferreira Dias com empresa do mesmo grupo, por que simplesmente não deu baixa no valor devido pelo ex-diretor da DLOG e deixou de cobrá-lo?” (p. 49, grifou-se).*

731. *Assinala que (p. 49-50, grifou-se):*

128.2. *Havia boletos em aberto desde 06.05.2020 e o suposto primeiro pagamento indevido de boleto em nome do Sr. Roberto Ferreira Dias ocorreu em 17.05.2021. Se a intenção da VTCLLOG era “quitar” as dívidas do ex-diretor da DLOG com a Voetur Turismo e dar aparência de legalidade à quitação, por que simplesmente não procedia ao pagamento contemporâneo dos boletos, assim que eram emitidos ou dentro do prazo de validade?*

732. *Afirma que “**não existe qualquer prova** de que o montante relativo ao boleto supostamente pago em benefício do Sr. Roberto Ferreira Dias não foi derivado do justo pagamento do agente público à Voetur Turismo pelos serviços prestados pela empresa” (p. 50, grifos no original).*

733. *Aduz haver destacado na CPI da Pandemia que, se um boleto foi liquidado em dinheiro em favor de algum cliente da Voetur Turismo, “é porque o cliente pagou sua dívida em espécie no ponto de venda da empresa”, razão pela qual “o dinheiro é transportado da empresa (pelo motoboy da empresa) à agência bancária para o efetivo pagamento do boleto junto ao banco*

sacado e quitação da dívida (também pelo motoboy da empresa)” – (p. 50, grifou-se).

734. Apresenta tabela, à página 50, com elementos tarjados sobre a identificação de pessoas físicas, que exemplificaria situações nas quais, “uma série de outros clientes”, teriam realizado pagamentos em espécie pelos serviços da Voetur Turismo.

735. Afirma que “não se sustentam ilações no sentido de ser incomum a continuidade da comercialização de passagens, mesmo estando o sr. Roberto Ferreira Dias com pagamentos ‘em aberto’” (p. 51).

736. Destaca que, durante o pico da pandemia, o setor aéreo foi gravemente afetado pela crise, considerando ser “evidente que a Voetur Turismo – enquanto agência de viagens que enfrentava drástica redução nas suas vendas – não poderia simplesmente recusar um dos poucos clientes que continuava a adquirir passagens aéreas nesse período” (p. 51).

737. Observa que “não havia qualquer indicativo” de que Roberto Ferreira Dias “não honraria suas obrigações”, em face dos seguintes pontos em seu favor: “(i) quase 10 anos de carreira pública; (ii) era concursado de empresa estatal – Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar) – desde 2012; (iii) ocupava cargo de alto escalão na Administração Pública Federal; e (vi) não tinha em seu desfavor nenhum fato notório desabonador de sua idoneidade” (idem).

738. Considera que, “por ser servidor concursado, eventual ação de cobrança seria de fácil execução, pois os débitos recairiam sobre os seus vencimentos mensais”, o que dava à empresa a certeza “de que, pacífica ou judicialmente, receberia os valores devidos” (p. 51, grifou-se).

739. Afirma que, “ainda que de forma parcelada e espaçada, o sr. Roberto Ferreira Dias vinha abatendo sua dívida para com a Voetur Turismo”, havendo dado “início à quitação de seus débitos” em 20/11/2020, ou seja, seis meses depois da “primeira fatura em aberto” (p. 51).

740. Aduz que “a situação de débito do Sr. Roberto Ferreira Dias para com a Voetur Turismo foi identificada somente tempos depois pela empresa, de modo a que se convencionou que o seu pagamento seria parcelado, especialmente devido à expressividade dos valores”, considerando que “não há qualquer irregularidade nisso, tanto é que prevista em lei essa possibilidade” (p. 51, grifou-se).

741. Destaca que o “lapso temporal entre as viagens e a identificação dos valores devidos pelo Sr. Roberto Ferreira Dias” decorreria do “enfrentamento de sérios problemas em seus sistemas de gerenciamento durante a pandemia”, o que resultou na “ausência de um controle pari passu e mais efetivo dos créditos em aberto”, seja de clientes pessoa física ou jurídica, “e, inclusive, de clientes do setor público” (ibidem).

742. Invoca a existência do “preceito da presunção de boa-fé dos particulares, não apenas no trato com a Administração Pública, mas especialmente nas relações privadas como é o caso da relação jurídica da Voetur Turismo com o sr. Roberto Ferreira Dias (art. 1º, § 2º; art. 2º, II; e art. 3º, VI, da Lei de Liberdade Econômica)” – (p. 52).

743. Conclusivamente, afirma em síntese que (p. 54):

(i) não existe qualquer prova ou mesmo indício factível de que o montante relativo ao boleto supostamente pago em benefício do Sr. Roberto Ferreira Dias não era derivado do justo pagamento pelo agente público à Voetur Turismo pelos serviços prestados pela empresa;

(ii) o pagamento, em dinheiro, dos serviços prestados pela Voetur Turismo é prática legal e comum de seus clientes;

(iii) a relação comercial privada entre Voetur Turismo e o sr. Roberto Ferreira Dias não constituiu ilícito nem visou à realização de qualquer ilícito.

Análise:

744. Pela terceira vez se faz necessário corrigir os representantes da Voetur/VTCLLOG, pois atribuem a esta Selog uma “última acusação”, onde acusação não há, e, caso haja, o acusador seria o Relatório final da CPI da Pandemia (peça 152, p. 495-496).

745. Conforme se verifica no Relatório final da CPI da Pandemia, os Senadores ao apontarem que o “pagamento, com recurso sacado em espécie do caixa da VTCLLog, de pelo menos um boleto do Sr. Roberto Ferreira Dias, ex-Diretor de Logística do Ministério da Saúde, por supostos serviços prestados a ele pela Voetur Turismo, empresa que integra o mesmo grupo empresarial da VTCLLog”, cogitaram que tal fato indicaria **“a possível existência de relações ilegítimas para a viabilização de vantagens indevidas entre a empresa e agentes públicos”**, o que constituiria indício da **“possível existência de um esquema de corrupção no Contrato 59/2018, celebrado entre a VTCLLog e o Ministério da Saúde”** (peça 152, p. 495, grifou-se).

746. Entretanto, o ponto não fora suscitado por esta Selog em sua proposição original de oitiva da Voetur/VTCLLOG (peça 172, p. 80-81), pois a investigação de possível crime de corrupção está adstrita à esfera penal e refoge à competência do TCU, havendo sido determinada sua inserção na oitiva por iniciativa do Ministro Relator Benjamin Zymler no Voto condutor do Acórdão 1502/2022-TCU-Plenário, de 29/6/2022 (peça 241-243), por entender necessário obter mais esclarecimentos sobre o conjunto de indícios coletados pela CPI da Pandemia, de modo a permitir melhor juízo a respeito dos ilícitos administrativos, o que possibilitou robustecer esta análise.

747. Chama a atenção, o fato de a Voetur/VTCLLOG haver admitido ser o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) devedor da empresa, em valores expressivos, com “boletos em aberto desde 6/5/2020” (p. 49), ou seja, o então diretor do DLOG estava inadimplente com Voetur, não mantendo em regularidade o pagamento de passagens aéreas que teria passado a adquirir habitualmente da Voetur após sua mudança de Curitiba (PR) para Brasília (DF).

748. Tal constatação configura um evidente conflito de interesses, uma vez que cabia ao DLOG a incumbência de, em sendo unidade gestora do Contrato 59/2018, fiscalizar sua execução.

749. A Voetur/VTCLLOG afirma que “ainda que de forma parcelada e espaçada, o sr. Roberto Ferreira Dias vinha abatendo sua dívida para com a Voetur Turismo”, havendo dado “início à quitação de seus débitos” em 20/11/2020, ou seja, seis meses depois da “primeira fatura em aberto” (p. 51); cabendo notar que “o início à quitação dos débitos” em atraso teria ocorrido no mês seguinte ao da apresentação pela Voetur/VTCLLOG da primeira cobrança pelos serviços de armazenagem, quando já decorridos onze meses do início da execução contratual.

750. O senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) estava cedido ao Ministério da Saúde, desde 9/1/2019, pela Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, empresa de economia mista controlada pelo Governo do Estado do Paraná. A cessão do empregado seria formalizada pelo Termo de Cooperação 1/2019, celebrado em 14/8/2019, com vigência até 31/12/2019 (peça 269, p. 397-399).

751. Pelo Termo de Cooperação 11/2020, de 8/4/2020, a cessão do empregado, senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), foi prorrogada até 31/12/2020 (peça 269, p. 400-403). Até então, a cessão era concedida com ônus para a COHAPAR.

752. No entanto, poucos dias antes da exoneração do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) do Ministério da Saúde, ocorrida em 29/6/2021 (peça 152, p. 64), a COHAPAR e o Ministério da Saúde haviam firmado o Termo de Cooperação 11/2021, de 22/6/2021, renovando a cessão do empregado, porém, a partir de então, ocorreria sem ônus para a COHAPAR (peça 269, p. 404-407).

753. Tais elementos, que devem ser tomados em conjunto, caracterizam um quadro de risco

agravado para potencial violação de regras de confiança por um agente público.

754. *O endividamento do agente e o consequente constrangimento que ele acarreta, é figura descrita na denominada Cressey's Hypothesis, assim descrita por seu formulador, Donald Ray Cressey (in Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement – New York: The Free Press, 1953, p. 30):*

Trusted persons become trust violators when they conceive of themselves as having a financial problem which is non-shareable, are aware this problem can be secretly resolved by violation of the position of financial trust, and are able to apply to their own conduct in that situation verbalizations which enable them to adjust their conceptions of themselves as trusted persons with their conceptions of themselves as user of the entrusted funds or property.

Pessoas em funções de confiança tornam-se violadores de confiança quando compreendem que estão tendo um problema financeiro que não pode ser compartilhado com outros, estão cientes de que esse problema pode ser resolvido secretamente pela violação da posição de confiança financeira em que se encontram e são capazes de aplicar à sua própria conduta nessa situação verbalizações que lhes permitam ajustar suas concepções de si mesmos como pessoas de confiança com suas concepções de si mesmos como usuários que podem dispor dos fundos ou bens que lhes foram confiados.

(Tradução livre).

755. *A dificuldade de pagar dívidas pressionando o agente, segundo essa abordagem, deve estar associada à oportunidade de cometer a violação e à racionalização de que a conduta poderia ser considerada formalmente correta e, portanto, isenta de censuras.*

756. *Entretanto, além do endividamento do agente, com “expressividade dos valores”, como é o caso, outros elementos poderiam configurar sinais de alerta para o agravamento do risco de violação das regras de confiança: a precariedade da cessão do agente para exercício da função, dependente da renovação periódica por um ente externo; a indicação para a função haver partido originalmente de um agente externo ao órgão, com o qual o agente manteria laços de lealdade e deveres de retribuição; o afastamento do agente de seu núcleo familiar e do círculo mais próximo de amizades; a situação emergencial vivenciada à época, podendo dar margem à percepção de que havia um afrouxamento de regras e menor visibilidade e controle sobre os atos praticados, reduzindo as chances de prevenção e detecção de erros e fraudes.*

757. *Cabe também observar que, no caso concreto ora em questão, restaram evidentes as fragilidades de governança na gestão e fiscalização de contratos no ambiente do DLOG/Ministério da Saúde, especialmente em relação ao Contrato 59/2018, já relatadas nesta instrução.*

758. *O então diretor do DLOG, unidade gestora do Contrato 59/2018, a qual se subordinava a CGLOG, então sob a coordenação do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), agente gestor do Contrato 59/2018, a quem, por sua vez, estava subordinada a equipe responsável pela fiscalização desse mesmo Contrato 59/2018, de caráter inegavelmente estratégico e, por certo, o contrato de serviços de maior materialidade no órgão, encontrava-se em situação de inadimplemento com empresa integrante do mesmo grupo da contratada.*

759. *Em suas razões de justificativa, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) enfatizou, por diversas vezes, seu dever de obediência ao então diretor do DLOG, seu superior hierárquico, a quem atribuiu deter “o poder decisório”, ou seja, dar a palavra final nos assuntos do departamento. Porém, o ex-diretor encontrava-se em situação de inegável conflito de interesses por estar endividado, com “expressividade dos valores” com a Voetur, conforme assinalou a Voetur/VTCLLOG em sua manifestação.*

760. *A antecessora do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) na função, a senhora*

Fabiane Karwowski, opunha resistência a autorizar o pagamento das faturas de armazenagem apresentadas em cobrança pela Voetur/VTCLLOG, até que a contratada apresentasse as informações que havia requerido e que permitissem à CGLOG verificar o que afinal estava sendo cobrado, visando, conforme assinalara em mais de uma ocasião, “a proteção e economicidade junto ao erário público”.

761. *A senhora Fabiane Karwowski é servidora da Secretaria Estadual de Saúde do Paraná, estando cedida ao Ministério da Saúde para assumir a CGAD, depois, CGLOG (peça 268, p. 404-405).*

762. *Em abril de 2019, a COHAPAR fazia cessão ao Ministério da Saúde da senhora Luciane Karwowski, que fora nomeada para exercer a função de Coordenadora-Geral de Licitações e Contratos de Insumos Estratégicos para Saúde, unidade vinculada ao DLOG (peça 269, p. 408-410).*

763. *A senhora Luciane Karwowski era, portanto, colega na COHAPAR do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), do qual viria a se tornar substituta eventual na função de diretor do DLOG (peça 269, p. 411) e passaria posteriormente a ocupar a função de Coordenadora-Geral de Execução Orçamentária e Financeira do DLOG, até ser exonerada em 15/9/2020 (peça 269, p. 416).*

764. *A senhora Luciane Karwowski é irmã da senhora Fabiane Karwowski.*

765. *Com a mudança no comando do Ministério da Saúde, após a saída do Ministro Nelson Teich, em maio de 2020, quando o General Eduardo Pazuello assumiu o cargo em caráter de interinidade, as senhoras Fabiane Karwowski e Luciane Karwowski foram exoneradas de suas funções, havendo sido nomeados em seus lugares, respectivamente, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e o senhor Marcelo Batista Costa (peça 268, p. 417 e peça 269, p. 416).*

766. *Para atuar como substituto eventual do DLOG, em lugar da senhora Luciane Karwowski, foi nomeado o senhor Marcelo Blanco da Costa, que então atuava como assessor do DLOG (peça 269, p. 417).*

767. *Em seu depoimento à CPI da Pandemia, o senhor Marcelo Blanco da Costa declarou haver sido exonerado do Ministério da Saúde em 19/1/2021, após o que passaria a se dedicar à empresa que havia recentemente criado, denominada de Valorem Consultoria em Gestão Empresarial; havendo também declarado haver sido o intermediário do encontro entre o senhor Luiz Paulo Dominghetti Pereira, cabo da Polícia Militar de Minas Gerais, e o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), no Restaurante Vasto em Brasília, quando teriam iniciado conversações sobre a possibilidade de aquisição pelo Ministério da Saúde de vacinas contra a COVID-19 ofertadas pela empresa Davatti Medical Supply (peça 269, p. 418 e p. 419-432).*

768. *O conjunto de fatos narrados demonstra que houvera uma significativa alteração do quadro administrativo no DLOG, não havendo mais, no âmbito do DLOG, registro de óbices à possibilidade de se efetuar uma alteração no Contrato 59/2018 a respeito da forma de aferição e pagamento dos serviços de “Manipulação de item para atendimento”, a não ser a posterior recusa dos fiscais do contrato de elaborar nova Nota Técnica, por considerarem que não era possível responder aos questionamentos da Conjur e oferecer justificativas técnicas para o ajuste pretendido.*

769. *Retomando a questão do pagamento de boletos do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) pela Voetur, não se consegue apreender qualquer sentido lógico na conduta atribuída ao devedor, qual seja, dirigir-se a uma agência bancária onde mantivesse conta, possivelmente localizada no próprio Ministério da Saúde, realizar um saque e, em seguida, deslocar-se ao balcão da Voetur em outro endereço para efetuar o pagamento de um boleto de*

cobrança que já se encontrava em seu poder e que poderia ter sido pago diretamente na agência bancária em que efetuara o saque ou, ainda, efetuar esse pagamento com toda a discrição pelo home banking, sem qualquer necessidade de levantar de sua cadeira ou manusear o dinheiro em espécie.

770. *Em seguida, segundo a Voetur/VTCLLOG, o motoboy da empresa levaria o mesmo boleto e o dinheiro à agência bancária onde a empresa tem conta e efetuaria o pagamento.*

771. *Por lógico, não é proibido ao devedor efetuar pagamentos da forma que melhor lhe convenha, apenas não se encontra explicação razoável para o tortuoso percurso que teria sido escolhido pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) para fazer isso.*

772. *Em sua manifestação, a Voetur/VTCLLOG apresentou outra “tabela que, segundo afirma, comprovaria que “uma série de outros clientes”, teriam realizado pagamentos em espécie pelos serviços da Voetur Turismo. No entanto, essa “tabela” apenas comprova que a própria Voetur/VTCLLOG a elaborou, não tendo qualquer serventia para comprovar qualquer outra coisa, não fornecendo elementos mínimos que permitam associar o que seriam os valores declarados nessa “tabela” com uma correspondente despesa que teria sido realizada e paga dessa mesma forma por “uma série de outros clientes”.*

773. *Por certo a Voetur pode comercializar seus serviços com qualquer pessoa que atenda aos critérios que a empresa tenha estabelecido, porém isso não afastaria a situação de evidente conflito de interesses em que se encontrava o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), uma vez que cabia ao DLOG, sob sua direção, gerir e fiscalizar contrato firmado com o mesmo grupo empresarial com o qual se encontrava endividado.*

774. *Os representantes da Voetur/VTCLLOG indagam qual seria o sentido de “a VTCLLOG sacar dinheiro em espécie de seu próprio caixa para pagar boleto devido por terceiro a uma empresa do mesmo grupo empresarial (Voetur Turismo)?” (p. 49). Porém, é exatamente esse o questionamento que se buscou esclarecer neste ponto da oitiva, sem que a empresa tenha ofertado elementos de convencimento satisfatórios para esclarecer o questionamento que lhe foi dirigido.*

775. *Todavia, considera-se que o ponto ora em questão já dispõe de suficientes elementos elucidativos na análise empreendida nos parágrafos 447 a 554 desta instrução, sendo desnecessário propor encaminhamentos adicionais.*

776. *Cabe, por fim, registrar que, em 15/10/2021, o site do [Jornal Plural Curitiba](#) publicou matéria informando a demissão, em 7/10/2021, do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) da COHAPAR por abandono de emprego (peça 269, p. 433-435).*

G. CONCLUSÃO

777. *Considerando a proposta de **rejeição** das razões de justificativas de ambos os responsáveis, com a correspondente proposta de cominação de multa, deverão ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada à instrução à peça 172 dos presentes autos, com ajustes de redação considerados cabíveis.*

778. *Em razão da gravidade da conduta observada, encaminha-se proposta de inabilitação de ambos os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco a oito anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.*

779. *Em razão de comprovada fraude à licitação, encaminha-se proposta de declaração de inidoneidade da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08).*

780. Encaminha-se proposta de autuação de processo de controle externo na forma de Representação de iniciativa da Selog com a finalidade de examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” que tenham sido realizados pelo Ministério da Saúde, após a revogação da cautelar adotada.

781. Encaminha-se proposta de autuação de apartado na forma de Representação de iniciativa desta Selog tendo por objeto esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição realizada pelo DLOG por requisição administrativa de sete usinas geradoras de oxigênio, que passou de **R\$ 503.880,33** para **R\$ 3.680.000,00**.

782. Encaminha-se proposta de autuação de **processo de Tomada de Contas Especial** em vista ao valor remanescente de **R\$ 150.157,03** (R\$ 420.842,97 - R\$ 571.000,00) pago indevidamente à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) a título de “fretamento de aeronave” – Processo SEI 25000.029597/2021-38 / Ordem Bancária 2021OB800710, emitida em 5/3/2021, em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização da operação de transporte objeto da Nota Fiscal 29600 no valor de R\$ 571.000,00 apresentada em cobrança ao Ministério da Saúde pela Voetur/VTCLLOG, razão pela qual não caberia qualquer pagamento à empresa, indicando, em tese, o possível cometimento de fraude documental que resultou na execução de despesas sem cobertura contratual e sem a correspondente comprovação de que tenha havido a prestação de serviço, tornando injustamente mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, atraindo, em tese, a incidência do disposto no art. 96, inciso V, da [Lei 8.666/1993](#), transposto para o art. 337-L, inciso V, do [Decreto-Lei 2.848/1940](#), constatação que reforça a necessidade de propor o envio de notícia dos fatos apurados nesta Representação ao Ministério Público Federal.

783. Encaminha-se proposta de autuação de **processo de Tomada de Contas Especial** em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19, de modo a promover a citação em débito, em valores históricos de **R\$ 6.307.257,15**, solidariamente, dos senhores Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), Ridauto Lúcio Fernandes (CPF: 843.993.767-91) e da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08).

784. Encaminha-se, por fim, proposta de envio de cópia da presente instrução e da decisão que vier a ser proferida nos autos a diversos entes públicos federais.

H. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não

I. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido de <u>ingresso aos autos</u> feito por terceiros?	Não
Há pedido de <u>informações/vistas/cópia</u> do processo?	Não
Há pedido de <u>sustentação oral</u> feito por terceiros?	Sim

Análise:

785. Quanto ao pedido de sustentação oral (peça 188, p. 1) formulado por Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98, por meio de seu advogado André Jansen do Nascimento (OAB-DF 51.119), sendo o autor considerado como parte interessada, propõe-se o seu deferimento, com fundamento

no art. 168, caput, do Regimento Interno/TCU.

K. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

786. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

841.1. **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;

841.2. *no mérito, considerar a presente representação **procedente**;*

841.3. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) em relação ao item “a” da audiência, concernente à celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor (**parágrafos 14 a 217**);

841.4. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelos senhores Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), em relação ao item “b” da audiência, concernente à celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor (**parágrafos 219 a 378**);

841.5. **autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

841.6. **determinar** ao Comando do Exército/Ministério da Defesa, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

841.7. **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

841.8. **inabilitar** os senhores Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco a oito anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 (**parágrafos 219 a 378 e parágrafos 671 e 739**);

841.9. **declarar a inidoneidade** da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) – (**parágrafos 379 a 554**);

841.10. **autuar processo de controle externo na forma de Representação de iniciativa da Selog** com a finalidade de examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” que tenham sido realizados pelo Ministério da Saúde (**parágrafos 339 a 342**);

841.11. **autuação de apartado na forma de Representação de iniciativa desta Selog** tendo por objeto esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição realizada por requisição administrativa de

sete usinas geradoras de oxigênio passou de **R\$ 503.880,33** para **R\$ 3.680.000,00** (parágrafos 619 a 626);

841.12. **autuar processo de Tomada de Contas Especial** em vista ao valor remanescente de **R\$ 150.157,03** (R\$ 420.842,97 - R\$ 571.000,00) pago indevidamente à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) a título de “fretamento de aeronave” – Processo SEI 25000.029597/2021-38 / Ordem Bancária 2021OB800710, emitida em 5/3/2021, de modo a promover a citação em débito, solidariamente, do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08), em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização da operação de transporte objeto da Nota Fiscal 29600 no valor de R\$ 571.000,00 apresentada em cobrança ao Ministério da Saúde pela Voetur/VTCLLOG, razão pela qual não caberia qualquer pagamento à empresa, indicando, em tese, o possível cometimento de fraude documental que resultou na execução de despesas sem cobertura contratual e sem a correspondente comprovação de que tenha havido a prestação de serviço, tornando injustamente mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, atraindo, em tese, a incidência do disposto no art. 96, inciso V, da [Lei 8.666/1993](#), transposto para o art. 337-L, inciso V, do [Decreto-Lei 2.848/1940](#), constatação que reforça a necessidade de propor o envio de notícia dos fatos apurados nesta Representação ao Ministério Público Federal (parágrafos 556 a 572 e 573 a 670);

841.13. **autuar processo de Tomada de Contas Especial** em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19, de modo a promover a citação em débito, solidariamente, dos senhores Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), Ridauto Lúcio Fernandes (CPF: 843.993.767-91) e da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) pelos valores descritos na tabela a seguir (parágrafos 556 a 572 e 672 a 739):

<i>Nota Fiscal</i>	<i>Data de emissão da NF</i>	<i>Valor pago (R\$)</i>	<i>Data do pagamento</i>	<i>Ordem Bancária</i>
029.638	16/2/2021	4.009.541,25	11/3/2021	2021OB800773
029.641		1.957.525,88		
029.639		213.527,40		
029.599	15/2/2021	496.964,43		
SUBTOTAL (A)		6.677.558,96		
Glosas a serem deduzidas			Data da glosa	
Valor glosado (B)		2.990.094,54	15/4/2021	
Valor glosado (C)		1.713.991,69	16/4/2021	
SUBTOTAL (B + C)		4.704.086,23		
(D) = [A – (B + C)]		1.973.472,73	Data da autorização de pagamento	
Autorização de pagamento por “reconhecimento de dívida” (E)		4.333.784,42	18/7/2022 (SEI 25000.180982/2021-78)	
TOTAL DO DÉBITO (D + E)		6.307.257,15		

841.13. *encaminhar* cópia da presente instrução e da decisão que vier a ser proferida nos autos:

a) aos representantes, **SENADORES DA REPÚBLICA ELIZIANE GAMA (CIDADANIA – MA) E ALESSANDRO VIEIRA (CIDADANIA – SE)**, E Ao Senador Omar Aziz (PSD-AM), presidente da “CPI da Pandemia” (encerrada) e ao Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), presidente do Senado Federal;

b) à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados Proposta de Fiscalização e Controle 41/2021, de autoria do Deputado Leo de Brito (PT-AC) – TC 040.853/2021-7 Solicitação do Congresso Nacional;

c) à Procuradoria Geral da República/Ministério Público Federal;

d) ao 5º Ofício – combate ao crime e à improbidade administrativa – da Procuradoria da República no Distrito Federal – PR-DF (Notícia de Fato 1.16.000.003555/2021-21);

e) à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro (PIC 1.30.001.000030/2019-30);

f) à Coordenação-Geral de Governança e Controle do Departamento de Polícia Federal/Ministério da Justiça e Segurança Pública (Processo SEI 08200.021189/2021-62);

g) à Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários do Departamento de Polícia Federal no Rio de Janeiro (IPL 20.0024995);

h) à Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União (Processo SEI 00190.109788/2021-61);

i) à Corregedoria-Geral da União (IPS 00190.106058/2021-17 e IPS 00190.108260/2021-75);

j) à SecexSaúde do TCU, responsável pelas contas anuais do Ministério da Saúde, em vista dos processos conexos, de contas e apensos relacionados no precedente item “J” desta instrução;

841.14. **informar** ao Ministério da Saúde do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

841.15. *encaminhar* cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: senhores Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), bem como aos seus respectivos representantes legais.”

3719. O Ministério Público junto ao TCU assim se manifestou:

2. “A instrução na peça 271 apresenta análise das razões de justificativa e dos elementos encaminhados pela VTCLOG em resposta à oitiva, propondo, em síntese, ao final:

a) conhecer da representação, visto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade;

b) considerar procedente a representação;

c) rejeitar as razões de justificativa dos Srs. Alex Lial Marinho e Roberto Ferreira Dias;

d) aplicar multa aos responsáveis e inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

e) declarar a inidoneidade da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. para participar de licitações;

f) autuar processo de controle externo na forma de representação para examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviços “2.7 Manipulação de item para atendimento”;

g) autuar apartado na forma de representação para esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição de sete usinas geradoras de oxigênio;

h) autuar processo de tomada de contas especial em vista do valor remanescente de R\$ 150.157,03 pago indevidamente à VTCLOG a título de fretamento de aeronave;

i) autuar processo de tomada de contas especial em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar fretamento de aeronaves ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19, para citar em débito os Srs. Alex Lial Marinho, Roberto Ferreira Dias e Ridauto Lúcio Fernandes, bem como a empresa VTCLOG;

j) encaminhar cópia da instrução a diversos interessados;

k) dar ciência da deliberação a ser proferida ao Ministério da Saúde e aos responsáveis.

3. Em relação à oitiva atinente ao possível jogo de planilha e ao pagamento de boleto de titularidade do Sr. Roberto Ferreira Dias, a Selog vinculou as respectivas análises ao ponto referente ao 2º Termo Aditivo (itens 447 a 554 da instrução), sendo pertinente transcrever os seguintes trechos do exame empreendido (peça 271, p. 132-133 e 140):

758. A ausência de questionamento de parte desta Selog quanto a possível ocorrência de “jogo de planilha” decorre do entendimento de que a questão que envolve a celebração do 2º Termo Aditivo não diz respeito à possibilidade de haver majoração de quantitativos, em sentido estrito, mas, sim, à forma de mensuração e pagamento dos serviços, o que não caracterizaria o que a própria Voetur/VTCLOG chama de “jogo de planilha tradicional”.

(...)

765. Considera-se que o ponto ora em questão já dispõe de suficientes elementos elucidativos na análise empreendida nos parágrafos 447 a 554 desta instrução, sendo desnecessário propor encaminhamentos adicionais.

(...)

828. Por certo a Voetur pode comercializar seus serviços com qualquer pessoa que atenda aos critérios que a empresa tenha estabelecido, porém isso não afastaria a situação de evidente conflito de interesses em que se encontrava o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), uma vez que cabia ao DLOG, sob sua direção, gerir e fiscalizar contrato firmado com o mesmo grupo empresarial com o qual se encontrava endividado.

829. Os representantes da Voetur/VTCLOG indagam qual seria o sentido de “a VTCLOG sacar dinheiro em espécie de seu próprio caixa para pagar boleto devido por terceiro a uma empresa do mesmo grupo empresarial (Voetur Turismo)?” (p. 49). Porém, é exatamente esse o questionamento que se buscou esclarecer neste ponto da oitiva, sem que a empresa tenha ofertado elementos de convencimento satisfatórios para esclarecer o questionamento que lhe foi dirigido.

830. Todavia, considera-se que o ponto ora em questão já dispõe de suficientes elementos elucidativos na análise empreendida nos parágrafos 447 a 554 desta instrução, sendo desnecessário propor encaminhamentos adicionais.

4. Assim, em face da correlação entre as duas irregularidades, deixou de formular encaminhamento específico quanto à possível existência de jogo de planilha e ao pagamento dos boletos em nome do Sr. Roberto Ferreira Dias.

5. Quanto aos saques expressivos em espécie da conta corrente da VTCLOG, a análise da Selog concluiu da seguinte forma (peça 271, p. 135):

783. Considerando a esfera de competência do controle externo e as limitações inerentes à fiscalização exercida pelo TCU, especialmente quanto às movimentações bancárias de entes particulares devidamente resguardadas pelo sigilo fiscal, conclui-se que a análise deste ponto da oitiva apenas reforça a necessidade de propor o envio de notícia dos fatos apurados nesta Representação ao Ministério Público Federal.

6. De minha parte, manifesto anuência parcial ao encaminhamento proposto, pelas razões que passarei a expor.

7. No que se refere aos encaminhamentos nas letras “f” a “i”, caso acolhidas as propostas por este Tribunal, os processos permitirão o aprofundamento da análise de questões identificadas e não tratadas ou, ainda, tangenciadas nesta representação, sobretudo aquelas atinentes ao fretamento de aeronaves, o que dispensa maiores considerações deste membro do Ministério Público de Contas sobre seu teor.

8. Direcionarei meu exame, portanto, às irregularidades relativas ao 1º e ao 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, motivadoras das audiências já mencionadas, bem assim da oitiva da empresa contratada.

9. Para melhor contextualização do exame e em face da celeuma instalada em torno da forma de remuneração estabelecida na avença em análise, faz-se necessário historiar os fatos e expor as interpretações que resultaram nos questionamentos formulados pelos representantes, mormente em relação ao 2º Termo Aditivo.

10. O Contrato 59/2018 foi firmado em 9/7/2018, com vigência prevista até o dia 9/7/2023, no valor mensal de R\$ 97.000.000,01 e total de R\$ 485.000.000,05, tendo por objeto (peça 9):

1.1. Contratação de empresa especializada 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, sendo os serviços contratados sob demanda, sem disponibilização de mão de obra exclusiva, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital.

11. Cabe destacar que o modelo de contratação adotado teve por objetivo transferir a terceiro o serviço de armazenagem dos Insumos Estratégicos de Saúde (IES), anteriormente realizado de forma descentralizada com estoque segregado em oito unidades da Central de Armazenamento e Distribuição de Imunobiológicos (Cenadi), localizadas no Distrito Federal e no Rio de Janeiro (peça 172, p. 53).

12. Especificamente no tocante aos serviços de manipulação de item para atendimento (picking), objeto do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, a planilha de preços apresentada pela VTCLOG apresentava as seguintes informações (peça 13, p. 3):

C A T S E R	ITEM	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	Unidade	Quantidade estimada	Preço Unitário	Valor Mensal	Valor Anual
Item 02 – Armazenamento							
	2	SERVIÇOS TÉCNICOS DE ARMAZENAGEM E GESTÃO DO CENTRO DE DISTRIBUIÇÃO	Unid/medida	Quantidade estimada	R\$/%	R\$	R\$
	2.7	MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO (PICKING)	Item	600000	6,43	321.528,60	3.858.343,24

13. Segundo informações constantes dos autos, a empresa ficou cerca de onze meses sem apresentar as notas fiscais relativas ao Contrato 59/2018, o que motivou, em 25/9/2019, a primeira cobrança por parte do Ministério da Saúde (peça 93, p. 1-2). Quando do envio da documentação, o contratante identificou incongruência na quantidade de manipulações e solicitou informações sobre a volumetria manuseada mensalmente, acompanhada de relatório detalhado (peça 93, p. 11-12).

14. Em 11/10/2019, a VTCLOG encaminhou expediente ao MS informando que o cálculo dependia da quantidade descrita e autorizada no pedido, o qual, conforme o caso, exigia múltiplas ações de manipulação, fracionamento e reconstituição, bem como o manuseio de embalagens terciária, secundária, primária e por frasco unitário do produto (peça 93, p. 7-9).

15. Conforme expediente na peça 93, p. 17-19, a VTCLOG efetuou cálculos utilizando como parâmetros a modalidade Stock Keeping Unit (SKU), o volume de transporte e o Sistema de Gerenciamento de Armazém (WMS), informando que o primeiro se mostraria inviável e que o WMS, ainda que refletisse o efetivo quantitativo dos itens manipulados, seria critério exacerbado.

16. Assim, defendeu, como modelo que privilegiaria a proteção e economicidade do erário, bem como permitiria a fiscalização diligente por parte do contratante, a utilização do volume expedido, cuja verificação das informações ocorreria por meio do comprovante de entrega (peça 93, p. 18).

17. Iniciou-se, então, uma série de discussões sobre a forma de remuneração do subitem 2.7 dos serviços de armazenamento, tendo a empresa indicado, em janeiro de 2021, que seriam pagos cerca de R\$ 57 milhões, referentes aos 8.978.112 itens manipulados (peça 152, p. 1-4), se adotado o método previsto no termo de referência. A cobrança com base no SKU, aventada pelo Ministério da Saúde, levaria ao pagamento de R\$ 1.044.367,03 por 162.421 itens por pedido, enquanto o pagamento com fundamento no volume expedido alcançaria R\$ 18.983.096,10 por 2.952.270 itens.

18. A análise das informações está na Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 152, p. 6-8), elaborada pelos fiscais do contrato e por eles assinada, juntamente com o Sr. Alex Lial Marinho, que solicitou a realização de um aditivo contratual com vistas a alterar o item 7.14.8 do Termo de Referência, para que a quantidade de manipulações passasse a ser medida “pelo volume expedido”, em lugar da “contagem de itens que compõem cada pedido expedido”.

19. Importa consignar que, no período das negociações que culminaram na celebração do 2º Termo Aditivo, encontrava-se em trâmite o processo com vistas à celebração do 1º Termo Aditivo, cujo objeto era o acréscimo de R\$ 88.750.000,01 no item relativo ao transporte, em face da insuficiência do valor previsto para a continuidade do serviço até o término do prazo contratual.

20. O 1º Termo Aditivo foi firmado em 19/2/2021 (peça 11, p. 18-19), acrescendo o montante acima indicado ao valor do contrato, correspondente a, aproximadamente, 18,29% do total. O 2º Termo Aditivo é de 20/5/2021, constando de sua Cláusula Primeira a alteração na forma de medição da quantidade de manipulações, alterando-a para volume expedido (peça 12, p. 42-44).

21. Feito o histórico acima, passo ao exame das irregularidades motivadoras das audiências e da oitiva da VTCLOG.

Do 1º Termo Aditivo

22. Como descrito anteriormente neste parecer, o Sr. Alex Lial Marinho foi chamado a apresentar razões de justificativa pela celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, por inexistir justificativa para o acréscimo pretendido ou demonstração da vantajosidade dos preços contratados.

23. São mencionados como agravantes, o fato de o coordenador ser responsável pela gestão e fiscalização do contrato, além de haver incorrido em falhas e irregularidades no acompanhamento da execução contratual, propiciando pagamentos indevidos em montantes expressivos, originados de cobranças abusivas de “taxa de redespacho” e “taxa de emergência”.

24. A unidade técnica menciona, ainda, perdas decorrentes de avarias/excursão de temperatura durante o transporte não deduzidas dos pagamentos realizados, associados à incapacidade da Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde estabelecer com precisão o saldo contratual existente.

25. *Primeiramente, cabe analisar a possibilidade de acréscimos contratuais à luz do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, in verbis:*

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

26. *O Contrato 59/2018 fez alusão ao dispositivo acima transcrito, nos seguintes termos:*

13. CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DAS ALTERAÇÕES

13.1. Eventuais alterações contratuais rege-se-ão pela disciplina do art. 65, da Lei nº 8.666/1993.

13.2. A CONTRATADA é obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

27. *Conforme se extrai do normativo e das disposições contratuais acima reproduzidos, existia permissão para acréscimo contratual até o limite de 25% do valor pactuado, de modo que os 18,29% adicionados por meio do 1º Termo Aditivo se encontram dentro do parâmetro legal e contratualmente fixado.*

28. *No caso concreto, é razoável levar em conta que o modelo de contratação então adotado possuía caráter inovador, visto ter por objetivo substituir a atuação da Cenadi, de modo que o ineditismo da solução deve ser levado em consideração como aspecto limitador à definição clara dos quantitativos a serem executados à época.*

29. *Ademais, o Sr. Alex Lial Marinho assumiu a CGLOG em 9/6/2020, pouco tempo após o início da pandemia da COVID-19, o que certamente teve impacto no volume de Insumos Críticos de Saúde armazenados e transportados, fatores a serem considerados no juízo quanto à regularidade do aditivo objeto de questionamento.*

30. *No que se refere à vantajosidade dos preços, o órgão efetuou a pesquisa determinada pela Instrução Normativa 73/2020, recorrendo ao Painel de Preços do governo, sem, contudo, localizar, nos certames com o mesmo objeto, parâmetro com as mesmas particularidades (peça 11, p. 3-4). Buscou, ainda, cotações junto a quinze fornecedores, obtendo como resposta apenas uma proposta, da empresa RV Ímola, cujo valor estava acima dos preços praticados no contrato (peça 11, p. 4).*

31. *Nesse sentido, não é possível afirmar que o responsável descumpriu deliberadamente a obrigação de demonstrar a vantajosidade do preço constante do aditivo, visto que observou as disposições sobre o tema, contidas no normativo acima indicado.*

32. *Em relação às perdas decorrentes de avarias/excursão de temperatura durante o transporte, não deduzidas dos pagamentos realizados, o responsável informou glosa no valor de R\$ 486.525,12, efetuada no dia 11/9/2020, bem como outras realizadas após o término de sua gestão.*

33. *Dessa forma, considerando a delonga na apresentação das notas fiscais, é possível inferir que o responsável, ao assumir o cargo, buscou adotar medidas com vistas à glosa de valores decorrentes de tal irregularidade, medidas que tiveram continuidade quanto às avarias e ao*

pagamento indevido de taxas, conforme processos elencados na defesa e mencionados pela Selog (peças 227, p. 53-54, e 271, p. 149-152).

34. *Quanto à incapacidade da Coordenação-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde em estabelecer com precisão o saldo contratual existente, entendo que tal falha deva ser mitigada pelo impacto causado pela pandemia enfrentada após cerca de dois anos do início da vigência contratual.*

35. *No contexto acima delineado e consideradas as particularidades do Contrato 59/2018, além dos impactos advindos da pandemia da COVID-19, afigura-se desarrazoado imprimir caráter irregular à celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2019, mormente por ter observado o limite estabelecido na Lei 8.666/1993.*

36. *Em face das considerações acima e tendo em vista os indícios de que o Sr. Alex Lial Marinho agiu com o objetivo de viabilizar a continuidade na prestação dos serviços de armazenamento e transporte de Insumos Críticos de Saúde, compreendo que devam ser acolhidas suas razões de justificativa quanto à celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 (rejeitadas no item 841.3 da instrução na peça 271).*

2º Termo Aditivo

37. *No que se refere ao 2º Termo Aditivo, é importante rememorar que sua assinatura decorreu da necessidade de ajuste do item 7.14.8 do Termo de Referência, cujo teor era o seguinte:*

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. (Destacamos)

38. *De acordo com a leitura do dispositivo acima, verifica-se que a contratada receberia com base na quantidade de itens manipulados, em conformidade com o pedido expedido. Como dito anteriormente, a planilha de preços apresentada em atendimento ao solicitado pelo Ministério da Saúde previa o valor de R\$ 6,43 por item manipulado, para uma quantidade estimada em 600.000 itens em cinco anos.*

39. *Entretanto, os quantitativos estimados se mostraram bastante inferiores aos efetivamente executados. Em fevereiro de 2021, a VTCLOG apresentou informações referentes aos meses de novembro de 2018 a janeiro de 2021, quando, se considerados os registros no sistema de armazenagem (WMS), teriam sido manipulados 8.978.112 itens.*

40. *A significativa diferença identificada motivou o início de uma série de glosas por parte do Ministério da Saúde, até que se esclarecesse a forma de remuneração prevista originalmente no termo de referência. Após discussões entre o contratante e a contratada, foi emitida a Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021 (peça 12, p. 17-19), quando os fiscais do contrato, com a anuência do Sr. Alex Lial Marinho, solicitaram a alteração do item 7.14.8 do Termo de Referência, para que a quantidade de manipulações passasse a ser medida pelo volume expedido, parâmetro defendido pela VTCLOG.*

41. *A irregularidade atrelada ao 2º Termo Aditivo, noticiada na presente representação, decorreu do fato de o Ministério da Saúde ter cogitado a realização dos pagamentos por SKU (Stock Keeping Unit), o que reduziria o valor correspondente aos meses de novembro de 2018 a janeiro de 2021 para cerca de R\$ 1 milhão, representando significativa diferença em relação aos aproximados R\$ 19 milhões propostos pela empresa.*

42. *À época dos trâmites para formalização do 1º Termo Aditivo, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (Conjur) também questionou a avaliação do parâmetro de cobrança objeto da alteração, ressaltando a diferença em relação à adoção do SKU (peça 152, p. 26), chegando a sugerir que se analisasse a possibilidade de rescisão contratual. Entre as pendências apontadas na manifestação de destaque, pela conexão com a análise em curso, a seguinte:*

Demonstração no processo de maneira clara e inequívoca de que a alteração proposta não fere o objeto contratado, nem tão pouco prejudicará o princípio da concorrência, que deu origem a esta contratação, lembrando que a superveniência deverá ser comprovada para o presente momento, haja visto que este contrato já se iniciou desde 2018, o que não reforça o entendimento que desde o início já se havia previsto a incompatibilidade da exigência e a efetiva operacionalização do cumprimento do contrato.

43. *Em resposta ao parecer da Conjur, o Sr. Roberto Ferreira Dias elaborou a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 152, p. 36-38), apresentando a resposta abaixo em relação ao questionamento:*

3.1. Ao analisar o Contrato 59/18 (id 4529009) e o Termo de Referência da contratação (id 1159546), correlacionando-os com a Nota Técnica 2 (id 0019331224), demonstra-se que o aditivo em questão altera apenas a forma de mensuração do "picking", que consiste na manipulação dos itens para atendimento aos pedidos dos Programas de Saúde vinculados ao Ministério, não ferindo o objeto do contrato, que é o de "Contratação de empresa especializada 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, sendo os serviços contratados sob demanda, sem disponibilização de mão de obra exclusiva, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital"

3.2. Em relação ao princípio da concorrência, não se identifica que a alteração de mensuração do picking prejudica o procedimento licitatório, tendo em vista que todas as empresas concorreram em condições de igualdade frente ao Edital divulgado, e, se houvesse eventual manifestação de impugnação do certame, houve tempo hábil para fazê-lo à época.

3.3. Em relação à incompatibilidade da exigência e à efetiva operacionalização do contrato, é 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. É baseado nessa premissa que foi proposto a alteração qualitativa na manipulação de itens para atendimento (picking).

44. *A Coordenação-Geral de Material e Patrimônio solicitou esclarecimentos adicionais sobre aspectos tratados no despacho da Conjur, encaminhando o processo para nova manifestação da DLOG (peça 152, p. 45-46). Em resposta, os Srs. Alex Lial Marinho e Roberto Ferreira Dias elaboraram, em 12/5/2021, a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, por meio da qual, basicamente, reiteraram os termos da nota técnica anterior (peça 152, p. 50-51).*

45. *No dia 20/5/2021, foi firmado o 2º Termo Aditivo, formalizando a alteração do item 7.14.8 do Termo de Referência, de modo que a quantidade de manipulações passou a ser medida pelo volume expedido (peça 12, p. 42-44).*

46. *Adentrando a análise da irregularidade, é possível inferir, com base nas informações contidas nos autos, que ela se originou da estimativa incorreta do quantitativo de itens a serem manipulados durante os sessenta meses de execução contratual. Caso o Ministério da Saúde tivesse previsto adequadamente as quantidades referentes ao picking e, por conseguinte, dispusesse de*

recursos financeiros proporcionais à demanda fixada, os gestores, ao se depararem com as notas fiscais apresentadas, não enfrentariam problemas para efetuar os pagamentos.

47. *Entretanto, possivelmente em face do ineditismo da solução adotada por meio do Contrato 59/2018, os quantitativos foram sensivelmente subestimados, dando causa às discussões com vistas a equacionar o problema referente à forma de remuneração, originalmente fixada com base na quantidade de itens manipulados por pedido.*

48. *A rigor, sem embargo de reconhecer a maior onerosidade para o órgão contratante, a solução correta para atendimento aos dispositivos legais que regem a matéria, bem assim para observância aos princípios que regem o processo licitatório, seria a aplicação dos exatos termos contratuais, os quais estão vinculados aos parâmetros estabelecidos no Termo de Referência.*

49. *Ora, se a alteração no modelo de medição das manipulações promoveu significativa redução nos valores devidos à contratada, não é possível afastar a possibilidade de que, se o certame fosse realizado considerando-se a oferta de preços por volume expedido, outra licitante ofertasse valor inferior ao da VTCLOG.*

50. *Nesse sentido, compreendo que há clara conexão entre o teor do item 7.14.8 do Termo de Referência (manipulação de item para atendimento), e a concorrência esperada no processo licitatório, questão levantada pela Conjur em seu parecer e não esclarecida adequadamente pelos responsáveis em suas manifestações no processo administrativo.*

51. *A despeito do entendimento acima, que levaria, por conseguinte, à conclusão de que a decisão correta seria a realização de um novo certame, entendo que o caso concreto apresenta nuances que prejudicariam a adoção da medida pelos gestores. As discussões em torno da metodologia a ser adotada para fins de remuneração da VTCLOG se estenderam por período razoável, acabando por adentrar o período pandêmico.*

52. *Ademais, pode-se dizer que a importância estratégica dos serviços de armazenamento e transporte de Insumos Críticos de Saúde para o suporte aos pacientes acometidos pela COVID-19 e, principalmente, o intuito premente de salvar vidas durante o cenário crítico vivenciado a partir de 2020, são aspectos que mitigam a gravidade das condutas adotadas pelos Srs. Alex Lial Marinho e Roberto Ferreira Dias.*

53. *Quanto à não utilização do parâmetro SKU como modelo para cálculo dos pagamentos, é de se reconhecer que, se as disposições originais do termo de referência resultariam em pagamento de valor “exacerbado”, como reconheceu a própria VTCLOG (peça 12, p. 10), os cálculos por meio da unidade de manutenção de estoque representariam apenas cerca de 2% do valor total devido com base na contagem de itens que compõem cada pedido.*

54. *Para fins de esclarecimento dos modelos de contagem, permito-me fazer uso de trecho do relatório final elaborado pela CPI da Pandemia (peça 152, p. 476-477):*

A nomenclatura adotada no apêndice é infeliz, porque os diferentes produtos presentes em um almoxarifado e suas diversas apresentações, no jargão da logística, não são denominados “itens”, e sim “SKUs” (do inglês Stock Keeping Units – unidades de manutenção de estoque).

Para esclarecer o conceito, imaginemos uma loja que venda um único modelo de sapato, nas cores branca, preta e vermelha, e nos tamanhos 35, 36, 37, 38 e 39. Considerando a necessidade de que o almoxarifado dessa loja lide com cada tamanho e cada cor de forma separada das demais, o sistema e o espaço físico devem estar preparados para comportar 15 SKUs, e não 15 “itens”. A quantidade de itens armazenados será a quantidade de caixas de sapato presentes no estoque – por exemplo, se houver 10 caixas de cada tamanho e cor, o estoque terá 15 SKUs e 150 itens.

Consideremos então o seguinte pedido: 1 par de sapatos brancos tamanho 36; 2 pares de sapatos brancos tamanho 37; 3 pares de sapatos brancos tamanho 36; e 4 pares de sapatos pretos tamanho 35. Na contagem de um sistema WMS, esse pedido envolve a manipulação de 10 itens de 4 SKUs. Em um almoxarifado típico, esses diferentes produtos estariam em diferentes endereços físicos, de modo que tanto o número de itens quanto o número de SKUs teriam impacto sobre o custo dessa operação.

55. *Conforme se extrai do comparativo acima, a escolha do critério SKU redundaria, de fato, em pagamento por número menor de manipulações. Contudo, não foi o modelo estabelecido no termo de referência, o que impediria, se admitida tal alteração, a imposição do parâmetro à contratada sem que se soubesse, com segurança, a exequibilidade de preços formados a partir de tal premissa.*

56. *A VTCLOG apresentou argumento sobre o assunto, conforme trecho abaixo transcrito (peça 252, p. 21):*

47. Diante do exposto, fato inconteste é que houve um erro de estimativa por parte do MS. Contudo, ainda mais equivocada estaria a estimativa se fosse utilizada a medição por SKU, já que o quantitativo a ser medido por SKU seria cerca de 8,33 vezes menor que estimado pelo MS no Edital. Ou seja, a diferença entre o previsto no Edital e o medido por SKU seria ainda mais discrepante que a diferença entre o quantitativo previsto no Edital e o efetivamente realizado e medido pelo WMS (6,65 vezes maior).

57. *Nesse sentido, compreendo que o parâmetro somente poderia ser utilizado se previsto no termo de referência e devidamente submetido à apreciação dos participantes do certame, afigurando-se inadequado impor o SKU ou qualquer outro critério de remuneração à contratada durante a execução contratual.*

58. *Considerando que, na prática, se adotou o volume expedido para fins de pagamento após a celebração do 2º Termo Aditivo, cabem algumas considerações sobre o assunto.*

59. *De início, na esteira do raciocínio já desenvolvido ao longo deste parecer, no sentido de que a permissão para alteração se encontraria diretamente vinculada aos termos do edital da licitação, destaco trecho do despacho proferido por Vossa Excelência na peça 25, segundo o qual:*

36. 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.

60. *Com efeito, também o critério do volume expedido violaria a regra originalmente prevista, ainda que o intuito fosse prover uma solução para o problema enfrentado pelos responsáveis para viabilizar o pagamento pelos serviços já prestados pela VTCLOG.*

61. *Em que pese a conclusão acima, no sentido de que o deslinde mais adequado seria a anulação do procedimento, não se afigura apropriado desconsiderar em absoluto as particularidades da situação vivenciada pelos responsáveis ouvidos em audiência. Destaco, pela pertinência com as ponderações já feitas, trecho da defesa do Sr. Roberto Dias Ferreira acerca dos efeitos do contexto à época sobre a execução contratual (peça 197, p. 22-23):*

Sobre o parecer da CONJUR-MS, conforme tantos outros, insta o parecerista a listar os riscos e precauções da celebração do instrumento e o saneamento de possíveis fragilidades. Pois bem, nunca houve apontamento contra a celebração do instrumento, houve sim apontamentos sobre algumas situações a serem consideradas. Uma das considerações, por exemplo, foi rescisão do contrato de logística se a alteração não fosse

vantajosa, por óbvio não cabe análise de mérito por parte da CONJUR-MS sobre o assunto, mas ao gestor cabe TODA a responsabilidade de decidir, sendo assim, faria sentido rescindir um contrato de logística onde uma contratada que armazena cerca de R\$ 7 Bilhões de reais em quase 70 mil posições palets no meio da maior pandemia da História da Humanidade, a esta altura com quase três mil mortes por dia? Exponho essa situação para que este egrégio Tribunal de Contas não se curve ao clamor midiático de um cenário eminentemente político, mas sim aos fatos à luz de seu tempo. Enquanto o país parava e grande parte da força de trabalho estava trabalhando de seus lares, coube aos gestores in loco decidirem com as informações que possuíam.

62. *Dessa forma, conquanto reconheça a prática de atos que não se coadunariam estritamente com a conduta exigível à luz da Lei de Licitações, afigura-se desarrazoado ignorar por completo os impactos da pandemia da COVID-19 sobre a decisão do Sr. Roberto Dias Ferreira de propor a alteração do Termo de Referência em lugar de rescindir o Contrato 59/2018 e licitar os serviços em outros moldes.*

63. *Ademais, encaminhadas as primeiras notas fiscais pela VTCLOG e surgida a controvérsia quanto ao pagamento pelos serviços de picking, o Ministério da Saúde comunicou à empresa, por meio do Ofício 2720/2019/DICAL/CGLOG/DELOG/SE/MS, de 29/11/2019 (peça 70, p. 4-5), que procederia à glosa dos valores correspondentes a tais serviços até que se definisse o molde de cobrança correto.*

64. *De acordo com a narrativa contida no despacho à peça 70, p. 40-42, de 1º/7/2021, o valor correspondente aos serviços de picking permanecia pendente de pagamento, mesmo após a celebração do aditivo, em 20/5/2021. Na ocasião, os fiscais do contrato dirigiram à Conjur dúvida sobre a forma como deveriam ser pagos os serviços de manipulação entre novembro de 2018 e maio de 2019, visto que a alteração produzida pelo 2º Termo Aditivo não poderia retroagir.*

65. *Em resposta, a Conjur emitiu a Nota 00864/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (peça 12, p. 58-65), respondendo, especificamente quanto ao ponto, o seguinte:*

31. No mais, tendo em vista que a consulta formulada se deu quanto ao "critério de pagamento" a ser utilizado, repise-se que para as despesas anteriores ao 2º Termo Aditivo vigora a redação original do Termo de Referência, sendo esse o critério juridicamente vigente. Entretanto, eventuais dúvidas podem merecer análise individualizada desta CONJUR, mediante elaboração de consulta individualizada e desde que haja a instrução dos autos com as informações necessárias pela área técnica competente. (Grifamos)

66. *Após a emissão de alguns despachos de impulso processual (peça 12, p. 67-72), foi emitido o Ofício 209/2021/DLOG/SE/MS, de 28/7/2021, por meio do qual o Sr. Ridauto Lúcio Fernandes, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde, comunicou à VTCLOG a intenção de adotar providências com vistas à anulação/revogação do 2º Termo Aditivo (peça 12, p. 73-74).*

67. *Em 9/9/2021, Vossa Excelência adotou medida cautelar determinando a suspensão dos efeitos do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 e a abstenção de se realizar qualquer pagamento pelo serviço de picking (peça 25).*

68. *Conforme trecho da análise da unidade técnica abaixo reproduzido, um conjunto de fatores acabou por impedir a materialização de dano conexo com a irregularidade em análise, razão pela qual a proposta foi somente de realização de audiências (peça 172, p. 38):*

178. A delonga verificada na tramitação administrativa até a conclusão do processo de reajuste, os questionamentos suscitados ao Contrato 59/2018 pela chamada "CPI da Pandemia", constituída pelo Senado Federal (peça 152, p. 65 a 1.244), e a concessão de medida cautelar pelo Tribunal de Contas da União, determinando ao Ministério da Saúde

a suspensão dos efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo ao contrato e que se abstinhasse de realizar qualquer pagamento referente ao serviço de “2.7 – Manipulação de Item para Atendimento”, até que o Tribunal venha a deliberar sobre o mérito da matéria, entremeadas pela exoneração do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), em 8/6/2021 (peça 152, p. 61), e do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), em 29/6/2021 (peça 152, p. 63), são fatos que, considerados em conjunto, impediram a produção de efeitos danosos ao erário que resultariam da realização de pagamentos indevidos decorrentes da celebração do 2º Termo Aditivo. (Grifamos)

69. *De qualquer modo, a despeito da conclusão inicial a que chegou a unidade técnica no excerto transcrito, consta da proposta formulada para estes autos item relativo à autuação de outra representação com o objetivo de examinar como ocorreram, ao final, os pagamentos relativos aos serviços de picking.*

70. *À luz do exame acima empreendido, não é possível afirmar que os atos praticados pelos Srs. Alex Lial Marinho e Roberto Ferreira Dias observaram estritamente as normas aplicáveis, remanescendo falhas na condução da celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018.*

71. *Nessa linha, endosso a proposta de aplicação de multa aos responsáveis, conforme item 841.4 da instrução na peça 271, sem prejuízo de consignar que a adoção da medida deve levar em consideração os percalços por eles enfrentados ao longo do processo, notadamente a execução de avença em termos inovadores, a fixação de parâmetro em processo licitatório do qual não participaram e as condições de enfrentamento à pandemia da COVID-19.*

72. *Não obstante concorde com a com a sugestão de aplicar-lhes multa, dissinto da proposta de inabilitá-los para o exercício de cargo ou função na Administração Pública Federal, por entender que a adoção de tal medida é desproporcional à reprovabilidade das condutas objeto de audiência, sobretudo levando-se em conta as ponderações do parágrafo anterior.*

73. *O mesmo raciocínio cabe quanto à proposta de declarar a inidoneidade da VTCLOG para participar de licitações, por não vislumbrar a existência de fraude comprovada ao certame que precedeu o Contrato 59/2018, em decorrência das irregularidades motivadoras de sua oitiva. Cumpre rememorar que Vossa Excelência já havia externado entendimento nessa linha, deixando-o assente no despacho à peça 175, in verbis:*

43. Deixo, contudo, de acatar a proposta de oitiva da empresa contratada, pois as falhas aqui tratadas dizem respeito à execução contratual, o que afasta a incidência da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, nos termos da jurisprudência desta Corte de Contas:

“A declaração de inidoneidade com base no art. 46 da Lei 8.443/1992 somente é cabível quando há comprovação de fraude à licitação, não sendo aplicável quando a irregularidade está relacionada à execução do contrato.” (Acórdãos 12.357/2020-1ª Câmara e 1.287/2007-Plenário)

74. *Diante do exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU se manifesta de acordo com a proposta formulada pela Selog, exceto quanto aos itens 841.3, 841.8 e 841.9 do encaminhamento na peça 271.”*

É o relatório.

ACÓRDÃO Nº 1861/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.828/2021-5
- 1.1. Apensos: 028.099/2020-6; 034.053/2023-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Representação)
3. Recorrentes: Roberto Ferreira Dias (086.758.087-98); Alex Lial Marinho (051.576.527-98)
4. Unidade: Ministério da Saúde
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Revisor: Ministro Benjamin Zymmler
- 5.2. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymmler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Caio Chaves Morau (357.111/OAB-SP), representando Alessandro Vieira; André Jansen do Nascimento (51.119/OAB-DF), representando Alex Lial Marinho; Teresa Raquel Figueredo da Silva (67640/OAB-DF), representando Roberto Ferreira Dias; Paula Echamende Lindoso Baumann (24172/OAB-DF), Andreia da Silva Lima (25408/OAB-DF) e outros, representando VTC Operadora Logística Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes pedidos de reexame interpostos por Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho contra o Acórdão 651/2023-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal de Contas da União aplicou multa a ambos e a pena de inabilitação ao primeiro, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 32, inciso III, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do recurso interposto por Roberto Ferreira Dias, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. conhecer do recurso interposto por Alex Lial Marinho, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o subitem 9.4 do Acórdão 651/2023-TCU-Plenário quanto a este responsável;

9.3. comunicar esta decisão aos recorrentes e ao Ministério da Saúde.

10. Ata nº 37/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1861-37/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymmler (Revisor), Augusto Nardes, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

Cuidam os autos, nesta etapa, de pedidos de reexame interpostos por Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho contra o Acórdão 651/2023-TCU-Plenário (peça 283), da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

2. Satisfeitos os requisitos de admissibilidade, ratifico o conhecimento dos recursos, proferido no despacho à peça 318.

3. A decisão recorrida foi prolatada no âmbito de representação de autoria dos senadores da República Eliziane Gama e Alessandro Vieira sobre possíveis irregularidades na formalização dos Termos Aditivos 1/2021 e 2/2021 ao Contrato 59/2018, firmado pelo Ministério da Saúde (MS) para 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.

4. No que interessa ao presente exame recursal, foram realizadas audiências e oitivas dos responsáveis em virtude da celebração do 2º termo aditivo ao contrato em análise, alterando substancialmente as normas e condições originalmente estabelecidas no edital da licitação e dando causa à modificação ou vantagem em favor da contratada durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual. Tal irregularidade estava associada ao serviço “manipulação de item para atendimento (picking)”.

5. Concluiu-se pela ocorrência de atos ilegais e antieconômicos e, por essa razão, no acórdão recorrido, o Tribunal aplicou aos responsáveis a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (R\$ 79.004,53 para Roberto Ferreira Dias e R\$ 50.000,00 para Alex Lial Marinho) e inabilitou Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da mesma lei.

6. Em apertada síntese, os recorrentes alegam que foram condenados pelo TCU apenas em virtude de divergência de interpretação sobre cláusula contratual. Assim, sustentam a ausência de culpabilidade na celebração do 2º Termo Aditivo do Contrato 59/2018, a desproporcionalidade das sanções e a ausência de má-fé (peças 310 e 312).

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) examinou os argumentos recursais, tendo concluído pela sua rejeição, com a consequente proposta de negar provimento ao pedido de reexame.

8. Acolho parcialmente os pareceres, adotando seus fundamentos como minhas razões de decidir naquilo que não contrariar o exposto neste voto.

9. Inicialmente, é preciso recordar os parâmetros estabelecidos pela Lei 13.655/2018, que alterou o Decreto-Lei 4.657/1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), aplicáveis ao debate ora travado.

10. O art. 28 do aludido normativo dispõe que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. No âmbito do TCU, a responsabilização de agentes públicos independe de dolo, bastando se caracterizar a culpabilidade do agente e, nos termos do art. 28 da LINDB, restar configurado o erro grosseiro em sua conduta.

11. Segundo a jurisprudência majoritária desta Corte, considera-se como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdãos 2.391/2018-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler; 2.924/2018-Plenário, relator Ministro José Mucio

Monteiro; 11.762/2018-Segunda Câmara relator Ministro Marcos Bemquerer; e 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, relator Ministro Augusto Nardes).

12. Noutro giro, sobre a aplicação de multa pelo TCU, é importante destacar que o art. 22, §2º, da LINDB (Decreto-lei 4.657/1942) preconiza que, “na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”.

13. A reanálise dos fatos tratados neste processo e dos argumentos trazidos pelos responsáveis em sede de recurso, a meu ver, confirmam a gravidade da irregularidade.

14. No entanto, entendo que cabe reparo na responsabilização, tendo em vista o grau distinto de atuação e culpabilidade dos responsáveis. Considero de maior gravidade a conduta do sr. Roberto Ferreira Dias, na condição de Diretor do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (DLOG/MS), por, em essência, ignorar o parecer da consultoria jurídica que especificava uma série de fragilidades na proposta de alteração do contrato e alertava para a necessidade de demonstração de que a alteração traria benefícios técnicos e econômicos para a Administração, fundamentados em regras claras e tecnicamente comprováveis.

15. Essa conduta se materializou na confecção da Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 152, p.36-38), assinada exclusivamente por esse responsável, na qual refuta, de forma superficial, os riscos apontados pela Conjur/MS e se manifesta favorável à realização do aditivo contratual para o item do contrato relativo ao *picking*. Foi com base nesse parecer que o termo aditivo foi posteriormente firmado entre o DLOG/MS e a empresa VTCLog (peça 152, p. 59).

16. Conforme enunciado da jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.264/2019-Plenário, relator: Ministro Augusto Nardes; e Acórdão 2.599/2021-Plenário, relator: Ministro Bruno Dantas):

"Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa." (destaques acrescidos)

17. No mesmo sentido, tem-se o enunciado resultante do Acórdão 2.503/2024-2ª Câmara, (relator: Ministro Aroldo Cedraz):

"Para fins de responsabilização perante o TCU, a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, as recomendações constantes do parecer da consultoria jurídica acerca do processo licitatório configura erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb)."

18. Desse modo, em concordância com o parecer da AudRecursos, entendo que os atos do sr. Roberto Ferreira Dias configuraram erro grosseiro, em contrato de alta materialidade e relevância social. Assim, as sanções aplicadas pelo Tribunal não merecem reparos quanto ao referido responsável.

19. Embora seja procedente o argumento de que o contrato possuía fragilidades desde sua origem, o que impactou a sua execução, gerando interrupção de pagamentos à contratada, não há qualquer justificativa plausível para a efetivação de uma alteração contratual sem embasamento técnico que justificasse adequadamente os impactos financeiros previstos para o Ministério da Saúde. Sem dúvida, o gestor deveria ter embasado essa decisão de forma robusta, o que não foi feito.

20. Mesmo em contexto extraordinário, como foi o caso, os princípios basilares da Administração Pública não podem ser ignorados pelo gestor público, com destaque para os princípios da motivação, razoabilidade, proporcionalidade, interesse público e eficiência, com fulcro no art. 2º da Lei 9.784/1999. A propósito, cabe lembrar que esse dispositivo exige que os processos administrativos indiquem os pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão.

21. Ademais, este Tribunal não ignorou o contexto de enfrentamento da pandemia de covid-19, como alegam os recorrentes. Certamente, a conduta do responsável deveria se pautar por cautela para evitar uma eventual rescisão de contrato, que era imprescindível para a logística de distribuição de vacinas e outros insumos necessários ao combate da grave crise de saúde pública ocasionada pela covid-19. No entanto, essa circunstância, de forma alguma, pode ser entendida como salvo-conduto para a prática de atos ilegais, imotivados e antieconômicos.

22. Com relação ao sr. Alex Lial Marinho, no entanto, entendo que a aplicação da sanção se mostra desproporcional à sua atuação nos procedimentos atinentes à alteração contratual em exame, considerando a documentação constante dos autos. Isso porque a sua manifestação, por meio da Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, visou apresentar esclarecimentos à Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, que, por meio de despacho, informou sobre a necessidade de complementação das justificativas apresentadas aos questionamentos da Conjur (peça 152, p. 45-46).

23. Assim, a meu ver, tal manifestação de autoria desse responsável não possuía efeito decisório, já que a demanda, com o respectivo embasamento, já havia sido formalizada pelo DLOG por intermédio da Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS.

24. Desse modo, assiste razão ao recorrente quando afirma que (peça 312, p. 22):

“tenta-se imputar uma ‘plena concordância’ do Recorrente, com o teor da Nota Técnica 4/2021, elaborada isoladamente pelo Diretor do Departamento Logístico, afirmação realizada pela Unidade Técnica em desconformidade com o poder hierárquico da Administração Pública, que pode, de forma legítima, avocar competências dos seus subordinados.

Não cabe anuir, fiscalizar ou manifestar concordância com ato de superior, em razão do poder hierárquico. O Despacho elaborado pelo Recorrente, repisa-se, foi de natureza de impulsão do processo, sem constar qualquer juízo de valor sobre as considerações elaboradas pelo superior, pois não lhe era cabido tal ato de censura.” (destaques acrescidos)

25. Importa destacar que, como bem pontuado no voto condutor do acórdão recorrido, o sr. Alex Lial Marinho participou do processo decisório ao se manifestar de acordo com o teor da Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelos fiscais do contrato e emitida em 4/3/2021. Tal nota deu origem a todo o processo administrativo para a alteração do contrato em questão (peça 152, p. 7).

26. Nada obstante, observo que, considerando o trâmite desse processo nas áreas competentes do Ministério, as graves deficiências de fundamentação verificadas na proposta de termo aditivo foram objeto de manifestação pela Conjur em etapa posterior à emissão da supramencionada nota técnica da CGLOG.

27. No retorno dos autos ao Departamento de Logística em Saúde para a devida complementação dos fundamentos para a alteração contratual, o Sr. Alex Lial Marinho já não atuou com capacidade decisória. Isso porque, como acima ressaltado, o seu superior hierárquico foi responsável pela elaboração da Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS e pela decisão de assinatura do termo aditivo, contrariando de forma injustificada as recomendações da Conjur (peça 152, p. 38).

28. Considerando esses fatores, entendo que a conduta desse responsável não configurou erro grosseiro, cabendo dar provimento ao pedido de reexame para afastar a aplicação de multa efetuada pelo acórdão recorrido.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de setembro de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 025.828/2021-5 [Apensos: TC 028.099/2020-6, TC 034.053/2023-9]

Natureza: Pedido de Reexame (em Representação)

Unidade: Ministério da Saúde

Responsáveis: Alex Lial Marinho (051.576.527-98); Roberto Ferreira Dias (086.758.087-98).

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO. CONTRATO 59/2018. PRESTAÇÃO, TRANSPORTE E ARMAZENAGEM DE INSUMOS CRÍTICOS DE SAÚDE (ICS). IRREGULARIDADE NA REALIZAÇÃO DE TERMO ADITIVO. APLICAÇÃO DE MULTAS. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONHECIMENTO DO RECURSO. ALEGAÇÕES DE UM RESPONSÁVEL INAPTAS A REFORMAR O JUÍZO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. ATENUAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE AGENTE PÚBLICO EM VIRTUDE DA CONFEÇÃO DE MANIFESTAÇÃO PROCESSUAL SEM EFEITO DECISÓRIO. PROVIMENTO AO RECURSO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, a qual contou com a anuência de diretor da unidade (peças 331-332):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Roberto Ferreira Dias (peça 310) - na condição de Diretor do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS) e signatário do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, e Alex Lial Marinho (peça 312) - na condição de Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde (CGLOG/DLOG/SE/MS), contra o Acórdão 651/2023-TCU-Plenário (peça 283), rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. 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, para, no mérito considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acatar as razões de justificativa da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLLOG;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos senhores Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho;

9.4. aplicar aos responsáveis abaixo arrolados a pena de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, de acordo com o valor indicado:

Responsável	Valor (R\$)
Roberto Ferreira Dias	79.004,53
Alex Lial Marinho	50.000,00

9.5. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das datas das notificações, para que os responsáveis de que trata o subitem anterior comprovem, perante o Tribunal (arts. 214, inciso III, alínea ‘a’, e 269 do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, quando paga após seu vencimento, desde a data de prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. determinar ao Comando do Exército/Ministério da Defesa o desconto parcelado da dívida na

remuneração do sr. Alex Lial Marinho Lomanto, observados os limites impostos pela legislação pertinente, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992;

9.7. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, os correspondentes acréscimos legais, alertando os responsáveis de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU;

9.9. inabilitar o sr. Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.10. independentemente da interposição de recursos com efeito suspensivo em face dos demais itens desse acórdão, autuar os seguintes processos apartados:

9.10.1. representação com a finalidade de examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviço '2.7 - Manipulação de item para atendimento', propondo à Presidência do TCU que fixe a competência do ministro Vital do Rêgo para relatar a matéria por prevenção ao TC 029.554/2022-5, com base nos artigos 9º, 10 e 17 da Resolução 346/2022;

9.10.2. representação tendo por objeto esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição (de R\$ 503.880,33 para R\$ 3.680.000,00) realizada por requisição administrativa de sete usinas geradoras de oxigênio;

9.10.3. tomada de contas especial em razão do suposto pagamento indevido à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLLOG a título de fretamento de aeronave, no valor de R\$ 150.157,03;

9.10.4. tomada de contas especial em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, com suposto prejuízo de R\$ 6.307.257,15;

9.11. nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério da Saúde, em relação ao Contrato 59/2018, firmado com a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que retenha cautelarmente os valores referentes aos subitens 9.10.3 e 9.10.4 deste acórdão dos pagamentos devidos à empresa contratada até que este Tribunal deliberar sobre o mérito da matéria;

9.12. dar ciência deste acórdão aos representantes, ao Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Ministério Público Federal, ao Departamento de Polícia Federal e à Controladoria-Geral da União.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de representação protocolada pelos senadores da República Eliziane Gama e Alessandro Vieira, referente a possíveis irregularidades na formalização dos Termos Aditivos 1/2021 e 2/2021 ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - VTC Log, para 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 1).

2.1. Consta da peça inicial que, em 24/2/2021, foi publicado no DOU o Extrato do Termo Aditivo 1/2021, cujo objeto foi o acréscimo de R\$ 88.750.000,01 ao item 1, equivalente a, aproximadamente, 18,29% do valor do Contrato 59/2018. Em 24/5/2021, foi publicado no DOU o Extrato do Termo Aditivo 2/2021, cujo objeto foi a alteração da redação do subitem 7.14.8 do anexo I do Termo de Referência (TR), vinculado ao edital, e, consequentemente, da Cláusula Oitava - Do regime de execução dos serviços e da fiscalização do contrato.

2.2. Em despacho à peça 25, em linha de consonância com a unidade técnica (peças 22-24), o Ministro-Relator **a quo** adotou **medida cautelar**, sem oitiva prévia da parte, e determinou 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. (VTCLLOG) e que se abstinhasse de realizar qualquer pagamento referente ao serviço de 'Manipulação de Item para Atendimento (picking)', até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria. A medida cautelar foi referendada por meio do Acórdão 2178/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER (peça 36).

2.3. Posteriormente, Alex Lial Marinho e Roberto Ferreira Dias foram ouvidos em **audiência** (peças 176-177), no que interessa ao presente exame recursal (por se tratar da única irregularidade que ensejou

sanção aos responsáveis ora recorrentes), respectivamente, na condição de Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/SE/MS e de Diretor do Departamento de Logística em Saúde DLOG/SE/MS e signatário do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018; em virtude da seguinte irregularidade:

a) **irregularidade:** celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 sem a devida análise tecnicamente fundamentada capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, instrumento que viria a alterar substancialmente normas e condições originalmente estabelecidas no edital da licitação, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual, ato que constitui indício do cometimento de fraude à licitação. A irregularidade é agravada pelo fato de o aditamento haver sido feito apesar de a contratada não haver atendido a reiteradas requisições feitas anteriormente de prestar informações detalhadas e apresentar relatórios da volumetria manuseada, impossibilitando que fosse realizada **‘a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário público’**, o que inviabilizava **‘o atesto de pagamento do item, bem como a fiscalização da execução desse serviço’** (peça 93, p. 13-14, grifou-se). Ademais, a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde havia apontado 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 152, p. 22, grifou-se), 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 152, p. 24, grifos no original). Apesar dos alertas efetuados pela Divisão de Formalização de Contratos, pela Coordenação de Compras e Licitações e, especialmente, pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, unidades vinculadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos, quanto à necessidade de **‘apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados’** pela Consultoria Jurídica e da recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos, o 2º Termo Aditivo foi formalizado sob o argumento de que pagar cerca de R\$ 19 milhões é mais vantajoso do que pagar R\$ 57,7 milhões, valores elaborados unilateralmente pela Voetur/VTCLLOG, tendo como único fundamento a mesma Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, que motivara os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde;

a.1) **conduta de Roberto Ferreira Dias:** na condição de Diretor do Departamento de Logística em Saúde DLOG/SE/MS elaborou a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/4/2021, SEI 0019952627 / 25000.033893/2017-57 (peça 152, p. 36-38), que assina isoladamente, com a finalidade responder aos questionamentos efetuados pela Consultoria Jurídica, havendo afirmado, 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, 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, o mesmo documento que motivara os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde. Porém, admitiu que haveria **‘acréscimo da quantia referente ao picking’**, mas limitando-se a indicar que **‘a equipe de fiscalização do contrato irá monitorar a utilização do orçamento e, caso necessário, será solicitado, no momento oportuno, a complementação na informação da disponibilidade orçamentária’** (peça 152, p. 37-38, grifos no original), o que evidencia a ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Apesar dos alertas efetuados pela Divisão de Formalização de Contratos, pela Coordenação de Compras e Licitações e, especialmente, pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, unidades vinculadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos, quanto à necessidade de **‘apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados’** pela Consultoria Jurídica e da recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos, dada a ausência de embasamento para a alteração cogitada, manifestou-se **‘de acordo’** com a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) na qual, a título de informação e resposta, transcreve trechos de apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica e indica que já teriam sido **‘devidamente justificadas’** pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, havendo afirmado, ainda, que **‘não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato’**, em evidente contradição com o que fora assinalado na citada Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo responsável, o

que também corrobora a constatação da ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Ato contínuo, o responsável exarou Despacho, datado de 12/5/2021, mas assinado às 10:57 horas do dia 13/5/2021, encaminhando o processo para a Coordenação-Geral de Análise das Contratações de Insumos Estratégicos para a Saúde para a adoção das 'providências necessárias', **'na urgência que o caso requer'** (peça 52, p. 57, grifos no original), havendo convocado a Voetur/VTCLLOG, em 18/5/2021, a assinar o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ato irregular que foi materializado no dia 20/5/2021, conduta sobre a qual incide o disposto no art. 82 da Lei 8.666/1993;

a.2) conduta de Alex Lial Marinho: na condição de Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/SE/MS, emitiu Despacho, em 14/4/2021, encaminhando o processo com a Nota Técnica 4/2021- CGLOG/DLOG/SE/MS à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde, assinalando que ela continha 'os apontamentos necessários à continuidade do fluxo processual inerente à aditivização do contrato... retorna-se o processo à SAA/MS para que seja redigido o Termo Aditivo ao Contrato 59/2018' (peça 152, p. 39), com o que expressou plena concordância com a manifestação produzida pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98). Em posterior Despacho, datado de 11/5/2021, endereçado ao 'Gabinete do Departamento de Logística DLOG/SE/MS', em que, considerando a assinatura do Termo de Sub-Rogação do Contrato 59/2018, em 7/5/2021, e 'a necessidade de dar celeridade andamento aos trâmites administrativos referentes ao reajuste do aludido contrato e ao **picking**' assinala que **'O DLOG, por meio da Nota Técnica 4 (id 0019952627), respondeu aos questionamentos da CONJUR, mas a SAA, via CGMAP (id 0020137615), considerou que ainda há pontos suscitados pela CONJUR a serem esclarecidos, o que ocorreu na Nota Informativa 14 (id 0020495344)'**. Na referida Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 152, p. 50-51), elaborada por ele próprio, o responsável transcreve trechos de apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica e indica que já teriam sido 'devidamente justificadas' pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, havendo afirmado, ainda, que **'não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato'**, em evidente contradição com o que fora assinalado na citada Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, o que também corrobora a constatação da ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Os atos praticados pelo responsável contribuíram para a formalização do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ato irregular que foi materializado no dia 20/5/2021, conduta sobre a qual incide o disposto no art. 82 da Lei 8.666/1993.

2.4. Em seguida, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 1502/2022-TCU-Plenário (peça 241), rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER, deliberou por revogar a medida cautelar e determinar a oitiva da VTCLLOG para que se manifeste sobre as irregularidades listadas pela unidade técnica à peça 236.

2.5. Após o regular desenvolvimento do processo, o Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão 651/2023 (peça 283), rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER, deliberou, no que interessa para o deslinde dos recursos: (i) aplicar a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a Alex Lial Marinho e a Roberto Ferreira Dias; (ii) inabilitar Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

2.6. Irresignados, Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho interpuseram pedidos de reexame contra o Acórdão 651/2023-TCU-Plenário, espécie de recurso objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento dos recursos, nos termos dos exames de admissibilidade de peça 313-315 e do despacho de peça 318 do Ministro Jorge Oliveira.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Primeiramente, observa-se que o primeiro conjunto de achados (itens 11 a 22 do voto), que dizia respeito à celebração do primeiro termo aditivo, em 19/2/2021, por meio do qual ocorreu o aditamento para acréscimo em 25% do item 1 – Transporte do Contrato 59/2018 (o valor passaria de R\$ 355.000.000,05 para R\$ 443.750.000,06) (peças 11, p. 1-6, e 175), não ensejou a sanção pecuniária (vide item 22 do voto).

4.2. Ademais, salienta-se que os argumentos apresentados nos recursos em face do segundo conjunto de achados (itens 23 a 36 do voto), que diz respeito à execução contratual, serão apurados nos processos de tomada de contas especial instaurados com vistas a apuração dos fatos e identificação dos responsáveis (TCs 006.791/2023-9 e 006.792/2023-5).

4.3. Assim, as sanções cominadas aos gestores fundamentaram-se no terceiro conjunto de achados diz respeito ao segundo termo aditivo (vide itens 37 a 71 do voto), que tratou do serviço de manipulação de

itens (**picking**), o qual corresponde a cerca de 4% do valor total contratado.

4.4. Desta feita, o presente exame contempla as seguintes questões:

a) preliminar:

a.1) ocorrência da prescrição;

b) mérito:

b.1) ausência de culpabilidade na celebração do 2º Termo Aditivo do Contrato 59/2018;

b.2) desproporcionalidade e desarrazoabilidade das sanções;

b.3) ocorrência de boa-fé; e

b.4) ausência de má-fé.

4.5. Registra-se que o presente exame atentar-se-á além dos elementos constantes da matriz de responsabilização utilizada pelo TCU para a questão da responsabilidade subjetiva, também naqueles constantes no Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), mormente no que concerne aos seus arts. 22 e 28.

Preliminar

5. Ocorrência da prescrição

5.1. Embora os recorrentes não tenham alegado a prescrição para o exercício da pretensão punitiva do TCU, por se tratar de matéria de ordem pública, o exame da questão se impõe, consoante disposto no art. 10 da Resolução TCU 344/2022.

Análise:

5.2. É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.

5.3. O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).

5.4. In casu, não há que se cogitar a ocorrência da prescrição. Com efeito, o prazo de prescrição começou a correr em 22/7/2021 (peça 1), correspondente à data do recebimento da representação pelo Tribunal, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza (art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022). A prescrição foi interrompida na seguinte data em 5/4/2023, data do Acórdão 651/2023-TCU-Plenário (peça 283), por causa interruptiva elencada no art. 5º da citada resolução.

5.5. A partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

Mérito

6. Ausência de culpabilidade na celebração do 2º Termo Aditivo do Contrato 59/2018

6.1. Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho trazem a tese de que não teriam agido com culpa na celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, tendo apresentado, para tanto, os seguintes argumentos (peças 310, p. 6-17; e 312, p. 12-25 e 29-30):

a) o planejamento e assinatura do Contrato 59/2018 não teriam ocorrido na gestão de Roberto Ferreira Dias, salientando-se que, desde o início, teriam sido verificadas inconformidades referentes ao planejamento da contratação, o que teria maculado os aditivos do contrato (peça 310, p. 6);

b) o ato irregular imputado a Roberto Ferreira Dias seria um de diversos atores do Ministério da Saúde, o qual teria tido início justamente com a negativa dele em efetuar pagamentos nos termos do contrato e dispendesse R\$ 57 milhões do erário (peça 310, p. 7);

c) erro grosseiro seria rescindir o Contrato 59/2018 durante a pandemia, o que poderia gerar indagações a Roberto Ferreira Dias do motivo de não ter sido pago valor menor que o do contrato ou o preço de uma vida ou o atraso na entrega de insumos e medicamentos (peça 310, p. 8);

d) para Roberto Ferreira Dias, o ato de decidir do gestor em um contrato toleraria o erro indenizável do gestor público (peça 310, p. 8);

e) para Roberto Ferreira Dias, o SKU não seria um termo objetivamente claro, sendo que esta métrica faria sentido em armazéns que possuem grandes variedades de itens (grande quantidade de SKUs), sendo inaplicável ao Ministério da Saúde (baixa variedade de itens, alto valor agregado e quantitativo para abastecer o SUS) - peça 310, p. 8-9;

f) para Roberto Ferreira Dias, a premissa do gestor à época da elaboração do termo de referência teria sido

falsa, pois desconsiderou que a distribuição de medicamentos apenas aumenta, ainda mais considerando itens jamais previstos no contrato (fato superveniente dos efeitos de uma pandemia) - peça 310, p. 9;

g) para Roberto Ferreira Dias, não haveria motivo para criminalizar a alteração contratual qualitativa que apenas teve o intuito de manter o Contrato 59/2018 ao longo de uma pandemia (peça 310, p. 9-10);

h) Roberto Ferreira Dias teria agido contrariamente ao interesse da empresa, com as glosas de valores indevidamente cobrados, salientando-se que não seria o ordenador de despesa ou responsável pelo orçamento (peça 310, p. 10);

i) não haveria erro grosseiro na conduta de Roberto Ferreira Dias, pois sua interpretação não estaria alheia ao disposto no contrato e no termo de referência (peça 310, p. 10);

j) os efeitos da pandemia não foram sopesados na aferição da culpabilidade de Roberto Ferreira Dias, ao contrário do que teria havido em relação ao 1º Termo Aditivo do Contrato 59/2018 (peça 310, p. 10);

k) para Roberto Ferreira Dias, a questão da pandemia teria sido sopesada pelo MPTCU (peça 310, p. 11);

l) diante da pandemia e de uma eventual rescisão contratual, a margem de atuação de Roberto Ferreira Dias não poderia ser considerada ampla e de fácil resolução, pois o serviço contratado seria imprescindível para a distribuição de vacinas e outros insumos de saúde (peça 310, p. 11);

m) para Roberto Ferreira Dias, não se poderia considerar erro grosseiro a celebração do 2º Termo Aditivo para que fosse adotada métrica do volume de transporte, haja vista que seria capaz de mensurar o real quantitativo de itens ao mesmo tempo que resguardaria o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (peça 310, p. 12);

n) para Roberto Ferreira Dias, a culpa grave não teria ocorrido, uma vez que o Ministro-Relator **a quo** verificou que havia uma divergência interpretativa sobre a cláusula do edital alusiva ao 2º Termo Aditivo (peça 310, p. 13);

o) diante da pandemia e da necessidade de resposta ágil para atender aos anseios da população, Roberto Ferreira Dias não poderia, considerando todos os fatores colocados à sua disposição para decidir e o direito ao equilíbrio econômico-financeiro da contratada, deixar de firmar o 2º Termo Aditivo (peça 310, p. 13);

p) para Roberto Ferreira Dias, nos autos do TC 012.717/2021-5, o TCU teria considerado a pandemia para afastar a responsabilidade do gestor (peça 310, p. 14);

q) para Roberto Ferreira Dias, não teria havido dano ao erário **in casu** (peça 310, p. 14 e 16-17);

r) a empresa contratada (descumpriu o item 7.5 do Termo de Referência) não teria sido apenada, mesmo tendo concorrido com o erro atribuído a Roberto Ferreira Dias (peça 310, p. 14-15);

s) dever-se-ia considerar na culpabilidade de Roberto Ferreira Dias as consequências práticas da decisão, considerando os percalços por ele enfrentados - execução da avença em termos inovadores, fixação de parâmetro licitatório de que não teria participado, existência de dúvida razoável quanto à melhor interpretação da cláusula contratual, o cenário de pandemia; tendo sido considerado fato abstrato como circunstância agravante (peça 310, p. 16-17);

t) os atos praticados por Alex Lial Marinho não poderiam ser enquadrados como erro grosseiro, em virtude de: (i) dúvida acerca do termo 'item' do item 7.14.8 do termo de referência persistente por dois anos (inclusive em período antes de sua nomeação) até a manifestação dele por meio da Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS; (ii) no próprio voto condutor, o Ministro-Relator **a quo** teria reconhecido a divergência interpretativa sobre o item do edital; e (iii) no parecer de Marçal Justen Filho, restaria evidente o caráter inovador e complexo do edital e do contrato, trazendo omissão e incerteza em relação ao conceito de 'item' (peça 312, p. 6-12, 17 e 19);

u) para Alex Lial Marinho, ele teria duas posições como gestor ante a complexidade da questão objeto da questão do 2º Termo Aditivo: (i) omissão ou protelação; e (ii) resolução (sendo ele punido por erro de interpretação) - peça 312, p. 12;

v) para Alex Lial Marinho, ele estaria sendo sancionado por interpretação diferente daquela adotada posteriormente pelo TCU, o que seria inadmissível (peça 312, p. 13-15);

w) para Alex Lial Marinho, o edital e o contrato não trariam de forma clara o modo de remuneração do item, obrigando os gestores a adotarem a hermenêutica diante da omissão e da incerteza (peça 312, p. 14-15);

x) para Alex Lial Marinho, ao adotar uma solução 'meio termo' para o contrato, tinha-se em mente as vidas em risco e uma eventual rescisão contratual por parte da contratada por não ter obtido resposta final acerca da forma de remuneração do item '**picking**' (situação que teria se arrastado desde novembro de 2019) - peça 312, p. 15;

y) pareceres de mestres da UnB (peça 63, p. 1-9) e de Marçal Justen Filho (peça 254) seriam no sentido de não ser razoável a precificação por SKU, entendimento esse diverso daquele adotado pelo TCU (peça 312, p. 16-17);

z) o objeto do 2º Termo Aditivo não teria sido sanar nulidade, mas sim dirimir controvérsia sobre o real significado de ‘item’ constante do item 7.14.8 do Termo de Referência, situação que teria se alongado desde fevereiro de 2019 (peça 312, p. 17);

aa) a obscuridade, omissão e incerteza teriam levado o TCU a se manifestar sobre a interpretação da cláusula, o que indicaria dificuldade (não obviedade) para um gestor médio (peça 312, p. 17);

ab) a mudança de metodologia de medição teria diminuído de R\$ 57 milhões para aproximados R\$ 19 milhões, com uma economia inicial de quase R\$ 40 milhões - o que seria razoável (peça 312, p. 17);

ac) o que seria inverossímil e irreal seria a diminuição de R\$ 57 milhões (metodologia usada ao longo da execução do contrato) para R\$ 1 milhão (tese da SKU adotada pelo TCU) - peça 312, p. 18;

ad) não teria havido a adoção de ‘meio termo’, mas de metodologia mais próxima da realidade contratual (peça 312, p. 18);

ae) o contrato estaria viciado desde o início (planejamento), do qual Alex Lial Marinho não teria participado, por não definir claramente a metodologia para medição e remuneração da manipulação dos itens (peça 312, p. 18);

af) a missão dos que assumiram depois seria ‘salvar’ o contrato, sendo impensável a rescisão do contrato em meio a pandemia da Covid-19 e a licitação complexa de solução logística em curtíssimo espaço de tempo (peça 312, p. 18-19);

ag) o objetivo da celebração do 2º Termo Aditivo seria sanar dúvidas sobre o conceito de ‘item’ na atividade **picking**, que acontecia desde fevereiro de 2019, com a suspensão de todos os pagamentos em relação à atividade, e não para beneficiar a empresa contratada (peça 312, p. 19);

ah) a conclusão da unidade técnica pela tese do SKU teria ocorrido depois das condições dos gestores, os quais estavam pressionados pelo tempo de decisão e no contexto pandêmico (peça 312, p. 20);

ai) Alex Lial Marinho teria apenas dado encaminhamento (sem juízo de valor), por meio de despachos, à Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, que tinha por finalidade responder aos questionamentos efetuados pela Consultoria Jurídica, elaborada e assinada unicamente pelo Diretor do Departamento Logístico, superior imediato dele (peça 312, p. 20-23);

aj) Alex Lial Marinho não teria expressado sua concordância com a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, haja vista o poder hierárquico (não caberia anuir, fiscalizar ou manifestar concordância) – peça 312, p. 22-23 e 25; e

ak) a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (sem conter opinião técnica ou subsídio para tomada de decisão) teria sido elaborada somente para transcrever informações contidas no parecer jurídico da Consultoria Jurídica e na Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 312, p. 24-25); e

al) não se poderia confundir divergência de interpretação com erro grosseiro, porquanto se tratava de questão complexa e a dificuldade estava além do entendimento do gestor público médio; tendo trazido precedentes do TCU (Acórdãos 4447/2020-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES; 1628/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; e 2860/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN) - peça 312, p. 29-30.

Análise:

6.2. Os responsáveis ora recorrentes foram apenados pelo TCU em virtude da irregularidade listada no item 2.3 supra. Assim sendo, a análise destes recursos será realizada com foco nos argumentos atinentes à celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 sem a devida análise tecnicamente fundamentada capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, instrumento que viria a alterar substancialmente normas e condições originalmente estabelecidas no edital da licitação, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual, ato que constitui indício do cometimento de fraude à licitação.

6.3. Inicialmente, insta consignar que o parecer do MPTCU é meramente opinativo, não detendo ele caráter vinculante às decisões colegiadas desta Corte de Contas, formada por seus ministros e ministros-substitutos. A competência para julgar as contas dos administradores públicos encontra-se no art. 71, inciso II, da Magna Carta.

6.4. Com efeito, o julgador não está compelido a considerar todas as alegações da parte, desde que tenha elementos que entenda serem suficientes para formar sua convicção; tampouco está obrigado a

examinar todas as considerações da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, cujos entendimentos e argumentos servem para fornecer subsídios e não vinculam a formação da convicção do Tribunal (Acórdão 1561/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO).

6.5. O relator, que preside a instrução do processo, pode acolher qualquer uma das manifestações técnicas contidas no processo, ou até ser contrário a todas, para formação do seu livre convencimento e busca da verdade material (Acórdão 2307/2018-TCU-Plenário, rel. Ministra ANA ARRAES).

6.6. Em relação às **alegações de Alex Lial Marinho**, vê-se que essas **não devem ser acatadas**. Senão, veja-se. Alegações de falha no planejamento relativo ao Contrato 59/2018, de suposta economia ao erário (R\$ 18 milhões ao invés de R\$ 57 milhões), e o caráter inovador e complexo do edital e do contrato - **não justificam a celebração do 2º Termo Aditivo, desprovida de estudos técnicos e de viabilidade jurídica, com a adoção de ‘meio termo’ sugerido pela empresa contratada para ‘salvar o contrato’**. Os atos praticados pelo responsável devem ser enquadrados como erro grosseiro e não como erro de interpretação, porquanto **não se observou a existência de estudos técnicos e de viabilidade jurídica, além de o ato ser contra o edital e antieconômico**. A dívida acerca do termo ‘item’ do item 7.14.8 do termo de referência não serve de anteparo para adoção de medida imprudente e/ou negligente de Alex Lial Marinho ao se posicionar a favor da solução adotada no 2º Termo Aditivo. Ao contrário do alegado pelo recorrente, não há que se falar em dúvida do Ministro-Relator **a quo** acerca do método do supracitado do edital, conforme se observa nos itens 6.15 e 6.16 infra. Ainda que houvesse dúvida, Alex Lial Marinho deveria ter se posicionado desfavoravelmente à solução adotada no 2º Termo Aditivo, porquanto essa se encontrava desprovida de estudos técnicos (inclusive impacto financeiro) e de viabilidade jurídica. O que ocorreu foi a aceitação de proposta ‘meio termo’ da contratada.

6.7. Apesar do período pandêmico, a adoção de uma solução ‘meio termo’ jamais poderia ser cogitada, pois não se encontrava respaldada por estudos técnicos e não encontrava viabilidade jurídica (nos termos do edital e do contrato). O fato de a situação ter se arrastado desde 2019 demonstra a ineficiência do órgão na sua tomada de decisões e não justifica a adoção de solução imprudente e/ou negligente dos gestores ora recorrentes.

6.8. Pareceres de mestres da UnB e de Marçal Justen Filho não socorrem aos recorrentes, pois, embora sejam opiniões válidas, não são peremptórias para justificar a celebração do 2º Termo Aditivo, devendo-se considerar que tais ideias se mostraram equivocadas pelo próprio Ministério da Saúde posteriormente, conforme itens 6.15 e 6.16 infra. Demais disso, ninguém deveria saber melhor da solução a ser dada ao caso concreto do que o próprio corpo técnico do aludido órgão ministerial, com base em estudos técnicos e de viabilidade jurídica, conforme recomendado pela Consultoria Jurídica e técnicos do Ministério da Saúde. Ressalta-se, por oportuno, que não houve estudos acerca do impacto financeiro da celebração do 2º Termo Aditivo.

6.9. Nesse contexto, cabe mencionar que não se está a se considerar a solução para o significado (interpretação) acerca do termo ‘item’ do item 7.14.8 do termo de referência como normal para um gestor médio. O que não é normal para o gestor médio, daí o advento do erro grosseiro, é a adoção de medida imprudente e/ou negligente de Alex Lial Marinho ao se posicionar a favor da solução adotada no 2º Termo Aditivo, sem que houvesse estudos técnicos e viabilidade jurídica que justificassem o ato. Se os gestores ora recorrentes tivessem se respaldado em estudos técnicos e de viabilidade jurídica não chegariam à conclusão acerca da celebração do 2º Termo Aditivo, podendo eles terem chegado à solução pela metodologia SKU, como foi decidido pelo Ministério da Saúde posteriormente, conforme itens 6.15 e 6.16 infra. Cabe registrar que, em nenhum momento destes autos, este Tribunal aventou a rescisão do Contrato 59/2018 durante a pandemia, mas sim que o Ministério da Saúde adotasse, em sua tomada de decisão para celebração de aditivo, critérios técnicos e com viabilidade jurídica para alterar qualitativamente o instrumento contratual.

6.10. Alex Lial Marinho não apenas deu andamento ao processo, como corroborou com a opinião de Roberto Ferreira Dias, considerando respondidos os questionamentos da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde. Isso encontra-se didaticamente explicitado no voto condutor do Acórdão 651/2023-TCU-Plenário, **in verbis** (peça 284, p. 10):

73. O sr. Alex Lial Marinho, então Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, elaborou, 4/3/2021, nota técnica solicitando a realização do aditivo contratual nos seguintes termos (peça 152, p. 7):

‘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. (grifou-se)

74. Não procede, pois, o argumento de que não participou do processo decisório de celebração do segundo termo aditivo.

6.11. A própria conduta de Alex Lial Marinho demonstra cabalmente sua participação no processo decisório de celebração do 2º Termo Aditivo:

na condição de Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/SE/MS, emitiu Despacho, em 14/4/2021, encaminhando o processo com a Nota Técnica 4/2021- CGLOG/DLOG/SE/MS à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde, assinalando que ela continha ‘os apontamentos necessários à continuidade do fluxo processual inerente à aditivação do contrato... retorna-se o processo à SAA/MS para que seja redigido o Termo Aditivo ao Contrato 59/2018’ (peça 152, p. 39), com o que expressou plena concordância com a manifestação produzida pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98). Em posterior Despacho, datado de 11/5/2021, endereçado ao ‘Gabinete do Departamento de Logística DLOG/SE/MS’, em que, considerando a assinatura do Termo de Sub-Rogação do Contrato 59/2018, em 7/5/2021, e ‘a necessidade de dar celeridade andamento aos trâmites administrativos referentes ao reajuste do aludido contrato e ao picking’ assinala que ‘O DLOG, por meio da Nota Técnica 4 (id 0019952627), respondeu aos questionamentos da CONJUR, mas a SAA, via CGMAP (id 0020137615), considerou que ainda há pontos suscitados pela CONJUR a serem esclarecidos, o que ocorreu na Nota Informativa 14 (id 0020495344)’. Na referida Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 152, p. 50-51), elaborada por ele próprio, o responsável transcreve trechos de apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica e indica que já teriam sido ‘devidamente justificadas’ pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, havendo afirmado, ainda, que ‘não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato’, em evidente contradição com o que fora assinalado na citada Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, o que também corrobora a constatação da ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Os atos praticados pelo responsável contribuíram para a formalização do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ato irregular que foi materializado no dia 20/5/2021, conduta sobre a qual incide o disposto no art. 82 da Lei 8.666/1993. (Grifou-se).

6.12. Nesse diapasão, cabe ressaltar que a obediência hierárquica não exclui a culpabilidade quando se trata de ordem manifestamente ilegal (Acórdão 856/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES). Nesse sentido, tem-se o Acórdão 2511/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER. Ou seja, como a ordem de Roberto Ferreira Dias era manifestamente ilegal, cabia ao agente público Alex Lial Marinho não obedecer a tal ordem, qual seja (peça 284, p. 10-11):

75. O Sr. Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde, autoridade máxima sobre a questão aqui tratada, elaborou, em 13/4/2021, a Nota Técnica 4/2021 com a seguinte conclusão:

‘A presente Nota Técnica responde aos questionamentos interpostos pela CONJUR/MS e, dessa forma, manifesta-se de forma favorável a realização do aditivo contratual para o item 7.14.8 do Termo de Referência, que trata da ‘manipulação de item para atendimento’ (grifou-se) (peça 152, p. 36-38).

6.13. Quanto aos **argumentos** trazidos por **Roberto Ferreira Dias** (alíneas ‘a’ a ‘s’ do item 6.1), entende-se que esses **não merecem prosperar**. Com efeito, alegações de falha no planejamento relativo ao Contrato 59/2018, de suposta economia ao erário (R\$ 18 milhões ao invés de R\$ 57 milhões), e a execução da avença em termos inovadores - **não justificam a celebração do 2º Termo Aditivo, desprovida de estudos técnicos e de viabilidade jurídica, com a adoção de ‘meio termo’ sugerido pela empresa contratada para ‘salvar o contrato’**. O fato é que o gestor assumiu o risco de estar elevando demasiadamente o custo do Contrato 59/2018. Independentemente do período pandêmico e de uma eventual rescisão contratual, era dever do gestor tomar sua decisão respaldada em estudos técnicos e com viabilidade jurídica, sob pena de tomar decisão temerária aos cofres públicos. A culpabilidade de Roberto Ferreira Dias não se enquadra como erro de interpretação, mas como erro grosseiro, conforme encontra-se sobejamente demonstrado em sua conduta:

na condição de Diretor do Departamento de Logística em Saúde DLOG/SE/MS elaborou a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/4/2021, SEI 0019952627 / 25000.033893/2017-57 (peça 152, p. 36-38), que assina isoladamente, com a finalidade responder aos questionamentos efetuados pela Consultoria Jurídica, havendo afirmado, 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, 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, o mesmo documento que motivara os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde. Porém, admitiu que haveria ‘acréscimo da quantia referente ao **picking**’, mas limitando-se a indicar que ‘a equipe de fiscalização do contrato irá monitorar a utilização do orçamento e, caso necessário, será solicitado, no momento oportuno, a complementação na informação da disponibilidade orçamentária’ (peça 152, p. 37-38, grifos no original), o que evidencia a ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Apesar dos alertas efetuados pela Divisão de Formalização de Contratos, pela Coordenação de Compras e Licitações e, especialmente, pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, unidades vinculadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos, quanto à necessidade de ‘apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados’ pela Consultoria Jurídica e da recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos, dada a ausência de embasamento para a alteração cogitada, manifestou-se ‘de acordo’ com a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) na qual, a título de informação e resposta, transcreve trechos de apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica e indica que já teriam sido ‘devidamente justificadas’ pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, havendo afirmado, ainda, que ‘**não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato**’, em evidente contradição com o que fora assinalado na citada Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo responsável, o que também corrobora a constatação da ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Ato contínuo, o responsável exarou Despacho, datado de 12/5/2021, mas assinado às 10:57 horas do dia 13/5/2021, encaminhando o processo para a Coordenação-Geral de Análise das Contratações de Insumos Estratégicos para a Saúde para a adoção das ‘providências necessárias’, **‘na urgência que o caso requer’** (peça 52, p. 57, grifos no original), havendo convocado a Voetur/VTCLG, em 18/5/2021, a assinar o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ato irregular que foi materializado no dia 20/5/2021, conduta sobre a qual incide o disposto no art. 82 da Lei 8.666/1993. (Grifou-se).

6.14. É completamente desprovido de legalidade e economicidade o argumento de que a adoção de métrica do volume de transporte no 2º Termo Aditivo seria capaz de mensurar o real quantitativo de itens ao mesmo tempo que resguardaria o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Nesse ponto, deve-se ressaltar que o item 2.7 da planilha vencedora do certame, originalmente, previa um custo de R\$ 3.858.000,00 (peça 285, p. 3-4), além de que havia a opção de uso da metodologia SKU, aventada pela Coordenadoria de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios CJUPLI/GLICI/CONJUR-MS (peça 152, p. 26):

9. (...) deve se avaliar tecnicamente se há vantajosidade na manutenção do referido contrato ainda que se promova a aditivização 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 o 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. (Grifou-se).

6.15. Nesse ponto, cabe trazer à baila trecho do voto condutor do Acórdão 1502/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER (peça 242, p. 10):

60. Por outro lado, há consenso entre a unidade técnica deste Tribunal e os gestores do Ministério da Saúde de que os pagamentos devem ocorrer mediante a utilização do **SKU** como critério de medida para o serviço

de picking, pois esta seria a metodologia prevista no contrato original (Grifou-se).

6.16. *Cumpra trazer à cola, por fim, trecho do voto condutor do Acórdão 651/2023-TCU-Plenário (peça 284, p. 8-10):*

51. O Ministério da Saúde cogitou a utilização de uma segunda métrica denominada **Stock Keeping Unit (SKU)**, medição por produto catalogado a cada pedido expedido. (...)

60. Em 13/7/2021, 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).

61. Com efeito, a área técnica do Ministério da Saúde argumentou que o conceito de 'item' mencionado no item 7.14.8 do termo de referência diria respeito à metodologia **Stock Keeping Unit – SKU**, uma vez que, sempre que há menção ao termo 'item' no documento, verifica-se haver referência a essa expressão, 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).'

65. O primeiro erro dos gestores foi assumir como verdadeira e sem maiores questionamentos essa premissa, baseada em uma simples interpretação literal do termo de referência. Ora, se a conclusão dessa interpretação levava a um resultado absurdo, deveriam ser buscados outros métodos interpretativos para a Administração balizar suas ações, o que não ocorreu (somente a nova gestão do Ministério elaborou uma análise sistemática do edital e concluiu pela validade da metodologia SKU).

(...)

70. Registro que não se está a falar que devem ser afastadas soluções consensuais no âmbito de contratos administrativos. Entretanto, a condução de soluções consensuais deve ser feita por processos específicos em que se demonstre que o nível de indeterminação do conflito pressupõe como solução mais vantajosa um consenso. No caso concreto, a tese do SKU pareceu se impor como decorrência da interpretação do edital. (Grifou-se).

6.17. *Cabe registrar, mais uma vez, que em nenhum momento destes autos este Tribunal aventou a rescisão do Contrato 59/2018 durante a pandemia, mas sim que o Ministério da Saúde adotasse, em sua tomada de decisão para celebração de aditivo, critérios técnicos e com viabilidade jurídica para alterar qualitativamente o instrumento contratual. Não há que se falar em erro indenizável do gestor público, porquanto esse responde diretamente por seus atos irregulares e/ou antieconômicos.*

6.18. *Os efeitos da pandemia não possuem o condão de atenuar a conduta de Roberto Ferreira Dias, porquanto essa resultou em irregularidade gravíssima com potencial de ocorrência de substancial dano ao erário (o que não ocorreu devido à atuação do TCU por meio de medida cautelar). Cabe ressaltar, nesse ponto, que, diferentemente do 2º Termo Aditivo, a celebração do 1º Termo Aditivo, que não foi ilegal, não se mostrou conduta reprovável suficiente para aplicação de sanção, não tendo o responsável ouvido em audiência sido apenado por diversos motivos, inclusive o cenário pandêmico.*

6.19. *Quanto à apenação da empresa contratada quanto à celebração do 2º Termo Aditivo, tem-se que essa não ocorreu, porquanto essa não se beneficiou da irregularidade (dano ao erário) graças à atuação do TCU de suspender cautelarmente os efeitos do aludido aditivo. De todo modo, tal argumentação não socorre a Roberto Ferreira Dias.*

6.20. *Por derradeiro, no exame da culpabilidade de Roberto Ferreira Dias, não há justificativa que ampare a presença de atenuantes, mas sim de agravantes como exposto no voto condutor do Acórdão 651/2023-TCU-Plenário (peça 284). Nada, nem mesmo o período pandêmico, justifica a decisão pela celebração do 2º Termo Aditivo, quando esse foi realizado desprovido de estudos técnicos e de viabilidade jurídica, além de evidenciar a ocorrência de ato antieconômico para o contrato (aceitando proposta da*

empresa contratada por um 'meio termo', sem qualquer embasamento técnico por parte desta). Nesse ponto, ressalta-se que atos potenciais (abstratos) podem ser utilizados como agravantes de conduta de responsável, tais como dano ao erário potencial e intenção de conceder efeitos retroativos ao termo aditivo.

6.21. No que concerne à questão da responsabilidade subjetiva com base no Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), cabe assinalar que na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que delas provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Acórdão 2463/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS). Para fins de aplicação de sanções pelo TCU, deve-se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público (Acórdão 11762/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER).

6.22. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (Acórdãos 1689/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES, 2924/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, e 2391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

6.23. **In casu**, conclui-se que a ilegalidade cometida (celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, cujos efeitos jurídicos foram suspensos cautelarmente por determinação do Tribunal de Contas da União e cuja nulidade veio a ser posteriormente declarada pelo Ministério da Saúde, instrumento que alterava substancialmente normas e condições originalmente estabelecidas na licitação, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual, ato que constitui indício do cometimento de fraude à licitação) foi praticada, no mínimo, com culpa grave (por imprudência e/ou negligência), tendo os responsáveis ora recorrentes assumido todos os riscos envolvidos na prática dos atos, pois era de se esperar deles a adoção de solução contratual embasada tecnicamente e juridicamente, adotando-se medidas que visassem a proteção e economicidade junto ao erário.

6.24. Adotando-se o Acórdão 2599/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS, tem-se que, para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Nesse sentido, tem-se o Acórdão 1264/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES.

6.25. Salienta-se, por oportuno, não haver nos presentes autos elementos hábeis a comprovar a ocorrência de circunstâncias práticas, ainda que de ordem estrutural, a limitar ou condicionar a ação dos responsáveis ora recorrentes na adoção de solução contratual embasada tecnicamente e juridicamente, adotando-se medidas que visassem a proteção e economicidade junto ao erário.

6.26. De todo o exposto, propõe-se **rejeitar** a tese dos recorrentes.

7. Desproporcionalidade e desarrazoabilidade das sanções

7.1. Os recorrentes apresentam a tese de que as sanções por eles sofridas seriam desproporcionais e desarrazoadas, tendo, para tanto, manifestado as seguintes situações (peças 310, p. 17-18; e 312, p. 25-28 e 30):

a) Roberto Ferreira Dias requer que sejam reduzidas as sanções a ele impostas, uma vez que essas foram desproporcionais e desarrazoadas, considerando a incompatibilidade do erro grosseiro ante a conduta realizada em cenário pandêmico, a impossibilidade de se considerar abstratamente condições agravantes, a ausência de dano ao erário e a ausência de dolo (peça 310, p. 17-18).

b) Alex Lial Marinho considera inadequada a pena de R\$ 50.000,00 em razão de mera divergência de interpretação, tendo citado precedentes do TCU (Acórdãos 1882/2021-Plenário, rel. Ministro AROLDI CEDRAZ; 3573/2008-2ª Câmara, rel. Ministro UBIRATAN AGUIAR; 3340/2015-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 1624/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN; 944/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES; 976/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS) - peça 312, p. 25-27 e 30; e

c) Alex Lial Marinho entende que não foram considerados os parâmetros da LINDB ao caso concreto (circunstâncias práticas a limitar ou condicionar a ação do agente público), uma vez que: (i) não teria sido considerado o ineditismo do contrato; (ii) o longo período em que se discutiu o termo 'item' (mais de dois anos); (iii) a omissão e incerteza da cláusula contratual; (iv) a falta de iniciativa e decisão dos gestores anteriores; (v) a pandemia; (vi) o número de pendências do Contrato 59/2018; (vii) as inúmeras atribuições

regimentais rotineiras; e (viii) os antecedentes do servidor (peça 312, p. 27-30). Citou precedentes do TCU (Acórdãos 60/2020-Plenário, rel. Ministra ANA ARRAES; 2463/2019-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS; 4447/2020-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES; 1628/2018-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER) - peça 312, p. 28-29. Alex Lial Marinho menciona que não teria ocorrido dano ao erário (peça 312, p. 28).

Análise:

7.2. Quanto ao requerimento de Roberto Ferreira Dias para que sejam reduzidas as sanções a ele impostas, uma vez que teriam sido desproporcionais e desarrazoadas, considerando a incompatibilidade do erro grosseiro ante a conduta realizada em cenário pandêmico, a impossibilidade de se considerar abstratamente condições agravantes, a ausência de dano ao erário e a ausência de dolo; vê-se que esse não merece acolhimento.

7.3. Em que pese o cenário pandêmico, encontra-se plenamente justificada a gravidade da irregularidade na celebração do 2º Termo Aditivo do Contrato 59/2018, conforme se demonstra em excertos do voto condutor do acórdão condenatório (peça 284, p. 9-11):

65. O primeiro erro dos gestores foi assumir como verdadeira e sem maiores questionamentos essa premissa, baseada em uma simples interpretação literal do termo de referência. Ora, se a conclusão dessa interpretação levava a um resultado absurdo, deveriam ser buscados outros métodos interpretativos para a Administração balizar suas ações, o que não ocorreu (somente a nova gestão do Ministério elaborou uma análise sistemática do edital e concluiu pela validade da metodologia SKU).

66. Sem convicção da tese, os gestores aventaram que a medição fosse por SKU, o que foi rechaçado pela contratada sem maiores contrapontos a respeito por parte da Administração, possivelmente porque acreditavam que a tese da 'unidade do produto' era a prevista no termo de referência.

67. De forma a possivelmente buscar 'salvar' o contrato, os gestores aceitaram a proposta da contratada e aqui reside o segundo erro dos responsáveis. Isso porque não houve justificativas técnicas para o seu aceite. Há uma mera descrição do pleito da contratada e o singelo argumento de que sua proposta configura um 'meio termo'. Não foi feita uma análise se a métrica adotada para o serviço era a praticada no mercado e tampouco foi efetuada a razoabilidade do preço praticado.

68. Esses dois erros dos responsáveis culminaram na celebração do 2º termo aditivo, representativo do terceiro erro dos responsáveis. Primeiro porque esse aditivo não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 65 da Lei 8.666/1993, a qual não permite a alteração do contrato para sanar nulidade. Segundo porque o aditivo consistiu, em essência, na alteração de metodologia de medição, que na prática redundou no simples aumento do preço de determinado serviço licitado e contratado, consistindo em potencial burla ao regular certame licitatório e violação ao art. 41 da Lei 8.666/1993.

69. Em outras palavras, 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. Sendo estas impertinentes para a execução contratual, cabe anular o procedimento e não travar negociações ao arrepio da lei. (...)

79. Entretanto, como visto, a ausência de pagamentos indevidos decorreu da pronta atuação do TCU e não de qualquer medida de precaução adotada pelos responsáveis. Assim, como o dano estaria configurado não fosse a ação dos órgãos de controle, considero configurada uma circunstância agravante da conduta dos gestores.

80. Agrava a questão do dano potencial a intenção do sr. Roberto Ferreira Dias em atribuir efeitos retroativos ao aditivo, o que foi prontamente rechaçado pela Consultoria Jurídica (peça 67, p. 1).

81. Outra circunstância agravante diz respeito à falta de justificativas técnicas para a celebração do segundo termo aditivo, caracterizando uma conduta desidiosa dos gestores. (...)

84. Agrava, ainda, a conduta dos gestores a falta de adequado controle da execução do contrato em relação ao item objeto do segundo termo aditivo, pois, segundo a unidade técnica, 'o Ministério da Saúde não teria qualquer condição de examinar, verificar e atestar os quantitativos e valores declarados pela Voetur/VTCLLOG, qualquer que fosse o 'método' adotado, uma vez que a empresa Voetur/VTCLLOG, ao longo de todo o período de execução contratual, descumpriu as obrigações estabelecidas no item 7.5 do TR, negando ao Ministério da Saúde a permissão de acessar seu sistema de gerenciamento de armazéns (WMS – Warehouse Management System), com perfil que permitisse ao órgão contratante dispor de amplo acesso aos dados relacionados à prestação dos serviços contratados.' (Grifou-se).

7.4. Como se depreende dos excertos transcritos no item precedente, as situações agravantes foram

*três e bem caracterizadas e concretas. A ausência de dano ao erário não poderia ser um atenuante, uma vez que a ausência de pagamentos indevidos decorreu da pronta atuação do TCU e não de qualquer medida de precaução adotada pelos responsáveis. O dano potencial ao erário, ao contrário do que supõe Roberto Ferreira Dias, foi considerado circunstância agravante da conduta dos gestores. No que concerne à ausência de dolo, essa não foi considerada na dosimetria das penas aplicadas a Roberto Ferreira Dias, não podendo ser admitida como atenuante na seara administrativa e não penal ante a vastidão de situações agravantes listadas pelo Ministro-Relator **a quo**.*

7.5. *No que concerne à alegação de Alex Lial Marinho em que considera inadequada a pena de R\$ 50.000,00 em razão de mera divergência de interpretação; tem-se que a irregularidade cometida é gravíssima e tinha o potencial de causar elevado dano ao erário. Não se trata de mera divergência de interpretação, mas de adoção de ‘meio termo’ proposto pela contratada, sem que houvesse quaisquer justificativas técnicas e amparo jurídico para tal, salientando-se que houve alertas da área técnica e da área jurídica do Ministério da Saúde quanto à possível antieconomicidade da celebração do 2º Termo Aditivo.*

7.6. *Em relação às alegações de Alex Lial Marinho de que não teriam sido considerados os parâmetros da LINDB ao caso concreto (circunstâncias práticas a limitar ou condicionar a ação do agente público), uma vez que: (i) não teria sido considerado o ineditismo do contrato; (ii) o longo período em que se discutiu o termo ‘item’ (mais de dois anos); (iii) a omissão e incerteza da cláusula contratual; (iv) a falta de iniciativa e decisão dos gestores anteriores; (v) a pandemia; (vi) o número de pendências do Contrato 59/2018; (vii) as inúmeras atribuições regimentais rotineiras; e (viii) os antecedentes do servidor - vê-se que essas não procedem. Com efeito, o cenário pandêmico não pode servir de anteparo para atenuar condutas eivadas de erros grosseiros de gestores públicos.*

7.7. *Quanto ao ineditismo do contrato, essa situação não tem o condão de atenuar os erros grosseiros dos gestores transcritos no item 7.5 supra. O fato de ser inédito não reduz a culpabilidade por aceitar ‘meio termo’ proposto pela contratada, sem que houvesse justificativas técnicas e amparo jurídico para tal.*

7.8. *No que tange ao longo período em que se discutiu o termo ‘item’ (mais de dois anos) e a omissão e incerteza da cláusula contratual, tem-se que tais circunstâncias não atenuam a conduta de Alex Lial Marinho, porquanto não refletiram em preocupação do ex-gestor na aceitação do ‘meio termo’ proposto pela contratada, sem que houvesse justificativas técnicas e amparo jurídico para tal.*

7.9. *A falta de iniciativa e decisão dos gestores anteriores não poderia ser considerada atenuante de conduta de Alex Lial Marinho, mas sim agravante da conduta dos gestores anteriores. Em relação ao número de pendências do Contrato 59/2018; às inúmeras atribuições regimentais rotineiras; tem-se que essas circunstâncias não atenuam a gravidade do erro grosseiro cometido, uma vez que o recorrente tinha consciência de tais pendências do Contrato 59/2018 (não foi elemento surpresa) e as inúmeras atribuições regimentais não foram provadas nestes autos.*

7.10. *Por fim, embora não expresso no voto do Ministro-Relator **a quo**, entende-se que o atenuante de antecedentes do servidor deve ser sopesado em relação à evidente ausência de boa-fé do ex-gestor no cometimento da irregularidade tratada nestes autos. É importante ressaltar que a pena imposta a Alex Lial Marinho é significativamente inferior àquela aplicada a Roberto Ferreira Dias, além de ter sido considerado atenuante de grau hierárquico inferior em relação a Roberto Ferreira Dias e a não aplicação de todas as agravantes imputados a este. Obtemperando-se a multa já reduzida de R\$ 50.000,00, ante a extrema gravidade da irregularidade cometida pelo ex-gestor, considera-se que essa foi adequada (razoável e proporcional) se considerados os antecedentes do recorrente, não merecendo reparos o juízo **a quo**.*

7.11. *Quanto à ausência de dano ao erário levantada pelo recorrente Alex Lial Marinho, repisa-se que essa não poderia ser um atenuante, uma vez que a ausência de pagamentos indevidos decorreu da pronta atuação do TCU e não de qualquer medida de precaução adotada pelos responsáveis. O dano potencial ao erário, ao contrário do que supõe Alex Lial Marinho, foi considerado circunstância agravante da conduta dos gestores.*

7.12. *Em face do exposto, propõe-se **refutar** a tese dos recorrentes.*

8. Ocorrência de boa-fé

8.1. *Alex Lial Marinho teria agido de boa-fé (peça 312, p. 15).*

Análise:

8.2. *Quanto à questão da boa-fé de pessoa física, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.*

8.3. Diante desse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta de Alex Lial Marinho; já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar à época da celebração do 2º Termo Aditivo do Contrato 59/2018 para atitude zelosa e diligente de Alex Lial Marinho na busca de justificativas técnicas e amparo jurídico para a celebração do 2º Termo Aditivo, considerando-se, ainda, a não busca pela economia ao erário em relação à forma de remuneração do item 'picking'.

8.4. No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente (Acórdão 7936/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 13732/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; 8987/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; e 1921/2011-2ª Câmara, rel. Ministro RAIMUNDO CARREIRO.

8.5. Assim sendo, propõe-se **não acolher** a tese de Alex Lial Marinho.

9. Ausência de má-fé

9.1. Roberto Ferreira Dias não teria agido de má-fé (peça 310, p. 14 e 17).

Análise:

9.2. De plano, **refuta-se** a tese do recorrente. Com efeito, não é necessário que haja má-fé ou ação dolosa do agente para fins de responsabilização perante o TCU (Acórdão 243/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 1358/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN; 3441/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; 3694/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto ANDRÉ DE CARVALHO; 635/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; 827/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra ANA ARRAES; 4485/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; e 2037/2022-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro VITAL DO RÊGO.

9.3. Uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente. De outro modo, tal elemento anímico, subjetivo da conduta, deve ser considerado apenas como agravante, no sentido de majorar a dosimetria da pena.

9.4. Nesse sentido, considerando ainda que a má-fé não pode ser presumida, devendo, portanto, ser demonstrada, reforça-se que sua existência sequer foi cogitada nos presentes autos.

9.5. Assim, conclui-se que a alegação de ausência de má-fé do responsável não é capaz de afastar a cominação da multa, vez que não é pressuposto de sua aplicação. Ademais, tendo em vista que a manifestação de má-fé não foi expressamente considerada na dosimetria da pena, reputa-se irrelevante o argumento do recorrente.

CONCLUSÃO

10. Das análises anteriores, conclui-se pela **negativa de provimento** dos recursos, considerando-se que:

- a) não ocorreu a prescrição para o exercício da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do TCU a Lei 9.873/1999;
- b) culpabilidade grave dos gestores pela celebração do 2º Termo Aditivo do Contrato 59/2018, sem justificativas técnicas e amparo jurídico para tal, ensejando potencial elevado dano ao erário;
- c) as penas impostas aos responsáveis ora recorrentes são razoáveis e proporcionais à gravidade da ilicitude de celebração do 2º Termo Aditivo do Contrato 59/2018, considerando-se a concretude de agravantes e atenuantes;
- d) a boa-fé não deve ser presumida mas sim demonstrada e comprovada, fato que não ocorreu nos presentes autos, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar à época da celebração do 2º Termo Aditivo do Contrato 59/2018 para atitude zelosa e diligente de Alex Lial Marinho na busca de justificativas técnicas e amparo jurídico para a celebração do 2º Termo Aditivo, considerando-se, ainda, a não busca pela economia ao erário em relação à forma de remuneração do item 'picking'; e
- e) no âmbito do controle externo, a existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do responsável, bastando que tenha sido caracterizada a reprovabilidade da conduta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior a presente análise dos pedidos de reexame interpostos por Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho contra o Acórdão 651/2023-TCU-

Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, 33 e 48 da Lei 8.443/1992:

*a) conhecer dos recursos e, no mérito, **negar-lhes** provimento;*

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes, ao Ministério da Saúde, ao Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Ministério Público Federal, ao Departamento de Polícia Federal, à Controladoria-Geral da União, e aos demais interessados.” (destaques no original)

É o relatório.

ACÓRDÃO Nº 1161/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.065/2019-0.
- 1.1. Apensos: TC 040.159/2023-0; TC 040.407/2023-3; TC 000.525/2018-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Responsáveis: Alex Lial Marinho (051.576.527-98); Fabiane Karwowski (060.155.099-45); Henrique da Cunha Mayrinck (035.146.934-63); Katiane Rodrigues Torres (845.590.041-53); Ridauto Lucio Fernandes (843.993.767-91); Roberto Ferreira Dias (086.758.087-98); Tiago Pontes Queiroz (038.932.574-03).
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Felipe Carvalho de Novaes (37173/OAB-PE), representando Tiago Pontes Queiroz; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Alex Lial Marinho.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de processo de acompanhamento, conforme disposto no subitem 9.4 do Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário;

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

 - 9.1. considerar revel Roberto Ferreira Dias, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;
 - 9.2. acolher as razões de justificativa de Katiane Rodrigues Torres;
 - 9.3. rejeitar as razões de justificativa de Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Ridauto Lucio Fernandes e Fabiane Karwowski, deixando, excepcionalmente, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;
 - 9.4. dar ciência ao Ministério da Saúde, com fundamento no disposto no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a Portaria GM/MS 78/2006 está em desconformidade com os normativos expedidos pelo órgão central do Sistema SISG, a exemplo dos arts. 39 a 50 da Instrução Normativa - Seges/MP 5/2017, que tratam da gestão e fiscalização de contratos, uma vez que a Portaria GM/MS 78/2006 não estabelece as atribuições e responsabilidades individuais dos agentes públicos responsáveis pela gestão e fiscalização contratual, fragilidade recorrente que configura assunção deliberada de risco pela alta administração, o que atrai a responsabilidade da alta administração do órgão, na figura dos dirigentes das Secretarias e das unidades gestoras de contratos, sobre irregularidades e eventuais danos ao erário que vierem a ser constatados;
 - 9.5. encaminhar cópia desta deliberação aos responsáveis e ao Ministério da Saúde;
 - 9.6. remeter ao Exmo. Sr. Rodrigo Otávio Soares Pacheco, Presidente do Senado Federal, cópia desta decisão, tendo em vista a deliberação contida no item 9.4 do Acórdão 837/2022-TCU-Plenário, de 13/4/2022-Relator Ministro Vital do Rêgo;
 - 9.7. juntar cópia desta decisão aos autos do processo TC 042.888/2021-2.
10. Ata nº 24/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 12/6/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1161-24/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

Trata-se de processo de acompanhamento (ACOM) autuado com a finalidade de 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, de minha relatoria.

2. Após promovidas medidas saneadoras, o Tribunal prolatou o Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, datado de 24/11/2021, também de minha relatoria, do qual se extraem as seguintes conclusões:

2.1. O Ministério da Saúde (MS) não estruturou adequado processo com vistas a quantificar e monitorar os benefícios almejados com a execução do Contrato 59/2018;

2.2. Não houve apuração dos indicadores de atividade, de performance e Acordo de Nível de Serviço em desatendimento ao previsto no Apêndice VI do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, o que comprometeu a possibilidade de atestar 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

2.3. A metodologia adotada pelo MS para aceitação de propostas e critério de julgamento no Pregão Eletrônico 42/2017, a partir da obtenção do valor médio do transporte, a qual resultou nos índices “Final Aéreo” e “Final Rodoviário”, e serviu de referência para a definição do valor previsto no Contrato 59/2018, não reflete, na prática, os preços dos modais utilizados, tendo sido observadas variações expressivas entre os valores médios dos índices e os valores efetivamente realizados.

3. Na sequência, após a então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), atual Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações, ter constatado conclusivamente que a contratada descumpriu o previsto nos subitens 7.5. e 7.14.12.4.11 do Termo de Referência do PE 42/2017 ao não disponibilizar ao Ministério da Saúde acesso aos **softwares** de gestão de armazéns WMS – **Warehouse Management System** e de gerenciamento de transporte TMS – **Transportation Management System**, que seria condição determinante para se realizar adequadamente a gestão e fiscalização contratual, autorizei, por meio do Despacho de peça 155, a promoção das audiências, diligências e oitivas consignadas no item 56 da instrução de peça 151 da referida unidade técnica especializada.

4. Neste momento processual, apreciam-se as respostas às referidas audiências, diligência e manifestação do MS quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados nestes autos e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU, bem como os argumentos apresentados nas sustentações orais realizadas por causídico representando o responsável Alex Lial Marinho e pelo responsável Ridauto Lúcio Fernandes, em seu próprio nome, que também apresentou memorial.

5. Apesar de devidamente notificado da audiência (peça 189), o responsável Roberto Ferreira Dias, Diretor do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (MS) no período de 8/1/2019 a 26/9/2021, não apresentou razões de justificativa, motivo pelo qual deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

6. Os responsáveis Tiago Pontes Queiroz, Henrique da Cunha Mayrinck, Fabiane Karwowski, Alex Lial Marinho e Katiane Rodrigues Torres, após terem sido regularmente ouvidos em audiência (aviso de recebimento às peças 164, 185, 186, 175 e 176, respectivamente), apresentaram suas razões de justificativa às peças 180, 209, 195, 208 e 207, respectivamente.

7. Após analisar os argumentos apresentados pelos mencionados responsáveis em resposta às audiências realizadas por esta Corte de Contas, consoante itens 13-54 (Tiago), 55-98 (Henrique), 99-127 (Fabiane), 128-204 (Alex) e 205-216 (Katiane) da instrução da AudContratações de peça 212, reproduzida no relatório precedente, a unidade especializada propõe:

7.1. Rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Tiago Pontes Queiroz Diretor do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (DLOG/SE/MS) no período de 8/5/2018 a 8/1/2019, e Henrique da Cunha Mayrinck, Coordenador da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 e de Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGAD), que posteriormente passou a ser denominada de Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG), do Departamento de Logística em Saúde do MS (DLOG/SE/MS), unidade gestora do referido contrato, no período de 31/8/2018 a 20/3/2020, com a consequente cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, devendo ser consideradas como circunstâncias agravantes o fato de o Sr. Tiago Pontes Queiroz ser o signatário do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017 e o Sr. Henrique da Cunha Mayrinck haver elaborado o Termo de Referência – Anexo I do referido Edital.

7.2. Rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela responsável Fabiane Karwowski, Coordenadora da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 e de Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGAD), que posteriormente passou a ser denominada de Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG), do Departamento de Logística em Saúde do MS (DLOG/SE/MS), unidade gestora do citado contrato, no período de 20/3/2020 a 13/8/2020, em face das irregularidades que motivaram sua chamada em audiência. Todavia, tendo em vista as dificuldades por ela enfrentadas ao assumir atribuições de gestão e fiscalização do Contrato 59/2018, estando este em andamento e com fragilidades que tiveram origem nos processos de planejamento da licitação e de escolha do fornecedor, para os quais essa responsável não concorreu, e considerando a atitude resoluta por ela assumida enquanto esteve à frente da CGLOG de recusar o pagamento por serviços não comprovados em valores exorbitantes, relativos ao item de serviço 2.7, considera-se que tal circunstância atenuante constitui fator determinante para a não aplicação de qualquer sanção à responsável.

7.3. Rejeitar as razões de justificativa de Alex Lial Marinho, Coordenador da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 e de Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGAD), que posteriormente passou a ser denominada de Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG), do Departamento de Logística em Saúde do MS (DLOG/SE/MS), unidade gestora do citado contrato, no período de 13/8/2020 a 11/8/2021, com a consequente cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Para fins de dosimetria da multa, deve ser considerada: i) como circunstância agravante o fato de diversas diligências não terem sido atendidas de forma satisfatória ao longo do período de gestão do Sr. Alex; e ii) como fator atenuante o fato desse gestor ter reorganizado as atividades de fiscalização do contrato e a posterior atuação de um processo específico de fiscalização, o que até então não havia.

7.4. Acolher as justificativas de Katiane Rodrigues Torres, Coordenadora da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 e de Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGAD), que posteriormente passou a ser denominada de Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG), do Departamento de Logística em Saúde do MS (DLOG/SE/MS), unidade gestora do citado contrato, a partir de 11/8/2021, pois tal responsável foi a única gestora à frente da CGLOG que: i) adotou medidas concretas em face ao descumprimento das obrigações assumidas pela contratada relativas à disponibilidade dos **softwares** WMS e TMS, e ii) agiu em conformidade com as atribuições de gestão e fiscalização do Contrato 59/2018, mesmo não havendo participado dos processos de planejamento da licitação e de escolha do fornecedor e de estar, ao longo do período de sua gestão, na condição de substituta eventual na

Coordenação-Geral da CGLOG. Ademais, tal gestora não detinha autoridade para aplicar sanções contratuais, atribuição que pertence ao diretor do DLOG, a quem se encontrava subordinada.

7.5. Considerar revel o responsável Roberto Ferreira Dias, Diretor do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (MS) no período de 8/1/2019 a 26/9/2021, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, devendo ser considerado como fator agravante o fato desse gestor ter exercido a função de diretor do DLOG em caráter de titularidade, havendo permanecido omissos em face do reiterado descumprimento pela contratada das disposições contratuais, especialmente quanto a não disponibilização de acesso aos **softwares** WMS e TMS, supostamente utilizados pela Voetur/VTCLLOG.

8. Estando os autos em meu Gabinete, o responsável Ridauto Lúcio Fernandes, Diretor do Departamento de Logística em Saúde do MS (DLOG/SE/MS) no período de 6/7/2021 a 31/12/2022, solicitou, por meio do expediente de peça 216, em caráter excepcional, prorrogação do prazo originalmente concedido no Ofício 3185/2023-TCU/Seproc (peça 173) para apresentação de razões de justificativa em resposta à audiência que lhe foi dirigida.

9. Em homenagem aos princípios da ampla defesa, do contraditório e da busca da verdade material, deferi o pedido de prorrogação de prazo em apreço e determinei a remessa dos presentes autos à unidade técnica especializada para ciência ao responsável e prosseguimento da instrução processual, nos termos do Despacho de peça 217.

10. Em atendimento ao mencionado comando, a AudContratações analisou as razões de justificativa apresentadas pelo responsável Ridauto Lúcio Fernandes, consoante itens 16 a 217 da instrução de peça 222, transcrita no relatório precedente, e propôs rejeitar suas justificativas, com a consequente cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

11. Quanto às declarações apresentadas pela empresa Voetur/VTCLLOG, emitidas pelas empresas Nucci Produções Ltda. e Tucat Serviços de Informática Ltda. – ME, para fins de entrega de documentos solicitados no item 11.2 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, a AudContratações propõe a autuação de processo apartado, na forma de representação de iniciativa da unidade técnica, com a finalidade de examinar a regularidade das declarações, visto que tais declarações, destinadas a comprovar a aquisição pela licitante de direitos de uso de **softwares** TMS (**Transportation Management System**) e WMS (**Warehouse Management System**) contêm elementos fictícios, configurando, em tese, possível cometimento de fraude documental, sendo a autuação do processo requerida para prosseguimento da apuração do cometimento de possíveis irregularidades e a possível declaração de inidoneidade das empresas envolvidas.

12. No tocante aos itens constantes da diligência (peça 165), a análise da documentação apresentada pelo Ministério da Saúde (peça 204) resultou nas seguintes propostas:

12.1. Dar ciência ao MS que a Portaria GM/MS 78/2006 está em desconformidade com os normativos expedidos pelo órgão central do Sistema SISG, a exemplo dos artigos 39 a 50 da Instrução Normativa - Seges/MP 5/2017, que tratam da gestão e fiscalização de contratos, uma vez que a mencionada portaria não estabelece as atribuições e responsabilidades individuais dos agentes públicos responsáveis pela gestão e fiscalização contratual, o que atrai a responsabilidade da alta administração do órgão, na figura dos dirigentes das Secretarias e das unidades gestoras de contratos, sobre irregularidades e eventuais danos ao erário que vierem a ser constatados.

12.2. Autuar processo apartado, na forma de Representação de iniciativa da AudContratações, tendo por objeto esclarecer as razões para a reversão das glosas aplicadas no Contrato 59/2018 com posterior pagamento à contratada e porque não teria havido apreciação conclusiva de procedimentos de aplicação de sanções contratuais à empresa Voetur/VTCLLOG.

13. Em relação à manifestação do MS quanto à possibilidade de construção participativa de deliberações desta Corte de Contas, a conclusão da AudContratações, em face da não indicação pelo órgão de possíveis ações que poderia adotar com a finalidade de elevar sua governança organizacional a níveis mínimos aceitáveis, notadamente no que tange aos contratos administrativos, foi no sentido de

que o órgão optou pela assunção deliberada de risco por parte da alta administração, razão pela qual se considera suficiente, por ora, a proposta de ciência já indicada no item 12.1 deste Voto.

14. Ao se pronunciar nos autos (peça 214), o Auditor-Chefe da AudContratações manifestou-se de acordo com a proposta do auditor da unidade especializada, sem prejuízo de determinar o envio dos autos inicialmente à Seproc, para autuação das representações indicadas no item 264.12 da proposta de encaminhamento da instrução à peça 212, sintetizadas nas propostas constantes dos itens 11 e 12.2 deste Voto.

15. Feita essa contextualização, passo a decidir.

16. Quanto ao mérito dos presentes autos, verifico que a AudContratações abordou, com bastante propriedade em suas minudentes instruções de peças 212 e 222 e no pronunciamento de peça 214, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir no que não colidir com as considerações que faço neste Voto, todas as questões necessárias ao deslinde do feito, exaurindo a análise da matéria.

17. Sendo assim, sem prejuízo de comentários sobre pontos que entendo pertinentes, acolho, exceto quanto à aplicação de multa aos gestores do Ministério da Saúde ouvidos em audiência nestes autos, a proposta do auditor da unidade técnica constante da instrução de peça 222, anuída pelo corpo dirigente dessa especializada (peças 223 e 224).

18. De início, importante esclarecer que a chamada em audiência decorre da suposta omissão dos responsáveis em face do descumprimento pela empresa contratada, VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG, de obrigações estabelecidas no Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, no curso de execução no Contrato 59/2018, que consistiam, em síntese, na obrigação de disponibilizar acesso ao Ministério da Saúde, ente contratante, aos **softwares** de gestão de armazéns WMS – Warehouse Management System e de gerenciamento de transporte TMS – **Transportation Management System**, que deveriam ter sido previamente validados pelo aludido ministério, antes do início da execução contratual.

19. Os responsáveis Tiago Pontes Queiroz, Roberto Ferreira Dias e Ridauto Lúcio Fernandes, na condição de Diretores do Departamento de Logística em Saúde (DLOG) foram ouvidos em audiência pela omissão quanto à exigência de cumprimento dos subitens 7.5.2. e 7.5.2.1. (obrigação de a empresa contratada fornecer ao MS acesso pleno ao **software** para gerenciamento de armazéns), 7.14.12.4.11.3 e 7.14.12.4.11.3.1. (obrigação de a empresa contratada fornecer ao MS acesso pleno ao **software** de gerenciamento de transporte) e 7.5.3., 11.2.22. e 7.14.12.4.11.4. (validação dos mencionados **softwares** pelo órgão contratante), todos do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017.

20. Tanto o Decreto 8.901/2016 como o Decreto 9.795/2019, que vigorou até 20/6/2022, estabeleceram, no art. 8º, que compete ao Departamento de Logística em Saúde:

“I - planejar o processo de logística integrada de insumos estratégicos para a saúde;

II - planejar, coordenar, orientar e avaliar as atividades de compra de bens e de contratação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde;

III - acompanhar e avaliar a elaboração dos contratos e dos aditivos referentes ao fornecimento de bens e à prestação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde;

IV - planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde;

V - planejar, coordenar, orientar e avaliar os processos de orçamento, finanças e contabilidade das compras de bens e das contratações de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde;

e
VI - desenvolver as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil, no âmbito do Ministério da Saúde, relativas aos créditos sob sua gestão.”

21. De fato, havia clara definição de atribuições do DLOG, estabelecidas pelos aludidos decretos, restando evidente que gerir as contratações de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde, particularmente quanto à armazenagem e transporte para distribuição desses insumos, era e continua sendo atribuição do DLOG.

22. O Departamento de Logística em Saúde foi a unidade demandante da contratação, por meio da Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição (CGAD/DLOG/SE/MS), subunidade subordinada a esse departamento, e responsável pela elaboração e aprovação das condições estabelecidas no Termo de Referência do PE 42/2017, parte integrante do Contrato 59/2018.

23. Dentre essas condições elaboradas no âmbito do próprio DLOG, estão as que foram objeto da audiência dos responsáveis Tiago Pontes Queiroz (signatário do Edital do PE 42/2017), Roberto Ferreira Dias e Ridauto Lúcio Fernandes, e que estabeleciam, em síntese, que a contratada deveria comprovar possuir **softwares** de gerenciamento de armazém (WMS) e de gerenciamento de transportes (TMS), os quais deveriam permitir acesso e interoperabilidade com sistemas do MS e ser previamente validados pelo órgão *“para garantir que os controles e registros são realizados corretamente e que o processamento dos dados cumpre com especificações pré-determinadas pelas legislações vigentes”*.

24. Era de se esperar que o DLOG obtivesse *“acesso à tecnologia de gestão integrada de toda a operação logística”*, conforme previsto no Termo de Referência do PE 42/2017, cabendo ao *“único operador logístico”* contratado (Voetur/VTCLLOG) o compartilhamento de *“todas as informações de cada etapa”* e a execução da *“gestão dos estoques por meio de sistema de gerenciamento de armazéns informatizado”*, constituindo obrigação da contratada *“possuir **software** para gerenciamento de armazéns, o qual deverá garantir a rastreabilidade e acuracidade de todas as atividades”*, ao qual deveria disponibilizar acesso para consulta *“por meio da internet, para o acompanhamento e controle das operações realizadas, incluindo a impressão de relatórios”*, de modo a permitir ao DLOG, unidade demandante da contratação: *“... a visualização de dados relativos ao recebimento (nota fiscal, fornecedor, data de recebimento, produtos recebidos, lotes recebidos e quantidades), controle de armazenagem (contendo dados relativos à quantidade, lotes, validade, número de posições de paletes ocupadas, status dos produtos), separação e embalagem (monitoramento de performance de romaneio) e expedição (visualização dos status da operação e emissão de Nota de Despacho eletrônica, destinatário, produtos expedidos, lotes expedidos e quantidades, além de outras informações que a CONTRATANTE julgar necessárias);”* (Termo de Referência – peça 72, p. 22-23).

25. Nesse ponto, com vistas a melhor compreensão da matéria em análise, transcrevo, a seguir, trechos do Termo de Referência do PE 42/2017 (peça 72, p. 6, 8-9, 11, 22 e 62) (grifos acrescidos):

“O Departamento de Logística em Saúde – DLOG/SE/MS vislumbra a real necessidade de mudança do modelo atual de gestão dos suprimentos, possibilitando maior economia e controle dos gastos, por meio da gestão integrada dos processos que compõem toda a cadeia de abastecimento, como fruto da modernização eficiente e econômica na gestão da “coisa pública”, neste caso ICS – Insumos Críticos de Saúde, que abastecem a rede pública de saúde.

*Assim, o objetivo é contratar uma empresa especializada que, além de executar os serviços operacionais de logística, ofereça ferramentas modernas e eficazes, **capazes de subsidiar o Ministério da Saúde com elementos e informações precisos e ágeis no intuito de assessorar este órgão ministerial na gestão de todos os processos inerentes à cadeia de suprimentos.***

*(...) 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, infraestruturas 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;**

(...) A logística integrada, como o nome diz, obtém suas vantagens em termos de eficiência, controle e redução de custos exatamente por que permite que as operações de armazenagem, transporte e distribuição ocorram sob a coordenação de um único operador logístico, que passa, assim, a gerenciar toda a cadeia de distribuição, ganhando escala em operações, **compartilhando todas as informações de cada etapa**, adequando à rede logística (linhas de transporte e localização de armazéns) à medida que surgem ganhos de eficiência (curva de aprendizagem do processo operacional), como por exemplo, melhor programação das operações de pátio (recebimento e expedição de carga), agendamento programado de atracação de caminhões, maior giro de estoque com o menor nível de transporte, otimização da ovação da carga nos caminhões (mais caminhões FTL e menos LTL) e menor uso de mão de obra em movimentação interna de carga.

(...) 7.5.1 A **CONTRATADA** deverá possuir software para gerenciamento de armazéns, o qual deverá garantir a rastreabilidade e acuracidade de todas as atividades descritas neste Termo de Referência e ser passível de interoperabilidade com os sistemas designados pela **CONTRATANTE**, nos termos dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – Eping, envolvendo padrões abertos (não-proprietários) de Interconexão (webservices), Segurança (firewall), Meios de Acesso (Internet), Organização e Intercâmbio de Informações (formato livre de arquivos: txt, xml e pdf).

(...) 7.14.12.4.11.1 A **CONTRATADA** deverá possuir Sistema de Gerenciamento de Transportes – TMS (“Transportation Management System”), o qual deverá garantir a rastreabilidade e acuracidade de todas as atividades descritas neste Termo de Referência, e ser passível de integração com os sistemas designados pela **CONTRATANTE** ou ainda de ser utilizado pela **CONTRATANTE**, por meio da internet.”

26. Dessa forma, constituía obrigação da contratada disponibilizar acesso pleno não apenas ao **software** TMS, mas também ao **software** WMS, que permitissem consultas por meio da internet, mesmo porque as informações por eles geradas e os bancos de dados existentes são de propriedade do Ministério da Saúde, conforme estabelecido nas seguintes disposições contratuais (peça 72, p. 22-24 e p. 62-64):

“Em relação ao WMS (7.5):

7.5.4 **Toda informação obtida por meio dessa contratação, de natureza técnica, operacional, comercial, dos sistemas de gerenciamento de armazém, logística, documentos, contrato, papéis, estudos, pareceres, inventários, pesquisas ou de qualquer outro dado são considerados confidenciais, e de propriedade do Ministério da Saúde, ficando proibida a sua utilização ou divulgação em atividades que não se relacionem com a própria contratação, salvo autorização expressa da CONTRATANTE;**

7.5.5 **A CONTRATADA deverá fornecer à CONTRATANTE, quando solicitado, as bases de dados e congêneres que contenham as informações referentes ao contrato em formatos abertos (txt, csv, pdf) por meio de webservices ou servidores ftp, garantindo a segurança e a integridade dos dados;**

7.5.5.1 A CONTRATADA, ao término do contrato, **deverá fornecer** à CONTRATANTE o banco de dados, bases de dados e congêneres que contenham as informações referentes ao contrato.

(...)

7.5.7.2 A CONTRATADA deverá garantir a integração entre os seus sistemas e a tecnológica [sic] disponibilizada pela CONTRATANTE **a forma de integração deverá ser via web service.**

(...) **Em relação ao TMS (7.14.12.4.11):**

7.14.12.4.11.5: **Toda informação obtida por meio dessa contratação, de natureza técnica, operacional, comercial, dos sistemas de gerenciamento de transportes, documentos, contrato, papéis, estudos, pareceres, inventários, pesquisas ou de qualquer outro dado são considerados confidenciais e de propriedade do Ministério da Saúde, ficando proibida a sua utilização ou divulgação em atividades que não se relacionem com a própria contratação, salvo autorização expressa da CONTRATANTE;**

(...) 7.14.12.4.11.6 **A CONTRATADA deverá fornecer à CONTRATANTE quando solicitado o banco de dados, bases de dados e congêneres que contenham as informações referentes ao contrato.**

7.14.12.4.11.6.1 A CONTRATADA, ao término do contrato, **deverá fornecer** à CONTRATANTE o banco de dados, bases de dados e congêneres que contenham as informações referentes ao contrato.

(...) 7.14.12.4.11.8 A CONTRATADA deverá possuir sistema de rastreamento via satélite dos veículos permitindo a localização geográfica em tempo real do veículo, assim como o bloqueio e travamento das portas.

7.14.12.4.11.9 **Somente terá acesso ao portal de consulta ou sistema da CONTRATADA, as pessoas autorizadas pela CONTRATANTE.”**

27. Ademais, a não disponibilização de acesso direto aos **softwares** WMS e ao TMS inviabilizou não somente a apuração dos indicadores de atividade, de performance e Acordo de Nível de Serviço, em desatendimento ao previsto no Apêndice VI do Termo de Referência do PE 42/2017 (peça 72, p. 135-138), mas constituiu fator determinante para inviabilizar uma efetiva gestão das operações logísticas pelo DLOG, que, ao final, entregou à contratada o total controle sobre a “logística integrada”, omitindo-se da obrigação de coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde.

28. Conforme bem destacou a unidade técnica especializada, ao optar pela terceirização, o DLOG, unidade demandante da contratação, indicou no Termo de Referência (peça 72, p. 3) que a “logística integrada”, que abrange a armazenagem, transporte e distribuição, sob responsabilidade de execução por uma única empresa, visava possibilitar maior controle do fluxo dos insumos para a saúde, ganhos de produtividade, redução de custos e maior controle sobre o contrato, tendo como benefícios esperados da contratação, entre outros, o de “dotar o Ministério da Saúde de melhores ferramentas de planejamento, controle e gestão” e “Acesso à tecnologia de gestão integrada de toda a operação logística” (peça 72, p. 8-9).

29. Oportuno destacar que a inegável fragilidade do órgão em relação à governança das contratações não constitui, por si só, justificativa para a acomodação dos gestores frente a situações de inexecução contratual passíveis de sancionamento pela contratante, pois não há razoabilidade na aceitação passiva e atuação partícipe em procedimentos protelatórios intermináveis, dado que a Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos (art. 48 da Lei 9.784/1999).

30. Assim, aparentemente, não se justificaria a omissão dos responsáveis quanto à obrigação de exigir da contratada o cumprimento de obrigações contratuais existentes que vinham sendo descumpridas desde o início da contratação, quais sejam, conceder ao Ministério da Saúde acesso pleno aos **softwares** WMS e TMS. De fato, a validação desses **softwares** só seria possível após a contratada conceder acessos aos referidos sistemas, pois não é possível validar qualquer coisa de que não se tenha conhecimento e a qual não se teve acesso.

31. Quanto às alegações relacionadas à disponibilização pela contratada de portal eletrônico na internet para consultas e visualizações de dados (**Power BI**), sem a necessidade de acesso direto aos **softwares** logísticos, entendo, em linha com a AudContratações, que tal portal de consultas não substitui nem dispensa a contratada da obrigação de comprovar que possuía **softwares** de gerenciamento de armazém (WMS) e de gerenciamento de transportes (TMS) e que estes atendiam às exigências do ente contratante.

32. Se esse “portal” fosse plenamente capaz de suprir o acesso às informações necessárias à gestão da “logística integrada” sem o devido acesso aos mencionados **softwares**, contrariando o que se encontra expressamente disposto nos termos da contratação, não teria a CGLOG/DLOG afirmado, na Nota Técnica nº 1/2022-CGLOG/DLOG/SE/MS, documento assinado pela Sr. Katiane Rodrigues Torres, Coordenadora-Geral Substituta de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, e endossado pelo Sr. Ridauto Lúcio Fernandes, Diretor do Departamento de Logística, que não dispunha de meios para aferir os indicadores de desempenho, pois as informações disponibilizadas no “portal” estavam constantemente sujeitas a “*atualizações/inserções manuais*” realizadas pela contratada (peça 119, p. 7), o que não garantia a integridade dos dados.

33. Dessa forma, rejeito as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Tiago Pontes Queiroz e Ridauto Lúcio Fernandes.

34. Contudo, ao verificar inconsistências entre as condições que foram objeto da audiência dos responsáveis Tiago Pontes Queiroz, Roberto Ferreira Dias e Ridauto Lúcio Fernandes, a seguir descritas, aliada às circunstâncias decorrentes das dificuldades no exercício diário de funções administrativas em tempos da Pandemia do Covid 19, exceto quanto ao primeiro responsável, pois sua gestão foi anterior à pandemia, entendo que tais fatores devem ser considerados atenuantes de suas condutas, motivo pelo qual considero de extremo rigor a aplicação de multa aos referidos gestores.

34.1. Diferença de redação entre as exigências ligadas ao **softwares** de gerenciamento de armazém (WMS) e de gerenciamento de transportes (TMS), sendo que: i) o primeiro (WMS) não fala em obrigatoriedade de conceder acesso direto, **on line**, ao MS (subitens 7.5.1; 7.5.2; 7.5.3; 7.5.5 do termo de referência), falando apenas que deverá ser interoperante com sistemas da contratante; ii) o segundo (TMS) estabelece que poderá ser usado diretamente pela contratante, via internet (**on line**), como forma alternativa a uma integração com os sistemas da contratante (subitens 7.14.12.5.11.1 a 7.14.12.5.11.3 do termo de referência); e iii); as informações originadas nos dois **softwares** deverão ser disponibilizadas no portal de consulta, por meio da internet;

34.2. A atividade de validação, inclusive quando ligada a sistemas computadorizados, seria de responsabilidade da contratada (VTCLog), nos termos do item 6 do termo de referência (Qualificação e Validação);

34.3. A avaliação por parte dos fiscais do contrato deverá ser mensal, consoante Apêndice V – Guia de avaliação para atividade do fiscal do contrato (“*Após a avaliação inicial com os prazos indicados, os itens deverão ser avaliados mensalmente pelo fiscal do contrato*”). Os itens a serem avaliados (subitens 7.5.1 e 7.5.2) dizem respeito apenas ao **software** WMS e ao portal, conforme item 9 do referido apêndice.

35. No tocante ao responsável Roberto Ferreira Dias, uma vez que as atenuantes acima também podem ser consideradas em seu favor, deixo, excepcionalmente, de aplicar a multa legal ao referido gestor.

36. No caso específico do responsável Ridauto Lúcio Fernandes, a Nota Técnica nº 29/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS evidencia que a gestora do contrato e seus fiscais concordavam que nos anos de 2018 a 2020 não foram aplicadas glosas e penalidades VTC Log, o que só passou a ocorrer a partir de julho de 2021, com a gestão do referido diretor do DLOG, que inclusive solucionou processos pendentes (inciso IV do item 2.4 da referida nota técnica).

37. Ainda em relação ao aludido diretor, consoante item 3.1.2 da Nota Técnica nº 29/2021, existia, até aquele momento, o entendimento que ceder acesso **on line** aos sistemas WMS e TMS não

seria obrigação da contratada. A referida nota deixa claro que seria necessário que alguma forma de disponibilização **on line** de dados fosse inserida no Contrato 59/2018.

38. Os responsáveis Henrique da Cunha Mayrinck, Alex Lial Marinho, Fabiane Karwowski e Katiane Rodrigues Torres, na condição de Coordenadores da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018, foram ouvidos em audiência pela omissão quanto à exigência de cumprimento dos subitens 7.5.2. e 7.5.2.1. (obrigação de a empresa contratada fornecer ao Ministério da Saúde acesso pleno ao **software** para gerenciamento de armazéns) e subitens 7.5.3. e 11.2.22. (validação do referido **software** pelo órgão contratante), todos do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017.

39. Esses mesmos responsáveis, na condição de Coordenador da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 e de coordenador-geral da Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGAD), que posteriormente passou a ser denominada de Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG/DLOG/SE/MS), unidade gestora do Contrato 59/2018, também foram ouvidos em audiência pela omissão quanto à exigência de cumprimento dos subitens 7.14.12.4.11.3., 7.14.12.4.11.3.1. (obrigação de a empresa contratada fornecer ao Ministério da Saúde acesso pleno ao **software** para gerenciamento de transporte) e 7.14.12.4.11.4. (validação do citado **software** pelo órgão contratante), todos do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017.

40. Inicialmente, cabe ressaltar que a unidade demandante da contratação em exame foi o Departamento de Logística em Saúde (DLOG), por meio da Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição (CGAD/DLOG/SE/MS), subunidade subordinada ao DLOG, conforme registrado na página inicial do Termo de Referência, Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017 (peça 72).

41. As razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Henrique da Cunha Mayrinck não justificariam sua omissão quanto às exigências constantes do Termo de Referência do PE 42/2017 que foram objeto de sua audiência. Não há indicação que o mencionado responsável tenha, quando do início da operação pela empresa Voetur/VTCLLOG, efetuado qualquer verificação que a referida empresa detinha, de fato, a propriedade ou direitos de utilização de **softwares** WMS e TMS e que esses, caso existentes, atendiam às especificações constantes do referido termo.

42. Ao responder à solicitação do pregoeiro para que procedesse uma análise criteriosa nos documentos apresentados com emissão de posicionamento objetivo se a empresa então classificada em primeiro lugar no certame (Voetur/VTCLLOG) atendia tecnicamente ao que foi solicitado por meio do Termo de Referência, incluindo também a avaliação das planilhas apresentadas (peça 211, p. 25), o Sr. Henrique da Cunha Mayrinck, na condição de Coordenador-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para Saúde – CGAD/DLOG, proferiu despacho (peça 211, p. 26), ao qual anexou a Nota Técnica 12/2018-CGAD/DLOG/SE/MS 3002269 (peça 211, p. 27-29).

43. Nessa nota técnica, o referido responsável informa:

Quanto a Declaração de utilização de solução de gestão de logística

A empresa Declarou a utilização de Solução de Gestão de Logística, juntando (desnecessariamente) a Declarações dos fornecedores da referida solução.

Conclui-se que a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., apresentou toda a documentação técnica, exigida para esta fase do certame, tempestivamente e em plena conformidade com o Edital e seus anexos – neste caso item 11.1 e 11.1.2 [11.1.2 Declarar a utilização de solução de gestão de logística validada para controle da operação do armazém] do Termo de Referência – estando, neste quesito, habilitada à execução dos serviços licitados.

44. No tocante às declarações emitidas pelo fornecedor de tecnologias de sistema de gerenciamento – TMS e WMS –, objeto de representação da AudContratações com vista a apurar possível cometimento de fraude documental, a simples apresentação das declarações previstas nos subitens 11.2.21 (11.2.21 Declaração emitida pelo fornecedor de Tecnologia de Sistema de Gerenciamento de Transportes – TMS informando que é contratado pela empresa licitante;) e 11.2.22 (11.2.22 Declaração emitida pelo fornecedor de Tecnologia Validada de Sistema de Gerenciamento de Armazém – WMS informando que é contratado pela empresa licitante;) do Termo de Referência do PE 42/2017 não assegurariam ao Ministério da Saúde que os serviços seriam executados, desde o

início do Contrato 59/2018, com a disponibilidade dos mencionados **softwares**, os quais deveriam permitir interoperabilidade com sistemas do MS e oferecer todas as funcionalidades requeridas no aludido termo, pois, não bastaria a empresa contratada apenas declarar que os possuía, cabendo ao DLOG, na condição de unidade demandante da contratação e encarregada de planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo MS, confirmar a existência e disponibilidade desses **softwares**, verificar se eles ofereciam todas as funcionalidades requeridas e se permitiam interoperabilidade com sistemas do órgão, além da concessão de perfis de acesso compatíveis para os agentes do ente contratante, de modo a validar esses sistemas de gerenciamento, conforme estabelecido pelo Termo de Referência e, só então, autorizar o início da execução dos serviços.

45. De fato, contrariando as disposições do Termo de Referência do PE 42/2017, a validação dos sistemas de gerenciamento não ocorreu.

46. Também não justificaria sua omissão a alegação de que teve acesso ao Portal Eletrônico disponibilizado pela contratada, que serviria para “*imputarmos pedidos e acompanhar os recebimentos no estoque*”, pois os termos do edital do PE 42/2017, elaborado pelo próprio Sr. Henrique da Cunha Mayrinck (peças 209, p. 3, e 211, p. 3-4), estabeleciam ser obrigação da contratada possuir e disponibilizar acesso a **softwares** de gerenciamento de armazém e de transporte, que não se confundem com a mera apresentação de um portal na internet, pois não teriam por única função “*imputarmos pedidos e acompanhar os recebimentos no estoque*”, conforme detalhamento transcrito no parágrafo 49 da instrução de peça 212 e análise constante no item 32 deste Voto.

47. Assim, rejeito as razões de justificativa apresentadas pelo responsável Henrique da Cunha Mayrinck. Quanto à aplicação da multa, utilizando os mesmos atenuantes constantes do item 34 deste Voto, deixo, excepcionalmente, de aplicar a multa legal ao referido gestor.

48. As razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Alex Lial Marinho também não justificariam sua omissão quanto às exigências constantes do Termo de Referência do PE 42/2017 que foram objeto de sua audiência.

49. Não socorrem esse responsável a alegação de que realizava “*reuniões quase que diárias*” com os fiscais do Contrato 59/2018, pois, de fato, tais reuniões não parecem ter produzido qualquer efeito para impedir a realização de substanciais pagamentos indevidos à contratada e buscar a recuperação desses valores, o que somente passou a ocorrer ante a iminente instalação da CPI da Pandemia pelo Senado Federal, que tinha como finalidade, entre outras, apurar as possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos e outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos.

50. Consoante quadro elaborado pela AudContratações (item 161 da instrução de peça 212, reproduzida no relatório precedente), verifica-se uma inegável correlação da aparente intensificação das ações de fiscalização sobre os pagamentos relativos ao Contrato 59/2018 com a iminente instalação da CPI da Pandemia, ou seja, as glosas decorrentes de pagamentos indevidos realizados à Voetur/VTCLLOG efetuadas pelo responsável somente surgiram ante a iminente instalação da referida CPI.

51. A alegação de que se estaria diante de “*novo entendimento sobre o software e os indicadores de desempenho expostos pelos auditores do TCU*” também não merece acolhida. Conforme já amplamente exposto neste Voto e no Relatório que o fundamenta, o Termo de Referência do PE 42/2017 exigia a utilização de dois **softwares** de gerenciamento, WMS e TMS, e não apenas um, aos quais deveria ser assegurado pleno acesso ao Ministério da Saúde. Trata-se de obrigações especificadas no referido termo, não sendo fruto de qualquer “*entendimento*” elaborado a posteriori por Auditores do TCU. De igual modo, o Termo de Referência estabeleceu indicadores de desempenho e Acordo de Nível de Serviço, que jamais foram apurados em razão de o MS não dispor de informações suficientes sobre as operações executadas pela contratada.

52. Conforme bem colocado pela unidade técnica especializada, o que se requereu em diversas diligências desta Corte de Contas não atendidas de forma satisfatória ao longo do período de gestão do

Sr. Alex Lial Marinho foi a apresentação de informações a respeito da estruturação de adequado processo pelo Ministério da Saúde com vistas a (i) 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, de modo a dar cumprimento à deliberação contida no item 9.4 do Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário, de 18/9/2019, de minha relatoria, que deu origem a este processo de Acompanhamento.

53. Oportuno destacar que tal deliberação jamais foi cumprida e que a referida estruturação não fora realizada pelo fato de o MS não dispor de informações adequadas e suficientes sobre a execução das operações, conforme constatado na instrução lançada à peça 151, fragilidade para a qual concorreu de forma determinante a indisponibilidade de acesso aos sistemas WMS e TMS, caso esses, de fato, existam e tenham sido utilizados pela contratada.

54. Dessa forma, rejeito as razões de justificativa apresentadas pelo responsável Alex Lial Marinho. Quanto à aplicação da multa, utilizando os mesmos atenuantes constantes do item 34 deste Voto, somado ao fato desse gestor ter reorganizado as atividades de fiscalização do Contrato 59/2018 e a posterior autuação de um processo específico de fiscalização, deixo, excepcionalmente, de aplicar a multa legal ao referido gestor.

55. Em relação à responsável Fabiane Karwowski, não merecem acolhida as alegações relacionadas ao desconhecimento dos termos estabelecidos na contratação e à disponibilização de acesso a consultas e visualizações de dados por meio de um portal eletrônico.

56. Uma vez que o Edital é considerado a “lei da licitação”, dado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, não se pode descumpri-lo alegando seu desconhecimento, conforme princípio que se encontra positivado na LINDB: “*Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece*”.

57. Quanto ao portal eletrônico, a existência desse portal não substitui nem dispensa a contratada da obrigação de comprovar que possuía **softwares** de gerenciamento de armazém (WMS) e de gerenciamento de transportes (TMS) e que estes atendiam às demais exigências do ente contratante.

58. Nada obstante, as dificuldades enfrentadas pela Sra. Fabiane Karwowski ao assumir atribuições de gestão e fiscalização do Contrato 59/2018 (contrato em andamento e com fragilidades que tiveram origem nos processos de planejamento da licitação e de escolha do fornecedor, para os quais ela não concorreu), e **principalmente sua atitude resoluta enquanto esteve à frente da CGLOG de recusar o pagamento por serviços não comprovados em valores exorbitantes**, relativos ao item de serviço 2.7, são circunstâncias atenuantes e constituem fatores determinantes para a não aplicação de qualquer sanção à responsável em relação às irregularidades que motivaram sua chamada em audiência nestes autos.

59. Dessa forma, rejeito as razões de justificativa apresentadas pela responsável Fabiane Karwowski em face das irregularidades que motivaram sua chamada em audiência, deixando, excepcionalmente, de lhe aplicar a multa legal, considerando as circunstâncias atenuantes de sua conduta, em sintonia com o princípio administrativo da proporcionalidade, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo Tribunal.

60. Por fim, acolho as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Katiane Rodrigues Torres, pois: i) os elementos comprobatórios indicados pela responsável foram confirmados em exame de 76 processos administrativos do órgão, cujo acesso foi disponibilizado aos Auditores deste Tribunal; ii) a responsável foi, de fato, a única gestora à frente da CGLOG que adotou medidas concretas em face ao descumprimento das obrigações assumidas pela contratada relativas à disponibilidade dos **softwares** WMS e TMS; iii) apesar de a responsável não haver participado dos processos de planejamento da licitação e de escolha do fornecedor e de estar, ao longo do período de sua gestão na condição de substituta eventual na Coordenação-Geral da CGLOG, isso não a impediu de agir em conformidade com as atribuições de gestão e fiscalização do Contrato 59/2018; iv) a responsável não detinha

autoridade para aplicar sanções contratuais, atribuição que pertence ao diretor do DLOG, a quem se encontrava subordinada.

61. No tocante às questões objeto de diligência junto Ministério da Saúde, a AudContratações analisou adequadamente todos os assuntos necessários ao esclarecimento do feito, esgotando o exame da matéria.

62. Sendo assim, em relação à questão do andamento dos trabalhos de atualização da norma interna relativa à gestão e fiscalização de contratos administrativos, ao considerar que o não estabelecimento de atribuições e responsabilidades distintas dos agentes, seja na forma de um normativo de aplicação geral, seja na forma de especificação pontual dessas atribuições e responsabilidades sobre cada contrato administrativo, compromete o exercício eficaz das atividades de gestão e fiscalização contratual e indica assunção deliberada de risco pela alta administração, dou ciência ao Ministério Saúde que a Portaria GM/MS 78/2006 está em desconformidade com os normativos expedidos pelo órgão central do Sistema SISG, a exemplo dos artigos 39 a 50 da Instrução Normativa - Seges/MP 5/2017, que tratam da gestão e fiscalização de contratos.

63. De fato, tal situação configura assunção deliberada de risco pela alta administração do órgão, na figura dos dirigentes das Secretarias e das unidades gestoras de contratos, sobre irregularidades e eventuais danos ao erário que vierem a ser constatados.

64. Quanto à possibilidade de construção participativa das deliberações desta Corte de Contas, em especial a apresentação de possíveis ações que poderão ser tomadas pelo Ministério da Saúde que tenham por finalidade elevar sua governança organizacional a níveis mínimos aceitáveis, notadamente no que tange aos contratos administrativos, restou evidente que o MS não se manifestou de forma explícita sobre o tema.

65. Diante dessa situação, entendo, em linha com a unidade técnica especializada, que o órgão optou pela assunção deliberada de risco por parte da alta administração, razão pela qual se considera suficiente, por ora, a proposta de ciência indicada em tópico precedente.

66. Nesse contexto, oportuno registrar que no Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, da relatoria do eminente Ministro Vital do Rêgo, o Tribunal exarou determinações no sentido de o Ministério da Saúde elaborar planos de ação com vistas ao aprimoramento da função de planejamento logístico do MS e à atualização de sistemas de informação voltados à gestão de estoque, o que, caso venham a ser elaborados e executados, poderão, em alguma medida, redirecionar e orientar a função realizadora a cargo dos gestores do órgão.

67. Tendo em vista a deliberação contida no item 9.4 do Acórdão 837/2022-TCU-Plenário, de 13/4/2022 – Relator Ministro Vital do Rêgo (TC 042.888/2021-2), que trata de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada a esta Corte de Contas pelo Ofício 2.692/2021 - CPI PANDEMIA, determino o envio de cópia deste acórdão ao Exmo. Sr. Rodrigo Otávio Soares Pacheco, Presidente do Senado Federal.

68. Determino, também, juntar cópia desta decisão aos autos do mencionado processo TC 042.888/2021-2, que trata de Solicitação do Congresso Nacional.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 037.065/2019-0

Aposos: TC 040.159/2023-0, TC 040.407/2023-3, TC 000.525/2018-9.

Natureza: Acompanhamento.

Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.

Responsáveis: Alex Lial Marinho (051.576.527-98); Fabiane Karwowski (060.155.099-45); Henrique da Cunha Mayrinck (035.146.934-63); Katiane Rodrigues Torres (845.590.041-53); Ridauto Lucio Fernandes (843.993.767-91); Roberto Ferreira Dias (086.758.087-98); Tiago Pontes Queiroz (038.932.574-03).

Representação legal: Felipe Carvalho de Novaes (37173/OAB-PE), representando Tiago Pontes Queiroz; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Alex Lial Marinho.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. DETERMINAÇÕES AO MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS) CONTIDAS NO ACÓRDÃO 2.752/2021-PLENÁRIO (PROCESSO TC 000.525/2018-9). CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE TRANSPORTE E ARMAZENAGEM DE INSUMOS CRÍTICOS DE SAÚDE (ICS). CONTRATO 59/2018. DILIGÊNCIAS E DETERMINAÇÕES. OITIVA. AUDIÊNCIAS. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS DE UMA RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS, DEIXANDO, EXCEPCIONALMENTE, DE APLICAR MULTA, EM RAZÃO DE CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES DAS CONDUTAS E DECORRENTES DA PANDEMIA DO COVID19. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório, com os ajustes de forma considerados pertinentes, a instrução lavrada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações (peça 212), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do diretor da subunidade técnica especializada (peça 213):

“Trata-se de processo de acompanhamento (ACOM), autuado com a finalidade de 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).

HISTÓRICO

2. Promovidas as medidas saneadoras propostas nas instruções de peças 5, 12 e 19 destes autos, a Unidade Técnica, então denominada Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), formulou a análise constante da peça 95, cujo encaminhamento foi acolhido pelo Tribunal e

resultou no Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário – Relator Augusto Nardes (peça 99), do qual se extraem as seguintes conclusões: i) o Ministério da Saúde não estruturou adequado processo com vistas a quantificar e monitorar os benefícios almejados com a execução do Contrato 59/2018; ii) não houve apuração dos indicadores de atividade, de performance e Acordo de Nível de Serviço em desatendimento ao previsto no Apêndice VI do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, o que comprometeu a possibilidade de atestar 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 MS para aceitação de propostas e critério de julgamento no PE 42/2017, a partir da obtenção do valor médio do transporte, a qual resultou nos índices ‘Final Aéreo’ e ‘Final Rodoviário’, e serviu de referência para a definição do valor previsto no Contrato 59/2018, não reflete, na prática, os preços dos modais utilizados, observadas as variações expressivas encontradas entre os valores médios dos índices e os valores efetivamente realizados.

3. Em apreciação subsequente (peças 151 a 153), a mesma Selog constatou conclusivamente que a contratada descumpriu o previsto nos subitens 7.5. e 7.14.12.4.11 do Termo de Referência ao não disponibilizar ao Ministério da Saúde acesso aos softwares de gestão WMS e TMS, que seria condição determinante para se realizar adequadamente a gestão e fiscalização contratual, razão pela qual encaminhou proposição de serem realizadas audiências dos gestores responsáveis pela coordenação da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 e dirigentes do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), unidade gestora do contrato.

4. Em face das deficiências de governança do órgão, ‘configurando, conforme observado em análise realizada no TC 025.828/2021-5, quadro de **graves fragilidades de caráter estrutural que propiciam elevação em grau temerário dos riscos de ineficácia, desperdício e, até mesmo, malversação de recursos públicos**’ (peça 151, p. 14), também foi encaminhada proposta de oportunizar ao órgão a construção participativa das deliberações, ante a possibilidade de proposta de determinação ao Ministério da Saúde para que adotasse medidas que conduzam a níveis mínimos aceitáveis de governança organizacional.

5. Por fim, foi proposta diligência ao Ministério da Saúde para que apresentasse informações atualizadas a respeito da atualização da Portaria 78, de 16/1/2006, norma interna do Ministério da Saúde já defasada, mais ainda vigente, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e fiscalização de contratos.

6. Despacho proferido pelo Ministro Relator Augusto Nardes, em 2/2/2023, acolheu integralmente a proposição (peça 155).

7. Os responsáveis Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53), Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63), Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98) e o Ministério da Saúde requereram prorrogação de prazo para envio de suas manifestações (peças 187, 191, 194 e 193, respectivamente); pleitos que foram integralmente atendidos (peças 188, 192, 196, 197 e 198-200).

8. As manifestações encaminhadas pelos responsáveis chamados em sede de audiência e pelo Ministério da Saúde constituem o objeto desta análise.

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

RESPONSÁVEL E CPF	REPRESENTANTE LEGAL	PROCURAÇÃO	HÁ PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL?
Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03)	Carolina Dantas Salgueiro Pontes Queiroz (OAB-PE 23.514), César Augusto Cacho Casanova (OAB-PE 19.360), Felipe Carvalho de Novaes (OAB-PE 37.173) e Nathália Regina Martini Bartoli (OAB-PE 45.280)	Peça 178	Não
Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98)	Não há		Não
Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91)	Não há		Não

Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63)	Não há	Não
Fabiane Karwowski (CPF 060.155.099-45)	Não há	Não
Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98)	André Jansen do Nascimento (OAB-DF 51.119)	Peça 190
Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53)	Não há	Não

HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

DESPACHO DO RELATOR	Peça 155	2/2/2023

OFÍCIOS ENCAMINHADOS AOS RESPONSÁVEIS E À UNIDADE JURISDICIONADA

Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03)	OFÍCIO 3183/2023-TCU/Seproc, de 3/2/2023 (peça 163).
Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98)	OFÍCIO 3184/2023-TCU/Seproc, de 10/2/2023 (peça 174).
Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91)	OFÍCIO 3185/2023-TCU/Seproc, de 10/2/2023 (peça 173).
Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63)	OFÍCIO 3188/2023-TCU/Seproc, de 10/2/2023 (peça 172).
Fabiane Karwowski (CPF 060.155.099-45)	OFÍCIO 3189/2023-TCU/Seproc, de 10/2/2023 (peça 171).
Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98)	OFÍCIO 3191/2023-TCU/Seproc, de 10/2/2023 (peça 170).
Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53)	OFÍCIO 3192/2023-TCU/Seproc, de 10/2/2023 (peça 169).
Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98)	OFÍCIO 3184/2023-TCU/Seproc, de 10/2/2023 (peça 174).
Ministério da Saúde	OFÍCIO 3187/2023-TCU/SEPROC, DE 7/2/2023 (PEÇA 166) – COMENTÁRIO DO GESTOR.
Ministério da Saúde	OFÍCIO 3186/2023-TCU/SEPROC, DE 7/2/2023 (PEÇA 166) – DILIGÊNCIA.

DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA ÀS AUDIÊNCIAS, DILIGÊNCIA E OITIVA

Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03) – razões de justificativa, peça 180.
Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63) – razões de justificativa, peça 209.
Fabiane Karwowski (CPF 060.155.099-45) – razões de justificativa, peça 195.
Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98) – razões de justificativa, peça 208.
Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53) – razões de justificativa, peça 207.
Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98) – devidamente cientificado, não encaminhou manifestação.
Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91) – devidamente cientificado, não encaminhou manifestação.
Ministério da Saúde – Ofício 190/2023/CGINTE/AECI/MS, de 14/3/2023 – peça 204 (atendimento à diligência). Ofício 190/2023/CGINTE/AECI/MS, de 14/3/2023 – peça 201 (comentários do gestor).

EXAME TÉCNICO
Audiências realizadas:

Irregularidade 1: indisponibilidade de acesso ao software de gerenciamento de armazéns, obrigação estabelecida nos subitens 7.5.2. e 7.5.2.1. do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, e ausência de validação do referido sistema prevista nos subitens 7.5.3. e 11.2.22. do mesmo documento (parágrafos 9 a 21 e 31 a 38 da instrução à peça 151).

Responsáveis 1: Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03), Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98) e Ridauto Lúcio Fernandes (CPF 843.993.767-91), que exerceram a função de Diretor do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), respectivamente, nos seguintes períodos: de 8/5/2018 a 8/1/2019, de 8/1/2019 a 29/6/2021 e a partir de 6/7/2021 a 31/12/2022.

Conduta dos responsáveis: Na condição de Diretores do Departamento de Logística em Saúde, a quem

competia, nos termos do inciso IV do art. 8º do Decreto 9795/2019, 'planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde', omitiram-se quanto à exigência de cumprimento, no curso da execução do Contrato 59/2018, dos subitens 7.5.2. e 7.5.2.1. do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, que estabelecem a obrigação de a empresa contratada fornecer ao Ministério da Saúde acesso pleno ao software para gerenciamento de armazéns, bem como dos subitens 7.5.3. e 11.2.22., referentes à validação do software pelo órgão contratante. A insuficiência de dados sobre os serviços de armazenagem prestados no curso do Contrato 59/2018, decorrência associada à indisponibilidade de acesso do MS ao software de gestão de armazéns, além de gerar evidentes prejuízos à gestão do contrato, foi determinante para a ausência dos indicadores de performance previstos no Apêndice VI do Termo de Referência do PE 42/2017, condição que ensejou a realização de pagamentos, durante todo o período de execução contratual, sem a incidência do Acordo de Nível de Serviço previsto no instrumento convocatório e de descontos por eventuais descumprimentos das metas estabelecidas para cada indicador. A indisponibilidade do software e, consequentemente, dos dados sobre a execução dos serviços, prejudicou a análise dos valores cobrados pela Voetur/VTCLLOG para o item de serviço '2.7 – Manipulação de item para atendimento (**picking**)', objeto do irregular 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ato administrativo posteriormente anulado pelo próprio órgão.

Responsáveis 2: Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63), Fabiane Karwowski (CPF 060.155.099-45), Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98) e Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53), que exerceram a função de Coordenador da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 e de Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGAD), que posteriormente passou a ser denominada de Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG), do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), unidade gestora do Contrato 59/2018, respectivamente, nos seguintes períodos: de 31/8/2018 a 20/3/2020, de 20/3/2020 a 13/8/2020, de 13/8/2020 a 11/8/2021 e a partir de 11/8/2021 a 8/11/2022.

Conduta dos responsáveis: Na condição de Coordenadores da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018, omitiram-se quanto à exigência de cumprimento dos subitens 7.5.2. e 7.5.2.1. do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, que estabelecem a obrigação de a empresa contratada fornecer ao Ministério da Saúde acesso pleno ao software para gerenciamento de armazéns, bem como dos subitens 7.5.3. e 11.2.22., referentes à validação do software pelo órgão contratante. A insuficiência de dados sobre os serviços de armazenagem prestados no curso do Contrato 59/2018, decorrência associada à indisponibilidade de acesso do MS ao software de gestão de armazéns, além de gerar evidentes prejuízos à gestão do contrato, foi determinante para a ausência dos indicadores de performance previstos no Apêndice VI do Termo de Referência do PE 42/2017, condição que ensejou a realização de pagamentos, durante todo o período de execução contratual, sem a incidência do Acordo de Nível de Serviço previsto no instrumento convocatório e de descontos por eventuais descumprimentos das metas estabelecidas para cada indicador. A indisponibilidade do software e, consequentemente, dos dados sobre a execução dos serviços, prejudicou a análise dos valores cobrados pela Voetur/VTCLLOG para o item de serviço '2.7 – Manipulação de item para atendimento (**picking**)', objeto do irregular 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ato administrativo posteriormente anulado pelo próprio órgão. 56.1.2.

Irregularidade 2: indisponibilidade de acesso pleno ao software de gerenciamento de transporte, obrigação estabelecida nos subitens 7.14.12.4.11.3., 7.14.12.4.11.3.1. do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, e ausência de validação do sistema prevista no subitem 7.14.12.4.11.4., do mesmo Termo de Referência, (parágrafos 22 a 28 e 31 a 38 da instrução à peça 151).

Responsáveis 1: Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03), Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98) e Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91), que exerceram a função de Diretor do Departamento de Logística em Saúde, respectivamente, nos seguintes períodos: de 8/5/2018 a 8/1/2019, de 8/1/2019 a 26/9/2021 e a partir de 6/7/2021 a 31/12/2022.

Conduta dos responsáveis: Na condição de Diretores do Departamento de Logística em Saúde, a quem competia, nos termos do inciso IV do art. 8º do Decreto 9795/2019, 'planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde', omitiram-se quanto à exigência de cumprimento, no curso da execução do Contrato 59/2018, dos subitens 7.14.12.4.11.3., 7.14.12.4.11.3.1. do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, que estabelecem a obrigação de a empresa contratada fornecer ao Ministério da Saúde acesso pleno ao software de gerenciamento de transporte, bem como do subitem 7.14.12.4.11.4. referente à validação do

software pelo órgão contratante. A indisponibilidade de acesso ao software de gestão de transporte, além dos evidentes prejuízos à gestão do contrato, contribuiu para as seguintes ocorrências: a) efetivação do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, que acrescentou 25% aos serviços de transporte contratados, com base em identificação imprecisa do saldo contratual disponível; b) pagamentos por cobranças indevidas de taxas de emergência e de redespacho; c) gestão deficiente dos serviços de transportes, culminado na extrapolação do saldo contratual e na necessidade de se recorrer a pagamentos por reconhecimento de dívida e realização de contratação emergencial por dispensa de licitação.

Responsáveis 2: Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63), Fabiane Karwowski (CPF 060.155.099-45), Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98) e Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53), que exerceram/exerce a função de Coordenador da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 e de Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGAD), que posteriormente passou a ser denominada de Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG), do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), unidade gestora do Contrato 59/2018, nos seguintes períodos, respectivamente: de 31/8/2018 a 20/3/2020, de 20/3/2020 a 13/8/2020, de 13/8/2020 a 11/8/2021 e a partir de 11/8/2021.

Conduta dos responsáveis: Na condição de Coordenadores da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 e de Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGAD), que posteriormente passou a ser denominada de Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG), do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), unidade gestora do Contrato 59/2018, omitiram-se quanto à exigência de cumprimento dos subitens 7.14.12.4.11.3., 7.14.12.4.11.3.1. do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, que estabelecem a obrigação de a empresa contratada fornecer ao Ministério da Saúde acesso pleno ao software para gerenciamento de transporte, bem como do subitem 7.14.12.4.11.4., referente à validação do sistema pelo órgão contratante. A indisponibilidade de acesso pleno ao software de gestão de transporte contribuiu para as seguintes ocorrências: a) efetivação do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, que acrescentou 25% aos serviços de transporte contratados, com base em identificação imprecisa do saldo contratual disponível; b) pagamentos por cobranças indevidas de taxas de emergência e de redespacho; c) gestão deficiente dos serviços de transportes, culminado na extrapolação do saldo contratual e na necessidade de se recorrer a pagamentos por reconhecimento de dívida e realização de contratação emergencial por dispensa de licitação.

Contextualização.

9. A chamada em audiência decorre da suposta inação dos responsáveis em face do descumprimento pela empresa contratada, VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08), de obrigações estabelecidas no Contrato 59/2018, que consistiam, em síntese, na obrigação de disponibilizar acesso ao Ministério da Saúde, ente contratante, aos softwares de gestão de armazéns WMS – **Warehouse Management System** e de gerenciamento de transporte TMS – **Transportation Management System**, que deveriam ter sido previamente validados pelo Ministério da Saúde, antes do início da execução contratual. Constatou-se, porém, que, ao longo de toda a execução contratual, não houve a validação requerida e a empresa contratada não cumpriu a obrigação de conceder acesso aos sistemas ao órgão contratante, irregularidades que comprometeram a gestão e a fiscalização do contrato.

Os responsáveis Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98) e Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91) não apresentaram razões de justificativa.

Análise:

10. Apesar de devidamente notificados da chamada em audiência (peças 189 e 177), os responsáveis não apresentaram razões de justificativa ao TCU, restando caracterizada a revelia de ambos.

11. Resta comprovado que os ofícios de comunicação de audiência foram inequivocamente entregues nos endereços corretos, condição suficiente para se considerar que houve a devida notificação aos responsáveis, conforme precedentes assinalados a seguir:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3.648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro José Jorge).

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário.

Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto (Acórdão 1.526/2007-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

12. *Nos processos perante o TCU, diferentemente do que ocorre no processo civil, a revelia não leva à presunção de que são verdadeiras as imputações atribuídas aos responsáveis (dentre outros, Acórdão 2.449/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler), porém, não impede o regular prosseguimento do processo, ao teor do disposto no art. 12, § 3º, da [Lei 8.443/1992](#), e o eventual aproveitamento de elementos da defesa apresentada por qualquer um dos responsáveis em favor aos demais, mesmo ao revel, no que concerne exclusivamente às circunstâncias objetivas, ao teor do disposto no art. 161 do Regimento Interno do TCU.*

Razões de justificativa apresentadas por Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03), peça 180.

13. *Afirma que o Contrato 59/2018 tinha como Unidade Gestora a CGMAP – Coordenação Geral de Material e Patrimônio, Órgão vinculado à Subsecretaria de Assuntos Administrativos, a qual está vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde.*

14. *Assinala que a Subsecretaria de Assuntos Administrativos possui atribuições distintas às do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), ainda que ambas sejam integrantes da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, reconhecendo que as ‘atribuições podem, evidentemente, de acordo com os critérios administrativos do Ministério da Saúde, mudar período após período, como efetivamente já ocorreu’ (p. 3).*

15. *Enfatiza que (p. 3, grifos no original):*

3. À época da assinatura do contrato e de sua execução até a exoneração deste Notificado, ocorrida em 08/01/2019 e publicada no Diário Oficial no dia seguinte, havia claramente uma distinção entre as atribuições de logística para aquisição de medicamentos e a compra de medicamentos em si que refletia justamente na suborganização dos setores administrativos (Coordenações-Gerais);

4. Portanto, o TRANSPORTE E ARMAZENAGEM de medicamentos eram entendidos, à época da gestão do contrato em questão, como parte das atribuições de AQUISIÇÃO-MEIO do Ministério da Saúde, essas atreladas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos, e não do Departamento de Logística de Saúde, que tratava da AQUISIÇÃO-FIM, ou seja, por exemplo, da compra dos medicamentos em si;

5. Não é por outro motivo que a Unidade Gestora do Contrato 59/2018 era a CGMAP, que fazia parte da SAA, e não do DLOG.

16. *Assinala que, à época de sua gestão, encontrava-se em vigor o Decreto 8.901, de 10 de novembro de 2016, revogado pelo Decreto 9.795, de 17 de maio de 2019, que estabelecia a organização estrutural do Ministério da Saúde, não havendo, em ambos os decretos, previsão da existência da Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, apesar de haver, de fato, tal Coordenação.*

17. *Extraí excerto que indica ser de instrução lançada à peça 147, p. 194, parágrafos 76, 79 e 35, assinalando que, ‘não obstante a relevância dos apontamentos realizados pelos Auditores, há que se considerar que o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 mencionado em sua peça de instrução entrou em vigor [em 19/2/2021] ... em período posterior à exoneração do Sr. Tiago Pontes Queiroz’ (p. 4-5, grifos no original).*

18. *Informa que foi exonerado de suas funções em 9/1/2019, razão pela qual considera que ‘não há sequer legitimidade passiva do Notificado em relação à irregularidade imputada’ (p. 6, grifos no original).*

19. *Em considerações finais, afirma (idem):*

*Como amplamente demonstrado no bojo deste documento, não esteve sob condução e fiscalização do Notificado o contrato **in casu**, bem como a análise da aludidas questões referentes ao acesso pelo Ministério da Saúde do software a ser disponibilizado pela Empresa contratada, pelo que a conduta do ex-Diretor do Departamento de Logística sempre*

atendeu às suas obrigações legais e, especialmente, aos princípios da moralidade, legalidade e eficiência da Administração Pública, **de modo que resta requerer que sejam julgadas improcedentes as imputações realizadas no âmbito desta Instrução processual.**

Por fim, reitera-se que compromete este peticionante a colaborar com as inquireições em prol da mais clara busca pela veracidade das informações e análise dos fatos trazidos no bojo da Representação, bem como protesta pela juntada superveniente de documentos até o fim desta instrução, sempre em observação aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

20. Encaminha anexadas às peças 181 a 184 cópias do Decreto 8.901, de 10/11/2016; Decreto 9.795, de 17/5/2019; ato de exoneração de Tiago Pontes publicado no DOU e da Portaria TCU 8, de 4/1/2023, que dispõe sobre os feriados e os dias de ponto facultativo no âmbito do TCU.

Análise:

21. Cumpre refutar, de pronto, a alegação de que a unidade gestora do Contrato 59/2018 seria a SAA e não o Departamento de Logística em Saúde (DLOG). Conforme se verifica na página inicial do Termo de Referência, Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017, a unidade demandante da contratação foi o Departamento de Logística em Saúde (DLOG), por meio da Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição (CGAD/DLOG/SE/MS), subunidade subordinada ao DLOG, estando o documento assinado pelo senhor Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63), na condição de Coordenador-Geral de Armazenagem e Distribuição e pelo senhor Alexandre Lages Cavalcante, na condição de Diretor substituto do DLOG (peça 211, p. 1-4).

22. Tampouco merece acolhida a alegação de que a contratação e gestão dos serviços de armazenagem e transporte de insumos estratégicos para a saúde competiria à SAA e não ao DLOG, uma vez que as disposições do então vigente [Decreto 8.901/2016](#) estabeleciam (grifou-se):

Art. 8º Ao Departamento de Logística em Saúde compete:

I - planejar o processo de logística integrada de insumos estratégicos para a saúde;

II - planejar, coordenar, orientar e avaliar as atividades de compra de bens e de contratação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde;

III - acompanhar e avaliar a elaboração dos contratos e dos aditivos referentes ao fornecimento de bens e à prestação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde;

IV - planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde;

V - planejar, coordenar, orientar e avaliar os processos de orçamento, finanças e contabilidade das compras de bens e das contratações de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde; e

VI - desenvolver as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil, no âmbito do Ministério da Saúde, relativas aos créditos sob sua gestão.

23. Logo, ao contrário do que alega o responsável, havia sim clara definição de atribuições do DLOG, estabelecidas pelo [Decreto 8.901/2016](#), restando evidente que gerir as contratações de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde, particularmente quanto à armazenagem e transporte para distribuição desses insumos, era e continua sendo atribuição do Departamento de Logística em Saúde (DLOG).

24. O responsável alega que 'a Unidade Gestora do Contrato 59/2018 era a CGMAP, que fazia parte da SAA, e não do DLOG' (p. 3, grifos no original), porém omite que, à época da realização do certame, em ato de 29/11/2017 que suspendeu o Pregão Eletrônico 42/2017, a função de Coordenador-Geral de Patrimônio (CGMAP/SAA/SE/MS) era exercida por ele próprio (peça 211, p. 5), sendo ele o signatário do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017, datado de 22/12/2017 (peça 211, p. 6-7), além de haver sido designado, pela [Portaria 3, de 2 janeiro de 2018](#), para exercer o encargo de substituto eventual do Diretor do Departamento de Logística em Saúde.

25. Na [Portaria 1.171, de 26 de abril de 2018](#), o senhor Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03) encontra-se relacionado como sendo o Coordenador-Geral de Licitações e Contratos de Insumos Estratégicos para Saúde, subunidade subordinada ao DLOG, departamento em que, como visto, também exercia a atribuição de substituto eventual do diretor.

26. Nos termos da [Portaria GM/MS 1.419, de 8 de junho de 2017](#), competia à essa subunidade, subordinada ao DLOG (grifou-se):

Art. 128. À Coordenação-Geral de Licitações e Contratos de Insumos Estratégicos para Saúde compete:

I - coordenar, monitorar e avaliar as atividades inerentes ao processo licitatório e as contratações de insumos estratégicos para a saúde;

II - coordenar, monitorar e avaliar os atos necessários à formalização dos instrumentos para efetivação das compras de insumos estratégicos para a saúde;

III - subsidiar o processo de planejamento logístico integrado do Ministério da Saúde com informações sobre as licitações e contratos de insumos estratégicos para a saúde;

IV - gerir o processo de aquisição de insumos estratégicos para a saúde para atendimento às demandas judiciais;

V - coordenar a apuração das ocorrências de indícios de infrações cometidas por empresas nas fases de licitação e execução de contratos; e

VI - coordenar e avaliar a restituição de garantias contratuais e acompanhar a execução das penalidades a fornecedores e prestadores de serviços.

27. Na mesma [Portaria GM/MS 1.419, de 8 de junho de 2017](#), em seu art. 118, encontram-se replicadas, literalmente, as competências atribuídas ao DLOG no art. 8º do [Decreto 8.901/2016](#), já transcrito no parágrafo 22 desta instrução.

28. O Pregão Eletrônico 42/2017, que fora suspenso por ato do responsável, seria posteriormente retomado, com a republicação do Edital, e veio a ser homologado em 14/6/2018, estando já o responsável em exercício da função de titular do DLOG, para a qual havia sido nomeado em [8/5/2018](#).

29. Em 9/2/2018, o responsável assinou, juntamente com o senhor Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63) a Nota Técnica 7/2018-CGAD/DLOG/SE/MS (peça 211, p. 8-16), na qual efetuaram 'análise de documentação técnica apresentada pela empresa licitante melhor colocada no Pregão 42/2017', ou seja, a empresa HS Investimentos e Participações Ltda – EPP, havendo concluído que a licitante não atendia às exigências de qualificação, o que, juntamente com a ausência de registro do Balanço Patrimonial e Demonstração do Resultado do Exercício 2017 na Junta Comercial de Brasília, resultou na recusa da proposta e a convocação da segunda colocada, a Voetur/VTCLLOG.

30. O ato exemplifica que, à época, o DLOG exercia as atribuições de **planejar, coordenar, orientar e avaliar** as atividades de **contratação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde**, não havendo qualquer motivação plausível para que se considerasse eximido de também exercer as atribuições de **planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde**.

31. Incorre em aparente equívoco o responsável ao fazer remissão à página da instrução lançada no TC 025.828/2021-5 e reproduzida à peça 147, pois a página 194 contém o Anexo VI da instrução, no qual se encontram relacionados os atos de designação dos fiscais do Contrato 59/2018.

32. Em benefício do responsável, serão transcritos a seguir, em inteiro teor, os parágrafos 35, 76 e 79 da referida instrução, por ele mencionados, em seu devido contexto, iniciando-se pelo parágrafo 35 (peça 147, p. 12):

35. Porém, o Ministério da Saúde não poderia efetuar qualquer pagamento relativo ao Contrato 59/2018 nos meses de novembro e dezembro de 2018, uma vez que a Voetur/VTCLLOG somente apresentou as notas fiscais para cobrança [relativas, apenas, aos serviços de transporte] a partir de janeiro de 2019. Tampouco poderia efetuar inscrição de Restos a Pagar processados ao final do exercício 2018, em relação ao Contrato 59/2018, pois não houve liquidação da despesa naquele exercício.

33. O parágrafo acima transcrito aborda o fato de a Voetur/VTCLLOG não haver apresentado faturas/notas fiscais de cobrança relativas aos serviços de armazenagem, o que somente veio a fazer em 11/10/2019, quando já decorridos onze meses desde o início da operação do novo Centro de Distribuição em Guarulhos (SP), e que até 8/1/2019 o responsável exercia a função de Diretor do DLOG, cabendo assinalar que a transcrição efetuada pelo responsável em nada corresponde ao que se encontra lançado na instrução.

34. Prossegue a transcrição (peça 147, p. 19):

75. Os procedimentos de gestão e fiscalização de contratos administrativos, no âmbito do Ministério da Saúde, são até hoje regulamentados pelo disposto na Portaria 78 GM, de 16 de janeiro de 2006. A referida norma considera 'gestor e fiscal do contrato' como sendo um

único e mesmo agente administrativo/servidor público, não estabelecendo atribuições e responsabilidades distintas na execução dessas atividades, o que a torna sabidamente defasada em face de normativos expedidos pelo órgão gerenciador, notadamente a Instrução Normativa 2, de 30 de abril de 2008, com as alterações introduzidas pela Instrução Normativa 6, de 23 de dezembro de 2013, revogada pela Instrução Normativa 5, de 5 de maio de 2017, vigente, que tratam da contratação de serviços sob o regime de execução indireta, de observância obrigatória por todos os órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

76. Porém, mesmo que a portaria do Ministério da Saúde faça referência a 'servidor', o que se verificou, na prática, em relação ao Contrato 59/2018, ao menos, é que o 'gestor ou fiscal do contrato' é a unidade gestora encarregada, não apenas de realizar a aquisição dos insumos, mas, também, de 'gerenciar e executar todas as atividades logísticas, com os padrões de segurança adequados a esse tipo de atividade, dado que os insumos críticos de saúde não podem ter comprometida a efetividade, a eficiência, a estabilidade e as características físico-químicas', sendo ponderado, ainda, que '[se] esse Departamento de Logística em Saúde realiza as aquisições dos insumos, não faz sentido afastar desse Departamento, a responsabilidade única de administrar e gerir o 'serviço logístico integrado', objeto do Contrato em comento, tendo em vista a dependência das atividades que o envolvem' (documentos SEI 0019772807 / 0019773544 / 0020008589 – Processo 25000.046961/2021-24, peça 154, p. 9-15), razões que fundamentaram a sub-rogação do Contrato 59/2018 ao Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), ao qual se encontra subordinada a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/SE/MS.

35. O trecho acima transcrito refere-se ao trâmite que resultou na sub-rogação do Contrato 59/2018 pela SAA ao DLOG, que nada mais foi do que restituir formalmente ao DLOG, unidade demandante da contratação, o papel de gerir e fiscalizar o contrato, pois, como bem observaria a SAA, o [Decreto 9.795, de 17 de maio de 2019](#) incumbira ao DLOG tais atribuições, em realidade, mantendo inalteradas as competências que já haviam sido estabelecidas pelo [Decreto 8.901/2016](#), já transcritas no parágrafo 22 desta instrução.

36. Ou seja, a posterior sub-rogação do Contrato 59/2018 pela SAA ao DLOG nada mais era do que restituir ao DLOG o exercício de competências que já lhe eram atribuídas e deveriam ser exercidas, de fato, por aquele Departamento, não havendo qualquer base normativa para pretender transferir tais atribuições à SAA, apenas porque competia a uma de suas subunidades executar os procedimentos licitatórios e, como bem salientara na Nota Técnica 6/2021-SAA/SE/MS (SEI 0019772807 - (peça 211, p. 17-19, grifou-se):

... esta Subsecretaria, por intermédio de sua Coordenação-Geral de Material e Patrimônio-CGMAP, **não opera, acompanha, administra ou fiscaliza a execução contratual**, mas tão somente, restringe-se à condução da licitação, por demanda desse Departamento, e ao pagamento das faturas, com os atos administrativos e de execução financeiro exclusivamente.

(...)

... fica claro a **veemente necessidade de que as licitações e correspondentes contratações sejam devidamente geridas e administradas** tão somente pela respectiva Unidade que demanda e recebe os objetos contratados. **É inquestionável que dessa forma, as atribuições de acompanhar, controlar e fiscalizar a ideal execução de contratos administrativos sejam efetivamente desempenhadas, tanto nas esferas de planejamento da contratação, execução orçamentária e financeira, gestão e fiscalização do Contrato.**

37. Uma vez que a SAA então assinalara que **não opera, acompanha, administra ou fiscaliza a execução** do Contrato 59/2018 e que tais atribuições necessitariam ser 'efetivamente desempenhadas', resta concluir que, ou algum acompanhamento era efetuado pelo DLOG e suas subunidades ou que não havia acompanhamento, gestão e fiscalização desse contrato no Ministério da Saúde, cabendo assinalar, além de seu caráter crítico para a consecução de atividades estratégicas para o órgão, o fato de ser, já à época, o contrato de maior materialidade.

38. Presume-se, em favor do responsável, que algum acompanhamento estaria sendo feito pelo DLOG, tendo em vista que houve indicação de fiscais do contrato lotados em unidades desse

departamento. Caso assim não tenha sido, o então titular do DLOG teria se omitido completamente do exercício de suas atribuições, estabelecidas pelo art. 8º do [Decreto 8.901/2016](#).

39. Cabe assinalar que, em 25/6/2018, já havendo sido concluída a licitação, sendo declarada vencedora a Voetur/VTCLLOG, ao ser solicitado pela Divisão de Procedimentos Licitatórios que indicasse a disponibilidade orçamentária para execução do contrato, o senhor Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03), na condição de Diretor do DLOG, emitiu Despacho SEI 4459352, de 25/6/2018, indicando a existência de 'resíduos financeiros' em quatro contratos de transporte, que se apurou haverem sido firmados com a Voetur/VTCLLOG, por dispensa de licitação, nos anos de 2016 e 2017, detalhando assim sua anterior manifestação em que indicara 'Com relação à despesa de transporte iremos utilizar na execução o disponível no contrato emergencial vigente. Já em relação ao item armazenamento, iremos utilizar o recurso disponibilizado para a CENADI' (peça 211, p. 20-25).

40. O ato exemplifica que, à época, o DLOG exercia as atribuições de 'desenvolver as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil, no âmbito do Ministério da Saúde, relativas aos créditos sob sua gestão', conforme estabelecido no art. 8º do [Decreto 8.901/2016](#), não havendo qualquer motivação plausível para que se considerasse eximido de também exercer as atribuições de **planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde**.

41. Prossegue a transcrição (peça 147, p. 19):

77. Cabe assinalar que, desde 31/8/2018, o Ministério da Saúde expediu dez portarias de nomeação de fiscais para o Contrato 59/2018, sendo alteradas a quantidade de fiscais e a composição das equipes de fiscalização (vide tabela anexada ao final desta instrução).

78. Inicialmente, havia cinco fiscais titulares e cinco substitutos. A composição atual [em 21/2/2022] é de três fiscais titulares, não havendo sido designados substitutos. Também se observa, como assinalou o próprio Ministério da Saúde, que há 'alta rotatividade entre os fiscais, tanto que, na atual equipe, não há representante que tenha iniciado suas atividades junto ao início de execução contratual', o que, obviamente, compromete a regular continuidade das atividades de fiscalização.

79. Ademais, os atos de designação de fiscais não estabelecem as atribuições, métodos e procedimentos a serem observados pelos fiscais, tornando o exercício da atividade dependente da boa vontade e do entendimento individual de cada fiscal, que se encontram, porém, condicionadas pela orientação emanada pela unidade gestora responsável por 'gerenciar e executar todas as atividades logísticas, com os padrões de segurança adequados a esse tipo de atividade, dado que os insumos críticos de saúde não podem ter comprometida a efetividade, a eficiência, a estabilidade e as características físico-químicas', ou seja, o Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), ao qual se encontra subordinada a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/SE/MS.

42. Ora, a quem cabia 'gerenciar e executar todas as atividades logísticas' relacionadas aos assim denominados 'insumos críticos de saúde' era ao DLOG, unidade responsável por 'planejar o processo de logística integrada de insumos estratégicos para a saúde'; 'planejar, coordenar, orientar e avaliar as atividades de contratação da prestação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde'; 'acompanhar e avaliar a elaboração dos contratos e dos aditivos referentes à prestação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde'; 'planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde'; 'planejar, coordenar, orientar e avaliar os processos de orçamento, finanças e contabilidade das contratações de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde'; e 'desenvolver as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil, no âmbito do Ministério da Saúde, relativas aos créditos sob sua gestão'.

43. Ao assinalar em sua manifestação que existiria, de fato, uma Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde (CGLOG), apesar de não haver previsão dessa subunidade na estrutura regimental, verificou-se que a CGLOG somente foi criada pelo [Decreto 9.795, de 17 de maio de 2019](#).

44. O processo administrativo 25000.033893/2017-57, que trata da contratação que originou o Contrato 59/2018, fora autuado, originalmente, em meio físico e posteriormente digitalizado e convertido em processo eletrônico SEI.

45. O último documento físico inserido no que é identificado como Volume 9 do processo físico é a proposta da Voetur/VTCLLOG, datada de 14/8/2017, e o Termo de Encerramento desse volume assinala que se deu o encerramento 'deste volume no 8 [em realidade, 9] do processo 25000.033893/2017-57 com 1.677 folhas' (peça 211, p. 26).

46. Entretanto, o processo eletrônico registra que os nove volumes digitalizados estão datados de 8/3/2017, quando, na realidade, essa é a data original de sua autuação em meio físico, contendo, ainda, outros documentos na sequência, supostamente inseridos no processo a partir no dia 27/10/2017 e até 1º/4/2019, estando todos com inserção realizada pela CGLOG, subunidade então inexistente, o que evidencia tratar-se de processo eletrônico montado em período posterior ao da prática dos atos administrativos. Corrobora tal percepção a aparente inserção desordenada de documentos, não obedecendo, necessariamente, a ordem cronológica de prática dos atos, do que se depreende a existência de documentação esparsa que não foi totalmente juntada aos autos.

47. O quadro indica, ao mínimo, desorganização do processo administrativo, percepção que é reforçada pela juntada posterior de documentos emitidos, em ao menos um caso, mais de um ano antes, o que se verificou, por exemplo, com o Ofício 54/2020-JUR (0019331110), emitido pela Voetur/VTCLLOG e datado de 21/2/2020, mas somente juntado ao processo SEI 25000.033893/2017-57 em 2/3/2021, e no caso do Ofício 39/2021-JUR (019331049), emitido pela Voetur/VTCLLOG e datado de 16/2/2021, mas somente juntado ao processo SEI 25000.033893/2017-57 também em 2/3/2021. Em ambos os documentos não há registro de entrada no protocolo do Ministério da Saúde.

48. Ainda que se viesse a considerar que a gestão e fiscalização do Contrato 59/2018 tenham ficado durante algum tempo a cargo da SAA, o que é refutado por esta e corroborado por outros elementos trazidos a esta análise que comprovam que isso não ocorreu, é fato inegável que o DLOG foi a unidade demandante da contratação e responsável pela elaboração e aprovação das condições estabelecidas no Termo de Referência.

49. Dentre essas condições, foi estabelecido (peça 72, p. 22-23 e p. 62-63, grifou-se):

7.5 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO:

7.5.1 A **CONTRATADA** deverá possuir software para gerenciamento de armazéns, o qual deverá garantir a rastreabilidade e acuracidade de todas as atividades descritas neste Termo de Referência e ser passível de interoperabilidade com os sistemas designados pela CONTRATANTE, nos termos dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – Eping, envolvendo padrões abertos (não-proprietários) de Interconexão (webservices), Segurança (firewall), Meios de Acesso (Internet), Organização e Intercâmbio de Informações (formato livre de arquivos: txt, xml e pdf). O sistema de gerenciamento de armazéns da CONTRATADA deverá utilizar tecnologias de captura de dados com código de barras, através de dispositivos móveis, com capacidade de fazer leituras, e impressoras de etiquetas adesivas.

7.5.2 A **CONTRATADA** deverá disponibilizar consulta, por meio da internet, para o acompanhamento e controle das operações realizadas, incluindo a impressão de relatórios. As informações deverão ser atualizadas com a periodicidade mínima de um dia (input diário), sendo preferencialmente atualizadas online (no momento da sua realização);

7.5.2.1 O software de gerenciamento de armazém deve permitir a visualização de dados relativos ao recebimento (Nota fiscal, fornecedor, data de recebimento, produtos recebidos, lotes recebidos e quantidades), controle de armazenagem (contendo dados relativos à quantidade, lotes, validade, número de posições de paletes ocupadas, status dos produtos), separação e embalagem (monitoramento de performance de romaneio) e expedição (visualização dos status da operação e emissão de Nota de Despacho eletrônica, destinatário, produtos expedidos, lotes expedidos e quantidades, além de outras informações que a CONTRATANTE julgar necessárias);

7.5.3 O sistema de gerenciamento de armazéns da CONTRATADA deverá ser validado para garantir que os controles e registros são realizados corretamente e que o processamento dos dados cumpre com especificações pré-determinadas pelas legislações vigentes;

(...)

7.14.12.4.11 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

7.14.12.4.11.1 A **CONTRATADA** deverá possuir Sistema de Gerenciamento de Transportes

– TMS (‘Transportation Management System’), o qual deverá garantir a rastreabilidade e acuracidade de todas as atividades descritas neste Termo de Referência, **e ser passível de integração com os sistemas designados pela CONTRATANTE ou ainda de ser utilizado pela CONTRATANTE, por meio da internet.**

7.14.12.4.11.2 A CONTRATADA deverá prover a interoperabilidade do seu software TMS com o Sistema de Gerenciamento de Armazéns utilizado pela CONTRATANTE ou qualquer outro software da CONTRATANTE utilizado para esta finalidade, no momento em que for solicitado.

7.14.12.4.11.3 A CONTRATADA deverá disponibilizar portal de consulta, por meio da internet, para o acompanhamento e controle das operações realizadas, incluindo a impressão de relatórios no formato PortableDocumentFormat – PDF e permitir a exportação dos relatórios em formato de planilha eletrônica. As informações deverão ser atualizadas com a periodicidade mínima de um dia (input diário), sendo preferencialmente atualizadas online (no momento da sua realização);

7.14.12.4.11.3.1 O portal de consulta deve permitir visualização de dados relativos à coleta e transporte das cargas, incluindo, mas não se limitando, ao número da Nota Fiscal/Fatura, nome do item, quantidade de cada item, peso em Kg (quilograma), cubagem, data e horário de coleta, status de entrega, localização do veículo, data e horário de entrega, entre outros.

7.14.12.4.11.4 O sistema da CONTRATADA deverá ser validado pela CONTRATANTE para garantir que os controles e registros serão realizados corretamente e que o processamento dos dados cumpre com as especificações pré-determinadas pela legislação vigente, minimizando a ocorrência de riscos;

50. Tais condições, elaboradas no âmbito do DLOG, estabeleçam, em síntese, que a contratada deveria comprovar possuir **softwares de gerenciamento de armazém (WMS) e de gerenciamento de transportes (TMS)**, os quais deveriam permitir acesso e interoperabilidade com sistemas do Ministério da Saúde e ser previamente validados pelo órgão **‘para garantir que os controles e registros são realizados corretamente e que o processamento dos dados cumpre com especificações pré-determinadas pelas legislações vigentes’**.

51. Logo, estas seriam as obrigações principais estabelecidas nesses dispositivos, cabendo considerar como obrigação acessória a disponibilização de portal de consulta, por meio da internet, para o acompanhamento e controle das operações realizadas, o que não substitui nem dispensa a contratada da obrigação de comprovar que possuía **softwares de gerenciamento de armazém (WMS) e de gerenciamento de transportes (TMS)** e que estes atendiam às demais exigências do ente contratante.

52. Ademais, o Termo de Referência também estabeleceu que (peça 72, p. 78-79):

11.2 Além desses atestados/certidões supramencionados, a CONTRATADA e/ou terceiros deverá apresentar, no início da operação, os seguintes documentos:

(...)

11.2.21 Declaração emitida pelo fornecedor de Tecnologia de Sistema de Gerenciamento de Transportes – TMS informando que é contratado pela empresa licitante;

11.2.22 Declaração emitida pelo fornecedor de Tecnologia Validada de Sistema de Gerenciamento de Armazém – WMS informando que é contratado pela empresa licitante;

53. Ao DLOG, na condição de unidade demandante, cabia não somente prestar apoio técnico ao pregoeiro na verificação de cumprimento das especificações do objeto, mas avaliar e decidir a respeito da aceitabilidade da proposta que viesse a ser melhor classificada no certame e declarada vencedora, antes de autorizar o início da execução dos serviços.

54. Dada a conexão dos atos e a interseção do período de atuação, a apreciação conclusiva das razões de justificativa do senhor Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03) será efetuada em conjunto e ao final da análise das razões de justificativa apresentadas pelo senhor Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63), responsável pela elaboração do Termo de Referência – Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico.

Razões de justificativa apresentadas por Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63), peça 209.

55. Aponta que o Contrato 59/2018 foi assinado, em 9/7/2018, pelo senhor Alexandre Lages Cavalcante, então Coordenador-Geral de Material e Patrimônio da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, assinalando, porém, que ‘a execução efetiva da prestação de serviços’ somente foi

iniciada em novembro de 2018 (p. 3):

... haja vista a necessidade de cumprimento do prazo para construção do novo Centro de Distribuição para recebimento dos insumos estratégicos em saúde que seriam transferidos da extinta CENADI (04 Galpões localizados em 04 endereços no RJ) e SADM (04 Galpões localizados em 04 endereços no DF) para o Operador Logístico.

56. *Admite haver sido ele próprio o 'responsável pela elaboração dos termos do edital 42/2107', considerando 'imperioso' mencionar que o TCU aprovou a licitação e considerou o projeto 'inovador' (p. 3).*

57. *Afirma que nos armazéns até então utilizados pelo Ministério da Saúde, 'além da precariedade das instalações', não se dispunha de 'tecnologia que pudesse proporcionar uma gestão inteligente, econômica e eficaz para o controle do estoque de milhares de medicamentos do Ministério da Saúde' (idem).*

58. *Aduz que, diante de tal cenário, ele e sua equipe 'buscaram através de estudos de mercado, buscar a melhor solução logística visando um modelo que trouxesse eficiência e economia ao erário' (p. 4).*

59. *Considera que 'diante do caos que se encontrava a gestão logística do Ministério da Saúde', foi decidida a contratação de um único operador logístico 'que deveria trazer tecnologia capaz de garantir uma distribuição e um controle de estoque inteligente e econômico' (idem).*

60. *Afirma que a elaboração do edital 'não foi tarefa fácil', pois não se possuía 'informações sistêmicas quanto aos serviços de armazenagem e o único dado que se tinha era a quantidade de insumos estratégicos em saúde que havia em estoque', havendo, porém, a certeza de que 'o modelo proposto traria ao Ministério da Saúde uma gestão inovadora, com total transparência de custos, segurança e rastreabilidade dos medicamentos, integração de todas as etapas do processo logístico e, por fim, maior acuracidade das informações e dados estatísticos' (ibidem).*

61. *Aduz que (p. 4):*

Nessa linha, foi ordenado ao Operador Logístico que disponibilizasse uma ferramenta eletrônica para que os fiscais do contrato pudessem acompanhar e fiscalizar, de forma remota, o estoque de medicamentos e o fluxo de distribuição dos produtos desde o momento da imputação do pedido até a sua efetiva entrega ao destinatário final.

62. *Assinala que a Voetur/VTCLLOG, declarada vencedora do certame, 'teria um prazo de noventa dias para a apresentação do Portal Eletrônico para acompanhamento por parte da fiscalização tanto da armazenagem quanto do transporte' e que (p. 4):*

No início da operação nos foi fornecido acessos ao sistema para imputarmos pedidos e acompanhar os recebimentos no estoque, o aprimoramento, melhorias, a contratada teria um prazo em contrato mencionado acima para melhorias e ajustes. Portanto, o prazo para apresentação da referida ferramenta se deu em fevereiro de 2019, e o Peticionante foi exonerado no início de março 2019, conforme extrato anexo.

63. *Conclui, portanto, que 'não há que se imputar ao Peticionante nenhuma conduta ilícita ou infringência à norma legal, considerando que os fatos trazidos por essa Corte de Contas se deram após a sua exoneração', uma vez que (p. 4):*

... resta evidenciado que as eventuais falhas na fiscalização do Contrato 59/2018 não podem ser imputadas ao Peticionante vez que participou, tão somente, da elaboração do edital de contratação, devendo suas razões de fato e de direito serem integralmente acolhidas com o consequente afastamento de qualquer penalidade, em respeito aos princípios constitucionais da legalidade e razoabilidade.

Análise:

64. *De início, cabe esclarecer que o Pregão Eletrônico 42/2017 foi objeto de Representação autuada sob o TC 000.525/2018-9, que se encontra apensado a estes autos, e ao qual foram apensados outros quatro processos de Representação. Em apreciação conclusiva de mérito efetuada pela Unidade Técnica naqueles autos (peças 70 a 72), a Representação foi considerada parcialmente procedente, porém, entendeu-se não haver elementos suficientes para eventual determinação de anulação e/ou sustação do PE 42/2017.*

65. *Entretanto, a análise não referendou as alegações do Ministério da Saúde quanto ao caráter pretensamente inovador da contratação pretendida, nem que esta traria ganhos econômicos e administrativos ao órgão, razão pela qual foi proposta a autuação deste processo de Acompanhamento.*

66. Em sua manifestação, o responsável alega haver tido acesso ao Portal Eletrônico disponibilizado pela contratada, que serviria para 'imputarmos pedidos e acompanhar os recebimentos no estoque'. Contudo, o Termo de Referência, elaborado por ele próprio, estabelecia ser obrigação da contratada possuir e disponibilizar acesso a softwares de gerenciamento de armazém e de transporte, que não se confundem com a apresentação de um portal na internet, pois não teriam por única função 'imputarmos pedidos e acompanhar os recebimentos no estoque', conforme detalhamento transcrito no parágrafo 49 desta instrução.

67. Em 9/2/2018, estando a Voetur/VTCLLOG classificada em primeiro lugar no certame, após a recusa da proposta da empresa que ofertara o menor preço, o Pregoeiro do Pregão Eletrônico 42/2017, remeteu o processo de contratação à Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para Saúde – CGAD/DLOG (peça 211, p. 27, grifou-se):

...a esta área técnica/demandante justamente por deter conhecimento hábil e específicos do objeto licitado, para que se proceda uma análise criteriosa nos documentos apresentados com emissão de posicionamento objetivo.

4. Dessa análise, solicita-se emissão de Nota Técnica informando se a empresa atende tecnicamente ao que foi solicitado por meio do Termo de Referência, incluindo também a avaliação das planilhas apresentadas.

68. Em 20/3/2018, o senhor Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63), na condição de Coordenador-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para Saúde – CGAD/DLOG, proferiu despacho com a finalidade de responder à solicitação do Pregoeiro (peça 211, p. 28), ao qual anexou a Nota Técnica 12/2018-CGAD/DLOG/SE/MS 3002269 (peça 211, p. 29-31) e a Nota Técnica 13/2018-CGAD/DLOG/SE/MS 3002782 (peça 211, p. 32-38), em que analisou a proposta de preços da Voetur/VTCLLOG.

69. Com relação à exigência de comprovar possuir os softwares de gestão de armazém e de transporte, o senhor Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63) as ignorou, havendo considerado, apenas, que a empresa cumprira o disposto no item 11.1.2 do Termo de Referência: '11.1.2 Declarar a utilização de solução de gestão de logística validada para controle da operação do armazém' (peça 7, p. 78 e peça 211, p. 29 e 31).

70. Ainda assim, o responsável menciona na Nota Técnica 12/2018-CGAD/DLOG/SE/MS 3002269, que assina isoladamente, que 'A empresa Declarou a utilização de Solução de Gestão de Logística, juntando (desnecessariamente) as Declarações dos fornecedores da referida solução' (peça 211, p. 31).

71. Incoerentemente, o senhor Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63) teria então considerado desnecessária a apresentação de declarações do fornecedor dos softwares WMS e TMS de que a licitante os havia contratado, mas fora ele próprio o responsável pela elaboração do Termo de Referência, no qual estão inseridas as seguintes disposições (peça 72, p. 78-79, grifou-se):

11.2 Além desses atestados/certidões supramencionados, a CONTRATADA e/ou terceiros **deverá apresentar, no início da operação**, os seguintes documentos:

(...)

11.2.21 Declaração emitida pelo fornecedor de Tecnologia de Sistema de Gerenciamento de Transportes – TMS informando que é contratado pela empresa licitante;

11.2.22 Declaração emitida pelo fornecedor de Tecnologia Validada de Sistema de Gerenciamento de Armazém – WMS informando que é contratado pela empresa licitante;

72. De modo a afastar a violação ao princípio fundado no brocardo latino que indica **nemo potest venire contra factum proprium**, poder-se-ia considerar, em benefício do responsável, que ele teria considerado desnecessária a apresentação dessas declarações naquele momento que precedia a formalização da contratação, mas que seriam posteriormente exigidas quando do início da operação.

73. Porém, nada indica que se tenha efetuado qualquer verificação, quando do início da operação, que a Voetur/VTCLLOG detinha, de fato, a propriedade ou direitos de utilização de softwares WMS e TMS e que esses, caso existentes, atendiam às especificações do Edital/TR.

74. Cabe proceder, em seguida, a análise das declarações apresentadas pela Voetur/VTCLLOG.

75. A declaração de que a Voetur/VTCLLOG 'possui licenciamento e está autorizada a utilizar o sistema COMPUTADORIZADO TMS (TRANSPORTATION MANAGEMENT SYSTEM) foi emitida pela empresa Nucci Produções Ltda. (CNPJ: 02.064.458/0001-30), com endereço declarado na localidade de Santana de Parnaíba (SP), está datada de 1º/2/2013, sem firma reconhecida, havendo o Cartório JK de

Brasília, em 17/1/2018, simplesmente autenticado que a cópia apresentada confere com o documento original (peça 211, p. 39-40, grifos no original).

76. Em consulta a registros públicos da empresa, constatou-se que a Nucci Produções Ltda. (CNPJ: 02.064.458/0001-30) foi originalmente constituída em 18/8/1997, sob a denominação de JR'S Produções Artísticas e Publicidade Ltda., tendo como objeto social 'Outras atividades de publicidade não especificadas anteriormente'. Em 8/9/1998, a empresa mudou sua denominação para Nucci Produções Ltda. Em 19/6/2002, a Nucci alterou sua atividade econômica para 'Tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet' (peça 211, p. 45-46).

77. A empresa Nucci Produções Ltda. (CNPJ: 02.064.458/0001-30) nunca teve registro de empregados informado e não apresentou a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) entre os anos de 2013 a 2016, havendo apresentado a RAIS em 2017, ano de realização do Pregão Eletrônico 42/2017, havendo, logo em seguida, novamente interrompido o envio das informações. Em consulta realizada à Receita Federal do Brasil, constatou-se que a situação cadastral da Nucci Produções Ltda. (CNPJ: 02.064.458/0001-30) é 'INAPTA' desde 6/2/2019, por 'omissão de declarações' (peça 211, p. 47).

78. Na declaração apresentada pela Voetur/VTCLLOG, a Nucci Produções Ltda. (CNPJ: 02.064.458/0001-30) relaciona funcionalidades desse TMS e declara que 'O Sistema possui acesso via Web on line com acesso em tempo real com gestão da rastreabilidade conforme RDC 54/2013 da ANVISA' (peça 211, p. 39, grifou-se).

79. Ocorre que uma declaração supostamente emitida em 1º/2/2013 não poderia conter nenhuma referência à [Resolução RDC 54/2013 – Anvisa](#), uma vez que tal resolução somente foi publicada mais de dez meses depois, ou seja, em 10/12/2013.

80. Tal constatação, associada à situação e histórico da empresa Nucci Produções Ltda. (CNPJ: 02.064.458/0001-30), constitui forte indício de essa declaração poder caracterizar, em tese, o cometimento de fraude documental em processo licitatório.

81. A segunda declaração de que a Voetur/VTCLLOG 'possui o licenciamento de sistema computadorizado WMS (Warehouse Management System)' foi prestada pela empresa Tucac Serviços de Informática Ltda. – ME (CNPJ: 12.668.437/0001-87), está datada de 16/11/2017, também sem firma reconhecida, havendo o Cartório JK de Brasília, em 17/1/2018, simplesmente autenticado que a cópia apresentada confere com o documento original (peça 211, p. 41-43).

82. A declaração indica que o signatário seria o senhor Fabiano Carlo Vanucci (CPF: 169.516.938-70).

83. Em consulta a registros públicos da empresa, constatou-se que a Tucac Serviços de Informática Ltda. – ME (CNPJ: 12.668.437/0001-87) foi originalmente constituída em 14/9/2010, com sede na localidade de São José do Rio Preto (SP), sob a denominação de Tucac Comércio e Serviços Ltda., tendo como objeto social 'Comércio a varejo de peças e acessórios novos para veículos automotores, comércio varejista de artigos de papelaria, comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios, treinamento em informática'.

84. Em 29/7/2015, a empresa Tucac sofreu alteração societária, retirando-se da sociedade os sócios originais constituintes, com a empresa havendo alterado sua denominação para Tucac Comércio e Serviços Internet Ltda. e alterado o objeto social para 'Tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet, fabricação de jogos eletrônicos, comércio a varejo de peças e acessórios novos para veículos automotores, comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios, comércio varejista de artigos de papelaria' (peça 211, p. 46-48).

85. Em 1º/11/2017, apenas quinze dias antes de vir a emitir a declaração apresentada pela Voetur/VTCLLOG, a empresa novamente alterou sua denominação para Tucac Serviços de Informática Ltda., havendo, desta feita, alterado seu objeto social para 'Aluguel de máquinas e equipamentos para escritório, consultoria em tecnologia da informação, desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis, tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet, suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação', passando a ser sediada na localidade de Campinas (SP) - (peça 211, p. 47).

86. Cabe assinalar que o senhor Fabiano Carlo Vanucci (CPF: 169.516.938-70), signatário da declaração emitida em papel timbrada 'Tucac Internet' é administrador da Tucac Serviços de Informática Ltda. – ME (CNPJ: 12.668.437/0001-87) e também sócio-administrador da Nucci Produções Ltda. (CNPJ: 02.064.458/0001-30), na qual detém, desde a constituição da empresa, 99% do capital social.

87. Confrontadas por semelhança, verifica-se que as assinaturas nas duas declarações foram

feitas pela mesma pessoa, indicada na declaração da 'Tucat Internet' como sendo o senhor Fabiano Carlo Vanucci (CPF: 169.516.938-70).

88. Tais constatações reforçam a percepção quanto ao caráter supostamente fictício dessas duas declarações, **apresentadas ao Ministério da Saúde em 26/7/2018**, na forma de documentos anexados à Carta ORG 121/2018 (SEI 5233092 - peça 211, p. 50-52), emitida pela Voetur/VTCLLOG para fins de envio dos 'documentos solicitados no item 11.2 do Termo de Referência' do Pregão Eletrônico 42/2017.

89. A simples apresentação das declarações previstas nos itens 11.2.21 e 11.2.2, por certo, não assegurariam ao Ministério da Saúde que os serviços seriam executados, desde o início do Contrato 59/2018, com a disponibilidade de **softwares de gerenciamento de armazém (WMS) e de gerenciamento de transportes (TMS)**, os quais deveriam permitir interoperabilidade com sistemas do Ministério da Saúde e oferecer todas as funcionalidades requeridas no Termo de Referência, pois, não bastaria a empresa contratada apenas declarar que os possuía, cabendo ao DLOG, na condição de unidade demandante da contratação e encarregada de **planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde** adquiridos pelo Ministério da Saúde, confirmar a existência e disponibilidade dos softwares, verificar se ofereciam todas as funcionalidades requeridas e se permitiam interoperabilidade com sistemas do órgão, além da concessão de perfis de acesso compatíveis para os agentes do ente contratante, de modo a **validar** esses sistemas de gerenciamento, conforme estabelecido pelo Termo de Referência e, só então, autorizar o início da execução dos serviços.

90. No entanto, essa validação jamais ocorreu, fato que não foi negado por nenhum dos responsáveis, que, não apenas teriam considerado dispensável até mesmo a apresentação de qualquer declaração de que a Voetur/VCTLOG dispunha de tais softwares, desconsiderando as disposições do Edital/Termo de Referência, havendo considerado suficiente haver um 'Portal de consulta', nos quais os dados eram inseridos, mantidos, excluídos e disponibilizados unicamente pela contratada, de acordo com o juízo de conveniência por ela própria estabelecido.

91. Em face do exposto, encaminha-se proposta de **rejeição das razões de justificativas** apresentadas pelo senhor Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03) e pelo senhor Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63), com a consequente cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da [Lei 8.443/1992](#), devendo ser consideradas como circunstâncias agravantes o fato de o senhor Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03) ser o signatário do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017 e o senhor Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63) haver elaborado o Termo de Referência – Anexo I do referido Edital.

92. Nos termos do disposto no art. 7º da [Lei 10.520/2002](#), cuja vigência encontra-se prorrogada até 30/12/2023 pela [Medida Provisória 1.167, de 31 de março de 2023](#):

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, **deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame**, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

93. Considerando a existência de robustos indícios que as declarações apresentadas pela Voetur/VTCLLOG - VTC Operadora Logística Ltda. (CNPJ: 24.893.687/0001-08) para fins de envio dos 'documentos solicitados no item 11.2 do Termo de Referência' do Pregão Eletrônico 42/2017' contém elementos fictícios, configurando, em tese, possível cometimento de fraude documental, encaminha-se **proposta de autuação de apartado, na forma de Representação de iniciativa desta AudContratações** para prosseguimento da apuração do cometimento de possíveis irregularidades e a possível declaração de inidoneidade das empresas envolvidas, conforme precedentes colhidos, dentre outros, nos Acórdãos 2.160/2022, de 5/10/2022, Relator Ministro Bruno Dantas; 1.753/2021, de 21/7/2021, Relator Ministro Marcos Bemquerer; e 3.172/2021, de 15/12/2021, Relator Ministro André de Carvalho, todos do Plenário.

94. Cabe assinalar que o processo de controle externo não está limitado a um pedido e a uma causa de pedir. Sendo assim, é plenamente possível que o Tribunal delibere sobre a apuração de fatos novos levados ao conhecimento do Relator durante a tramitação processual, desde que não haja, para o assunto, coisa julgada formal administrativa, devendo ser respeitados os princípios da ampla defesa e do contraditório, bem como da racionalidade administrativa e da boa organização processual (Acórdão

666/2015-TCU-Plenário, de 1º/4/2015, Relator Ministro Benjamin Zymler).

95. Portanto, não há óbice para que a unidade técnica noticie a ocorrência de outras irregularidades no contrato em exame, nos próprios autos deste processo. Ademais, a comunicação de outras irregularidades constitui obrigação funcional do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas da União, o qual, consoante o art. 86, inciso II, da [Lei 8.443/1992](#), tem o dever de representar à chefia imediata contra os responsáveis pelos órgãos e entidades sob sua fiscalização, em casos de falhas e/ou irregularidades.

96. No caso presente, não cabe falar em coisa julgada formal administrativa, uma vez que o possível cometimento de fraude documental no Pregão Eletrônico 42/2017 é questão que, até então, não fora suscitada em qualquer dos processos autuados no TCU a respeito desse certame.

97. Tampouco seria possível considerar que já teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, uma vez que, conforme disposto pela Resolução TCU 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados na forma do disposto no art. 4º da norma citada:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

98. Portanto, ainda que se venha a considerar que a contagem tenha início em 26/7/2018, data de apresentação pela Voetur/VTCLLOG das declarações e, assim, de efetiva consecução da suposta fraude documental, e não a data de seu conhecimento pelo Tribunal, e em sendo desconsideradas eventuais causas interruptivas da prescrição, o que não constitui objeto desta análise, a prescrição somente viria a ocorrer, em interpretação por demais extensiva da norma, na data futura de 26/7/2023.

Razões de justificativa apresentadas por Fabiane Karwowski (CPF 060.155.099-45), peça 195.

99. Destaca que, no período em que exerceu a função de Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG), 'de abril de 2019 a junho de 2020, o contrato em questão já estava em execução, sendo acompanhado pelos fiscais designados quando da efetivação do contrato' (p. 1, grifou-se).

100. Atribui 'o possível descumprimento do item 7.5 do Termo de Referência - TR - do Pregão Eletrônico (PE) 42/2017' ao 'desconhecimento e certa falha interpretativa da atual equipe de fiscais do Contrato 59/2018' (p. 1).

101. Com relação à indisponibilidade de acesso ao software de gerenciamento de armazéns, obrigação estabelecida nos subitens 7.5.2 e 7.5.2.1 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, e ausência de validação do referido sistema, prevista nos subitens 7.5.3 e 11.2.22 do mesmo documento, assinala que 'a irregularidade apontada remonta do período de contratação do serviço por meio do Pregão Eletrônico' e 'quando fui nomeada para a CGLOG o contrato já estava assinado e em execução' (idem).

102. Considera que 'a exigência era de que a contratada implantasse um software para gerenciamento dos armazéns, e disponibilizasse a consulta dos dados por meio da internet', e que, durante o período em que exerceu a função de Coordenadora-Geral, 'foi disponibilizado o acesso a consultas e visualizações de dados por meio de um portal eletrônico em que era possível acompanhar o andamento das operações' (p. 1-2).

103. Aduz que o acesso a esse 'portal' requeria login e senha, existindo perfis de acesso que possibilitavam a extração de informações e acessos aos dados disponibilizados, assinalando que 'um perfil gerencial tinha acesso a todos os dados disponibilizados para consulta e visualização, conforme estabelecidos no subitem 7.5.2.1 do PE 42/2017' (p. 2).

104. Afirma que havia uma equipe de fiscais em Guarulhos, 'composta por servidores e consultores que acompanhavam a operação *in loco*', gerenciada por ela própria, e que essa equipe 'em

nenhum momento' relatou que 'havia insuficiência de acesso aos softwares adquiridos pela contratada, e ausência de dados que impossibilitassem o acompanhamento do contrato', assinalando que 'o portal eletrônico atendia aos requisitos elencados no TR do PE 42/2017', a respeito do qual os fiscais do contrato solicitavam 'continua e concomitantemente adequações, ajustes e melhorias no portal com o intuito de melhorar os processos de trabalho, fiscalização e monitoramento dos serviços prestados' (p. 2).

105. Com relação à ausência de validação do software, assinala que 'a validação se tratava de uma exigência imposta como requisito para o início das operações, sendo que as operações foram iniciadas anteriormente a minha gestão' (p. 2).

106. Considera não haver se omitido quanto aos pontos considerados irregulares, pois (idem):
Durante o período que estive no Ministério da Saúde, minha gestão foi pautada na seriedade do serviço que prestávamos, na melhoria contínua de informações apresentadas, na proteção e bom emprego dos recursos do erário. Fato esse que é inclusive evidenciado no subitem 121 da peça (parágrafo 18) em que quando foi identificada uma divergência interpretativa do texto constante no PE 42/2017 referente a manipulação dos Insumos Críticos para Saúde – ICS - foi realizada a glosa de pagamentos do que não se era possível atestar naquele momento.

Enquanto estive na CGLOG mantive a equipe de fiscais de contrato já indicada e que havia acompanhado a implantação do serviço e início da execução do contrato, tendo inclusive um dos fiscais como coordenador das operações no Centro de Distribuição em Guarulhos.

107. Afirma que, a partir de sua exoneração, não teve mais 'nenhum vínculo com o Ministério da Saúde, portanto não posso informar quanto aos desdobramentos de demandas encaminhadas durante minha gestão e nem quanto ao acompanhamento do contrato feito posteriormente a minha saída' (p. 2).

108. Com relação à indisponibilidade de acesso ao software de gerenciamento de transporte, obrigação estabelecida nos subitens 7.14.12.4.11.3., e 7.14.12.4.11.3.1. do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, e ausência de validação do sistema prevista no subitem 7.14.12.4.11.4., do mesmo Termo de Referência, considera haver 'novamente a falha interpretativa do atual grupo de fiscais do contrato', por entender que 'a exigência era de que a contratada implantasse um software para transporte, e disponibilizasse a consulta dos dados por meio um portal de consulta, com acesso pela internet, para consultas, acompanhamento das operações e visualização dos dados' (p. 3, grifos no original).

109. Assinala, novamente, que os fiscais do contrato não lhe reportaram 'insuficiência de dados de transporte, e ausência de dados disponibilizados no portal que impossibilitassem o acompanhamento do contrato', sendo que, 'em dado momento, foi demandado a contratada a necessidade de disponibilizar uma página **online** de rastreios dos pedidos, para que assim os destinatários pudessem também acompanhar o envio dos itens que receberiam' (p. 3).

110. Aduz que (idem):

À época o Ministério da Saúde utilizava-se do SISMAT – Sistema de Materiais – para gerenciamento de estoque e emissão dos pedidos. Esse sistema já era utilizado anteriormente a minha posse na CGLOG, e, apesar de haver sido demandado para o DATASUS inúmeras atualizações necessárias já na gestão anterior, e reencaminhado durante a minha gestão, até o momento da minha exoneração do Ministério da Saúde essas melhorias no SISMAT não haviam sido realizadas, o que não possibilitou a integração com o sistema da contratante, sendo utilizado portanto os dados disponíveis de forma **online** no portal e na rede de computadores para equipe do Ministério em Guarulhos – SP que sempre que demandada pela equipe de Brasília – DF repassava as informações solicitadas. Havia ainda uma equipe da contratada que disponibilizava os documentos gerados pelo transporte de forma física e digital.

111. Conclusivamente, reafirma que não se omitiu quanto aos pontos considerados irregulares e que, desde sua exoneração, não teve mais nenhum vínculo com o Ministério da Saúde.

Análise:

112. Cabe esclarecer, de início, de modo a estabelecer precisamente o período de gestão, que a responsável foi nomeada, em 19/2/2019, para exercer a função de Coordenadora-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde – CGAD/DLOG/SE/MS, que posteriormente passou a ser denominada de Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG), em função anteriormente exercida pelo Henrique da Cunha

Mayrinck (CPF 035.146.934-63). [Em 24/3/2019](#), o então Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta tornaria a designar a senhora Fabiane Karwowski para exercer a função de Coordenadora-Geral na unidade que passara a ser identificada pela sigla CGLOG, ato publicado em 4/6/2019.

113. A responsável não contesta que a CGAD / CGLOG detinha atribuições de coordenar a fiscalização do Contrato 59/2018, havendo assinalado a existência de uma equipe de fiscais em Guarulhos, 'composta por servidores e consultores que acompanhavam a operação **in loco**', gerenciada por ela própria.

114. Conquanto se deva considerar que, quando a responsável assumiu a função o Contrato 59/2018 'já estava assinado e em execução', o desconhecimento dos termos estabelecidos na contratação não serve como justificativa para falhas na fiscalização, pois não havia impedimentos à responsável que procedesse a leitura do Edital/TR e, se necessário, buscasse esclarecer eventuais dúvidas. Sendo o Edital considerado a 'lei da licitação', dado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, não se pode descumpri-lo alegando seu desconhecimento, conforme antigo princípio que se encontra positivado na [LINDB](#), ainda que, por vezes, isso pareça estar esquecido: 'Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece'.

115. Com relação ao sistema SISMAT, mencionado pela responsável, cabe assinalar que se trata de sistema que era originalmente utilizado pelo Ministério da Saúde para gestão de estoque. Porém, encontrava-se obsoleto já à época da gestão da responsável, sem receber atualizações.

116. Em inspeção realizada em 2022 pela então denominada Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde), constatou-se que, além de obsoleto e, alegadamente, não permitir atualizações, o SISMAT apresenta diversas fragilidades estruturais, descritas no Relatório de Inspeção (TC 038.216/2021-3 – REPR, peça 486, p. 43-44, grifos no original):

... não se integra com outros sistemas informatizados do MS; demanda continuamente inserção manual de informações pelos servidores; não permite extração de relatórios de gestão que possam colaborar com o planejamento das aquisições; gera a necessidade de manter controles paralelos como planilhas em Excel para acompanhar as movimentações mais relevantes dos IES; e **não guarda registro (log) de alterações realizadas nos dados do sistema**. Soma-se a isso o fato de que o Sismat é alimentado por funcionários contratados via Opas, cujo vínculo com o Ministério da Saúde é precário.

117. Ademais, o citado Relatório aponta que o registro de entrada e saída de insumos no SISMAT não ocorre em tempo real, concomitantemente à sua movimentação física no estoque (chegada e saída para transporte); por não haver log de transações, as informações inseridas no sistema podem ser alteradas sem que fique registro da ação ou do autor dessas alterações; o SISMAT não identifica os lotes com a correspondente localização nas prateleiras do estoque; não possui informação de tamanho e peso das embalagens de insumos, elementos essenciais para gestão do estoque e da incineração; e, ainda, não permite emitir relatórios gerenciais para auxiliar no planejamento e otimização das compras e na logística do estoque.

118. A responsável alega que, durante o período em que exerceu a função de Coordenadora-Geral, 'foi disponibilizado o acesso a consultas e visualizações de dados por meio de um portal eletrônico em que era possível acompanhar o andamento das operações'. Porém, como já visto, haver um 'Portal de Consulta' não substitui nem dispensa a contratação da obrigação de comprovar que possuía **softwares de gerenciamento de armazém (WMS)** e de **gerenciamento de transportes (TMS)** e que estes atendiam às demais exigências do ente contratante.

119. Porém, as limitações ao exercício eficaz da gestão e fiscalização do contrato, decorrentes da existência apenas de um 'Portal de Consulta', nos quais os dados eram inseridos, mantidos, excluídos e disponibilizados unicamente pela contratada, de acordo com o juízo de conveniência por ela própria estabelecido, restariam patentes no episódio que a responsável identifica como sendo uma 'divergência interpretativa do texto constante no PE 42/2017 referente a manipulação dos Insumos Críticos para Saúde'.

120. Trata-se de referência a fato objeto do TC 025.828/2021-5 – REPR em que foi abordada a celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, suspenso cautelarmente pelo TCU e, posteriormente, declarado nulo pelo Ministério da Saúde. Em termos sucintos, pelo 2º Termo Aditivo pretendeu-se, por iniciativa da Voetur/VTCLLOG, alterar a forma de aferição do item de serviço 2.7 – Manipulação de item para atendimento, por vezes chamado, impropriamente, apenas como serviços de 'picking', sem qualquer fundamentação técnica e com a pretensão de atribuir ao instrumento efeitos

retroativos para fins de pagamento.

121. O ato eivado de irregularidades resultou na aplicação de multa aos então titulares do DLOG, senhor Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98), e da CGLOG, senhor Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98), além da inabilitação do ex-diretor do DLOG para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 (Acórdão 651/2023-TCU-Plenário, de 5/4/2023, Relator Ministro Benjamin Zymler).

122. Conforme já mencionado nesta instrução, as primeiras faturas de cobrança dos serviços de armazenagem somente foram apresentadas pela Voetur/VTCLLOG quando já decorridos onze meses do início da execução dos serviços, demora que a própria contratada atribuiu a 'dificuldades operacionais já superadas'. Os valores então apresentados em cobrança, relativos ao referido item de serviço 2.7, exorbitavam, em muito, o que se encontrava previsto no contrato e foram questionados pela senhora Fabiane Karwowski, que exigiu da contratada que prestasse esclarecimentos e demonstrasse de que forma teria chegado a tais valores, o que nunca foi atendido.

123. Ora, se o 'Portal de Consultas' disponibilizado ao Ministério da Saúde permitisse, de fato, 'acesso pela internet, para consultas, acompanhamento das operações e visualização dos dados', conforme alega a responsável, bastaria havê-lo utilizado para esclarecer de que forma a contratada teria chegado aos valores exorbitantes que pretendia receber.

124. Cabe assinalar que o item de serviço 2.7 correspondia a algo próximo a 3% do valor total do contrato e, em relação aos dez itens que compunham o conjunto de serviços de armazenagem, representava cerca de 15% do valor anual dos serviços. Porém, a contratada insistia em apresentar sucessivas cobranças em valores calculados e atualizados unilateralmente, apresentados no que chamou de 'relatórios sintéticos', nos quais lançava valores discrepantes entre si e sem qualquer demonstração de como haviam sido obtidos. Conforme se extrai da instrução lançada à peça 271 do TC 025.828/2021-5 – REPR, à página 54 (grifos no original):

306. Em 21/2/2020, a Voetur/VTCLLOG endereçou à senhora Fabiane Karwowski, à época, Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde, o Ofício 54/2020-JUR, no qual inseriu no corpo do texto uma tabela que chamou de 'relatório sintético', abrangendo o período de 11/2018 a 12/2019, em que indica que, caso fosse efetuada a contagem de itens SKU por pedido, o valor total a ser pago pelo serviço seria de R\$ 449 mil, mas, caso adotada a contagem da maneira que a Voetur/VTCLLOG denomina de 'WMS', elaborada por ela própria, o valor a ser pago seria de R\$ 25,6 milhões (peça 93, p. 18), **valor algo próximo aos R\$ 26 milhões estimados para o somatório de todos os dez itens de serviço de armazenagem para execução ao longo de um ano.**

125. Ou seja, para um único item de serviço, que representava originalmente cerca de 15% do valor total dos serviços de armazenagem, a Voetur/VTCLLOG pretendia receber algo próximo do valor total do conjunto de serviços de armazenagem previstos para o período de um ano.

126. A pretensão, evidentemente absurda, esbarrou na atitude resoluta da senhora Fabiane Karwowski que recusou o pagamento enquanto esteve à frente da CGLOG, o que deve ser considerado em favor da responsável.

127. Em face do exposto, encaminha-se proposta de **rejeição das razões de justificativas** apresentadas pela senhora **Fabiane Karwowski (CPF 060.155.099-45)** em face das irregularidades que motivaram sua chamada em audiência. Todavia, considerando as dificuldades por ela enfrentadas ao assumir atribuições de gestão e fiscalização do Contrato 59/2018, estando este em andamento e com fragilidades que tiveram origem nos processos de planejamento da licitação e de escolha do fornecedor, para os quais a responsável não concorreu, e considerando, ainda, a atitude resoluta por ela assumida enquanto esteve à frente da CGLOG de recusar o pagamento por serviços não comprovados em valores exorbitantes, relativos ao item de serviço 2.7, considera-se que tal circunstância atenuante constitui fator determinante para a não aplicação de qualquer sanção à responsável.

Razões de justificativa apresentadas por Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98), peça 208.

128. Inicialmente, considera relevante destacar que 'os antecedentes são relevantes, diante da possibilidade de aplicação de sanção, conforme o art. 22, § 2º, da LINDB', assinalando que o responsável (p. 4-5):

... é oficial da ativa do Exército Brasileiro e ao longo dos 29 anos de carreira, desempenhou cargos de assessoramento nos diversos níveis, em especial, na área logística, não tendo

qualquer ato que desabone sua conduta e nunca foi envolvido em processos apuratórios ou sancionadores, em qualquer esfera, quer seja administrativa ou judicial.

129. Assinala que, 'sem ter ocupado cargos de natureza civil anteriormente e sem vínculos político-partidários' foi 'convidado pelo então Ministro da Saúde, General Eduardo Pazuello, para compor a equipe do Ministério da Saúde, no que foi denominado de 'esforço de guerra' para o combate ao vírus da COVID-19' (p. 5).

130. No tópico denominado '**4. Da gestão do Contrato 59/2018 pelo Defendente**', à vista de desatualização do Regimento Interno do Ministério da Saúde, que prevê a existência de uma 'Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos (CGAD)', o responsável, tomando esta por semelhança, exerceu, de fato, a função de 'Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG)' (p. 6).

131. Assinala que (p. 7, grifos no original):

Além das inúmeras tarefas inerentes ao Coordenador, que tratava da rotina de trabalho logístico, **também havia o encargo de gestão do Contrato 59/2018**, bem como das demandas logísticas operacionais relativas ao combate a Pandemia do COVID19, com a coordenação das atividades de armazenagem, transporte e distribuição, entre outras.

132. Afirma que, tão logo iniciou o exercício da função de Coordenador-Geral, procurou resolver 'pendências verificáveis do Contrato 29/2018 [sic], que se arrastavam desde o início de sua execução e demandavam ações imediatas' (p. 7).

133. Destaca que (p. 7, grifos no original):

No decorrer dos trabalhos, o Defendente, por conta própria, chegou à conclusão de que a fiscalização do contrato 59/2018 precisava de uma nova equipe de fiscais de contrato, com servidores que não viessem da própria Coordenação. **Buscou-se profissionais com maior rendimento** e, assim sendo, realizou processos seletivos, que ocorreram a nível nacional.

134. Assinala que, por iniciativa do responsável, foi autuado um processo específico para fiscalização e que realizava 'reuniões quase que diárias' com os fiscais, nas quais eram estabelecidas metas de trabalhos e eram definidos os objetivos e tarefas a serem realizadas', o que pode ser comprovado 'por mensagens trocadas em grupo do aplicativo Whatsapp' (p. 7-8).

135. Afirma haver determinado a realização, 'em plena pandemia', do '1º inventário no Centro de Distribuição Logístico em Guarulhos, que resultou numa glosa no valor de R\$ 684.598,02' (p. 8), entre outras medidas relacionadas à fiscalização.

136. Destaca que o responsável 'recebeu o contrato em plena execução, não tendo participado das fases de planejamento, formulação das demandas e da estruturação do contrato', razões pelas quais considera que 'não se pode atribuir uma conduta omissiva por parte do Defendente' (p. 8).

137. Relaciona o que considera 'algumas entregas logísticas relevantes', que consistem em quantitativo declarado de vacinas, medicamentos para intubação orotraqueal e respiradores entregues, e na entrega de equipamentos, não quantificados, de ressonância magnética, monitores, concentradores de oxigênio e materiais de consumo (seringas, agulhas e EPI), além de haver atuado na 'Coordenação Logística de materiais no auxílio ao Estado do Amazonas, que se encontrava em Estado de Calamidade Pública, principalmente por falta de oxigênio' e na 'Coordenação para entrega de usinas de oxigênio em diferentes pontos do país' (p. 9).

138. Afirma que devam ser considerados, além dos 'obstáculos e as dificuldades reais enfrentados pelo Defendente, em razão da coordenação da distribuição de insumos estratégicos, em razão da pandemia da COVID-19, somados às atribuições regimentais ordinárias', outras dificuldades de similar importância, assim relacionadas: 'complexidade e vultuosidade do objeto contratado', o 'ineditismo da contratação' e o fato de não haver participado do planejamento da contratação, admitindo, porém, que '**nem tudo que foi planejado correspondeu à realidade, quando da execução contratual**' (p. 10, grifos no original).

139. Em relação à 'complexidade do objeto', assinala que (p. 10):

... a tarefa de distribuir vacinas, que é um único insumo dentre centenas, para um país grande e diverso como o Brasil, foi vista como peça fundamental no combate ao coronavírus, por exigir uma logística do mais alto nível, requerendo, por exemplo, a armazenagem em baixíssimas temperaturas.

140. Considera que 'não se pode avaliar os atos de gestão de um contrato tão complexo, **com o rigorismo de um simples contrato de prestação de serviços**' (idem), enfatizando que (p. 11, grifos no

original):

*Se a cada impasse na interpretação das cláusulas contratuais derivasse na suspensão ou na decisão de extinção do contrato, estaríamos diante de um problema maior: a solução de continuidade das atividades logísticas. E pior, **vidas estariam sendo colocadas em risco!** Em outros termos, na gestão do contrato 59/2018, não é exigível outra conduta a não ser decidir, com a máxima celeridade possível.*

141. *Afirma que, no Brasil, o 'consequencialismo foi introduzido no ordenamento com a publicação da Lei 13.655/15 [sic], que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb)', que dispõe em seu art. 20 que 'nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam **consideradas as consequências práticas da decisão**' (idem), assinalando que 'Obviamente, que os gestores do contrato levaram em consideração as consequências práticas da decisão, em observância ao consequencialismo jurídico estabelecido pelo art. 20 da LINDB' (p. 11).*

142. *Considera ser necessário, à luz do disposto pela Lei 13.655/2018, 'a comprovação do ERRO GROSSEIRO na conduta culposa do gestor, pois sem isso, não se poderá falar de imputação de responsabilidade ao agente, com a consequente aplicação de sanções' (p. 12, grifos no original).*

143. *Afirma que 'a aplicação de tais dispositivos da LINDB encontra guarida em sólida jurisprudência do TCU' (p. 12), citando como precedentes no TCU os Acórdãos 2.391/2018-Plenário e 1.628/2018-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 2.860/2018-Plenário, Relator Ministro-substituto Augusto Sherman; 2.924/2018-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro; 3.327/2019-1ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo e 2.681/2019-1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler.*

144. *Cita julgado em que o Relator assinalou que 'a Unidade Técnica do Rio de Janeiro não levou em consideração a aplicabilidade do art. 28 da LINDB, por ser posterior a elaboração da instrução' (p. 13), indicando fazer menção ao Relatório do Acórdão 4.447/2020-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz.*

145. *Enfatiza que (p. 14, grifos no original):*

*Em relação ao elemento subjetivo, mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, **é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. Tal verificação resta comprovada que não ocorreu.***

*Da mesma forma, afirma-se que a responsabilidade civil somente é atribuível aos gestores da coisa pública na exata medida em que, no seu agir, **contribuam para o evento lesivo com dolo ou culpa**, ou seja, ainda que houvesse algum dano concreto decorrente de uma ação ou omissão, este não poderia sofrer qualquer responsabilização por ausência de dolo ou culpa. Cabe salientar que no presente caso ficou evidenciado que não houve qualquer dano ao erário, por ato praticado pelo Defendente.*

146. *Afirma que o responsável agiu 'de acordo com a legislação pertinente e com seu entendimento sobre os atos praticados na execução do Contrato 59/2018, incluído aquele sobre o portal de consultas, que para o Defendente vinha cumprindo com o estabelecido no edital' (p. 20, grifou-se).*

147. *Afirma que, apesar de o Contrato 59/2018 vigorar desde 9/7/2018, sendo acompanhado pelo TCU desde setembro de 2019, conforme determinação constante do Acórdão 2.234/2019-Plenário, somente em 24/9/2021, '**data na qual o Defendente já não era mais gestor do contrato**, a unidade técnica aponta a eventual irregularidade em relação aos indicadores de performance previstos no contrato e recomenda a oitiva do Ministério da Saúde sobre os fatos' (p. 14-15, grifos no original), o que resultaria em determinação ao Ministério da Saúde exarada no Acórdão 2.752/2021-Plenário, de 24/11/2021.*

148. *Considera que tais fatos confirmariam 'a alta complexidade do contrato, com diversas nuances estruturais, que mesmo acompanhado por experientes auditores, **somente apontou a possível irregularidade, dois anos após a instauração do processo de acompanhamento**' (p. 15, grifos no original).*

149. *Reporta-se às razões de justificativa apresentadas à peça 195 por sua antecessora na função, quando afirma que '**havia um portal eletrônico de consultas** ofertada pela contratada, em que era possível acompanhar o andamento das operações logísticas do Centro de Distribuição de Guarulhos-SP' (idem), o qual atendia aos requisitos elencados no Termo de Referência.*

150. *Repete as iniciativas que o responsável adotou em sua gestão para enfatizar que*

‘Obviamente que tais iniciativas não seriam possíveis sem a posse dos indicadores de desempenho, pois os quais deveriam subsidiar e fundamentar a legalidade dos atos administrativos de retenção de pagamentos e aplicação de sanções’ (p. 17, grifos no original).

151. *Considera que, dadas as condições enfrentadas à época da pandemia, não é ‘crível exigir ... nessas condições extraordinárias, um comportamento exigível em tempos de normalidade’ (p. 17).*

152. *Ressalta que, em seu entendimento (p. 17-18, grifos no original):*

*... a controvérsia estabelecida no processo é sobre a funcionalidade e atendimento do software ofertado pela contratada em relação ao termo de referência do pregão 47/2018 [sic], no que se refere aos indicadores de desempenho. Noutros termos, nunca se duvidou sobre a existência da ferramenta, até mesmo, como bem posto pela Sra. Fabiane em suas alegações de defesa, ‘a validação se tratava de uma exigência imposta como **requisito para o início das operações**, sendo que as operações foram iniciadas anteriormente a minha gestão.’ O que está a ser exigido do Defendente é o dever de reavaliação qualitativa do software, que pelo contrato, deveria ser realizada antes do início das operações, diante de inúmeros problemas no contrato e da verdadeira operação de guerra que o Ministério se encontrava. Logo, não é razoável diante da realidade dos fatos, exigir conduta adversa da qual a adotada pelo Defendente, que recebeu a função com o software em plena operação, após dois anos de contrato, e diante de dezenas de frentes sob sua responsabilidade, principalmente em relação às operações logísticas voltadas para a pandemia mundial do COVID 19.*

Imaginar que deveria ser dada prioridade à análise qualitativa do software, em detrimento das ações adotadas pelo Defendente em relação ao contrato e às operações logísticas, que se falhassem custavam vida, foge a qualquer senso de justiça e de princípios basilares como a razoabilidade, por exemplo, e do interesse público. Por fim, até a exoneração do Defendente em julho de 2021, o cumprimento da obrigação em relação ao software era pacífico, tendo a controvérsia se instaurado em momento posterior à referida exoneração, com a manifestação da unidade técnica do TCU, em setembro de 2021, que apresentou entendimento convergentes.

153. *Considera que haveria ‘novo entendimento sobre o software e os indicadores de desempenho expostos pelos auditores do TCU’, razão pela qual sua sucessora na função notificou a contratada em 8/12/2021, o que, em seu entendimento, comprovaria que ‘**TODOS** os gestores responsáveis tinham o mesmo entendimento sobre o cumprimento da obrigação, desde o início da execução do contrato até a notificação do TCU em novembro de 2021. Portanto, a questão foi de interpretação da exigência contratual’ (p. 18, grifos no original).*

154. *Requer que, caso não sejam acolhidos integralmente os argumentos expostos, seja analisada a boa-fé do Defendente, ‘que atuou nos limites de sua competência diante de complexo contexto fático’ e observado o ‘senso humano de justiça’, cabendo considerar ‘as dificuldades no exercício diário de funções administrativas em tempos de uma pandemia mundial, com problemas e fatos supervenientes que surgiam recorrentemente, em paralelo às atividades finalísticas do Ministério’, não se havendo falado neste processo de ‘indícios de locupletamento e/ou má-fé por parte do Defendente ... desidia ou intenção de prejudicar o erário. Muito menos de beneficiar qualquer pessoa física, jurídica ou a si próprio’ (p. 19).*

155. *Conclusivamente, requer ao TCU (p. 19-20):*

- a) o conhecimento das presentes razões de justificativas, porquanto preenche os requisitos de admissibilidade;*
- b) no mérito, que a presente defesa seja acolhida integralmente, para fins de exclusão da responsabilidade do Defendente quanto ao mérito deste processo.*

Análise:

156. *De início, cabe assinalar que a carreira do responsável como oficial do Exército não se encontra em questão neste processo, no qual foi chamado em audiência para apresentar razões de justificativa a respeito de sua conduta quando do exercício de função de confiança no serviço público civil.*

157. *Na requerida análise de antecedentes, também deverá ser considerado que o responsável foi apenado com multa pelo TCU, nos termos do já citado Acórdão 651/2023-TCU-Plenário, de 5/4/2023, Relator Ministro Benjamin Zymler, havendo a unidade técnica proposto também a sua inabilitação, sanção que foi afastada no Voto condutor nos seguintes termos:*

86. *Feitas essas considerações, na linha do proposto pela unidade técnica, entendo que o sr.*

Roberto Ferreira Dias deve ser inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992. Outrossim, deve sofrer a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 no valor de R\$ 79.004,53, valor máximo previsto pelos normativos pertinentes.

87. Quanto ao sr. Alex Lial Marinho, registro que detinha grau hierárquico inferior em relação ao sr. Roberto Ferreira Dias. Ademais, não são aplicáveis a esse primeiro gestor todas as agravantes imputados a esse último. Assim, **entendo que o sr. Alex Lial Marinho deve sofrer a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 50.000,00.**

158. O responsável assume haver atuado na gestão do Contrato 59/2018 e estar a seu encargo coordenar a equipe de fiscais, o que corrobora a constatação de estar a cargo do DLOG, departamento ao qual se subordina a CGLOG, antes mesmo da sub-rogação do contrato, as atribuições de gestão e fiscalização de contrato que tem por objeto os serviços de armazenagem e transporte dos insumos de saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde.

159. Com relação ao evidente equívoco em que incorre em suas razões de justificativa, quando afirma que existiria uma 'Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos (CGAD)', o responsável, tomando esta por semelhança, exerceu, de fato, a função de 'Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG)', caberia lembrar que a CGLOG foi inserida na estrutura organizacional do Ministério da Saúde pelo [Decreto 9.795, de 17 de maio de 2019](#), já existindo há mais de um ano quando o responsável tomou posse na função de Coordenador-Geral.

160. Alegou-se em favor do responsável, à página 8 de sua manifestação, que, durante seu período de gestão, foram efetuadas glosas no montante de R\$ 25.212.042,40 em pagamentos realizados à Voetur/VTCLLOG, em razão do que destaca que 'Dessa forma, não se pode atribuir uma conduta omissiva por parte do Defendente' (p. 8).

161. Conforme apurado no TC 025.828/2021-5 – REPR, as glosas mais expressivas, não relacionadas a ocorrências de perdas, avarias e extravios ou discrepâncias no inventário, são indicadas no quadro a seguir:

Processo - SEI	Data de Notificação	Motivo	R\$
25000.051390/2021-40	6/4/2021	Pagamentos a maior feitos à VTC Operadora Logística	R\$ 450.842,97
25000.051390/2021-40	6/4/2021	Pagamentos a maior feitos à VTC Operadora Logística	R\$ 420.842,97
25000.056887/2021-54	14/4/2021	Valores pagos a mais à VTC - 1ª pauta vacina COVID-19 - janeiro 2021	R\$ 2.990.094,54
25000.057570/2021-35	15/4/2021	Cobrança de taxa de urgência/emergência indevida	R\$ 5.352.606,00
25000.057698/2021-07	15/4/2021	Valores pagos a mais à VTC - 2ª pauta vacina COVID- janeiro 2021	R\$ 1.713.991,69
25000.074310/2021-24	18/5/2021	Pagamentos indevidos feitos à VTC Operadora Logística - distribuição das vacinas utilizadas no combate à COVID-19 (3ª pauta - janeiro de 2021)	R\$ 66.891,63
25000.082076/2021-17	1º/6/2021	Taxa de redespacho indevida	R\$ 10.966.293,00
TOTAL			R\$ 21.961.562,80

162. Todas as ocorrências acima relacionadas dizem respeito a pagamentos indevidos realizados à Voetur/VTCLLOG durante o período de gestão do responsável. Conquanto não se possa estabelecer uma direta relação de causa e efeito entre a aparente intensificação das ações de fiscalização sobre os pagamentos relativos ao Contrato 59/2018, a partir de abril de 2021, há uma inegável correlação com a iminente instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da COVID pelo Senado Federal.

163. A leitura do requerimento de criação da CPI da COVID – [REQ 1372/2021](#), de 2/3/2021, que, posteriormente, também passou a ser chamada de CPI da Pandemia, ocorreu no dia 13/4/2021, em razão da concessão de medida liminar pelo Ministro do STF Luís Roberto Barroso, na qual determinou ao Presidente do Senado Federal, em 8/4/2021, no âmbito do [MS 37760](#), a adoção das providências necessárias à criação e instalação de comissão parlamentar de inquérito.

164. Porém, o primeiro requerimento para instalação da CPI, [REQ 1371/2021](#), já havia sido protocolado em 4 de fevereiro daquele ano.

165. A [CPI da Pandemia](#) foi instalada, em 27/4/2021, com a seguinte finalidade (grifou-se): *Apurar, no prazo de 90 dias, as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados; e as possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, se valendo para isso de recursos originados da União Federal, bem como outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais, no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade originada pela Pandemia do Coronavírus 'SARS-CoV-2', limitado apenas quanto à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à Pandemia da Covid-19, e excluindo as matérias de competência constitucional atribuídas aos Estados, Distrito Federal e Municípios.*
166. Logo, havia a expectativa de a gestão do Ministério da Saúde, especialmente quanto às licitações e contratos, vir a ser objeto de investigação pelo Senado Federal, desde a apresentação do primeiro requerimento de instalação da CPI em fevereiro de 2021.
167. As glosas decorrentes de pagamentos indevidos realizados à Voetur/VTCLLOG efetuadas pelo responsável, como visto, somente surgiram ante a iminente instalação da CPI da Pandemia.
168. Alegou-se em favor do responsável a realização de 'reuniões quase que diárias' com os fiscais do Contrato 59/2018, 'o que pode ser comprovada por mensagens trocadas em grupo do aplicativo Whatsapp'. Porém, nada foi apresentado que comprove essa alegada troca de mensagens. Ainda que tenham ocorrido 'reuniões quase que diárias' com os fiscais, essas não parecem ter produzido qualquer efeito para impedir a realização de substanciais pagamentos indevidos à contratada e buscar a recuperação desses valores, o que somente passou a ocorrer ante a iminente instalação da CPI da Pandemia.
169. Com relação a haver destacado 'algumas entregas logísticas relevantes', de resto não demonstradas pelo responsável, dada a não apresentação de qualquer documento comprobatório, cabe assinalar que essas teriam consistido em distribuição de insumos de saúde, atribuição precípua da CGLOG/DLOG que, apesar de realizadas durante o período da pandemia de COVID-19, não se distinguem do que seriam as obrigações ordinariamente esperadas no exercício da função, pois tais insumos (vacinas, medicamentos para intubação orotraqueal e respiradores, equipamentos de ressonância magnética, monitores, concentradores de oxigênio, seringas, agulhas e equipamentos de proteção individual) não passaram a ser distribuídos às unidades de saúde somente após o surgimento da pandemia.
170. Alega-se nas razões de justificativas que, no Brasil, o 'consequencialismo foi introduzido no ordenamento com a publicação da Lei 13.655/15 [em realidade, [Lei 13.655/2018](#)], que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb)', que dispõe em seu art. 20 que 'nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam **consideradas as consequências práticas da decisão**' (peça 227, p. 17, grifos no original).
171. Trata-se, porém, de premissa equivocada, que em nada concorre em favor do responsável, pois, o citado dispositivo não introduziu o consequencialismo, conforme esclarece Omar Farah Freire (in 'O consequencialismo (im)possível no art. 20 da LINDB' – Revista de Direito Público da Economia – RDPE - Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 123-152, jul./set. 2020, grifou-se):
- ... a LINDB não contém uma autorização (ou mesmo obrigação) para que o julgador, a partir das consequências externas que sua decisão hipoteticamente causaria, altere a estrutura normativa, o sentido das palavras ou as consequências definidas pelo legislador. Por meio da reconstrução de uma norma jurídica que respeita a linguagem legal e o fim que deveria ser promovido, pôde-se perceber que a referência do dispositivo era à aplicação de princípios, o que exige uma avaliação da relação entre meios e fins. **Em conclusão, o que a LINDB exige, em razão do seu art. 20, é uma consideração dos efeitos que a decisão produz sobre o fim estabelecido por um princípio. Aplicar princípios não implica nenhuma das formas de operação do consequencialismo jurídico, de modo que não é disso que trata o dispositivo.**
172. Tal entendimento é corroborado por Marçal Justen Filho (in 'Art. 20 da LINDB Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas' – Revista de Direito

Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018, grifou-se):

O art. 20 não impôs a preponderância de uma concepção consequencialista do direito. Não estabeleceu que a avaliação dos efeitos determinará a solução a ser adotada, independentemente das regras jurídicas aplicadas.

O dispositivo restringe-se a exigir, de modo específico, que a autoridade estatal tome em consideração as consequências práticas da decisão adotada, inclusive para efeito de avaliação da proporcionalidade da decisão a ser adotada.

173. Uma concepção consequencialista do Direito, em sentido amplo, pode ser descrita como ‘qualquer programa teórico que se proponha a condicionar, ou qualquer atitude que condicione explícita ou implicitamente a adequação jurídica de uma determinada decisão judicante à valoração das consequências associadas às mesmas e às suas alternativas’ (in SCHUARTZ, Luís Fernando – ‘Consequencialismo Jurídico, Racionalidade Decisória e Malandragem’ – Revista de Direito Administrativo; v. 248 (2008); 130-158).

174. Conforme esclarece Sinnott-Armstrong, **consequencialismo é simplesmente a visão de que as propriedades normativas dependem apenas das consequências**, sendo caso paradigmático o utilitarismo, cujos proponentes clássicos foram Jeremy Bentham (1789), John Stuart Mill (1861) e Henry Sidgwick (1907), cujas afirmações são geralmente reunidas sob o slogan de que ‘um ato é certo se e somente se causar ‘a maior felicidade para o maior número’ (in Sinnott-Armstrong, Walter, ‘Consequentialism’, The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2021 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <https://plato.stanford.edu/archives/fall2021/entries/consequentialism/>).

175. Porém, tal máxima gera diversos problemas de ordem lógica e no campo prático, bem explorados no texto supracitado e também objeto de especulações no artigo já clássico de Gertrude Elizabeth Margaret Anscombe, ‘Modern Moral Philosophy’ (Philosophy – The Journal of The Royal Institute of Philosophy, January - 1958, Vol. XXXIII, n. 124), em que, ao abordar as limitações do utilitarismo em suas tentativas inconclusivas de estabelecer uma filosofia moral secular, particularmente em Sidgwick, cunhou o termo ‘consequencialismo’ pela primeira vez.

176. Nem mesmo Carlos Ari Sundfeld que, juntamente com Floriano de Azevedo Marques Neto e outros pesquisadores, destacou-se na condução de estudos e na elaboração do anteprojeto que embasou o texto de alteração da LINDB, indica que haveria alguma pretensão de renovar radicalmente o Direito pela inserção do ‘consequencialismo’, pois:

Os preceitos da nova LINDB não tem conteúdo propriamente revolucionário: eles só transformam em texto legal, de caráter universal, exigências que, em muitos ambientes – o de controle público, inclusive – já vinham sendo feitas, e que traduzem práticas jurídicas contemporâneas e adequadas (in SUNDFELD, Carlos Ari, ‘Direito Administrativo – O novo olhar da LINDB’, editora Fórum, 2022, página 42).

177. Logo, pretender que a LINDB teria introduzido o ‘consequencialismo’ no ordenamento jurídico, além de constituir percepção equivocada, acarretaria, caso assim fosse, sua inaplicabilidade, pois, com bem demonstrou Omar Farah Freire, ‘o ordenamento jurídico constitucional brasileiro não permite o emprego de consequências externas à norma como justificativa de uma decisão’, (in FREIRE, Omar Farah, ‘O consequencialismo (im)possível no art. 20 da LINDB’ – Revista de Direito Público da Economia – RDPE | Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 123-152, jul./set. 2020).

178. Tal asserção que fica mais bem explicitada na conclusão do artigo citado às páginas 148-149, grifou-se:

Os argumentos desenvolvidos nos tópicos precedentes demonstram que as primeiras impressões a respeito do art. 20 da LINDB tentaram atribuir-lhe um sentido mais amplo do que seria possível em face do ordenamento constitucional brasileiro, dos limites semânticos do dispositivo e da finalidade que o legislador queria promover. Para sustentar essa afirmação, foi demonstrado que a consideração de consequências externas à norma não corresponde ao sentido comum ou técnico das palavras, não seria harmônica com as demais normas do ordenamento jurídico, nem corresponderia à mens legislatoris de incrementar a segurança jurídica e a controlabilidade das decisões. Assim, a LINDB não contém uma autorização (ou mesmo obrigação) para que o julgador, a partir das consequências externas que sua decisão hipoteticamente causaria, altere a estrutura normativa, o sentido das palavras ou as consequências definidas pelo legislador.

*Por meio da reconstrução de uma norma jurídica que respeita a linguagem legal e o fim que deveria ser promovido, pôde-se perceber que a referência do dispositivo era à aplicação de princípios, o que exige uma avaliação da relação entre meios e fins. **Em conclusão, o que a LINDB exige, em razão do seu art. 20, é uma consideração dos efeitos que a decisão produz sobre o fim estabelecido por um princípio. Aplicar princípios não implica nenhuma das formas de operação do consequencialismo jurídico, de modo que não é disso que trata o dispositivo.***

Se as consequências práticas a que o enunciado se refere forem limitadas aos efeitos da decisão sobre a promoção do estado de coisas definido por um princípio, então o dispositivo assumiria a função de explicitar a forma de aplicação normativa pelo julgador nas esferas administrativa, controladora e judicial. Não seria, portanto, uma inovação em termos de abertura ao consequencialismo jurídico, mas ao menos seria possível conferir-lhe interpretação compatível com a Constituição Federal.

179. Ou dito de forma mais assertiva, nas palavras de Juarez Freitas, por ocasião da palestra ‘O dever do gestor e do controle em decidir e motivar na contratação pública: enfoque da CF/88 pela Lei 9784/1999 e Lei 13655/2018’, proferida no FCGP 2019 - 17º Fórum Brasileiro de Contratação e Gestão Pública, em 11/4/2019, ao se referir à introdução do art. 20 na chamada LINDB (a partir de 20min55sec in <https://www.forumconhecimento.com.br/video/852/>, acesso em 8 de setembro de 2022, grifou-se):

*... alguns leram, de forma diferente da minha, e acharam: ‘Este é o triunfo do consequencialismo no Brasil’. **Não tem nada que ver com consequencialismo.** Aliás, essa polêmica consequencialismo x deontologismo não faz muito sentido já mais hoje, nem em alguns campos da filosofia ... Isto o que é? É claro que não se pode abrir mão da deontologia legal. Isto é apenas e tão somente um apelo à razão prática. A razão prática é preditiva. Alguém que trabalhar com Direito no século XXI com a perspectiva de abstracionismo, de subsunção automática da Lei ao caso, está com uma defasagem hermenêutica gigantesca. Então, esse dispositivo diz apenas isso ... gente, no século XXI, ninguém pode tomar decisão sem olhar os impactos sistêmicos. **Isto é, outras palavras, quem tomar decisão tem que ser responsável pelos impactos.** A seguir, diz o parágrafo único: ‘A motivação demonstrará ...’, e aí alguns dizem: ‘Olha que grande inovação!’, mas, eu não vi exatamente aqui que grande inovação ... [Seguindo a leitura do dispositivo] ... demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo’, e agora vem uma parte polêmica, ‘ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas’. Se vocês apanharem esse meu livro [?], ou apanharem ‘O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais’, pela [editora] Malheiros, vocês vão ler que eu escrevi sobre um princípio que nasceu no Direito Administrativo. Eu apenas estou propondo a atualização dele: o princípio da proporcionalidade. Não é postulado, é princípio no meu entender, mas, isso não vem ao caso. **O que está dizendo aqui é que tem que respeitar a proporcionalidade. Só isso. Não tem nada de novo aqui.***

180. Logo, cabe indagar em que a presença, ou mesmo a ausência, do alegado ‘consequencialismo’ eximiria o responsável, que detinha o encargo de coordenar a equipe de fiscalização, de exigir da contratada o cumprimento de suas obrigações contratuais, razão pela qual foi chamado em audiência em face da omissão ante a não disponibilização de acesso aos softwares WMS e TMS, supostamente utilizados pela Voetur/VTCLLOG.

181. Alegou-se que, somente em 24/9/2021, quando o responsável já fora exonerado, a unidade técnica apontou ‘eventual irregularidade em relação aos indicadores de performance previstos no contrato’, o que, em seu entendimento, demonstraria a ‘alta complexidade do contrato’ (p. 14-15).

182. No entanto, foi o próprio responsável quem afirmou, em 9/9/2020, em resposta a reiteração de diligência ao Ministério da Saúde, para a qual não houvera atendimento a diversos pontos (peças 5 a 8 e 12 a 13), que os indicadores de desempenho ‘ainda não foram concretizados’, havendo comunicado ao TCU que ‘serão iniciados [sic] o desenvolvimento dos indicadores com base nos dados históricos existentes’ (peça 17, p. 12).

183. Ao analisar essa resposta, a unidade técnica ponderou em instrução precedente (peça 19, p. 3):

Análise

20. É de conhecimento deste Tribunal que a situação ocasionada pela presente pandemia

resultou em grande demanda da atuação do Ministério da Saúde nos aspectos de gestão e de operação para resposta à crise de saúde decorrente. É de supor, ainda, que a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde e áreas correlatas do MS tenham a demanda aumentada ainda mais com a iminente disponibilização de vacinas, o que provavelmente exigirá grandes esforços no tocante à logística de transporte e distribuição dos insumos envolvidos.

21. Nesse sentido, entende-se contraproducente uma determinação incisiva do TCU, neste momento, que possa resultar no deslocamento e esvaziamento da capacidade de trabalho dedicada ao combate à pandemia, indo de encontro ao interesse público.

22. Por outro lado, considerando a informação de que o desenvolvimento de tais indicadores seria iniciado, reputa-se pertinente solicitar ao Ministério, por meio de nova diligência, que esclareça e detalhe como se dará a realização dessa atividade por meio da apresentação de plano de ação, que, entre outros fatores, indique as ações a serem adotadas, os responsáveis (setores e servidores) e os prazos para estruturação do processo com vistas a quantificar e monitorar os benefícios almejados com a execução do Contrato 59/2018, e permitir a fixação de marcos objetivos a serem monitorados por este Tribunal.

184. Ademais, no mesmo Despacho em que respondera a diligência, questionado a respeito de 'possíveis ocorrências no curso de sua execução contratual, sobretudo quanto a atrasos no fornecimento (informando o tempo médio mensal de atraso) e perdas de produtos armazenados e/ou transportados (informando quantitativos e valores em reais, em termos mensais)', o responsável afirmou que, 'o sistema da terceirizada não aufere a quantificação de cada caso explicitado acima, devido à volumetria de distribuição mensal' (peça 17, p. 7-8), formulação oblíqua para admitir que somente dispunha de informações elaboradas pela contratada, sem dispor de qualquer meio de verificação de sua veracidade.

185. Em face de as informações prestadas serem insuficientes para esclarecer, não apenas a questão relativa aos indicadores de desempenho, nova diligência foi realizada com a expedição do Ofício 70149/2020-TCU/Seproc, de 13/12/2020 (peça 22), havendo o Ministério da Saúde, por solicitação do responsável, em 12/1/2021 (peça 25, p. 6-7), requerido prorrogação de prazo para envio da resposta (peça 25) e, posteriormente, em 24/2/2021, requereu nova prorrogação (peça 29), só vindo o órgão a encaminhar manifestação em 15/3/2021 (peças 31 a 38), com complementação de resposta, já vencido o prazo, em 4/5/2021 (peça 43), no qual o órgão sugeriu concessão de acesso externo a processos eletrônicos administrativos à unidade técnica, o que se efetivou em 13/5/2021, originando a juntada de elementos comprobatórios, no período de 20/5/2021 a 23/9/2021, em 51 peças inseridas nos autos (peças 44 a 94).

186. Logo, se houve demora para o apontamento de 'irregularidade em relação aos indicadores de performance previstos no contrato', para tal concorreu o próprio responsável ao não prestar as informações requeridas em sede de diligência ou por haver retardado o seu envio.

187. Não merece acolhida a alegação de que se estaria diante de 'novo entendimento sobre o software e os indicadores de desempenho expostos pelos auditores do TCU'. O Termo de Referência exigia a utilização de dois softwares de gerenciamento, WMS e TMS, e não apenas um, aos quais deveria ser assegurado pleno acesso ao Ministério da Saúde. Trata-se de obrigações especificadas no Termo de Referência, não sendo fruto de qualquer 'entendimento' elaborado a posteriori por Auditores do TCU. De igual modo, o Termo de Referência estabeleceu indicadores de desempenho e Acordo de Nível de Serviço, que jamais foram apurados em razão de o Ministério da Saúde não dispor de informações suficientes sobre as operações executadas pela contratada.

188. O que se requereu em diversas diligências não atendidas de forma satisfatória ao longo do período de gestão do responsável foi a apresentação de informações a respeito da estruturação de adequado processo pelo Ministério da Saúde com vistas a (i) 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, de modo a dar cumprimento à deliberação contida no item 9.4 do Acórdão 2234/2019-TCU-Plenário, de 18/9/2019, Relator Ministro Augusto Nardes, que deu origem a este processo de Acompanhamento.

189. Tal deliberação jamais foi cumprida, havendo o Ministério da Saúde, por fim, admitido que o processo não fora estruturado por não dispor de informações adequadas e suficientes sobre a execução das operações, conforme constatado na instrução lançada à peça 151, fragilidade para a qual concorreu

de forma determinante a indisponibilidade de acesso aos sistemas WMS e TMS, caso esses, de fato, existam e tenham sido utilizados pela contratada.

190. Tampouco concorre em favor do responsável a menção à afirmativa de sua antecessora na função, a senhora Fabiane Karwowski (CPF 060.155.099-45), nas razões de justificativa por ela apresentadas, de que havia um 'portal eletrônico' e que este 'atendia aos requisitos elencados no TR do PE 42/2012 [sic]' (p. 16), já refutada nos parágrafos 115 a 123 desta instrução.

191. Ademais, tal afirmativa é desmentida pela sucessora do responsável na função, a senhora Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53), quando afirma na Nota Técnica 1/2022-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 10/1/2022 (peça 119, p. 8, grifos no original):

3.1. Primeiramente, de forma objetiva: a VTC, mesmo após concessão de prazos por esta CGLOG, **NÃO** conseguiu apresentar indicadores sólidos, concisos e auditáveis, o que inviabiliza qualquer validação desta área técnica. Reiteramos que não dispomos de métodos próprios para aferição dos indicadores previstos no Termo de Referência, ou seja, dependemos das análises estabelecidas pela contratada para possuímos os dados que, uma vez apresentados, são auditados. Portanto, a VTCLOG é a proprietária do software WMS (Sistema de Gerenciamento de Armazém) e não disponibiliza perfil de acesso para os fiscais ou demais técnicos desta Coordenação, seja porque, segundo ela, não há essa exigência no Termo de Referência construído à época, ou por motivos terceiros.

192. A refutação é corroborada pelo seguinte excerto das razões de justificativa trazidas a estes autos, em sede de audiência, pela mesma senhora Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53) à peça 207, p. 5 (grifou-se):

26. Importa frisar que o 'portal online' que a VTC disponibiliza ao Ministério da Saúde para inserção de pedidos, rastreamento de cargas e mais algumas demandas operacionais não é e não deverá ser considerado como cumprimento da cláusula contratual do Termo de Referência que versa sobre a disponibilidade dos sistemas de gestão de armazenagem e transporte. Fala-se isso, pois, trata-se de um mero 'portal' e não um sistema, e, além disso, sabemos que a operacionalização do Centro de Distribuição do MS é feita por modernos softwares de mercado, sendo o 'portal online' um instrumento, reforçamos, que não se assemelha às exigências do edital para o caso concreto.

193. Ao contrário do que se afirma nas razões de justificativa apresentadas, **não se está a exigir do responsável que houvesse feito a 'reavaliação qualitativa do software'** (p. 18), em realidade dois, WMS e TMS, **mas que justifique as razões de haver se mantido omissos em face do descumprimento pela contratada das obrigações de conceder acesso aos sistemas, caso existentes de fato, e às informações neles contidas.** Mesmo porque, caso houvesse alguma pretensão de se exigir a 'reavaliação qualitativa do software', nenhuma avaliação ou 'reavaliação' seria possível enquanto a contratada não houvesse concedido ao Ministério da Saúde acesso aos softwares, o que nunca ocorreu.

194. O fato de haver, segundo alega o responsável, reorganizado as atividades de fiscalização do contrato e a posterior autuação de um processo específico de fiscalização, o que até então não havia, poderiam ser considerados fatores atenuantes para fins de dosimetria de eventual apenação, mas insuficientes para afastar a reprovabilidade de sua conduta.

195. Em favor do responsável foram apontados como precedentes no TCU, que indicariam a necessidade de comprovação do cometimento de erro grosseiro para apenação de gestor público, os Acórdãos 2.391/2018 e 1.628/2018, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 2.860/2018, Relator Ministro-substituto Augusto Sherman e 2.924/2018, Relator Ministro José Múcio Monteiro, todos do Plenário; e Acórdãos 3.327/2019, Relator Ministro Vital do Rêgo, e 2.681/2019, Relator Ministro Benjamin Zymler, ambos da 1ª Câmara.

196. Cabe assinalar que em todos esses julgados houve cominação de multa aos responsáveis, à exceção do Acórdão 3.327/2019-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo, em que, ao apreciar Recurso de Reconsideração, o colegiado tornou insubsistentes os subitens 9.1, 9.2 e 9.3 do [Acórdão 10.519/2017-TCU-1ª Câmara](#), que imputaram débito ao responsável sem aplicação de multa, mas apenas por haver transcorrido prazo superior a dez anos entre as irregularidades apuradas e a citação do gestor.

197. Também foi citado julgado em que o Relator assinalou que 'a Unidade Técnica do Rio de Janeiro não levou em consideração a aplicabilidade do art. 28 da LINDB, por ser posterior a elaboração da instrução' (p. 13), depreendendo-se que esteja fazendo menção ao [Acórdão 4.447/2020-TCU-2ª](#)

Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz – TC 011.679/2015-8.

198. O referido julgado tratou de Representação formulada pela então Selog reportando a possível utilização fraudulenta de atas de registro de preços relativas a serviços comuns ou de engenharia gerenciadas por organizações militares de grande porte, também nesse caso havendo resultado em cominação de multas aos responsáveis pelos atos irregulares.

199. Uma vez que a última instrução a cargo da Selog/Sec-RJ, emitida antes do julgamento daqueles autos, é datada de 28/3/2018, por óbvio que nela não foram, e nem poderiam ser, consideradas as alterações introduzidas na LINDB pela [Lei 13.655/2018](#), vez que esta somente foi publicada em 25/4/2018.

200. Em realidade, a menção a não se haver levado em consideração o então novel art. 28 da LINDB diz respeito à análise de conduta de um único responsável arrolado na referida Representação, havendo o Ministro Relator Aroldo Cedraz considerado que, em relação a esse responsável, exclusivamente, não haveria gravidade suficiente que pudesse justificar a apenação.

201. No entanto, isso não constituiu óbice para que o Relator acompanhasse a proposição da Selog/Sec-RJ que resultou, em consonância com o disposto no art. 28 da LINDB, conforme bem acentuou o Ministro Relator Aroldo Cedraz, na cominação de multa aos demais seis agentes públicos devidamente responsabilizados pelas irregularidades.

202. Desde a prolação dos Acórdãos supracitados, a jurisprudência do TCU tem se consolidado quanto à caracterização do ‘erro grosseiro’ como aquele decorrente de grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, passível de aplicação de penalidade, já que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, uma vez ausentes circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do agente em conformidade com a lei (dentre outros, Acórdão 1.643/2022-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas e Acórdão 778/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler).

203. A conduta do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) ao permanecer omissa em face ao reiterado descumprimento pela contratada das disposições contidas nos subitens 7.5.2., 7.5.2.1., 7.5.3., 7.14.12.4.11.3. e 7.14.12.4.11.3.1. do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, resultante da inobservância ao art. 8º, inciso IV, do Decreto 9.795/2019 em seu Anexo I, em violação ao disposto no art. 4º, incisos I, III, XIII e XV, da [Portaria 78 GM, de 16 de janeiro de 2006](#) e no art. 67 da Lei 8.666/1993, caracteriza o cometimento de erro grosseiro e constitui afronta aos princípios básicos da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, insculpidos no art. 3º da referida Lei 8.666/1993.

204. Em face do exposto, encaminha-se proposta de **rejeição das razões de justificativas** apresentadas pelo senhor **Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98)**, com a consequente cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da [Lei 8.443/1992](#).

Razões de justificativa apresentadas por Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53), peça 207.

205. Apresenta descrição do objeto deste ACOM e relata atos processuais precedentes. No que é pertinente aos pontos que ensejaram sua chamada em audiência, considera que (p. 3):

... não pode ser responsabilizada pelos déficits fiscalizatórios em questão, seja pelo fato de a sua atuação frente aos atos ocorreu em curto período de tempo, seja pelo fato de que sob sua coordenação houve ações efetivas por parte da equipe de fiscalização tendente a sanar tais omissões na execução contratual, como será exposto.

206. Salienta que ‘as ações de fiscalização se submetiam às diretrizes do titular da cadeira, competindo à substituta única e tão somente sua chancela em atos específicos durante a ausência do titular’, havendo sido ‘nomeada como coordenadora-geral substituta da CGLOG em 17/6/2019, tendo estado efetivamente no comando da Coordenação em menção entre 8/6/2021 a 8/11/2022, período em que houve a ausência de titular’ e durante o qual ‘esteve efetivamente a frente da CGLOG enquanto tomadora de decisão, como substituta’ (p. 3).

207. Aduz que, durante o referido período de substituição, sobreveio a pandemia e seus desdobramentos, quais sejam: ‘aumento considerável na utilização do Contrato 59/18 para transporte de insumos; uso do Contrato para armazenagem e transporte das vacinas COVID; Comissão Parlamentar de Inquérito; exoneração do então ex-diretor do Departamento de Logística (DLOG) e do então ex-coordenador da CGLOG’, com o que o DLOG esteve ‘inserido em um cenário de repercussão nacional, diligências de Órgãos de Controle e o desafio de continuar operacionalizando um Contrato, oriundo de

um Termo de Referência problemático' (idem).

208. *Afirma que, no período em que exerceu de forma interina a Coordenação-Geral da CGLOG, 'foram autuados cerca de 248 processos de glosas/notificações', havendo optado por 'focar em tarefas em graus de prioridade distintos, com atenção primária aos processos de glosas e sancionadores, lembrando-se que a realidade se contava com uma equipe de fiscalização enxuta, que beirava a sobrecarga' (p. 3-4).*

209. *Assinala também haver priorizado 'ações de normalização e padronização dos processos de pagamento, com a implantação de ferramentas de auditoria, para garantir a continuidade da operacionalização do contrato, pagando à empresa apenas o que lhe é devido' e conduzido o planejamento e execução dos Inventários Anuais de Insumos Estratégicos para Saúde, 'de onde extraiu-se processos de glosas nos valores de R\$ 601.038,26 para o ano de 2021 e R\$ 114.643,14 para o ano de 2022, consoante processo SEI 25000.130403/2020-65' (p. 4).*

210. *Considera, em relação à fiscalização contratual, haver atuado de forma diligente e assertiva em 'temas que, primariamente, recuperassem valores ao erário', de forma a garantir 'sustentabilidade ao Contrato 59/2018' e 'a governança nas relações institucionais entre o Ministério da Saúde e a VTC Operadora Logística' (idem).*

211. *Destaca a expedição de Ofício 423/2021/CGLOG/DLOG/SE/MS (SEI 0032249669), de 8 de dezembro de 2021, notificando a empresa VTC Operadora Logística sobre o descumprimento de cláusula contratual referente ao acompanhamento dos indicadores de desempenho previstos no Termo de Referência do Contrato 59/2018.*

212. *Aponta que (p. 4-5, grifou-se):*

... os softwares objeto da celeuma estão intrinsicamente ligados ao acompanhamento dos indicadores de desempenho do Contrato, sendo estas ferramentas para que o Ministério da Saúde pudesse aferir as métricas durante a execução contratual.

21. Esta foi a primeira ação formal de cobrança de cumprimento contratual quanto ao tema, e ainda que a principal temática do Ofício seja a apuração de indicadores, esta tem relação próxima com a questão da indisponibilidade de acesso aos sistemas.

22. Após a cobrança, a VTCLOG apresentou respostas e indicadores que NÃO foram validados pela equipe de fiscalização de contrato e Coordenação da CGLOG (ocupada por mim à época). Em resposta oficial sobre o assunto ao TCU, emitimos a Nota Técnica 29/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (sob código SEI 0032253725).

23. A Nota Técnica acima reportada, evidencia que focamos (dentre as várias demandas existentes no Contrato 59/18) na resolução conjunta de duas problemáticas: a primeira, seria propriamente o cumprimento da cláusula contratual que versa sobre os indicadores de qualidade. Ao fazer isso, por uma questão de alinhamento de processos, imaginava-se que a VTCLOG disponibilizaria acesso aos sistemas (WMS e TMS), uma vez que os referidos indicadores são mensurados e/ou possuem os dados extraídos de tais módulos. Para nossa surpresa, a contratada não apresentou os resultados almejados, e a equipe de fiscalização (sob minha coordenação) não os validou.

24. Dessa não-validação, foi aberto o processo SEI 25000.182297/2021-86 onde estão narradas as primeiras tratativas sobre o assunto. Dele, surgiu o processo administrativo 25000.115892/2022-97 que vem apurando a penalidade (advertência e multa) ora aplicada pela então equipe de fiscais de contrato.

(...)

26. Importa frisar que o 'portal online' que a VTC disponibiliza ao Ministério da Saúde para inserção de pedidos, rastreamento de cargas e mais algumas demandas operacionais não é e não deverá ser considerado como cumprimento da cláusula contratual do Termo de Referência que versa sobre a disponibilidade dos sistemas de gestão de armazenagem e transporte. Fala-se isso, pois, trata-se de um mero 'portal' e não um sistema, e, além disso, sabemos que a operacionalização do Centro de Distribuição do MS é feita por modernos softwares de mercado, sendo o 'portal online' um instrumento, reforçamos, que não se assemelha às exigências do edital para o caso concreto.

27. Portanto, não há que se falar em omissão quanto ao dever de fiscalização, uma vez que houve a formalização de atividade fiscalizatória sobre o tema, com a iniciativa de oficiar a empresa e instauração do processo competente.

213. *Considera não ter incorrido em omissão no exercício da fiscalização e gestão contratual, pois o envio do referido Ofício 423/2021/CGLOG/DLOG/SE/MS (SEI 0032249669), de 8 de dezembro de 2021, 'foi o pontapé inicial para a atividade fiscalizatória do descumprimento do acesso aos sistemas WMS e TMS que permitiriam o mapeamento dos indicadores pactuados', sendo 'apenas e tão somente' em seu período de gestão 'que deu início à fiscalização da matéria indicadores [de desempenho] e acesso a softwares', razões pelas quais afirma não haver incorrido em afronta ao artigo 67 da Lei 8.666/1993 ou violação ao art. 8º, inciso IV, do Decreto 9.795/2019, uma vez que 'a servidora peticionária agiu em legalidade ao realizar as ações de fiscalização em conjunto com seus subordinados, sendo certo que se houve qualquer falha, esta não se deu por desídia ou má-fé da mesma, que atuou nos estritos limites de sua competência, de modo a resguardar o interesse público' (p. 5-6).*

214. *Salienta que 'no curto espaço de tempo em que a servidora figurou como Coordenadora-Geral de Logística em Insumos Estratégicos para Saúde substituta (de 8/6/2021 a 8/11/2022), houve um nítido incremento nas ações fiscalizatórias' (p. 6) em relação ao Contrato 59/2018, que incluíram a questão que trata do acesso aos softwares WMS e TMS.*

215. *Conclusivamente, requer ao TCU que acolha as razões de justificativa ora apresentadas e considere regular a sua atuação, 'afastando as irregularidades a ela imputadas' (p. 6, grifos no original).*

Análise:

216. *Tendo em vista os elementos comprobatórios indicados pela responsável, confirmados em exame de 76 processos administrativos do órgão, cujo acesso foi disponibilizado aos Auditores; considerando o fato de a responsável haver sido a única gestora à frente da CGLOG que adotou medidas concretas em face ao descumprimento das obrigações assumidas pela contratada relativas à disponibilidade dos softwares WMS e TMS; considerando que, apesar de a responsável não haver participado dos processos de planejamento da licitação e de escolha do fornecedor e de estar, ao longo do período de sua gestão na condição de substituta eventual na Coordenação-Geral da CGLOG, isso não a impediu de agir em conformidade com as atribuições de gestão e fiscalização do Contrato 59/2018; considerando, por fim, que a responsável não detinha autoridade para aplicar sanções contratuais, atribuição que pertence ao diretor do DLOG, a quem se encontrava subordinada; encaminha-se **proposta de acolhimento das razões de justificativa apresentadas pela Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53).***

217. *Com relação ao senhor Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98), revel, e ao senhor Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91), revel, conclui-se que os elementos trazidos aos autos pelos demais responsáveis chamados em audiência não permitem afastar as imputações que lhes foram atribuídas, não havendo elementos de defesa que possam ser aproveitados em favor dos responsáveis revéis.*

218. *Cabe considerar como fator agravante o fato de que ambos exerceram a função de diretor do DLOG em caráter de titularidade, havendo permanecido omissos em face do reiterado descumprimento pela contratada das disposições contratuais, especialmente quanto a não disponibilização de acesso aos softwares WMS e TMS, supostamente utilizados pela Voetur/VTCLLOG.*

219. *Em face do exposto, encaminha-se proposta de cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da [Lei 8.443/1992](#), aos senhores Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98), revel, e ao senhor Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91), revel.*

Diligência ao Ministério da Saúde (manifestação à peça 204):

56.2.1. informe ao Tribunal quanto ao andamento dos trabalhos de atualização da norma interna relativa à gestão/fiscalização de contratos administrativos;

220. *Após longa digressão historiando os atos processuais deste ACOM, limitou-se a informar que 'No que tange ao andamento dos trabalhos de atualização da norma interna relativa à gestão/fiscalização de contratos administrativos, tem-se o NUP 25000.146293/2021-34' (p. 7).*

Análise

221. *Em consulta ao processo administrativo SEI [25000.146293/2021-34](#) constata-se que sua autuação, em 30/9/2021, decorreu de iniciativa do então Coordenador-Geral de Execução Orçamentária e Financeira (CGORF/DLOG/SE/MS), endereçada ao DLOG, com o objetivo de ser realizada atualização quanto aos procedimentos de acompanhamento e fiscalização de execução dos contratos firmados no âmbito do Ministério da Saúde, principalmente para aquisições de insumos estratégicos para saúde - IES, ao qual era sugerida a criação de grupo de trabalho entre as coordenações que*

compõe a DLOG e, se possível, com suporte da DINTEG/MS e CONJUR/MS, a fim de que viesse a ser elaborada proposta de portaria para substituir a Portaria GM/MS 78 de 16 de janeiro de 2006 (SEI 0023046375 - peça 211, p. 53-58).

222. Em 1º/10/2021, o então diretor do DLOG encaminhou ofício a três coordenações-gerais a ele subordinadas para indicação dos participantes para compor o referido grupo de trabalho (SEI 0023051437 - peça 211, p. 59-64).

223. Em 7/10/2021, minuta de manual de acompanhamento e fiscalização de contratos foi apresentada ao grupo de trabalho para análise (SEI 0023326723 - peça 211, p. 65-66).

224. Em 28/10/2021, foi noticiada ao grupo de trabalho a criação de diretório no aplicativo MS-Teams para inserção de colaborações na minuta do Manual (SEI 0023827988 - peça 211, p. 67).

225. Em 16/11/2021, a Coordenadora-Geral de Aquisição de Insumos Estratégicos em Saúde encaminhou o processo para a subunidade Divisão de Análise das Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde, a ela subordinada, para 'conhecimento e adoção das providências necessárias à continuidade do feito' (SEI 0023827988 - peça 211, p. 73).

226. Desde então, o processo não registra outros atos, além do envio ao DLOG, em 15/2/2023, 'para providências', face ao recebimento do ofício de diligência do TCU (SEI 0031917961 - peça 211, p. 74-75).

227. À vista do exposto e considerando que o Ministério da Saúde, em relação ao ponto, limitou-se a informar 'tem-se o NUP 25000.146293/2021-34', **conclui-se que a atualização normativa dos procedimentos de gestão e fiscalização de contratos encontra-se abandonada pelo órgão desde, pelo menos, novembro de 2021.**

228. Conforme apontado no TC 025.828/2021-5 – REPR (peça 147, p. 194) e ratificado em instrução precedente nestes autos (peça 151, p. 10), a deficiente fiscalização do Contrato 59/2018, falha reconhecida pelo próprio Ministério da Saúde, que salientou, dentre outros aspectos, haver 'alta rotatividade entre os fiscais, tanto que, na atual equipe, não há representante que tenha iniciado suas atividades junto ao início de execução contratual', 'indefinição do fluxo das atividades de fiscalização', 'não encaminhamento de notificações [à contratada] com a celeridade devida', 'falta de acompanhamento orçamentário satisfatório', constituem **deficiências incompatíveis com os mais elementares princípios administrativos, especialmente em se tratando de serviços de caráter crítico para o Ministério da Saúde, além da elevada materialidade envolvida nesse contrato.**

229. Faz-se oportuna a seguinte transcrição de excerto da instrução precedente (peça 151, p. 12-13, grifos no original):

41. Após o encerramento do Contrato 311/2010, os serviços de transportes de ICS passaram a ser providos por seguidos contratos emergenciais (61/2016, 12/2017, 46/2017, 89/2017 e 57/2018), todos firmados com a própria Voetur/VTCLLOG por dispensa de licitação, o que, por si, já constitui uma anomalia, tendo em vista a natureza excepcional dessa modalidade de contratação. Sobre tais contratos, destaca-se a incapacidade do MS em apresentar dados elementares sobre sua execução, tais como quantitativos transportados e valores despendidos, conforme constatado na instrução precedente (peça 95), inviabilizando a avaliação quanto à efetividade dos benefícios esperados com a nova modelagem de contrato estabelecida no PE 42/2017.

42. Embora o TR do certame tenha expressamente apontado que, além da execução dos serviços operacionais de logística, o objetivo da contratação também contemplaria a obtenção de 'ferramentas modernas e eficazes, capazes de subsidiar o Ministério da Saúde com elementos e informações precisos e ágeis no intuito de assessorar este órgão ministerial na gestão de todos os processos inerentes à cadeia de suprimentos' (peça 72, p. 6), as análises realizadas neste e nos demais processos relacionados ao Contrato 59/2018 indicaram que a evolução preconizada no instrumento convocatório não se materializou, uma vez que as falhas continuaram ocorrendo em níveis inaceitáveis.

43. As irregularidades observadas, condenáveis em quaisquer contratações públicas, tornam-se ainda mais graves por estarem relacionadas a serviço essencial, cuja má-prestação tem grande potencial de gerar consequências nefastas para a saúde da população. A essencialidade dos serviços, em vez de servir como estímulo para uma gestão acurada, meticulosa, cuidadosa, tem sido utilizada como subterfúgio para recorrentes extrapolações de quantitativos e saldos contratados e para a realização de dispensas de licitação

emergenciais. O panorama observado transparece que, por mais de uma década, a condução dos contratos relativos aos serviços de transporte de ICS esteve muito mais sob o domínio da empresa contratada do que do próprio MS.

44. A materialidade envolvida na prestação desses serviços agrava ainda mais a situação. Veja-se que o valor atualizado do Contrato 59/2018, após os acréscimos e reajustes aplicados, segundo informações constantes do Termo de Apostilamento 5/2022 (peça 150), chegou a **R\$ 1.014.615.488,37**, montante que, pela magnitude, exigiria atuação diligente não apenas dos fiscais designados, mas de todos os níveis de direção do órgão, inclusive da alta administração do MS.

45. Há que se considerar que as ocorrências identificadas também estão atreladas à fragilidade do órgão no que toca à governança das contratações, configurando, conforme observado em análise realizada no TC 025.828/2021-5, quadro de **'graves fragilidades de caráter estrutural que propiciam elevação em grau temerário dos riscos de ineficácia, desperdício e, até mesmo, malversação de recursos públicos'** (peça 147, p. 23).

230. Tais falhas podem ser atribuídas como resultado das persistentes fragilidades do Ministério da Saúde em gestão das contratações, o que fora identificado nos trabalhos de fiscalização sobre governança pública realizados pelo TCU.

231. Cabe assinalar que, com base em dados inseridos em relatório individual de autoavaliação pelo órgão, [auditoria](#) realizada pelo TCU estimou que o Ministério da Saúde encontra-se, em relação a 287 instituições públicas analisadas, na posição mais extrema de risco de exposição a fraude e corrupção: risco muito alto (Acórdão 2.604/2018-TCU-Plenário, de 14/11/2018, Relator Ministra Ana Arraes).

232. Em 9/6/2021, o Ministério da Saúde publicou a [Portaria GM/MS 1/2021](#) instituindo a Política de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério da Saúde (PGR/MS), ato que revogou a [Portaria 1.822, de 20 de julho de 2017](#), que havia instituído a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão PGIRC no âmbito do Ministério da Saúde.

233. O art. 6º da [Portaria GM/MS 1/2021](#) estabeleceu a estrutura de governança da gestão de riscos do Ministério da Saúde, havendo instituído o Comitê Interno de Governança (CIG), o Comitê de Gestão de Riscos (CGR) e a Unidade de Gestão de Riscos e Integridade (UGRI), havendo, ainda, atribuído aos titulares das Secretarias a responsabilidade pelos processos e pelo gerenciamento dos riscos de sua Unidade.

234. O Ministério da Saúde, portanto, editou normas que indicam a necessidade de fortalecer os controles internos da gestão, assim definidos pelo normativo vigente: 'Controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos e rotinas destinados a evitar, mitigar, transferir, compartilhar ou aceitar os riscos e a oferecer segurança razoável para a consecução da missão da organização'.

235. No entanto, a edição de um normativo, conquanto seja elemento primordial para orientar a gestão e subsidiar a tomada de decisão para o alcance dos objetivos institucionais, por si só não é suficiente para assegurar que a gestão tenha implementado as diretrizes estabelecidas, executado os planos e feito o controle dos indicadores de risco.

236. O fato de o Ministério da Saúde não ter sido capaz de atualizar a normatização interna dos procedimentos de gestão e fiscalização contratual, dada a sabidamente defasagem e insuficiência da [Portaria GM/MS 78, de 16/1/2006](#), apenas corrobora a percepção do aparente desinteresse da alta administração do órgão em aperfeiçoar os controles internos da gestão, contribuindo para a melhoria dos processos e do desempenho institucional, ainda que assim esteja preconizado no art. 2º, inciso II, da [Portaria GM/MS 1/2021](#).

237. Na análise do Contrato 59/2018, conforme assinalado à peça 172 do TC 025.828/2021-5 (peça 147, p. 18-19 e peça 151, p. 10-11) foi observado que:

75. Os procedimentos de gestão e fiscalização de contratos administrativos, no âmbito do Ministério da Saúde, são até hoje regulamentados pelo disposto na Portaria 78 GM, de 16 de janeiro de 2006. A referida norma considera 'gestor e fiscal do contrato' como sendo um único e mesmo agente administrativo/servidor público, não estabelecendo atribuições e responsabilidades distintas na execução dessas atividades, o que a torna sabidamente defasada em face de normativos expedidos pelo órgão gerenciador, notadamente a [Instrução Normativa 2, de 30 de abril de 2008](#), com as alterações introduzidas pela Instrução

Normativa 6, de 23 de dezembro de 2013, revogada pela [Instrução Normativa 5, de 5 de maio de 2017](#), vigente, que tratam da contratação de serviços sob o regime de execução indireta, de observância obrigatória por todos os órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

76. Porém, mesmo que a portaria do Ministério da Saúde faça referência a 'servidor', o que se verificou, na prática, em relação ao Contrato 59/2018, ao menos, é que o 'gestor ou fiscal do contrato' é a unidade gestora [do contrato]...

(...)

79. Ademais, os atos de designação de fiscais não estabelecem as atribuições, métodos e procedimentos a serem observados pelos fiscais, tornando o exercício da atividade dependente da boa vontade e do entendimento individual de cada fiscal, que se encontram, porém, condicionadas pela orientação emanada pela unidade gestora responsável ...

238. O não estabelecimento de atribuições e responsabilidades distintas dos agentes, seja na forma de um normativo de aplicação geral, seja na forma de especificação pontual dessas atribuições e responsabilidades sobre cada contrato administrativo, compromete o exercício eficaz das atividades de gestão e fiscalização contratual, indicando, porém, que se trata de **assunção deliberada de risco pela alta administração**, razão pela qual se deva **dar ciência ao órgão** que a [Portaria GM/MS 78/2006](#) está em desconformidade com os normativos expedidos pelo órgão central do Sistema SISG, a exemplo dos artigos 39 a 50 da Instrução Normativa - Seges/MP 5/2017, que tratam da gestão e fiscalização de contratos, uma vez que a [Portaria GM/MS 78/2006](#) não estabelece as atribuições e responsabilidades individuais dos agentes públicos responsáveis pela gestão e fiscalização contratual, **o que atrai a responsabilidade da alta administração do órgão, na figura dos dirigentes das Secretarias e das unidades gestoras de contratos, sobre irregularidades e eventuais danos ao erário que vierem a ser constatados.**

56.2.2. 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 ao processo SEI 25000.146293/2021-34;

239. O acesso foi requerido e concedido em 2/5/2023, inicialmente pelo período de sessenta dias.

56.2.3. encaminhe ao Tribunal a relação de processos administrativos autuados pelo órgão com vistas à apuração de glosas, irregularidades e aplicação de sanções no Contrato 59/2018, indicando o objeto tratado em cada processo e o resultado da apuração.

240. O órgão encaminhou a relação à peça 206.

Análise.

241. A manifestação encaminhada pelo Ministério da Saúde relaciona 110 processos administrativos SEI. No entanto, não esclarece o objeto tratado em cada processo e o resultado da apuração, indicando apenas, em relação ao objeto, que se trata de 'glosa', 'multa' e 'advertência'. Com relação ao resultado, indica, tão somente, que resultaram em 'atividade finalizada', 'atividade para monitoramento' e 'suspensão por decisão judicial', pelo que se considera haver ausência de atitude colaborativa de parte do Ministério da Saúde, que tangencia a sonegação de informações.

242. No entanto, considerando a possibilidade de obtenção de acesso a esses processos e outros que lhes sejam correlatos, com fundamento no disposto nos artigos 42 e 87 da Lei 8.443/1992 c/c art. 240 do Regimento Interno do TCU, e já antecipando possível alegação de não se haver compreendido a extensão do detalhamento requerido a respeito do '**objeto tratado em cada processo**' e '**o resultado da apuração**', deixa-se de encaminhar proposição sancionatória fundada no art. 58, inciso IV, da [Lei 8.443/1992](#), c/c artigos 266 e 268, inciso IV, do RI-TCU, conquanto se deva considerar que a diligência não foi atendida de forma satisfatória pelo Ministério da Saúde.

243. Considerando a alta materialidade envolvida e a necessidade de esclarecer as razões para a reversão das glosas aplicadas com posterior pagamento à contratada e porque não teria havido apreciação conclusiva de procedimentos de aplicação de sanções contratuais, encaminha-se **proposta de autuação de apartado, na forma de Representação de iniciativa desta AudContratações** para prosseguimento da apuração do cometimento de possíveis irregularidades.

Item 56.3. 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:

a) solicitar ao Ministério da Saúde, caso queira, no prazo de quinze dias:

a.1) a apresentação de possíveis ações que poderão ser tomadas pelo Ministério da Saúde que tenham por finalidade elevar sua governança organizacional a níveis mínimos aceitáveis, notadamente no que tange aos contratos administrativos;

a.2) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação para que o órgão realize estudos e implemente as medidas necessárias ao aprimoramento de sua governança organizacional, considerando o 'Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU', 3ª edição (disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>);

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações (peça 204):

244. Despacho proferido pelo senhor Ademir Lapa, então Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde (CGLOG), encaminhado via Ofício 190/2023/CGINTE/AECI/MS, de 14/3/2023 (peça 204), em resposta ao Ofício 3187/2023-TCU/Seproc (peça 166 – comentários do gestor), destaca que **'os indicadores de performance e atividade existem, são disponibilizados no portal da empresa VTCLOG, cujo acesso já foi franqueado aos auditores desse Tribunal, que contém dados sobre armazenagem e transporte dos IES'**, porém informa que (p. 6-7, grifos no original):

... a empresa foi devidamente oficiada (Ofício 423/2021/CGLOG/DLOG/SE/MS - indicadores (SEI 0024369973) sobre o descumprimento de cláusula contratual relacionada à implementação de software para gerenciamento de indicadores, e houve a instauração de processo administrativo sancionador (25000.182297/2021-86) para aplicação de multa, o qual encontra-se suspenso por decisão judicial (00737.026711/2022-13).

12. Neste ponto, é salutar registrar que esta CGLOG envidou esforços, dentro do que a realidade permitia, para escorreito cumprimento contratual, sendo certo que a cada medida de fiscalização adotada, houve, quase que simultaneamente, uma decisão judicial tendente a esvaziar o ato fiscalizatório em prol da Contratada. Não há, portanto, que se falar em inação, como registra a Instrução.

13. Aliado a tal fato, não deve-se deixar de lado os efeitos nefastos que a pandemia de SARS-COV19 ocasionou não apenas ao Ministério da Saúde, mas especialmente a este no que diz respeito à execução simultânea de atividades ordinárias e atividades extraordinárias para enfrentamento à pandemia, o que, aliada ao déficit de pessoal mencionado, fez com que se priorizasse as atividades cuja finalidade seria o ressarcimento ao erário.

245. Considera que (p. 7):

... o fato de o Ministério não realizar as atividades de fiscalização nos moldes entendidos como corretos pelo TCU não poderia invalidar a fiscalização realizada dentro da expertise e do conhecimento de sua equipe, não sendo plausível que a auditoria a posteriori invalide o trabalho feito. Pois é certo que o objeto da auditoria não é este, mas, sim, demonstrar ao gestor público os pontos passíveis de reforço e melhoria em suas ações, fato que vem sendo realizado com a parceria entre esse Tribunal de Contas e este Ministério da Saúde.

15. Importa também esclarecer que, os esforços do DLOG para o planejamento da nova contratação perpassam pelo atendimento das recomendações apontadas pela Corte, melhorias nos processos de fiscalização, acompanhamento e monitoramento da execução, ampliação da equipe de apoio aos trabalhos fiscalizatórios com atuação dedicada e todas as ações visam mitigar os riscos e garantir a melhoria contínua dos processos de contratação e execução da operação logística.

Análise:

246. Resta evidente que o Ministério da Saúde não se manifestou de forma explícita a respeito da **'apresentação de possíveis ações que poderão ser tomadas pelo Ministério da Saúde que tenham por finalidade elevar sua governança organizacional a níveis mínimos aceitáveis, notadamente no que tange aos contratos administrativos'**, uma vez que nada propõe a esse respeito, havendo optado por encaminhar considerações em teor genérico e apreciações subjetivas do então Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde (CGLOG), que manifesta aparente inconformismo com constatações registradas neste ACOM.

247. No entanto, o senhor Ademir Lapa incorre em clara confrontação com a situação fática constatada e corroborada em manifestações pretéritas do próprio Ministério da Saúde. A existência de **'indicadores de desempenho'** não foi posta em dúvida, em nenhum momento, nas apreciações efetuadas

por esta Unidade Técnica ou pela então denominada Selog, uma vez que se encontram expressos no Termo de Referência que deu origem ao Contrato 59/2018.

248. Ocorre que, apesar de previstos, não houve o devido acompanhamento, apuração e registro desses indicadores por parte do Ministério da Saúde, incorrendo o órgão em descumprimento da determinação exarada no item 1.7.1 do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, de 24/11/2021 – Relator Augusto Nardes (peça 99, grifou-se):

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que apure e registre mensalmente os indicadores de performance previstos no Contrato 59/2018 que interferem no Acordo de Níveis de Serviço (tempo de recebimento por veículo; tempo de separação por pedido; acuracidade de processamento de pedidos; e acuracidade de inventário, conforme item 3 do Apêndice VI do Termo de Referência do PE 42/2017), e que disponibilize, a este Tribunal, acesso integral e sem data-limite ao(s) processo(s) específico(s) do SEI onde essas apurações serão registradas, observado o disposto no Anexo V da IN-Seges/MP 5/2017 e o art. 6º, parágrafo único, do Decreto 9.507/2018, informando, no prazo de quinze dias, as providências adotadas;

(...)

1.7.4. dar ciência ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Contrato 59/2018, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.7.4.1. falta de apuração dos indicadores de atividade, de performance e Acordo de Nível de Serviço em desatendimento ao previsto no Apêndice VI do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017;

1.7.4.2. limitação das informações operacionais e gerenciais disponibilizadas no sistema informatizado da contratada, em afronta ao subitem 7.5 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017;

249. De fato, causa espécie que o atual CGLOG pretenda questionar a existência de fato constatado pelo TCU e apontado em Acórdão exarado há quase dezoito meses e que não foi objeto que qualquer contestação pelos meios recursais cabíveis e disponíveis.

250. Em realidade, ao pretender agora questionar a 'falta de apuração dos indicadores de atividade, de performance e Acordo de Nível de Serviço em desatendimento ao previsto no Apêndice VI do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017' e a 'limitação das informações operacionais e gerenciais disponibilizadas no sistema informatizado da contratada, em afronta ao subitem 7.5 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017', o gestor incorre em contradição com manifestações anteriores em sede de oitiva do próprio Ministério da Saúde, conforme se destaca no seguinte excerto de instrução precedente lançada nestes autos, na qual foi proposta a oportunidade de construção participativa de deliberações (peça 151, p. 6, grifou-se):

14. Embora a oitiva tenha sido muito clara quanto à solicitação de esclarecimentos sobre o descumprimento do item 7.5 do TR, ao responder o quesito, o órgão não se manifestou quanto ao acesso ao software de gestão ali especificado, limitando-se a relatar que a equipe de fiscalização do contrato estaria ocupada realizando outras tarefas prioritárias. A ausência de argumentos refutando o descumprimento da regra permite inferir que a ferramenta informatizada não foi disponibilizada da forma prevista no instrumento convocatório.

15. A manifestação do órgão referente ao subitem 1.7.1. do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário (em avaliação no TC 044.307/2021-0), que determinou ao MS que apurasse e registrasse os indicadores de performance previstos no Contrato 59/2018, corrobora a inferência, pois, na Nota Técnica 29/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS [de 16/12/2021] (peça 109, p. 118), o órgão relata que, por não dispor de métodos próprios para aferição dos indicadores previstos no TR, dependeria da VTC Operadora Logística Ltda. para obtenção dos dados.

3.1.1. Reconhecemos que o acompanhamento de indicadores de desempenho é de fundamental importância na gestão de qualquer contrato da Administração Pública, porém, neste momento, a Coordenação-Geral de Logística de Insumos

Estratégicos para Saúde (CGLOG) não [dispõe] de métodos próprios para aferição dos indicadores previstos no Termo de Referência. Isso significa dizer que dependemos das análises estabelecidas pela VTC Operadora Logística para possuímos os dados, que, uma vez apresentados são auditados por esta área técnica. (grifos no original)

16. No mesmo sentido, a Nota Técnica 1/2022-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 10/1/2022, relata, de forma expressa, que **a Voetur/VTCLLOG não disponibilizou ao MS perfil de acesso ao Sistema de Gerenciamento de Armazéns** (peça 119, p. 8-9, grifou-se):

3.1. Primeiramente, de forma objetiva: a VTC, mesmo após concessão de prazos por esta CGLOG, **NÃO conseguiu apresentar indicadores sólidos, concisos e auditáveis, o que inviabiliza validação desta área técnica.** Reiteramos que **não dispomos de métodos próprios para aferição dos indicadores previstos no Termo de Referência,** ou seja, dependemos das análises estabelecidas pela contratada para possuímos os dados que, uma vez apresentados, são auditados. Portanto, a VTCLLOG é a proprietária do software WMS (Sistema de Gerenciamento de Armazém) e **não disponibiliza perfil de acesso para os fiscais ou demais técnicos desta Coordenação, seja porque, segundo ela, não há essa exigência no Termo de Referência construído à época, ou por motivos terceiros.** (grifo nosso)

3.2. **Porém, não há como os técnicos simplesmente atestarem uma ferramenta de ‘power B.I’ criada no portal eletrônico da empresa (que, conceitualmente, nem podemos chamar de sistema de informação), onde os próprios funcionários da contratada carregam os dados sintéticos e analíticos. Tecnicamente, não podemos atestar a veracidade de uma informação em que um terceiro lança a síntese do dado e o próprio terceiro lança a ‘base bruta’ das informações de forma manual, criando um painel meramente informativo e ilustrativo.**

3.3. A forma de auditar os dados pode ser realizada de 2 (duas) maneiras: a primeira, através de uma conferência física diária por colaboradores do Ministério da Saúde (que não é viável, no momento, dado o volume de recebimentos e envios no Centro de Distribuição e o déficit de servidores para realizar tais atribuições) ou através da permissão de acesso aos softwares para que possamos monitorá-los e, aí sim, constataremos se as informações extraídas do WMS, de fato, correspondem ao que foi exposto na ferramenta de ‘power B.I’ criada. **Ou seja, apresentar gráficos e tabelas elaboradas a partir de dados sintéticos e brutos de sistemas (aos quais apenas a Contratada possui acesso) não é acompanhar indicador, nem tornar a informação auditável.**

17. Portanto, a insuficiência de dados sobre os serviços de armazenagem prestados no curso do Contrato 59/2018, falha associada à indisponibilidade de acesso do MS ao software de gestão de armazéns, foi determinante para a ausência dos indicadores de performance previstos no Apêndice VI do Termo de Referência do PE 42/2017, que permitiu a realização de pagamentos, durante todo o período de execução contratual, sem a incidência do Acordo de Nível de Serviço e de descontos por eventuais descumprimentos das metas estabelecidas para cada indicador.

251. Ora, se o então titular da CGLOG entende que **‘os indicadores de performance e atividade existem, são disponibilizados no portal da empresa VTCLLOG’**, caberia, ao menos, ter explicado porque razão não foram apurados até hoje e, ainda, porque a empresa contratada foi notificada pela CGLOG ‘sobre o descumprimento de cláusula contratual relacionada à implementação de software para gerenciamento de indicadores, e houve a instauração de processo administrativo sancionador (25000.182297/2021-86) para aplicação de multa’, conforme ele próprio assinala.

252. A questão foi analisada conclusivamente no TC 044.607/2021-0 – MON, havendo sido objeto da seguinte deliberação do Tribunal (grifou-se):

Acórdão 2.411/2022-TCU-Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 243, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

a) considerar não atendida a medida solicitada no subitem 1.7.1. do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, porém, diante do iminente exaurimento do Contrato 59/2018 e considerando que o Ministério da Saúde não dispõe de dados confiáveis relativos à sua execução, não se vislumbra oportuna a continuidade deste monitoramento, sem prejuízo da devida apuração de responsabilidades pelo alongado período de inação dos gestores em face da continuada inexecução contratual, aspecto a ser enfrentado no TC 037.065/2019-0;

253. Em cumprimento à deliberação contida no item 'a' do Acórdão 2.411/2022-TCU-Plenário, de 26/10/2022, foi dado prosseguimento da apuração a respeito das razões para o não atendimento da medida solicitada no subitem 1.7.1. do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, de 24/11/2021, ambos de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

254. Entrementes, no decorrer das análises efetuadas sobre a execução do Contrato 59/2018, constatou-se à peça 151 que, além de não haver sido disponibilizado acesso ao software para gerenciamento de armazéns, a Voetur/VTCLLOG também não disponibilizou acesso ao software para gerenciamento dos serviços de transporte, sendo ambas exigências estabelecidas nos termos da contratação, o que motivou a chamada em audiência dos responsáveis, cujas razões de justificativa foram analisadas em tópicos precedentes desta instrução.

255. A não disponibilização de acesso aos softwares, além de constituir flagrante descumprimento de obrigações contratuais, contribuiu de forma determinante para que os objetivos declaradamente pretendidos com a contratação fossem tornados letra morta, uma vez que o Ministério da Saúde permaneceu sem acesso a soluções informatizadas de gestão/gerenciamento das operações e, portanto, sem a capacidade exercer adequadamente o controle de estoque por não obter '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 ... **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**' (peça 72, p. 2-3 – Termo de Referência – Justificativa da contratação, grifou-se).

256. A incapacidade demonstrada para gerir o estoque de insumos estratégicos de saúde restou novamente evidente em fiscalização realizada pela então denominada SecexSaúde, no âmbito do TC 038.216/2021-3 – REPR, uma vez que o órgão não fora capaz de apresentar informações atualizadas do estoque de vacinas contra Covid-19, havendo apresentado respostas 'incompletas e confusas' (TC 038.216/2021-3 – REPR, peça 490, p. 28-29), o que motivou a seguinte deliberação exarada no Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, de 1º/3/2023, Relator Ministro Vital do Rêgo (grifou-se):

9.2. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento na Resolução-TCU 315/2020, art. 7º, § 3º, inciso VI, que, **no prazo de dez dias, apresente resposta objetiva, clara e concisa quanto à condição atual de todas as vacinas de Covid-19 que estavam nos estoques em 31/5/2022**, esclarecendo a quantidade que foi distribuída, a quantidade que teve sua validade prorrogada e até qual data, a quantidade que teve o prazo de validade alcançado sem utilização e permaneceu no estoque, a quantidade que já foi incinerada, a quantidade que teve destino diverso ou outras situações eventualmente ocorridas, especificando-os, identificando os lotes, marcas e valores dos imunizantes;

257. Conforme assinalado no Voto condutor do referido julgado (TC 038.216/2021-3 – REPR, peça 494, grifou-se):

53. Ressalto que informações sobre os estoques de vacinas também foram objeto de medida cautelar adotada no final de dezembro de 2022, posteriormente referendada por meio do Acórdão 107/2023-TCU-Plenário, no âmbito do TC 031.627/2022-6. Naquela ocasião, foi determinado ao Ministério da Saúde que estabeleça procedimento para informar/levantar os volumes de vacinas contra covid-19 existentes no seu próprio estoque/depósito e os de posse dos entes subnacionais com prazo expirado de validade e a expirar (em 2023), adotando, para esses últimos, procedimentos para impedir ou mitigar as perdas, dando conhecimento a este Tribunal das medidas adotadas em igual prazo.

54. A medida decorreu de representação de equipe de auditoria no âmbito de acompanhamento das ações realizadas pelo Ministério da Saúde para enfrentamento da covid. **Após o cruzamento de dados entre as doses de vacinas distribuídas pelo Ministério**

da Saúde aos Estados e as doses aplicadas no público elegível, registradas nos Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunizações (SIPNI), consideradas as datas de validade dos imunizantes, foram reveladas perdas de vacinas contra covid-19 nos estoques dos municípios, até setembro de 2022, de cerca de 54.276.447 de doses, perfazendo dano potencial de mais de R\$ 2 bilhões. Em 30/11/2022, foram constatadas 660.506 doses de vacinas vencidas, portanto, não distribuídas aos entes subnacionais, nos depósitos do Ministério da Saúde em Guarulhos/SP.

55. Dessa forma, este Tribunal está continuamente acompanhando a relevante questão do estoque e da perda de vacinas, cujas responsabilidades poderão ser apuradas em processos específicos.

258. Tal relato apenas exemplifica uma das diversas situações em que a incapacidade de gerir o estoque de insumos para a saúde pode ter acarretado perdas de elevada materialidade para o erário, além de agravar o risco de comprometimento de ações voltadas a assegurar o atendimento às necessidades de saúde da população.

259. Com relação aos serviços de transporte, caberia tão somente mencionar, em relação ao conjunto de fragilidades existentes na execução do Contrato 59/2018 e que ainda persistem, que o Ministério da Saúde nem mesmo é capaz de verificar o peso da carga transportada, fator determinante para o cálculo dos valores a serem pagos pelos serviços, ou mesmo a veracidade do modal de transporte informado como tendo sido empregado para transporte da carga, fiando-se, apenas, nos valores e informações declarados pela contratada.

260. Por fim, no que diz respeito à cogitada proposta de determinação, que foi objeto da oportunidade de construção participativa, conclui-se que, em face da não indicação pelo órgão de possíveis ações que poderia adotar com a finalidade de elevar sua governança organizacional a níveis mínimos aceitáveis, notadamente no que tange aos contratos administrativos, resta concluir que o órgão optou pela assunção deliberada de risco por parte da alta administração, razão pela qual se considera suficiente, por ora, a **proposta de ciência** já indicada em tópico precedente (parágrafo 238 desta instrução).

261. Ademais, no Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, de 1º/3/2023, Relator Ministro Vital do Rêgo, o Tribunal exarou determinações no sentido de o Ministério da Saúde elaborar planos de ação com vistas ao aprimoramento da função de planejamento logístico do Ministério e à atualização de sistemas de informação voltados à gestão de estoque, o que, caso venham a ser elaborados e executados, poderão, em alguma medida, redirecionar e orientar a função realizadora a cargo dos gestores do órgão.

262. Cumpre assinalar que o senhor Ademir Lapa foi exonerado da função de Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde (CGLOG/DLOG) em 5/5/2023, [ato publicado em 8/5/2023](#).

CONCLUSÃO

263. Considerando a proposta de **acatamento parcial** das razões de justificativas dos responsáveis, nova matriz de responsabilização, ajustada à presente análise, será anexada ao final desta instrução.

IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não

PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido de ingresso aos autos feito por terceiros?	Não
Há pedido de informações/vistas/cópia do processo?	Não
Há pedido de sustentação oral feito por terceiros?	Não

PROCESSOS CONEXOS, DE CONTAS E APENSOS

PROCESSOS CONEXOS, DE CONTRAS E EXPENSOS			
Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?			Sim
NÚMERO DO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
TC 029.384/2015-0 - RA	Auditoria em contratações de serviços logísticos e de apoio administrativo no Ministério da Saúde.	Aberto	Aguardando Providências Pós

<i>(Relator Ministro Substituto Augusto Sherman)</i>			<i>Julgamento. Acórdão 512/2023-TCU-Plenário, de 22/3/2023. Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro.</i>
<i>TC 000.525/2018-9 – REPR (Relator Ministro Augusto Nardes)</i>	<i>Representação, com pedido de cautelar, contra o Pregão Eletrônico 42/2017, tipo menor preço, em execução pelo Ministério da Saúde (MS) - (UASG 250110), e que tem como objetivo a contratação de empresa para a prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS).</i>	<i>Encerrado</i>	<i>Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário, de 18/9/2019.</i>
<i>TC 038.216/2021-3 – REPR (Relator Ministro Vital do Rêgo)</i>	<i>Representação formulada por deputados federais a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Ministério da Saúde (MS) relacionadas ao vencimento sem utilização de medicamentos, vacinas e outros produtos, totalizando um montante de R\$ 243 milhões de reais, segundo noticiado na imprensa em setembro de 2021.</i>	<i>Aberto</i>	<i>Aguardando Providências Pós Julgamento. Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, de 1º/3/2023.</i>
<i>TC 044.607/2021-0 – MON (Relator Ministro Augusto Nardes)</i>	<i>Monitoramento das determinações e/ou recomendações feitas a(o) ministério da saúde, por meio do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, no âmbito do processo 037.065/2019-0.</i>	<i>Aberto</i>	<i>Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro</i>
<i>TC 001.805/2022-3 - REPR (Relator Ministro Augusto Nardes)</i>	<i>Contratação de empresa para a prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) pelo MS - verificar, por amostragem, os quantitativos de ICS transportados no Contrato 59/2018 a partir de 2019 e de que forma foram aferidos e pagos, inclusive quanto à suposta variação em relação aos exercícios de 2017 e 2018.</i>	<i>Aberto</i>	<i>Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro (Agravado).</i>
<i>TC 006.765/2023-8 (Relator Ministro Vital do Rêgo)</i>	<i>Representação com a finalidade de examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviço 2.7 Manipulação de item para atendimento.</i>	<i>Aberto</i>	<i>Em comunicações (diligência).</i>
<i>TC 006.767/2023-0 – REPR (Relator Ministro Augusto Nardes)</i>	<i>Representação tendo por objeto esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição (de R\$ 503.880,33 para R\$ 3.680.000,00) realizada por requisição administrativa de sete usinas geradoras de oxigênio - Item 9.10.2. do Acórdão 651/2023-TCU-Plenário.</i>	<i>Aberto</i>	<i>Em comunicações (audiência/oitiva).</i>
<i>TC 006.791/2023-9 – TCE (Relator Ministro Aroldo Cedraz)</i>	<i>Possíveis irregularidades em razão do suposto pagamento indevido à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLÓG a título de fretamento de aeronave, no valor de R\$ 150.157,03. (Item 9.10.3. do Acórdão 651/2023-TCU-Plenário - TC 025.828/2021-5).</i>	<i>Aberto</i>	<i>Aguardando instrução após recebimento de informações em diligência.</i>
<i>TC 006.792/2023-5 – TCE (Relator Ministro Jhonatan de Jesus)</i>	<i>Possíveis irregularidades em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, com suposto prejuízo de R\$ 6.307.257,15. (Item 9.10.4. do Acórdão 651/2023-TCU-Plenário - TC 025.828/2021-5).</i>	<i>Aberto</i>	<i>Em comunicações (diligência).</i>
Há processos de contas referentes ao(s) exercício(s) em que as irregularidades ocorreram?			Sim
NÚMERO DO TC	UNIDADE TÉCNICA RESPONSÁVEL	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
<i>TC 011.475/2022-6</i>	<i>Secex-Saúde/DI</i>	<i>Aberto</i>	<i>Sobrestado enquanto pendentes de conclusão o TC</i>

			037.065/2019-0, o TC 044.607/2021-0, o TC 001.805/2022-3 e o TC 025.828/2021-5, uma vez que futuras decisões nesses processos podem impactar a decisão de mérito.
TC 012.478/2021-0	Secex-Saúde	Aberto	Sobrestado. Motivo: Despacho do Relator.
TC 033.608/2020-2	Secex-Saúde	Aberto	Sobrestado. Motivo: Sobrestamento do julgamento das presentes contas enquanto pendente de conclusão o TC 037.065/2019-0 e o TC 025.828/2021-5, com fulcro no art. 10, § 1º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 157 e 201, § 1º, do RITCU e com os arts. 2º, inciso XXIII, e 47 da Resolução TCU 259/2014.
TC 040.773/2019-1	Secex-Saúde	Aberto	Sobrestado. Motivo: Em consonância com a proposta da unidade técnica (peças 71/72) e com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992, nos arts. 157 e 201, § 1º, do Regimento Interno/TCU e nos arts. 2º, XXIII e 47 da Resolução TCU 259/2014, determino o sobrestamento do julgamento das presentes contas enquanto pendentes de conclusão o TC 037.065/2019-0 e o TC 025.828/2021-5, uma vez que futuras decisões nestes processos podem impactar a decisão de mérito. - Processo sobrestante: TC 025.828/2021-5
Há processos apensos?			Sim
NÚMERO DO TC			TC 000.525/2018-9 – REPR

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

264. Em virtude do exposto, propõe-se:

264.1. **considerar revéis** o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98) e o senhor Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aplicando-lhes a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor (parágrafos 10 a 12 e 217 a 218);

264.2. **acolher** as razões de justificativa apresentadas por Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53), em relação aos dois itens que fundamentaram sua chamada em audiência (parágrafo 216);

264.3. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Fabiane Karwowski (CPF 060.155.099-45), em relação aos dois itens que fundamentaram sua chamada em audiência, **deixando, excepcionalmente, de lhe aplicar a multa legal**, considerando as circunstâncias atenuantes de sua conduta, em sintonia com o princípio administrativo da proporcionalidade, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo Tribunal (parágrafos 112 a 127);

264.4. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Tiago Pontes Queiroz (CPF: 038.932.574-03) e Henrique da Cunha Mayrinck (CPF: 035.146.934-63) – (parágrafos 21 a 54 e 64 a 91), e por Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) – (parágrafos 156 a 204), em relação aos dois itens que fundamentaram suas chamadas em audiência, aplicando-lhes a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

264.5. **autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

264.6. **determinar** ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Defesa/Comando do Exército, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos

vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis que se encontrem vinculados ao órgão, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

264.7. **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

264.8. **deferir o pedido de sustentação oral** formulado por Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98) à peça 190, com fundamento no art. 168, **caput**, do Regimento Interno deste Tribunal;

264.9. com fundamento no disposto no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, **dar ciência ao Ministério da Saúde** que a Portaria GM/MS 78/2006 está em desconformidade com os normativos expedidos pelo órgão central do Sistema SISG, a exemplo dos artigos 39 a 50 da Instrução Normativa - Seges/MP 5/2017, que tratam da gestão e fiscalização de contratos, uma vez que a Portaria GM/MS 78/2006 não estabelece as atribuições e responsabilidades individuais dos agentes públicos responsáveis pela gestão e fiscalização contratual, fragilidade recorrente que configura **assunção deliberada de risco pela alta administração, o que atrai a responsabilidade da alta administração do órgão, na figura dos dirigentes das Secretarias e das unidades gestoras de contratos, sobre irregularidades e eventuais danos ao erário que vierem a ser constatados** (parágrafo 238);

264.10. **encaminhar** cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis chamados em audiência: Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03), Fabiane Karwowski (CPF 060.155.099-45), Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98), Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53), Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98), revel, e Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91), revel, bem assim aos seus respectivos representantes legais;

264.11. **informar** ao Ministério da Saúde do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

264.12. independentemente da interposição de recursos com efeito suspensivo em face dos demais itens desse acórdão, **autuar os seguintes processos apartados**:

a) representação tendo por objeto esclarecer as razões para a reversão das glosas aplicadas no Contrato 59/2018 com posterior pagamento à contratada e porque não teria havido apreciação conclusiva de procedimentos de aplicação de sanções contratuais à empresa Voetur/VTCLLOG - VTC Operadora Logística Ltda. (CNPJ: 24.893.687/0001-08) - (parágrafos 240 a 243); e

b) representação com a finalidade de examinar a regularidade das declarações apresentadas pela empresa Voetur/VTCLLOG - VTC Operadora Logística Ltda. (CNPJ: 24.893.687/0001-08), emitidas pelas empresas Nucci Produções Ltda. (CNPJ: 02.064.458/0001-30) e Tucatec Serviços de Informática Ltda. – ME (CNPJ: 12.668.437/0001-87), para fins de entrega de ‘documentos solicitados no item 11.2 do Termo de Referência’ do Pregão Eletrônico 42/2017, visto que tais declarações, destinadas a comprovar a aquisição pela licitante de direitos de uso de softwares TMS (Transportation Management System) e WMS (Warehouse Management System) contêm elementos fictícios, configurando, em tese, possível cometimento de fraude documental, sendo a autuação do processo requerida para prosseguimento da apuração do cometimento de possíveis irregularidades e a possível declaração de inidoneidade das empresas envolvidas (parágrafos 74 a 98).”

2. Por meio do pronunciamento transcrito a seguir (peça 214), o Auditor-Chefe da AudContratações manifestou-se de acordo com a proposta do auditor da unidade especializada, sem prejuízo de determinar o envio dos autos inicialmente à Seproc, para autuação das representações indicadas no item 264.12 da proposta de encaminhamento da instrução à peça 212.

“Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo (...), a qual contou com a anuência do titular da D3AudContratações.

Com relação às propostas de autuação de representação para esclarecer as razões para a reversão das glosas aplicadas no Contrato 59/2018, contida no item 264.12, ‘a’, da instrução à peça 212, considerando que a relação à peça 206 indica processos de glosa a partir de 2019, entende-se adequado autuar, desde já, a representação, de modo a evitar eventual prescrição quanto a esses fatos específicos.

Do mesmo modo, quanto à proposta de autuação de representação com a finalidade de examinar a regularidade das declarações apresentadas por licitantes no âmbito do Pregão

Eletrônico 42/2017, contida no item 264.12, 'b', da instrução à peça 212, considerando que o item da citada instrução indica eventual possibilidade de prescrição, a partir de 26/7/2023, entende-se, pelo mesmo motivo, que cabe, desde já, autuar a representação.

Assim, com fulcro no art. 237, VI, do Regimento Interno/TCU, determino o envio dos autos inicialmente à Seproc, para autuação das representações indicadas no item 264.12 da proposta de encaminhamento da instrução à peça 212.

Posteriormente, com a urgência que o caso requer, os autos devem ser encaminhados pela Seproc diretamente ao Gabinete do Relator, para análise das demais medidas propostas pela citada instrução da Unidade Técnica.

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução-TCU 315/2020.”

3. Estando os autos em meu Gabinete, o responsável Ridauto Lúcio Fernandes, ex-Diretor do Departamento de Logística em Saúde (DLOG) da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (MS), solicitou, por meio do expediente de peça 216, em caráter excepcional, prorrogação do prazo originalmente concedido no Ofício 3185/2023-TCU/Seproc (peça 173) para apresentação de razões de justificativa em resposta à audiência que lhe foi dirigida.

4. Em homenagem aos princípios da ampla defesa, do contraditório e da busca da verdade material, deferi o pedido de prorrogação de prazo em apreço e determinei a remessa dos autos à unidade técnica especializada para ciência ao responsável e prosseguimento da instrução processual, nos termos do Despacho de peça 217.

5. Em atendimento ao mencionado comando, a AudContratações analisou as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ridauto Lúcio Fernandes, consoante instrução de peça 222, a seguir transcrita, cuja proposta de encaminhamento foi anuída pelo corpo diretivo daquela especializada (peças 223 e 224).

“Trata-se de processo de acompanhamento (ACOM), autuado com a finalidade de 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).

HISTÓRICO

2. Promovidas as medidas saneadoras propostas nas instruções de peças 5, 12 e 19 destes autos, a Unidade Técnica, então denominada Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), formulou a análise constante da peça 95, cujo encaminhamento foi acolhido pelo Tribunal e resultou no Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, de 24/11/2021, Relator Augusto Nardes (peça 99), do qual se extraem as seguintes conclusões:

i) o Ministério da Saúde não estruturou adequado processo com vistas a quantificar e monitorar os benefícios almejados com a execução do Contrato 59/2018;

ii) não houve apuração dos indicadores de atividade, de performance e Acordo de Nível de Serviço em desatendimento ao previsto no Apêndice VI do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, o que comprometeu a possibilidade de atestar 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 MS para aceitação de propostas e critério de julgamento no PE 42/2017, a partir da obtenção do valor médio do transporte, a qual resultou nos índices ‘Final Aéreo’ e ‘Final Rodoviário’, e serviu de referência para a definição do valor previsto no Contrato 59/2018, não reflete, na prática, os preços dos modais utilizados, observadas as variações expressivas encontradas entre os valores médios dos índices e os valores efetivamente realizados.

3. No referido no Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, de 24/11/2021, Relator Augusto Nardes, o Tribunal exarou, dentre outras, a seguinte deliberação (grifos no original):

1.7.1. determinar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que apure e registre mensalmente os indicadores de performance previstos no Contrato 59/2018 que interferem no Acordo de Níveis de Serviço (tempo de recebimento por veículo; tempo de separação por pedido; acuracidade de processamento de pedidos; e acuracidade de inventário, conforme item 3 do Apêndice VI do Termo de Referência do PE 42/2017), e que disponibilize, a este Tribunal, acesso integral e sem data-limite ao(s) processo(s) específico(s) do SEI onde essas apurações serão registradas, observado o disposto no Anexo V da IN-Seges/MP 5/2017 e o art. 6º, parágrafo único, do Decreto 9.507/2018, informando, **no prazo de quinze dias**, as providências adotadas.

4. Para fins de monitoramento das deliberações, foi autuado, em 6/12/2021, o TC 044.607/2021-0 – MON. Em relação ao supracitado item 1.7.1, acolhendo proposição da unidade técnica então denominada Selog, o TCU manifestou-se, conclusivamente e por unanimidade, nos seguintes termos ao exarar o Acórdão 2.411/2022-Plenário, de 26/10/2022, Relator Ministro Augusto Nardes (grifou-se):

a) considerar não atendida a medida solicitada no subitem 1.7.1. do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, porém, diante do iminente esaurimento do Contrato 59/2018 e considerando que o Ministério da Saúde não dispõe de dados confiáveis relativos à sua execução, não se vislumbra oportuna a continuidade deste monitoramento, sem prejuízo da devida apuração de responsabilidades pelo alongado período de inação dos gestores em face da continuada inexecução contratual, aspecto a ser enfrentado no TC 037.065/2019-0.

5. Em apreciação subsequente deste ACOM (peças 151 a 153), a mesma Selog constatou conclusivamente que a contratada descumpriu o previsto nos subitens 7.5. e 7.14.12.4.11 do Termo de Referência ao não disponibilizar ao Ministério da Saúde acesso aos softwares de gestão WMS e TMS, que seria condição determinante para se realizar adequadamente a gestão e fiscalização contratual, razão pela qual encaminhou proposição de serem realizadas audiências dos gestores responsáveis pela coordenação da equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 e dirigentes do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), unidade gestora do contrato.

6. Em face das deficiências de governança do órgão, ‘configurando, conforme observado em análise realizada no TC 025.828/2021-5, quadro de **graves fragilidades de caráter estrutural que propiciam elevação em grau temerário dos riscos de ineficácia, desperdício e, até mesmo, malversação de recursos públicos**’ (peça 151, p. 14), também foi encaminhada proposta de oportunizar ao órgão a construção participativa das deliberações, ante a possibilidade de proposta de determinação ao Ministério da Saúde para que adotasse medidas que conduzam a níveis mínimos aceitáveis de governança organizacional.

7. Por fim, foi proposta diligência ao Ministério da Saúde para que apresentasse informações atualizadas a respeito da atualização da Portaria 78, de 16/1/2006, norma interna do Ministério da Saúde já defasada, mais ainda vigente, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e fiscalização de contratos.

8. Despacho proferido pelo Ministro Relator Augusto Nardes, em 2/2/2023, acolheu integralmente a proposição (peça 155).

9. Os responsáveis Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53), Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63), Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98) e o Ministério da Saúde requereram prorrogação de prazo para envio de suas manifestações (peças 187, 191, 194 e 193, respectivamente); pleitos que foram integralmente atendidos (peças 188, 192, 196, 197 e 198-200).

10. Apesar de devidamente notificados da chamada em audiência (peças 189 e 177), os responsáveis Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98) e Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91) não apresentaram razões de justificativa ao TCU, restando caracterizada a revelia de ambos.

11. As manifestações encaminhadas pelos responsáveis chamados em sede de audiência e pelo Ministério da Saúde foram analisadas à peça 212.

12. Havendo sido concluída a apreciação de mérito pela AudContratações (peças 212 a 214), em 23/5/2023, e estando os autos já aguardando pronunciamento do Ministro Relator Augusto Nardes, o senhor Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91) ingressou, em 7/6/2023, com pedido de prorrogação de prazo para envio de sua manifestação, em sede de audiência, alegando que não fora devidamente notificado, uma vez que havia se mudado e seu endereço residencial estaria desatualizado e incorreto nos registros do TCU (peça 216).

13. Despacho proferido pelo Ministro Relator, em 16/6/2023, deferiu o pedido de prorrogação de prazo, até 13/7/2023, 'em homenagem aos princípios da ampla defesa, do contraditório e da busca da verdade material' (peça 217).

14. O responsável Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91) manifestou-se tempestivamente, em 10/7/2023 (peças 219 e 220), apresentando suas razões de justificativa, que constituem o objeto desta análise.

15. O responsável Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98), devidamente notificado, em 23/2/2023, (peça 189), permaneceu silente, restando inalterada sua condição de revel.

EXAME TÉCNICO

Audiências realizadas:

Irregularidade 1: indisponibilidade de acesso ao software de gerenciamento de armazéns, obrigação estabelecida nos subitens 7.5.2. e 7.5.2.1. do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, e ausência de validação do referido sistema prevista nos subitens 7.5.3. e 11.2.22. do mesmo documento (parágrafos 9 a 21 e 31 a 38 da instrução à peça 151).

Responsáveis 1: Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03), Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98) e Ridauto Lúcio Fernandes (CPF 843.993.767-91), que exerceram a função de Diretor do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), respectivamente, nos seguintes períodos: de 8/5/2018 a 8/1/2019, de 8/1/2019 a 29/6/2021 e a partir de 6/7/2021 a 31/12/2022.

Conduta dos responsáveis: Na condição de Diretores do Departamento de Logística em Saúde, a quem competia, nos termos do inciso IV do art. 8º do Decreto 9795/2019, 'planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde', omitiram-se quanto à exigência de cumprimento, no curso da execução do Contrato 59/2018, dos subitens 7.5.2. e 7.5.2.1. do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, que estabelecem a obrigação de a empresa contratada fornecer ao Ministério da Saúde acesso pleno ao software para gerenciamento de armazéns, bem como dos subitens 7.5.3. e 11.2.22., referentes à validação do software pelo órgão contratante. A insuficiência de dados sobre os serviços de armazenagem prestados no curso do Contrato 59/2018, decorrência associada à indisponibilidade de acesso do MS ao software de gestão de armazéns, além de gerar evidentes prejuízos à gestão do contrato, foi determinante para a ausência dos indicadores de performance previstos no Apêndice VI do Termo de Referência do PE 42/2017, condição que ensejou a realização de pagamentos, durante todo o período de execução contratual, sem a incidência do Acordo de Nível de Serviço previsto no instrumento convocatório e de descontos por eventuais descumprimentos das metas estabelecidas para cada indicador. A indisponibilidade do software e, conseqüentemente, dos dados sobre a execução dos serviços, prejudicou a análise dos valores cobrados pela Voetur/VTCLLOG para o item de serviço '2.7 – Manipulação de item para atendimento (picking)', objeto do irregular 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ato administrativo posteriormente anulado pelo próprio órgão.

Normas infringidas pela conduta: Inciso IV do art. 8º do Decreto 9.795/2019; subitens 7.5.2., 7.5.2.1. e 7.5.3. do Termo de Referência do PE 42/2017. Art. 67 da Lei 8.666/1993.

Irregularidade 2: indisponibilidade de acesso pleno ao software de gerenciamento de transporte, obrigação estabelecida nos subitens 7.14.12.4.11.3., 7.14.12.4.11.3.1. do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, e ausência de validação do sistema prevista no subitem 7.14.12.4.11.4., do mesmo Termo de Referência (parágrafos 22 a 28 e 31 a 38 da instrução à peça 151).

Responsáveis 1: Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03), Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98) e Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91), que exerceram a função de

Diretor do Departamento de Logística em Saúde, respectivamente, nos seguintes períodos: de 8/5/2018 a 8/1/2019, de 8/1/2019 a 26/9/2021 e a partir de 6/7/2021 a 31/12/2022.

Conduta dos responsáveis: Na condição de Diretores do Departamento de Logística em Saúde, a quem competia, nos termos do inciso IV do art. 8º do Decreto 9795/2019, 'planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde', omitiram-se quanto à exigência de cumprimento, no curso da execução do Contrato 59/2018, dos subitens 7.14.12.4.11.3., 7.14.12.4.11.3.1. do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, que estabelecem a obrigação de a empresa contratada fornecer ao Ministério da Saúde acesso pleno ao software de gerenciamento de transporte, bem como do subitem 7.14.12.4.11.4. referente à validação do software pelo órgão contratante. A indisponibilidade de acesso ao software de gestão de transporte, além dos evidentes prejuízos à gestão do contrato, contribuiu para as seguintes ocorrências: a) efetivação do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, que acrescentou 25% aos serviços de transporte contratados, com base em identificação imprecisa do saldo contratual disponível; b) pagamentos por cobranças indevidas de taxas de emergência e de redespacho; c) gestão deficiente dos serviços de transportes, culminado na extrapolação do saldo contratual e na necessidade de se recorrer a pagamentos por reconhecimento de dívida e realização de contratação emergencial por dispensa de licitação.

Normas infringidas pela conduta: Inciso IV do art. 8º do Decreto 9.795/2019; subitens 7.14.12.4.11.3., 7.14.12.4.11.3.1. e 7.14.12.4.11.4. do Termo de Referência do PE 42/2017. Art. 67 da Lei 8.666/1993.

Contextualização.

16. A chamada em audiência decorre da suposta inação dos responsáveis em face do descumprimento pela empresa contratada, VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08), de obrigações estabelecidas no Contrato 59/2018, que consistiam, em síntese, na obrigação de disponibilizar acesso ao Ministério da Saúde, ente contratante, aos softwares de gestão de armazéns WMS – Warehouse Management System e de gerenciamento de transporte TMS – Transportation Management System, que deveriam ter sido previamente validados pelo Ministério da Saúde, antes do início da execução contratual. Constatou-se, porém, que, ao longo de toda a execução contratual, não houve a validação requerida e a empresa contratada não cumpriu a obrigação de conceder acesso aos sistemas ao órgão contratante, irregularidades que comprometeram a gestão e a fiscalização do contrato.

Razões de justificativa apresentadas por Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91) à peça 219.

17. Na transcrição das razões de justificativa, será observada a disposição e a forma que foram adotadas pelo responsável em sua manifestação.

- definição das atribuições e competências dos agentes públicos envolvidos, à luz da legislação e normativas vigentes, delimitando, de forma mais clara, as atribuições e competências do Diretor do DLOG relativas ao caso (parágrafos 4 a 37).

18. Afirma que, nos termos do disposto no art. 67 da Lei 8.666/1993, cabe ao representante da Administração acompanhar e fiscalizar a execução contratual, não havendo referência na lei à figura do 'gestor do contrato'.

19. Considera que, apesar de desatualizada, a Lei 8.666/1993 permanece em vigor, não cabendo a aplicação da Lei 14.133/2021 ao Contrato 59/2018, em vista da vedação contida no art. 191 da nova lei de licitações.

20. Considera que a Instrução Normativa 5/2017 tampouco incidiria sobre o Contrato 59/2018, devendo serem consideradas as disposições da Instrução Normativa 2/2008, conforme estabelecido expressamente no próprio edital da licitação e no preâmbulo do contrato em questão.

21. Admite que a Instrução Normativa 2/2008 'já fazia referência e distinção quanto às figuras do gestor e do fiscal do Contrato' (p. 5), conforme disposto em seu art. 31, **caput** e § 2º, e

Anexo I, item VIII, e que, portanto, **‘O representante da Administração é o Gestor do Contrato’** (p. 5, grifos no original).

22. Afirma que a Instrução Normativa 2/2008 estabelece que a fiscalização do contrato, a ser exercida pelo gestor do contrato, admite que este **‘poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato’**. Ou seja, abre a possibilidade de que o gestor do contrato atue até sozinho como fiscal, sem outros auxiliares’ (idem).

23. Observa que se encontra em vigor, desde 23/1/2006, a Portaria GM 78/2016, do Ministério da Saúde, sendo essa a **‘normativa de referência para orientação do gestor e fiscais do Contrato 59/2018’** (p. 6, grifos no original), admitindo que esta determina a observância **‘das demais legislações pertinentes e vigentes’**, na qual se enquadra a Instrução Normativa 2/2008.

24. Pondera que, ainda que a Instrução Normativa 2/2008 considere, **‘o Gestor como sendo um coordenador e comandante do processo de fiscalização (mas cogita a possibilidade de que atue sozinho, sem outros auxiliares), a Portaria GM 78/2006 coloca a gestão e a fiscalização como sendo sinônimos’** (p. 6, grifos no original).

25. No entanto, observa que **‘ainda que a Portaria GM 78/2006 fale em ‘Gestor ou Fiscal do Contrato’, as portarias de designação de fiscais já se alinham com concepções mais modernas e consideram os elementos designados como sendo apenas FISCALIS’** (p. 7, grifos no original).

26. Afirma que, uma vez que os **‘fiscais estavam claramente designados e suas atribuições bem definidas’** nas portarias de designação, restaria identificar **‘quem seria o gestor do contrato’** (p. 8, grifos no original).

27. Menciona que a Portaria 1.419, de 8/6/2017 do Ministério da Saúde, salientando estar na situação de **‘nunca revogada’** (p. 8), estabeleceu ser de competência da Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para Saúde **‘gerir os contratos de serviços e compras relativos à armazenagem e à distribuição de insumos estratégicos para a saúde’** e **‘avaliar e acompanhar a qualidade dos serviços prestados por empresas contratadas para a realização dos serviços de armazenagem e distribuição de insumos estratégicos para a saúde’** (p. 8, grifos no original).

28. Observa que a Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para Saúde (CGAD) teve sua denominação alterada, em maio de 2019, para Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde (CGLOG), concluindo que caberia a seu Coordenador-Geral ou ao substituto formalmente designado a gestão do Contrato 59/2018.

29. Afirma que, ao não haver **‘proposto a nomeação de um servidor integrante de seus quadros para a função’** de gestor do Contrato 59/2018, o Coordenador-Geral da CGLOG **‘atraiu para si, s.m.j., a responsabilidade’**, aduzindo que: **‘A atuação direta do Coordenador-Geral da CGLOG, ou de seu substituto eventual, foi muito importante para que tivesse sido possível realizar a enorme quantidade de tarefas que foram levadas ao cabo pela equipe e pelo DLOG como um todo, como se verá adiante.’** (p. 10).

30. Considera serem necessários **‘alguns ajustes em relação ao que até aqui consta do Processo’** no que se refere aos **‘servidores que estiveram à frente da função, como Gestores do Contrato 59/2018’**, apontando em quadro reproduzido a seguir quem seriam os servidores que **‘estiveram à frente da CGLOG e foram Gestores do Contrato 59/2018’** (p. 10):

Período	Situação	Servidor
8/6/2021 a 12/6/2022 e 25/6/2022 a 7/11/2022	Substituta eventual	Katiane Rodrigues Torres
13/6/2022 a 24/6/2022	Substituta eventual	Lilian Almeida Araújo de Melo Sá
8/11/2022 a 7/12/2022	Substituto eventual	Ademir Lapa
8/12/2022 em diante	Titular	Ademir Lapa

Tabela 1: Coordenadores-Gerais da CGLOG (e Gestores do Contrato 59/2018) durante o período em que Ridauto Fernandes foi Diretor do DLOG. Fonte: Anexo 5, p. 1 a 3).

31. Afirma que, ainda que o DLOG figure nos autos como **‘unidade gestora’**, tendo como **‘competências regimentais de planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição**

de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde'', não lhe cabia 'acompanhar a execução contratual no seu dia a dia; para isso, o contrato tinha GESTOR e FISCAIS' (p. 11, grifos no original).

32. Aduz que esteve à frente do DLOG durante dezoito meses, nos quais 'foram assinados 520 contratos e estiveram vigentes diversos outros', salientando que 'Em todos eles o Diretor do DLOG tinha responsabilidade relativa à aplicação de sanções e, quando acionado pelos gestores e fiscais, de agir junto aos contratados para cobrar ajustes na execução contratual, no que extrapolasse a capacidade da equipe de gestão/fiscalização' (p. 11, grifou-se).

33. Salienta que, ainda que o Contrato 59/2018 fosse dos mais relevantes, em razão do que participou de 'inúmeras reuniões envolvendo a Direção do DLOG, a Empresa, a Gestão do Contrato e seus fiscais', somente lhe cabia agir 'nos casos que extrapolassem as competências e capacidades do(a) Gestor(a) do contrato e/ou de seus fiscais', desde que fosse 'acionado para tal pela Equipe de Gestão/Fiscalização' ou quando viesse a 'tomar conhecimento, por quaisquer meios, de ocorrência que não tivesse sido levada ao seu conhecimento pela Equipe' (p. 11, grifos no original).

34. Considera que não cabe exigir do Diretor do DLOG 'que executasse, por sobreposição, as atividades para as quais havia servidores responsáveis formalmente designados/nomeados (gestor e fiscais de contrato), exceto se, para isso, tivesse sido acionado na qualidade de superior, conforme estabelece o § 2º do Art. 67 da Lei 8.666/1993' (p. 11).

35. Afirma, em síntese, que: o Coordenador-Geral da CGLOG era o Gestor do Contrato 59/2018, conforme 'claramente definido(a) pelo Regimento Interno do Ministério da Saúde'; também haviam sido claramente definidos em portarias de designação os fiscais do contrato, 'com competências explicitamente definidas pela Portaria GM 78/2006'; ainda que a referida portaria não faça distinção entre 'gestor' e 'fiscal' de contrato, devem ser observadas normas como a Instrução Normativa 2/2008, de aplicação obrigatória; 'não caberia ao Diretor do DLOG atrair para si a responsabilidade sobre irregularidades e eventuais danos ao erário decorrentes do não estabelecimento de atribuições e responsabilidades distintas entre Gestor e fiscais no âmbito do Contrato 59/2018'; não competia ao DLOG atualizar a Portaria GM 78/2006, mas observa, em nota de rodapé, que exarou despacho determinando a criação de grupo de trabalho para efetuar a revisão da norma; caberia ao Diretor do DLOG 'exercer o papel de superior do representante da Administração (Gestor de Contrato)', 'tomar as decisões ou adotar as providências relativas a aquilo que ultrapassasse a competência do Gestor e dos fiscais', sem prejuízo de exercer 'competências que tinha o órgão do qual era o Diretor, ligadas à coordenação, orientação e avaliação da armazenagem e da distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde'; o DLOG fazia 'constante avaliação da armazenagem e da distribuição para identificar oportunidades de melhoria e, quando necessário, coordenava as ações e orientava a busca de soluções, mas o fazia justamente por meio de sua CGLOG, órgão técnico especificamente voltado para tais tarefas, sendo a atuação do Diretor do DLOG concentrada naquilo que superasse a capacidade de atuação da CGLOG' (p. 11-12, grifou-se).

- definição da responsabilidade por parte da Empresa relativa ao fornecimento de dados e as consequências disso na capacidade de ação dos agentes públicos envolvidos (parágrafos 38 a 60).

36. Afirma que as obrigações relacionadas aos softwares constam no Termo de Referência (TR) do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017, que, em relação ao WMS, estabelece no item 7.5.1 que 'deveria garantir a rastreabilidade e acuracidade de todas as atividades descritas no Termo de Referência e ser passível de interoperabilidade com sistemas designados pela Contratante' (p. 13, grifos no original).

37. Considera que a expressão 'ser passível' indicaria, 'no sentido dicionarizado', 'algo que pode ser ou que está sujeito a acontecer, mas abre a possibilidade de que não aconteça', aduzindo que isso 'dependeria da apresentação, pela Contratante, dos softwares com os quais se desejasse que ela ocorresse. Em não sendo apresentados, ou em não sendo acionada para agir, a Empresa não seria obrigada a isso' (idem).

38. Observa que as considerações do item 7.5.2 'não dirão respeito ao WMS, mas, sim, ao portal de dados a ser disponibilizado pela Contratada', uma vez que não haveria necessidade, em seu entendimento, de se fazer menção a que as informações fossem *'atualizadas com a periodicidade mínima de um dia'*, uma vez que o software as teria atualizadas instantaneamente, após cada operação feita'. Ademais, indica que o Apêndice V do TR faz referência ao item 7.5.2 como sendo relativo a *'Portal Logístico'* (ibidem).

39. Afirma que, ainda que o item 7.5.2.1 estabeleça que o WMS deva *'permitir a visualização de dados'*, não define *'a quem ele deveria permitir tal visualização, se à Contratante, à Contratada ou a ambas'* (p. 14, grifos no original).

40. Conclui que *'as informações deveriam ser visualizáveis pela Contratada, que é quem teria acesso direto ao software'* e que sua menção no TR teria como única finalidade *'garantir que o software fosse capaz de tratar e apresentar os dados impostos (definindo a capacidade do WMS a ser utilizado)'* (p. 14, grifos no original).

41. Considera que, *'da leitura seca do Termo de Referência'*, torna-se *'bastante discutível que houvesse nele obrigação expressa, por parte da Empresa, de fornecer acesso pleno, que incluísse consulta feita diretamente por servidores do Ministério da Saúde, ao seu WMS'* (idem).

42. Afirma que a obrigação da empresa consistiria em (ibidem):

... caso fosse acionada para isso e mediante definição do software do Ministério da Saúde, obrigação de tornar seu WMS interoperável com o mesmo e o Ministério teria, então, por meio de seu próprio software e sem consultar diretamente o WMS da Empresa, acesso ao que quisesse, sendo ou não material já disponibilizado no Portal.

46. Entenda-se: não se discute, aqui, a obrigação de a Empresa disponibilizar OS DADOS, mas, apenas, em como estava previsto que ela faria tal disponibilização. E o TR, s.m.j., não previu que seria concedendo acesso direto a seu WMS. Não quer dizer que ela não poderia fazê-lo, se quisesse. Apenas que não seria obrigada a isso.

43. Considera que, ainda que a contratante tenha o direito de inspecionar, os termos da contratação apenas assegurariam o 'acesso aos registros de dados'. Não ao software, diretamente. O Ministério pede os dados, a Contratada vai ao software (que só ela acessa), obtém os registros de dados e os disponibiliza' (p. 14, grifos no original).

44. Afirma não estar colocando em discussão *'a conveniência ou necessidade de que o Ministério da Saúde tivesse acesso aos dados do WMS'*, mas considera que o Edital e seus anexos não estabeleceram a obrigação de a contratada *'fornecer acesso pleno ao Ministério da Saúde ao software para gerenciamento de armazéns'* (p. 15).

45. Considera que a obrigação consistiria, estritamente, a *'tornar seu WMS interoperável com sistemas do Ministério da Saúde, após indicados quais seriam esses sistemas e após acionada para fazê-lo'*, assinalando que o único software disponível no Ministério da Saúde era o SISMAT, que apresenta limitações, indicadas em transcrição de excerto da instrução lançada à peça 212, parágrafo 117, e das razões de justificativa apresentadas nestes autos pela responsável Fabiane Karwowski à peça 195, salientando que a *'interação com o DATASUS para fins de gestão do SISMAT'* era de responsabilidade da CGLOG, 'de forma direta e sem interferências por parte do DLOG' (p. 15, grifos no original).

46. Reproduz texto da Portaria Datasus de 24/8/2021 que designa a servidora Katiane Rodrigues Torres, então à frente da CGLOG, para atuar como Gestora Titular de Negócio do Sistema de Administração de Material – SISMAT e como Gestora Titular da Informação do Sistema de Administração de Material – SISMAT, a qual caberia subscrever as ordens de serviço ao Datasus para atualizações no SISMAT.

47. Afirma não haver *'qualquer indício de que o Diretor do DLOG tenha sido acionado pela Equipe de Fiscalização, ou pela CGLOG (gestora do SISMAT perante o DATASUS), para agir, junto ao DATASUS ou a seus escalões superiores, no sentido de obter atualizações e aperfeiçoamentos do SISMAT'* (p. 16).

48. Em relação ao software TMS, menciona haver no item 7.14.12.4.11.1 do TR a previsão de que o TMS deverá ‘ser passível de integração com os sistemas designados pela CONTRATANTE ou ainda de ser utilizado pela CONTRATANTE, por meio da internet’, assinalando haver, novamente, uso da expressão ‘ser passível’, pelo que se estaria ‘Abrindo a possibilidade de que não aconteça. No entanto, aqui, abre a possibilidade de que a Contratante se utilize do TMS, diretamente e de forma remota. Da forma como está escrito, essa opção seria da Contratante. Portanto, se o Ministério da Saúde quisesse se utilizar do TMS diretamente, a Empresa deveria ceder o acesso’ (p. 16, grifos no original).

49. Menciona que, no seguinte item 7.14.12.4.11.2 encontra-se estabelecido: ‘7.14.12.4.11.2 A CONTRATADA deverá prover a interoperabilidade do seu software TMS com o Sistema de Gerenciamento de Armazéns utilizado pela CONTRATANTE ou qualquer outro software da CONTRATANTE utilizado para esta finalidade, quando for solicitado’ (p. 16, grifos no original).

50. Assinala que a obrigação de se prover interoperabilidade entre dois softwares de finalidades diferentes decorreria do fato de, na área de logística, o Ministério da Saúde apenas dispor do SISMAT, ‘que era e é um instrumento de controle de armazéns, e não de transporte’ (p. 17).

51. Considera que a provisão da interoperabilidade ‘seria em futuro indefinido’, uma vez que dependeria de solicitação a ser feita pelo Ministério da Saúde: ‘Como não se fala em qualquer prazo, a Empresa deveria aguardar a solicitação’ (p. 17, grifos no original).

52. Com relação à previsão, no item 7.14.12.4.11.3.1 do TR, de que o ‘portal de consultas’ deveria ‘permitir visualização de dados relativos à coleta e transporte das cargas, incluindo (...) peso em Kg (quilograma)’, afirma haver encontrado indícios de que o portal ‘atendia ao que se fazia necessário e que a Empresa teria feito alterações e aperfeiçoamentos no mesmo, nas ocasiões em que foi solicitada a fazê-lo’, citando, a propósito, trecho das razões de justificativa apresentadas nestes autos pela responsável Fabiane Karwowski à peça 195, p. 2-3, e de Ata de reunião entre a Empresa e o DLOG, realizada em 10/9/2021, da qual transcreve o seguinte excerto (p. 18, grifos no original):

A Sra. Andreia questionou se a forma de faturamento adotada pela Empresa estaria sendo feita de maneira adequada, após ajustes nos sistemas. O Sr. Eric afirmou que sim, a forma de faturamento estaria de acordo com o desejável pelo Ministério da Saúde e as etapas de auditoria estavam, todas, podendo ser executadas, utilizando-se dos relatórios disponíveis no Portal.

53. Afirma também haver encontrado indícios de que ‘o Portal teria sido, desde a concepção da licitação, o instrumento por meio do qual a Contratada forneceria TODOS os dados necessários ao acompanhamento contratual, sem necessidade de acesso direto aos softwares logísticos’, considerando as razões de justificativa apresentadas nestes autos pelo responsável Henrique da Cunha Mayrinck (CPF: 035.146.934-63), que aponta como primeiro gestor do Contrato 59/2018, além de ser o responsável pela elaboração do Edital, quando este afirma que o portal na internet foi disponibilizado pela contratada.

54. À guisa de síntese conclusiva, afirma (p. 18-19, grifou-se):

- a redação do Termo de Referência deixa margem a dúvidas em relação a existir ou não uma obrigação contratual explícita para que a Contratada cedesse acesso direto (pleno) ao seu software WMS;

- em relação ao TMS, a redação é mais clara e parece, sim, que existiria tal obrigação. No entanto, tal acesso apenas ao software de transporte não atenderia à maior parte das demandas de fiscalização, que eram relativas aos armazéns;

- **data venia**, em não sendo clara a obrigação de a Empresa ceder acesso pleno ao WMS, a Irregularidade 1 imputada a este ex-Diretor estaria com sua redação prejudicada, uma vez que não se poderia exigir cumprimento de algo que a Empresa não fosse formalmente obrigada a executar;

- persistindo o entendimento de que a Empresa seria obrigada a conceder acesso pleno (direto) aos softwares para o Ministério da Saúde, a responsabilidade do Diretor do DLOG em exigir seu cumprimento estaria restrita, como já mostrado no Item II (Atribuições e Competências dos Agentes Públicos Envolvidos), a tomar as decisões ou adotar as providências relativas a aquilo

que ultrapassasse a competência do(a) representante da Administração, após ser acionado para tal.

- definição da responsabilidade pela atividade de validação dos softwares logísticos e do papel do Diretor do DLOG em relação a tal atividade (parágrafos 61 a 79).

55. Extrai e reproduz os conceitos dos termos ‘qualificação’ e ‘validação’, conforme descritos no Apêndice X ao TR e transcreve o item 6 do Apêndice III, que trata da ‘qualificação e validação’, além de mencionar que o item 7.5.3, conquanto estabeleça a obrigação de o WMS ser validado, não define ‘quando a ação deveria ocorrer e quem faria a validação’ (p. 20, grifos no original).

56. Afirma que pretende discutir ‘aqui a correção ou a conveniência de que a própria Empresa contratada fosse a encarregada de validar um sistema que ela mesma iria utilizar’, mas entende que o planejador da contratação ‘concebeu e fez constar’ nos termos da contratação que ‘a responsável pela validação do software logístico WMS seria a própria VTC LOG’ (idem).

57. Aduz não haver encontrado no TR qualquer indicação quanto ao ‘momento em que deveria ocorrer a validação’, salientando, porém, que a ‘atividade de avaliação’ deveria ser ‘conduzida pela Equipe de Fiscalização’ (p. 20).

58. Assinala que no item ‘9 – Tecnologia da Informação’, no Apêndice V ao TR, encontra-se que a ‘apresentação de Solução de Gestão Logística’ abrange a ‘logística completa’, compreendendo a armazenagem e o transporte, o que deveria ocorrer ‘em até noventa dias após assinatura do contrato (antes do início da operação)’, indicando que ‘a demonstração seria feita em ambiente de testes, uma vez que a operação não teria sido iniciada’ (p. 21).

59. Considera que (p. 21, grifos no original):

67. O fiscal de contrato, ao chegar a este ponto de seu ‘**check list**’, deveria receber, da Empresa, a apresentação de suas soluções de gestão logísticas (incluindo os softwares WMS e TMS), com demonstração das principais funcionalidades em ambiente de testes, incluindo atividades em computadores e coletores de dados móveis e, nessa apresentação, avaliar as ferramentas apresentadas.

68. Ao presenciar a apresentação, o fiscal não poderia ficar inerte diante de falhas, inadequações ou disfuncionalidades. E, não as encontrando, comprovar-se-ia que o sistema seria consistente e que levaria aos resultados esperados, o que coincide com a definição de validação. No entanto, como já foi dito, a validação deveria ser feita pela Contratada, ainda que aquele momento da avaliação inicial fosse um momento muito adequado para que se procedesse com ela.

60. Afirma que o parágrafo 11.1.2 do TR estabeleceu que à Empresa caberia, ainda na fase de habilitação do certame: ‘11.1.2 Declarar a utilização de solução de gestão de logística validada para controle da operação do armazém’, o que, em seu entendimento, ‘vai causar mais dúvidas sobre a validação’, pois, nessa fase ‘uma simples declaração da Empresa resolveria’ (idem).

61. Também menciona que, conforme estabelecido nos itens 11.2 e 11.2.22, a empresa deveria, ‘no início da operação’, apresentar declaração emitida pelo fornecedor de Tecnologia Validada de Sistema de Gerenciamento de Armazém – WMS informando que é contratado pela empresa licitante, o que, em seu entendimento, irá ‘coincidir com a versão de que o WMS seria validado pela Contratada (VTC LOG) e não pela Contratante e que tal ação deveria ocorrer até o início da operação’ (p. 21).

62. Cogita que, uma vez que a empresa apresentou a referida declaração, ‘tal ação poderia ter caracterizado a validação’ (idem).

63. Em relação ao TMS, assinala que o TR estabelece, no item 7.14.12.4.11.4, que ‘o TMS será validado PELA CONTRATANTE’ (p. 21, grifos no original).

64. Afirma haver incoerência que dificulta a definição de responsabilidades, admitindo a possibilidade de haver dúvida ‘se a intenção, em relação ao WMS, também teria sido que a Contratante fizesse a validação’ (p. 22).

65. Em redação algo confusa, afirma (p. 22, grifos no original):

74. Quanto à indefinição do momento da validação, por similitude ao raciocínio desenvolvido em relação ao WMS, poderiam ser buscados subsídios no Apêndice V. E, no caso do TMS, em que a

validação caberia de forma mais explícita à Contratada [???], considerar que a atividade prevista de avaliação inicial pudesse caracterizar a validação. Ao definir a fase em que a ação deveria ocorrer (QT1), ficaria definido que ela ocorreria ‘em até noventa dias após assinatura do contrato (antes do início da operação)’.

66. Admite que, tanto em relação ao WMS quanto ao TMS, ‘não se encontraram indícios de ter sido realizada a atividade de avaliação inicial prevista no Apêndice V ao TR. No entanto, tampouco se encontraram indícios de descumprimento, por parte da Empresa, de sua obrigação relativa à qualidade deles, como, por exemplo, aplicação de penalidades ou glosas por tal razão’ (p. 22).

67. Assinala que (p. 22-23, grifos no original):

76. Observando o TR, fica claro que o planejador da contratação não cogitava que a Contratada operasse sem utilizar um WMS e um TMS adequados. Por essa razão, impôs aos fiscais que fizessem a avaliação deles antes do início da operação, tornando-as aptas a serem empregadas. Se tal avaliação inicial coincidiu ou não com a validação e se poderia ser com ela confundida, acredita-se que o tema possa admitir diferentes interpretações. No entanto, não se cogita que o planejador da contratação tivesse imaginado colocar em uso ferramentas tão importantes sem que elas fossem avaliadas e validadas previamente ao início da operação.

77. Com base no Apêndice V ao TR, ficaram bem definidos os prazos para que a Empresa apresentasse cada item, assim como para que os fiscais de contrato os avaliassem. Como o Contrato nº 59/2018 foi assinado em 9/7/2018 e a Contratada teria o prazo máximo de até 90 (noventa) dias após a assinatura para iniciar as atividades, os fiscais da época teriam até, no máximo, 7/10/2018 para efetuar a avaliação dos softwares WMS e TMS e, entende-se, também sua validação, caso se admita que lhes competia.

78. Às equipes de fiscalização posteriores não caberia, s.m.j., ‘validar novamente’ os softwares, mas, sim, exigir da Empresa, em suas fiscalizações de rotina (avaliações), que os softwares seguissem atendendo às prescrições contratuais e que se adequassem às demandas que a Contratante tivesse o direito de exigir, inclusive a interoperabilidade com seus sistemas próprios que fossem indicados, uma vez que o citado Apêndice V prevê a continuidade e a constância na fiscalização.

APÊNDICE V

GUIA DE AVALIAÇÃO PARA ATIVIDADE DO FISCAL DO CONTRATO (...)

Após a avaliação inicial com os prazos indicados, os itens deverão ser avaliados mensalmente pelo fiscal do contrato (g.n.).

68. À guisa de síntese conclusiva, afirma (p. 23, grifos no original):

- a redação do Termo de Referência deixa grande margem a dúvidas em relação à responsabilidade pela validação dos softwares, com definições em partes distintas do Termo de Referência que se chocam;
- quanto ao que é imputado a este ex-Diretor em relação à (em tese) omissão da exigência de cumprimento da validação do WMS pelo órgão contratante, o Termo de Referência parece claramente determinar que tal validação seria responsabilidade da Contratada. Quanto ao TMS, existiria a dívida já descrita, motivada pelos termos em conflito;
- além disso, este ex-Diretor jamais foi informado pelo(a) Gestor(a) do Contrato e/ou por seus fiscais de que tal validação, para ambos os softwares, não havia sido feita ou que fossem necessárias providências, de sua parte, para que alguém a fizesse, sendo que os softwares, em si, nunca foram alvo de questionamento em relação à qualidade e serventia;
- ainda quanto à validação de ambos os softwares, parece claro que ela não seria uma atividade a ser feita ao longo de todo o contrato, mas, como foi mostrado, seria uma atividade inicial, precedente ao início da operação, cuja competência (de fazer ou exigir que fosse feita) era exclusiva da Equipe de Fiscalização e que não poderia ser atribuída ao Diretor do DLOG, em especial a este ex-Diretor, que já encontrou o Contrato com quase 3 (três) anos de execução;
- caso haja entendimento de que a validação deveria ter sido feita de forma constante ao longo da execução contratual, por certo não seria atribuição do Diretor do DLOG, que era o superior do representante da Administração, uma vez que seria atividade de rotina da fiscalização, para a qual

há agentes públicos definidos e cuja atuação do superior somente caberia apenas caso fosse para isso acionado e se fosse ultrapassada a competência do Gestor e dos fiscais.

- definição da responsabilidade por parte da empresa relativa à apresentação de indicadores e análise das ações dos agentes públicos para que tal obrigação fosse cumprida, uma vez que a obtenção dos indicadores está ligada à origem do questionamento relativo à necessidade de acesso direto aos softwares logísticos (parágrafos 80 a 120).

69. Afirma que a contratada ‘era obrigada a entregar indicadores’, conforme previsão contida no Apêndice VI ao TR, e que ‘o método de medição deles seria por meio de ‘informações exportadas de Sistema de Gerenciamento de Armazéns do Operador Logístico’. Ou seja, o WMS da Empresa exportaria os dados, que seriam avaliados pelos fiscais’ (p. 24).

70. Aduz que os indicadores de atividades ‘não estariam incluídos no Acordo de Níveis de Serviço, eles se compunham apenas de informações a serem fornecidas. Para eles, não havia metas previstas e tampouco previsão de sanções por não se atingirem metas’ (idem).

71. Considera que, ‘uma vez fornecidas as informações, as obrigações contratuais estariam cumpridas. Se não fossem fornecidas, caracterizaria o descumprimento contratual e a Empresa estaria sujeita a sanções’ (ibidem).

72. Admite não haver encontrado informações a respeito do cumprimento dessas obrigações, mas afirma haver vasculhado as ‘sanções aplicadas à Empresa’, não havendo encontrado ‘qualquer sanção que tenha sido aplicada à mesma por ter deixado de cumpri-las’ (p. 24, grifou-se).

73. Assinala que: ‘83. Já os indicadores de performance faziam parte do Acordo de Níveis de Serviço. De um total de 5 (cinco) indicadores, 4 (quatro) deles tinham metas estabelecidas e previsão de aplicação de multas progressivas em função do não atingimento das metas’ (p. 24).

74. Afirma que o primeiro questionamento e alerta a respeito da ‘utilização de indicadores que permitissem quantificar e monitorar os ganhos com a contratação’ partiu do TCU, em 28/4/2020, havendo a CGLOG então se manifestado a respeito, em 16/7/2020, informando (p. 26, grifos no original):

... que os indicadores ainda não haviam sido ‘concretizados’ devido à complexidade da operação, à alta rotatividade dos fiscais, ao limitado número de servidores públicos, às variadas demandas administrativas e à pandemia provocada pelo COVID-19, mas que seria iniciado ‘o desenvolvimento dos indicadores com base nos dados históricos existentes’. As ações saneadoras em relação à utilização dos indicadores, portanto, se iniciaram a partir daquele momento.

75. Assinala que, em 18/1/2021, a CGLOG comunicou à Voetur/VTCLLOG o ‘não cumprimento das metas estabelecidas no Acordo de Níveis de Serviço, especificamente no item ‘acuracidade do inventário’ e da intenção de aplicação de multa, concedendo prazo para defesa prévia’ (p. 26), havendo a contratada apresentado sua defesa em 4/2/2021.

76. Menciona a realização de inventário geral dos insumos armazenados, informado pela CGLOG em 9/3/2021.

77. Afirma que a análise da defesa apresentada foi concluída pela CGLOG em 10/11/2021, na qual a unidade manifestou-se ‘concluindo pela manutenção da multa e encaminhando ao Diretor do DLOG, autoridade que, como Ordenador de Despesas, seria competente para abrir o processo sancionatório’ (p. 26, grifou-se).

78. Assinala que, em 30/11/2021, o TCU exarou o Acórdão 2.752/2021-Plenário, determinado ao Ministério da Saúde que efetuassem a apuração e o registro mensal dos indicadores de performance previstos no Contrato 59/2018 que interferem no Acordo de Níveis de Serviço (tempo de recebimento por veículo; tempo de separação por pedido; acuracidade de processamento de pedidos; e acuracidade de inventário, conforme item 3 do Apêndice VI do Termo de Referência do PE 42/2017), e que disponibilizasse ao Tribunal, acesso integral e sem data-limite ao(s) processo(s) específico(s) do SEI onde essas apurações serão registradas.

79. Afirma que, em 8/12/2021, a CGLOG expediu ofício à contratada requerendo a adoção de providências, de modo a dar cumprimento à determinação do Tribunal.

80. Em resposta, a contratada ‘criou a ferramenta ‘Power BI’, acessível pelo Portal’, passando a relatar ‘eventos sucessivos’ de interlocução entre a Voetur/VTCLLOG e a CGLOG (p. 27).

81. Afirma que, somente em 16/12/2021, foi pela primeira vez informado do assunto, havendo então assinado, em conjunto com a CGLOG, a Nota Técnica 29/2021 em que se registra que ‘os indicadores apresentados pela VTC LOG não foram validados pela fiscalização do contrato’ (p. 28).

82. Aduz que, em 7/1/2022, a contratada foi informada por ofício da pretensão de ‘sancioná-la com advertência e multa no valor de R\$ 1.473.546,28 por deixar de apresentar os indicadores, concedendo prazo para resposta (defesa prévia)’ – (idem).

83. Ainda em relato da sequência de atos, registra que (p. 28, grifou-se):

- 10/1/2022: assinatura da Nota Técnica 1/2022, que informa que a VTC LOG, mesmo após concessão de prazos, não conseguiu apresentar indicadores sólidos, concisos e auditáveis e justifica a aplicação de sanções; nessa Nota Técnica, a Gestora do Contrato e seu fiscal deixam claro que seria conveniente ter acesso direto ao WMS da Empresa, para que os dados pudessem ser conferidos.

92. A Equipe de Fiscalização, portanto, não validou o ‘Power BI’ disponibilizado como ferramenta de apresentação dos indicadores. Ela não deixou de validar tal formato por causa da insuficiência de dados. Se houvesse como ter certeza de que os dados ali disponibilizados expressavam a verdade, certamente teria sido aprovado. A dúvida sempre foi em relação à confiabilidade: como saber, com certeza, de onde estariam vindo os dados que apareciam no ‘Power BI’, como expressado pela Gestora e os fiscais de contrato na mesma Nota Técnica nº 1/2022:

3.2. Porém, não há como os técnicos simplesmente atestarem uma ferramenta de ‘power B.I’ criada no portal eletrônico da empresa (que, conceitualmente, nem podemos chamar de sistema de informação), onde os próprios funcionários da contratada carregam os dados sintéticos e analíticos. Tecnicamente, não podemos atestar a veracidade de uma informação em que um terceiro lança a síntese do dado e o próprio terceiro lança a ‘base bruta’ das informações de forma manual, criando um painel meramente informativo e ilustrativo (g.n.).

3.3. A forma de auditar os dados pode ser (...) através da permissão de acesso aos softwares para que possamos monitorá-los e, aí sim, constatarmos se as informações extraídas do WMS, de fato, correspondem ao que foi exposto na ferramenta de ‘power B.I’ criada. Ou seja, apresentar gráficos e tabelas elaboradas a partir de dados sintéticos e brutos de sistemas (aos quais apenas a Contratada possui acesso) não é acompanhar indicador, nem tornar a informação auditável (g.n.)

84. Afirma que, em 31/1/2022, a Voetur/VTCLLOG apresentou defesa em relação à comunicação feita pelo ofício de 7/1/2022, seguida de dois complementos em 2/2/2022. Prossegue o relato do responsável: ‘percebendo que não se avançava em diversos pontos, foi feita uma reunião presencial com o Diretor do DLOG e os principais envolvidos, que vai acontecer em 9/2/2022’, tendo como pauta ‘indicadores relativos ao Contrato 59/2018’ (p. 29).

85. Transcreve excerto da ata dessa reunião, destacando que a empresa foi comunicada que seriam exigidos apenas os indicadores que constam originalmente no TR, sem qualquer alteração, e que já eram de conhecimento da empresa quando decidiu participar do certame licitatório.

86. Destaca, ainda, que a representante da Voetur/VTCLLOG, senhora Andréia, afirmou que ‘até o momento da reunião, os indicadores nunca foram postos em discussão’ (p. 29, grifos no original).

87. Afirma ser possível encontrar nessa ata ‘indícios de que o tema somente havia sido chamado à discussão naquele momento, ao menos no que envolvesse diretamente a Direção do DLOG’. Em relação à afirmação da senhora Andréia, assinala que ‘teriam ocorrido reuniões preliminares àquela e que a Empresa teria sido chamada a se manifestar sobre a não-conformidade dos indicadores desde cerca de dois meses antes (dezembro de 2021)’, assinalando, posteriormente, não haver participado dessas reuniões (p. 29).

88. Aduz que, além da ata, a reunião encontra-se registrada em gravação de áudio, cuja transcrição anexou às razões de justificativa, assinalando que se trata de ‘uma gravação em áudio, completa e sem interrupções, com 1h 24min de duração’ (p. 30).

89. Salienta que, nessa reunião, verifica-se ‘a preocupação por parte da CGLOG e do Diretor do DLOG de que os indicadores fossem apresentados conforme previsto no Termo de Referência e que não seriam admitidas modificações, até em respeito ao Edital e ao processo licitatório ocorrido’ (p. 29, grifos no original).

90. Afirma haver exposto nessa reunião ‘a visão rígida deste ex-Diretor, expressa logo no início da reunião, quanto à necessidade de se respeitar o Edital e seu Anexo (o Termo de Referência) e quanto ao possível descumprimento contratual decorrente da não disponibilização dos indicadores’ (p. 30, grifos no original).

91. Aduz que, ao procurar referências na transcrição do áudio da reunião, ‘não foi observada qualquer alusão à Empresa não ter cedido acesso aos sistemas logísticos, ou sequer à necessidade de que cedesse’, assinalando que ‘àquela altura, fevereiro de 2022, o tema da necessidade de acesso direto aos softwares logísticos sequer estava em discussão com a Empresa’, ainda que a Coordenadora-Geral da CGLOG tenha manifestado nessa reunião a ‘insatisfação relativa aos dados que o Portal Logístico fornecia’, a respeito do que transcreve o seguinte excerto da transcrição do áudio da reunião (p. 32, grifos no original)

00:01:25 Katiane Torres Coordenadora-Geral CGLOG (substituta, no exercício do cargo)

(...) A gente entendeu a questão dos dados, lá, e tudo, só que, quando foi enviado para a gente, é, o glossário lá e junto com o que a gente procurou no Portal, ele não bate com o que está no glossário, por exemplo, sei lá, A mais B vai dar X, então a gente ia lá no A mais B e não dava o X, entendeu? Então, assim, é, o Rogério vai explicar melhor, o Luciano, porque aí a gente vai tentar ajustar isso aí.

92. Afirma que, em resultado do que fora ajustado nessa reunião, a Voetur/VTCLLOG enviou um ofício, em 9/2/2022, havendo sido elaborada, em 2/3/2022, a Nota Técnica 7/2022, no qual se registra que a documentação então apresentada pela contratada não iria alterar o encaminhamento de aplicação de multa inicial no valor de R\$ 1.473.546,28. Porém, os documentos estavam sendo analisados ‘pelos técnicos da Coordenação para o próximo passo, que é a aferição se as atualizações apresentadas correspondem as metas pactuadas no Termo de Referência’ (p. 33, grifos no original).

93. Prossegue o responsável (p. 33):

105. Ainda assim, as ações da Empresa mereciam ser analisadas, para fins de eventual abertura de processo sancionatório. Em 20/5/2022, a CGLOG informa à VTCLOG a pretensão de aplicação da sanção de advertência pelo atraso no fornecimento dos indicadores, abrindo prazo para defesa prévia. Em 27/5/2022, a Empresa apresenta sua defesa.

106. Em 6/6/2022 a CGLOG informa à VTCLOG ter sido considerada a defesa prévia insuficiente para afastar a sanção e, em 20/6/2022, a VTCLOG requer reconsideração da decisão relativa à penalidade e abertura de fase de instrução processual para análise das penalidades. Em 12/8/2022, a CGLOG emite Relatório de Execução Contratual, recomendando ao Diretor do DLOG (que, como Ordenador de Despesas, é a autoridade competente para aplicação de sanções em qualquer contrato) a aplicação das sanções de advertência e multa.

94. Afirma que, em 17/8/2022, a Voetur/VTCLLOG ‘decide mover processo judicial contra a aplicação de sanções relativas às falhas na apresentação dos indicadores’ e que, em 17/11/2022, no âmbito do processo judicial 1075874-22.2022.4.01.3400 da 1ª Vara Federal Cível da SJDF, solicitou a suspensão dos ‘efeitos das penalidades e declarar nulas as decisões que determinaram a suposta aplicação das sanções de advertência e multa, que ainda nem sequer havia sido decidida pela autoridade competente na esfera administrativa, o Diretor do DLOG’ (p. 33-34).

95. Aduz que, em sua petição, a Voetur/VTCLLOG ‘expôs, de forma clara, suas razões para que, até ali, tivesse se recusado a ceder acesso direto do Ministério da Saúde a seu WMS, tendo explicado, ainda, porque o ‘Power BI’ seria confiável’ (p. 34).

96. Reproduz excerto da petição e considera que (p. 34, grifos no original):

109. Explica a Empresa, assim, que os dados que se disponibilizavam no 'Power BI' seriam confiáveis e idênticos aos da fonte primária (seu WMS). As razões de a Equipe de Fiscalização não ter aceitado tal explicação e de não ter validado o 'Power BI', cabem a ela explicar. No entanto, exigir da Empresa que cedesse o acesso direto ao software WMS não parece viável, face ao já exposto.

110. Em 3/2/2023, já fora da gestão deste ex-Diretor, ocorre decisão judicial suspendendo, liminarmente, a aplicação das sanções, situação que permanece em vigor.

97. Assinala que, em 23/2/2023, a CGLOG informou ao TCU 'que o problema com os indicadores foi resolvido, utilizando-se o Portal', havendo informado que 'os indicadores de performance e atividade existem, são disponibilizados no portal da empresa VTCLOG, cujo acesso já foi franqueado aos auditores desse Tribunal, que contém dados sobre armazenagem e transporte dos IES' (p. 34, grifos no original).

98. A referida transcrição também assinala que (p. 34-35, grifos no original)

... a empresa foi devidamente oficiada (Ofício 423/2021/CGLOG/DLOG/SE/MS - indicadores (SEI 0024369973) sobre o descumprimento de cláusula contratual relacionada à implementação de software para gerenciamento de indicadores, e houve a instauração de processo administrativo sancionador (25000.182297/2021-86) para aplicação de multa, o qual encontra-se suspenso por decisão judicial (00737.026711/2022-13).

12. Neste ponto, é salutar registrar que esta CGLOG envidou esforços, dentro do que a realidade permitia, para escorreito cumprimento contratual, sendo certo que a cada medida de fiscalização adotada, houve, quase que simultaneamente, uma decisão judicial tendente a esvaziar o ato fiscalizatório em prol da Contratada. Não há, portanto, que se falar em inação, como registra a Instrução.

99. Afirma que, em 5/4/2023, a CGLOG solicitou formalmente à Voetur/VTCLOG, 'pela primeira vez, acesso direto ao seu WMS' (p. 35, grifou-se), havendo a solicitação sido atendida em 13/4/2023, pelo que considera que, 'ao que tudo indica, não somente os indicadores estão sendo apresentados a contento, como existe acesso pleno (direto) ao seu WMS' (p. 35, grifos no original).

100. Considera haver 'falta de clareza' no TR, por não 'explicitar uma eventual obrigação de conceder acesso direto ao WMS', pois, se houvesse tal comando explícito, 'a Empresa não teria se recusado a fazê-lo e os indicadores apresentados teriam sido validados mais cedo' (p. 35).

101. Aduz que também estaria 'na raiz do problema', a incapacidade do SISMAT 'em se tornar interoperável com o WMS da Empresa', e que, se isso 'tivesse sido pedido, a Empresa teria providenciado a interoperabilidade, uma vez que era obrigação contratual indiscutível e o problema de obtenção dos indicadores estaria resolvido desde o início' (idem).

102. Aponta que, nas razões de justificativa apresentadas nestes autos pela senhora Fabiane Karwowski (CPF: 060.155.099-45), encontrou 'indícios de que as adaptações no SISMAT que poderiam permitir tal uso foram pedidas pela CGLOG ao longo de toda a vigência contratual sem necessidade de qualquer interferência do Diretor do DLOG, mas não foram atendidas pelo órgão encarregado disso no Ministério' (p. 35-36).

103. Considera que, caso houvesse a interoperabilidade 'a confiabilidade dos dados apresentados no 'Power BI' seria maior. Mas, não tendo ocorrido isso, a Equipe de Fiscalização questionou, com razão, a confiabilidade da ferramenta, no que contou com o 'de acordo' do Diretor do DLOG' (p. 36).

104. Assinala não haver encontrado indícios de que 'a Equipe de Fiscalização tenha exigido, em algum momento, que o WMS e o TMS da Empresa fossem tornados interoperáveis com o SISMAT', havendo, em lugar disso, 'optado por obter os dados necessários a seu trabalho por meio do Portal Logístico, tendo havido, ao menos até a gestão de Fabiane Karwowski à frente da CGLOG, bom atendimento por meio dessa ferramenta' (p. 36).

105. Afirma desconhecer as razões pelas quais as primeiras equipes de gestão e fiscalização do contrato não exigiram que os indicadores fossem apresentados, mas cogita que, com o advento da pandemia de Covid-19, seria razoável que 'o esforço da equipe passasse a ser focado no

funcionamento da logística em si: assegurar-se de que a massa de medicamentos, equipamentos de proteção individual e vacinas chegassem em tempo hábil para o atendimento da população’ (p. 36).

106. Assinala que, a partir de junho de 2021, quando assumiu a direção do DLOG, a equipe que assumiu a gestão e fiscalização do contrato ‘herdou uma série de atrasos’, havendo concentrado esforços nas seguintes pendências: ‘aplicação de glosas e sanções, normalização e padronização de processos de pagamento e execução dos inventários anuais previstos em Contrato’ (p. 36).

107. À guisa de síntese conclusiva, afirma (p. 36-37):

- desconhecem-se as razões pelas quais os indicadores nunca foram cobrados da Empresa, antes dos acionamentos feitos pelo Tribunal de Contas da União; no entanto, a partir de tais acionamentos, não houve inércia por parte da Administração, em especial após os fatos terem sido trazidos ao conhecimento deste ex-Diretor, o que só ocorreu em 16/12/2021;

- a Administração, por meio da expedição de diversos ofícios e da realização documentada de várias reuniões, cobrou da Empresa, de forma intensa e enérgica, o pleno atendimento da obrigação contratual relativa aos indicadores;

- tendo considerado a Administração que a Empresa não atuou com a rapidez necessária, foi aberto processo sancionatório contra ela, tendo havido proposta da Gestora do Contrato/representante da Administração de aplicação de advertência e multa no valor de R\$ 1.473.546,28 (um milhão, quatrocentos e setenta e três mil, quinhentos e quarenta e seis reais e vinte e oito centavos), estando o processo suspenso em cumprimento a determinação judicial;

- todas essas ações resultaram no pleno atendimento das obrigações contratuais, estando, hoje, os indicadores informados e o acesso direto ao WMS da Empresa, concedido.

- outras ações dos agentes públicos relativas ao Contrato, que terão consequências na atuação desses agentes nos fatos específicos ligados às irregularidades listadas (parágrafos 121 a 127).

108. Transcreve excerto das razões de justificativas apresentadas à peça 207 pela senhora Katiane Rodrigues Torres (CPF: 845.590.041-53), que atuou como substituta eventual do cargo de Coordenador-Geral da CGLOG, durante 482 dias dos 549 dias em que o responsável esteve à frente do DLOG.

109. Afirma que, em seu período de gestão no DLOG, realizou ‘reuniões semanais com suas Coordenações-Gerais, nas quais, invariavelmente, eram tratados os temas relativos ao Contrato 58/2018 [59/2018] e as contratações de empresas que viessem a substituir a VTCLOG na armazenagem e distribuição dos insumos de saúde’ (p. 38).

110. Assinala haver realizado oito visitas técnicas à empresa, vinte reuniões com a presença da Contratada, seis outras reuniões para tratar do Contrato 59/2018 (sem a presença da empresa) e 52 reuniões de alinhamento interno, destacando que, em todas essas atividades, ‘houve participação direta e presencial deste ex-Diretor do DLOG’ (p. 38).

111. Afirma que das inúmeras reuniões com a equipe da CGLOG, ‘derivaram, nos temas que foram de conhecimento do Diretor e sob a orientação dele, quase todas as ações citadas pela Sra. Katiane em seu depoimento’ (idem).

112. Salienta que, durante seu período de gestão, ‘nunca ficou inerte ou omissa e fez questão de se manifestar, sempre que cabível, nos assuntos ligados à logística de armazenagem e distribuição de insumos’, havendo feito questão de ‘assinar, em conjunto com a equipe de Gestão e Fiscalização do Contrato, as principais peças confeccionadas, de forma a dividir a responsabilidade e assinalar imediato conhecimento do tema, motivando a equipe e dando confiança à mesma de que a alta administração do Departamento compartilhava de suas ideias e trabalhos’ (p. 38-39, grifos no original).

113. Exemplifica atos que demonstrariam sua ‘atuação ativa’ em relação ao Contrato 59/2018, enumerando os seguintes (p. 39-44):

- a) emissão de despacho, em 6/7/2021, data de sua nomeação efetiva no cargo, proibindo o descumprimento da regra FEFO (do inglês first expire, first out – o primeiro a perder a validade deve ser o primeiro a sair), proibição que ‘vigora durante toda a administração deste ex-Diretor e que, acredita-se,

tenha contribuído para evitar perdas de insumos estocados por vencimento da validade, em função de distribuição indevida de itens com validade maior' (p. 39);

b) envio de ofício à Voetur/VTCLLOG informando a equivalência do termo 'item' a SKU para fins de pagamento dos serviços de picking, além de envio de ofício, em 28/7/2021, 'informando a intenção de se revogar o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018' (idem);

c) recusa de sua parte, da gestora do contrato e da equipe de fiscais do pleito de concessão de 'reequilíbrio econômico-financeiro no Contrato 59/2018, em processo que se arrastava havia mais de um ano, no qual a Empresa solicitava reajuste de 381% no valor médio da tarifa 'próximo voo'' (ibidem);

d) audiência com o Ministro Benjamin Zymler, do TCU, em 23/9/2021, 'solicitada por este ex-Diretor e gentilmente atendida pelo Ministro, para tratar dos temas relativos ao TC 025.828/2021-5' (p. 40);

e) a 'Anulação do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, feita em 28/9/2021, por considerar ilegal o ato praticado em gestão anterior', o que resultou em 'perda de oportunidade de ganho de considerável recurso financeiro por parte da Empresa' (p. 40), em montante próximo a R\$ 18 milhões;

f) criação de grupo de trabalho para tratar da atualização da Portaria GM nº 78/2006, relativa às atribuições de gestores/fiscais de contratos, em 1º/10/2021, havendo sido o DLOG 'o ÚNICO órgão no Ministério da Saúde que se moveu para atualizar' (p. 40, grifos no original) esse normativo, ainda que o grupo não tenha chegado a uma proposta conclusiva;

g) menção na Nota Técnica 29/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2021, de que a 'aplicação de sanções contratuais à Empresa estava parada e só foi destravada por este ex-Diretor' (p. 40);

h) aplicação, durante a sua gestão, de 69 glosas à Voetur/VTCLLOG no âmbito do Contrato 59/2018, 'com valor total glosado de R\$ 56.741.180,85, sendo que, desse total, 26 glosas, com valor de R\$ 56.222.237,98 (99% do total), foram aplicadas diretamente por este ex-Diretor, na qualidade de Ordenador de Despesas, após análise dos recursos apresentados' (p. 41);

i) iniciativa de proposta de celebração de convênio com a Associação Brasileira de Prevenção de Perdas (ABRAPPE), no bojo de 'intensa atuação do então Diretor do DLOG e de sua equipe para combater as perdas de insumos armazenados, que ocorriam, em maior quantidade, devido ao vencimento da validade de medicamentos ainda em estoque' (idem);

j) envio de ofício à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, no qual encaminha minuta de portaria, que resultou na assinatura pelo Ministro da Saúde, em 30/12/2022, da Portaria GM/MS 4.777, 'que estabeleceu cerrados procedimentos de controle, inclusive junto às Empresas Operadoras Logísticas, visando evitar as perdas e responsabilizar gestores, caso viessem a ocorrer' (p. 42).

114. À guisa de síntese conclusiva, afirma (p. 44):

- durante toda a gestão deste ex-Diretor do DLOG, tanto o Diretor, quanto a Equipe de Gestão e Fiscalização, estiveram intensamente empenhados para exigir, da Empresa Contratada, o fiel cumprimento de todas as suas obrigações;

- inúmeros avanços foram obtidos, em especial ligados à recuperação de valores devidos ao erário por meio de glosas, de correção de atos falhos da Administração e da prevenção de perdas, sempre com atendimento dinâmico e intenso diálogo com os Órgãos de Controle, inclusive em seu mais alto nível;

- o Diretor do DLOG esteve sempre envolvido de forma ativa em todas as atividades, estimulando e orientando a equipe e compensando, em parte, a exiguidade de pessoal e de recursos disponibilizados pela Administração, num momento em que a pandemia ainda se manifestava com toda a sua força, dificultando ainda mais a execução das tarefas administrativas não-essenciais.

- conclusão (parágrafos 128 a 139).

115. Repassa os tópicos já apresentados em suas razões de justificativa e apresenta os seguintes requerimentos (p. 46, grifos no original):

138. Sendo assim, considera este ex-Diretor do DLOG ter atendido à audiência e apresentado as devidas razões de justificativa, solicitando que sejam afastadas quaisquer irregularidades, em tese, cogitadas sobre sua conduta.

139. Diante da complexidade do caso, este ex-Diretor solicita, ainda, que lhe seja concedida a oportunidade de produzir SUSTENTAÇÃO ORAL, requerendo, desde já, a prorrogação do tempo prevista no § 3º do Art. 168 do Regimento Interno dessa Corte de Contas.

Análise:

116. Cabe assinalar, de início, que a chamada em audiência do responsável, conforme descrito na Matriz de Responsabilização anexada às instruções precedentes (peças 151 e 212) decorre de possível infringência a disposições contidas no inciso IV do art. 8º do Anexo I ao Decreto 9.795/2019; a disposições do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017 e ao art. 67 da Lei 8.666/1993. Logo, devem ser consideradas como não pertinentes as menções feitas pelo responsável à Lei 14.133/2021 e à Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017, uma vez que não constituíram fundamento para sua chamada em audiência, tendo em vista serem normas editadas após a publicação do Edital do certame.

117. Ao apontar o Coordenador-Geral da CGLOG como gestor do Contrato 59/2018 e atribuir aos agentes que exerceram a função, em caráter eventual ou efetivo, a responsabilidade por eventuais falhas e irregularidades observadas nos procedimentos de gestão e fiscalização contratual, o responsável não poderia desconsiderar que a CGLOG é unidade administrativa diretamente subordinada à Diretoria que ele ocupou e a qual competia 'planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde', uma vez que as disposições do Decreto 8.901/2016 estabeleciam (grifou-se):

Art. 8º Ao Departamento de Logística em Saúde compete:

I - planejar o processo de logística integrada de insumos estratégicos para a saúde;

II - planejar, coordenar, orientar e avaliar as atividades de compra de bens e de contratação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde;

III - acompanhar e avaliar a elaboração dos contratos e dos aditivos referentes ao fornecimento de bens e à prestação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde;

IV - planejar, coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde;

V - planejar, coordenar, orientar e avaliar os processos de orçamento, finanças e contabilidade das compras de bens e das contratações de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde; e

VI - desenvolver as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil, no âmbito do Ministério da Saúde, relativas aos créditos sob sua gestão.

118. Logo, ao contrário do que alega o responsável, havia clara definição de atribuições do DLOG, estabelecidas pelo Decreto 8.901/2016, então vigente quando da celebração do contrato, restando evidente que gerir as contratações e a execução de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde, particularmente quanto à armazenagem e transporte para distribuição desses insumos, era e continua sendo atribuição do Departamento de Logística em Saúde (DLOG).

119. Tais atribuições encontram-se reproduzidas integralmente no art. 8º do Anexo I ao Decreto 9.795/2019, que vigorou até 20/6/2022, quando foi revogado pelo Decreto 11.098/2022, de 20/6/2022, norma que, estranhamente, não mais descreve as atribuições de todas as unidades do Ministério da Saúde, em particular o DLOG, limitando-se a indicar no art. 25 do Anexo que 'aos demais dirigentes incumbe **planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades de suas unidades** e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas pelo Ministro de Estado no âmbito de sua competência' (grifou-se).

120. Contudo, a omissão descritiva não tem o condão de fazer desaparecer responsabilidades, pois, caso assim fosse, o responsável não teria competência para haver assinado boa parte dos ditos 495 contratos que relacionou à peça 220, p. 216 a 223, uma vez que Decreto 11.098/2022 não estabelece de forma explícita a quem caberia realizar a aquisição de medicamentos e demais insumos para a saúde.

121. O Decreto 11.098/2022 foi revogado pelo Decreto 11.358/2023, que restabeleceu integral e textualmente a descrição de atribuições do DLOG estabelecidas pelos Decreto 8.901/2016 e Decreto 9.795/2019.

122. Cabe ao DLOG, portanto, gerir os processos de aquisição, armazenagem e transporte para distribuição dos chamados 'insumos estratégicos para a saúde' ou, por vezes, 'insumos críticos para a saúde', ainda que a execução dos serviços tenha sido transferida a empresa

terceirizada em contrato cuja gestão e fiscalização foi atribuída a subunidade direta e hierarquicamente subordinada ao DLOG.

123. Logo, não merece acolhida a pretensão de atribuir unicamente à CGLOG a responsabilidade pela gestão do Contrato 59/2018, especialmente ao se considerar que está embasada em revisão normativa que não foi ‘concluída e publicada’ (p. 9), quando o próprio responsável admite que ‘coordenava as ações e orientava a busca de soluções, mas o fazia justamente por meio de sua CGLOG, órgão técnico especificamente voltado para tais tarefas, sendo a atuação do Diretor do DLOG concentrada naquilo que superasse a capacidade de atuação da CGLOG’, havendo admitido que ‘o Diretor do DLOG tinha responsabilidade relativa à aplicação de sanções’ [contratuais] e que detinha responsabilidade para ‘cobrar ajustes na execução contratual’ (p. 11-12, grifou-se).

124. Tampouco deve merecer acolhida a aparente sugestão de inserir no rol de responsáveis deste processo servidores que exerceram de modo eventual e por curto período a função de Coordenador-Geral da CGLOG, sendo esse o caso da senhora Lilian Almeida Araújo de Melo Sá, que exerceu a função de Coordenadora-Geral por apenas doze dias em substituição à substituta eventual da função, quando do usufruto de férias desta (peça 220, p. 192). Ou mesmo do senhor Ademir Lapa, que foi designado como substituto eventual na CGLOG em 8/11/2022, sendo designado como titular da função em 8/12/2022 (peça 220, p. 193), quando o saldo contratual já havia esgotado e a gestão do Ministério da Saúde encontrava-se em fase de transição, em vista da posse iminente de novo governo, havendo o senhor Ademir Lapa sido exonerado da função em 5/5/2023, ato publicado em 8/5/2023. Em relação à senhora Katiane Rodrigues Torres (CPF: 845.590.041-53), substituta eventual na CGLOG, esta já figura no rol de responsáveis, havendo sido chamada em audiência e apresentado tempestivamente suas razões de justificativa, que foram analisadas na instrução lançada à peça 212.

125. O responsável considera que somente lhe cabia agir ‘nos casos que extrapolassem as competências e capacidades do(a) Gestor(a) do contrato e/ou de seus fiscais’, desde que fosse ‘acionado para tal pela Equipe de Gestão/Fiscalização’ ou quando viesse a ‘tomar conhecimento, por quaisquer meios, de ocorrência que não tivesse sido levada ao seu conhecimento pela Equipe’ (p. 11, grifos no original).

126. Sendo assim, não se deve ignorar que o responsável assina a Nota Técnica 1/2022-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 10/1/2022 (peça 127, p. 7-12), à qual manifesta o seu ‘de acordo’, em que a CGLOG registra que a Voetur/VTCLLOG ‘não disponibiliza perfil de acesso para os fiscais ou demais técnicos desta Coordenação’ (peça 127, p. 8) ao software WMS, supostamente utilizado pela contratada, cabendo considerar que o responsável tinha conhecimento da irregularidade desde essa data, pelo menos, mantendo-se inerte, desde então, em relação à questão, pois em nenhum momento exigiu da contratada que concedesse acesso aos softwares WMS e TMS.

127. O responsável alega considerar ‘bastante discutível’ haver obrigação no Edital e seus anexos de a contratada fornecer acesso pleno a servidores do Ministério da Saúde ao software WMS, embora considere que tal acesso seria conveniente e necessário, mas admite que, em relação ao provimento de acesso ao software TMS, ‘parece, sim, que existiria tal obrigação. No entanto, tal acesso apenas ao software de transporte não atenderia à maior parte das demandas de fiscalização, que eram relativas aos armazéns’ (p. 19, grifou-se).

128. Trata-se de alegações desprovidas de sentido lógico. Os serviços de transporte consistiam na parte mais relevante, em termos financeiros, do Contrato 59/2018, correspondendo a mais de 83% do valor do contrato, cujo valor final ultrapassou R\$ 1 bilhão (peça 150). Ademais, os fiscais do contrato constataram dezenas de ocorrências, desde o início da execução do Contrato 59/2018, relativas a irregularidades recorrentes na execução dos serviços de transporte: avarias e extravios de medicamentos e demais insumos; rompimento de lacre e violação de embalagens de medicamentos; excursão de temperatura resultando em inutilização de vacinas, testes, amostras e medicamentos; pedidos entregues com itens faltantes; roubo de carga transportada; apresentação de cobranças por fretamentos de aeronaves não comprovados; cobranças indevidas de taxa de

redespacho e de taxa de urgência/emergência; reajuste indevido e realizado unilateralmente pela contratada do percentual **ad valorem** incidente sobre o valor da carga transportada; além de milhares de pedidos emergenciais entregues fora do prazo de até 48 horas a partir da emissão da Nota de Fornecimento.

129. Além disso, trabalhos conduzidos por Auditores do TCU no âmbito deste processo, no TC 001.805/2022-3 – REPR e no TC 025.828/2021-5 – REPR constataram haver faturamento de serviços de transporte terrestre exclusivamente por carga fracionada (LTL - **Less than Truck Load**), forma mais onerosa, contrariando diretriz estabelecida no Termo de Referência que privilegia o transporte por veículo fechado (FTL - **Full Truck Load**); além de transportes supostamente realizados pelo modal aéreo, cujas entregas foram realizadas em prazo muito superior ao contratualmente previsto e razoavelmente esperado, sem a apresentação de documentos da companhia aérea que comprovassem a realização do transporte.

130. Também restou evidenciado que as informações e os valores apresentados para cobrança pela Voetur/VTCLLOG não são passíveis de verificação pelo Ministério da Saúde em aspectos como a volumetria, o peso da carga transportada e o modal de transporte utilizado, que são determinantes na mensuração de custo e pagamento, revestindo-se as cobranças apresentadas pela contratada de caráter meramente declaratório.

131. As requisições de transporte efetuadas pelos gestores dos diferentes programas de saúde do Ministério da Saúde devem conter indicações do quantitativo do insumo a ser transportado e o ente destinatário, além de indicar o modal de transporte a ser utilizado e se há urgência na entrega. Porém, o Ministério da Saúde não efetua verificações no processo de cubagem/pesagem da carga, nem mesmo por amostragem, tampouco dispõe de comprovantes de que a carga foi, de fato, transportada no modal indicado, propiciando que se tenha indicado transporte pelo modal aéreo, que é mais oneroso, mas a carga ter sido transportada pelo modal terrestre.

132. A obrigação de a contratada conceder acesso direto ao TMS não constitui mera aparência, como parece querer o responsável fazer crer, mas decorre de explícita disposição contratual, conforme veio a reconhecer o próprio responsável, estabelecida no item 7.14.12.4.11 do Termo de Referência (peça 72, p. 62-64).

133. Ao optar pela terceirização, o DLOG, unidade demandante da contratação, indicou no Termo de Referência (peça 72, p. 3) que a 'logística integrada', que abrange a armazenagem, transporte e distribuição, sob responsabilidade de execução por uma única empresa, visava possibilitar maior controle do fluxo dos insumos para a saúde, ganhos de produtividade, redução de custos e maior controle sobre o contrato, tendo como benefícios esperados da contratação, entre outros, o de 'dotar o Ministério da Saúde de melhores ferramentas de planejamento, controle e gestão' e 'Acesso à tecnologia de gestão integrada de toda a operação logística' (peça 72, p. 8-9, grifou-se).

134. Portanto, esperava-se que o DLOG obtivesse 'acesso à tecnologia de gestão integrada de toda a operação logística', conforme previsto no Termo de Referência, que é parte integrante do contrato, cabendo ao 'único operador logístico' contratado o compartilhamento de 'todas as informações de cada etapa' e executar a 'gestão dos estoques por meio de sistema de gerenciamento de armazéns informatizado', constituindo obrigação da contratada 'possuir software para gerenciamento de armazéns, o qual deverá garantir a rastreabilidade e acuracidade de todas as atividades', ao qual deveria disponibilizar acesso para consulta 'por meio da internet, para o acompanhamento e controle das operações realizadas, incluindo a impressão de relatórios', de modo a permitir ao DLOG, unidade demandante da contratação (Termo de Referência – peça 72, p. 11, 14 e 22-23):

... a visualização de dados relativos ao recebimento (Nota fiscal, fornecedor, data de recebimento, produtos recebidos, lotes recebidos e quantidades), controle de armazenagem (contendo dados relativos à quantidade, lotes, validade, número de posições de paletes ocupadas, status dos produtos), separação e embalagem (monitoramento de performance de romaneio) e expedição (visualização dos status da operação e emissão de Nota de Despacho eletrônica, destinatário,

produtos expedidos, lotes expedidos e quantidades, além de outras informações que a CONTRATANTE julgar necessárias);.

135. Logo, ao contrário do que alega o responsável, resta incontroverso que constituía obrigação da contratada disponibilizar acesso pleno não apenas ao software TMS, mas também ao software WMS, que permitissem consultas por meio da internet, mesmo porque as informações por eles geradas e os bancos de dados existentes são de propriedade do Ministério da Saúde, conforme estabelecido nas seguintes disposições contratuais (peça 72, p. 22-24 e p. 62-64, grifou-se):

Em relação ao WMS (7.5):

7.5.4 **Toda informação obtida por meio dessa contratação, de natureza técnica, operacional, comercial, dos sistemas de gerenciamento de armazém, logística, documentos, contrato, papéis, estudos, pareceres, inventários, pesquisas ou de qualquer outro dado são considerados confidenciais, e de propriedade do Ministério da Saúde, ficando proibida a sua utilização ou divulgação em atividades que não se relacionem com a própria contratação, salvo autorização expressa da CONTRATANTE;**

7.5.5 **A CONTRATADA deverá fornecer à CONTRATANTE, quando solicitado, as bases de dados e congêneres que contenham as informações referentes ao contrato em formatos abertos (txt, csv, pdf) por meio de webservices ou servidores ftp, garantindo a segurança e a integridade dos dados;**

7.5.5.1 **A CONTRATADA, ao término do contrato, deverá fornecer à CONTRATANTE o banco de dados, bases de dados e congêneres que contenham as informações referentes ao contrato.**

(...) 7.5.7.2 **A CONTRATADA deverá garantir a integração entre os seus sistemas e a tecnológica [sic] disponibilizada pela CONTRATANTE a forma de integração deverá ser via web service.**

(...) **Em relação ao TMS (7.14.12.4.11):**

7.14.12.4.11.5: **Toda informação obtida por meio dessa contratação, de natureza técnica, operacional, comercial, dos sistemas de gerenciamento de transportes, documentos, contrato, papéis, estudos, pareceres, inventários, pesquisas ou de qualquer outro dado são considerados confidenciais e de propriedade do Ministério da Saúde, ficando proibida a sua utilização ou divulgação em atividades que não se relacionem com a própria contratação, salvo autorização expressa da CONTRATANTE;**

(...) 7.14.12.4.11.6 **A CONTRATADA deverá fornecer à CONTRATANTE quando solicitado o banco de dados, bases de dados e congêneres que contenham as informações referentes ao contrato.**

7.14.12.4.11.6.1 **A CONTRATADA, ao término do contrato, deverá fornecer à CONTRATANTE o banco de dados, bases de dados e congêneres que contenham as informações referentes ao contrato.**

(...) 7.14.12.4.11.8 **A CONTRATADA deverá possuir sistema de rastreamento via satélite dos veículos permitindo a localização geográfica em tempo real do veículo, assim como o bloqueio e travamento das portas.**

7.14.12.4.11.9 **Somente terá acesso ao portal de consulta ou sistema da CONTRATADA, as pessoas autorizadas pela CONTRATANTE.**

136. Ora, a confidencialidade foi estabelecida pelo próprio Ministério da Saúde, proprietário das informações, não havendo qualquer embasamento para a alegação do responsável, ao endossar a argumentação da contratada, de que esta não poderia conceder acesso ao software WMS à equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 'em vista das normas técnicas e jurídicas de segurança da informação em relação aos demais clientes da VTCLOG (a cujos dados não se poderia dar acesso)' (p. 34).

137. Ademais, a recusa da Voetur/VTCLOG de conceder acesso ao software WMS também constituía flagrante descumprimento ao disposto no item 10.11 do Termo de Referência, que estabelece à contratada a obrigação de prestar à contratante todos os esclarecimentos solicitados, atender e resolver prontamente às reclamações e/ou solicitações formuladas dentro dos prazos solicitados (peça 72, p. 73), que, associadas às disposições contratuais específicas já transcritas, caracterizam a inexecução de obrigação assumida em decorrência da contratação, exigência que está embasada pelo disposto nos art. 58, inciso III, e art. 67 da Lei 8.666/1993, cujas disposições encontram-se igualmente reproduzidas nos art. 104 e art. 117 da Lei 14.133/2021.

138. Assim, mesmo após haver se manifestado ‘de acordo’ com os termos da Nota Técnica 1/2022-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 10/1/2022 (peça 127, p. 7-12), o responsável não atuou de nenhum modo para exigir o cumprimento da obrigação contratual, ainda que, conforme assinalado por ele próprio em suas razões de justificativa, ‘nessa Nota Técnica, a Gestora do Contrato e seu fiscal deixam claro que seria conveniente ter acesso direto ao WMS da Empresa, para que os dados pudessem ser conferidos’ (p. 28, grifou-se).

139. Todavia, não se tratava de mera questão de conveniência, mas, sim, de estar obrigado a agir em face da inexecução contratual que comprometia a efetiva gestão das operações logísticas.

140. O responsável aparentemente pretende induzir que a não disponibilização de acesso ao WMS estaria restrita, tão somente, à incapacidade de o DLOG/MS mensurar e avaliar os indicadores de atividade e performance e o Acordo de Níveis de Serviço estabelecidos contratualmente e descritos no Apêndice VI do Termo de Referência (peça 72, p. 135-138), apontando, erroneamente, que ‘a obtenção dos indicadores está ligada à origem dos questionamentos relativos à necessidade de acesso direto aos softwares logísticos’ (p. 2-3).

141. Porém, a não disponibilização de acesso direto ao WMS e ao TMS, em realidade, inviabilizou não somente a apuração dos indicadores de atividade, de performance e Acordo de Nível de Serviço em desatendimento ao previsto no Apêndice VI do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, mas constituiu fator determinante para inviabilizar uma efetiva gestão das operações logísticas pelo DLOG, que, ao final, entregou à contratada o total controle sobre a ‘logística integrada’, omitindo-se da obrigação de coordenar, orientar e avaliar a armazenagem e a distribuição de insumos estratégicos para a saúde adquiridos pelo Ministério da Saúde.

142. Tal constatação é corroborada pela incapacidade demonstrada pelo DLOG/SE/Ministério da Saúde de estruturar adequado processo com vistas a quantificar e monitorar os benefícios almejados com a execução do Contrato 59/2018, conforme já concluído pelo TCU no Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, de 24/11/2021, Relator Augusto Nardes (peça 99).

143. Em relação ao descumprimento pela contratada das obrigações relativas aos indicadores de atividade e performance e o Acordo de Níveis de Serviço, o responsável alega não haver encontrado informações a respeito do cumprimento dessas obrigações, mas afirma haver vasculhado as ‘sanções aplicadas à Empresa’, não havendo encontrado ‘qualquer sanção que tenha sido aplicada à mesma por ter deixado de cumpri-las’ (p. 24, grifou-se).

144. Em realidade, apesar das recorrentes ocorrências de inexecução contratual, sanção alguma foi efetivamente aplicada à Voetur/VTCLLOG ao longo da execução do Contrato 59/2018, dado que a indefinição do fluxo de procedimentos para aplicação de sanções contratuais propicia um ciclo interminável de ações protelatórias em que, uma vez notificada a contratada, sucede-se o envio de ‘resposta’, geralmente precedida de pedido de prorrogação de prazo. Uma vez analisada a resposta, segue-se a apresentação pela contratada de ‘defesa prévia’ por vezes mais de uma vez, as quais, depois de analisadas, são sucedidas pela interposição de recursos previstos na legislação e até mesmo ‘recursos’ extraordinários criados pela própria contratada, sem qualquer embasamento normativo, quando já supostamente exaurida a decisão na instância final administrativa, após o que, cria-se uma necessidade de autuação de um outro ‘processo sancionatório’, sem qualquer embasamento legal, em que se irá recomençar todo o ciclo, quando não ocorre o simples abandono da questão.

145. Tal é o que se verificou, por exemplo, no caso da multa no valor de **R\$ 5.997.029,00** alegadamente aplicada à contratada em razão do não cumprimento das metas estabelecidas no acordo de níveis de serviço, especificamente no item ‘acuracidade do inventário’, referente ao exercício de 2020, que fora comunicada à contratada pelo CGLOG em 18/1/2021. Cerca de um ano e meio depois, em 21/6/2022, a multa foi tornada sem efeito pelo senhor Ridauto Lúcio Fernandes (CPF: 843.993.767-91), que só então teria percebido que o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) não poderia ter aplicado a multa, pois ‘a competência para aplicação de penalidade é restrita ao Diretor do Departamento de Logística em Saúde’ (peça 221, p. 1).

146. Ato contínuo, o responsável anulou o expediente em que a aplicação da multa fora notificada à contratada, havendo assinalado que ‘a Contratada foi devidamente notificada da instauração do processo sancionatório e, posteriormente, apresentou a Defesa Prévia’ (idem).

147. No expediente em que notifica a contratada sobre a anulação da multa, o responsável assinalou que ‘o procedimento sancionatório continuará com a Defesa Prévia anexada aos autos’ (peça 221, p. 2), porém, o processo 25000.008904/2022-28, autuado em 21/1/2022, não teve continuidade, encontrando-se aparentemente abandonado desde então.

148. Assim, o fato de o responsável alegar haver vasculhado as ‘sanções aplicadas à Empresa’, não havendo encontrado ‘qualquer sanção que tenha sido aplicada à mesma por ter deixado de cumpri-las’ (p. 24, grifou-se), decorre justamente de o responsável haver anulado a multa cuja aplicação fora comunicada à contratada em 18/1/2021, mas que, em realidade, jamais se concretizou.

149. Os fiscais do Contrato 59/2018 também apontaram que a contratada não atingira a meta de acuracidade do inventário referente ao exercício de 2021, havendo notificado a empresa, em 18/2/2022, quanto à possibilidade de vir a ser sancionada pela inexecução contratual.

150. Em 3/5/2022, após haverem analisado a ‘defesa prévia’ apresentada pela Voetur/VTCLLOG, recomendaram em relatório destinado ao DLOG, encaminhado em 4/5/2022, que houvesse a devida aplicação de multa (peça 221, p. 4-8). No dia seguinte, o responsável remeteu o processo à Coordenação-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde (CGIES), subunidade sem qualquer conexão aparente com o assunto, para adoção de ‘providências pertinentes à instauração e instrução de processo administrativo específico para apuração das infrações registradas no relatório acima mencionado’ (peça 221, p. 9).

151. Ocorre que tal apuração já fora concluída pela CGLOG e, requerido em diligência nestes autos a encaminhar ‘a relação de processos administrativos autuados pelo órgão com vistas à apuração de glosas, irregularidades e aplicação de sanções no Contrato 59/2018’, o Ministério da Saúde não indicou haver qualquer processo autuado para tal fim, do que se conclui que a questão foi simplesmente abandonada pelo DLOG.

152. A não efetivação de sanção contratual indicada pelos fiscais do Contrato 59/2018 também se verificou em relação à penalidade de advertência aplicada pelo próprio responsável, em 30/12/2022, véspera da data de sua exoneração do DLOG, ‘em decorrência das falhas recorrentes na execução da prestação dos serviços pactuado[s] no Contrato 59/2018’ (peça 221, p. 10-16), mais especificamente, em razão de falhas recorrentes no transporte de amostras oriundas do laboratório central de saúde pública do Mato Grosso do Sul (LACEN/MS), que vieram ao conhecimento do Ministério da Saúde em setembro de 2021.

153. As falhas relatadas resultaram na perda de centenas de amostras de material biológico que foram inutilizadas em razão do transporte haver ocorrido em condições de temperatura inadequada, havendo relato de que o gelo seco disponibilizado pela Voetur/VTCLLOG para acondicionamento das amostras fora entregue ao LACEN/MS já ‘em forma de pó’ e sem condições de utilização.

154. Ademais, houve caso de perda decorrente de excursão de temperatura de amostra de liquor (líquido céfalo raquidiano), armazenada em gelo seco, para a pesquisa de Doença Priônica (Doença Neurodegenerativa), cujo procedimento de extração é extremamente doloroso para o paciente, em razão da demora observada para a realização do transporte, concluída pela Voetur/VTCLLOG somente oito dias após o envio.

155. Apesar de devidamente notificada da ‘aplicação de penalidade’, em 30/12/2022 (peça 221, p. 15-16), a Voetur/VTCLLOG recebeu na semana seguinte outra ‘notificação de aplicação de penalidade’, em ofício datado de 6/1/2023, mas somente enviado à contratada em 9/1/2023.

156. Desta feita, a notificação é assinada pela senhora Lenice Guimarães Araújo, diretora substituta do DLOG, informando que ‘o referido processo se encontra à disposição dos interessados

para vistas, eventual solicitação de cópias e, facultativamente, interposição de RECURSO, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento deste' (peça 221, p. 17-18).

157. Em 16/1/2023, a Voetur/VTCLLOG ingressa com 'recurso administrativo' e o processo SEI 25000.008915/2022-16 não teve continuidade, encontrando-se aparentemente abandonado desde então.

158. Poderia ser mencionado, ainda de forma não exaustiva, o caso tratado no processo SEI 25000.048108/2022-28 em que a equipe de fiscalização notificou a Voetur/VTCLLOG, em 6/4/2022, para que se manifestasse a respeito da avaria no pedido 382383 – placa Ágar Mueller Hinton sangue de cavalo 5% - placas de 90 MM, em que indicara não apenas a recomendação de glosa, mas, ainda, a possibilidade de vir a ser aplicada sanção contratual de advertência e/ou multa.

159. Em relatório datado de 10/5/2022, a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde (CGLOG) indica ao DLOG que, após analisar as justificativas apresentadas pela contratada, '**mantém a análise favorável à aplicação de ADVERTÊNCIA** por falhas recorrentes em problemas com entregas no Estado do Rio Grande do Sul **e sugere** à autoridade superior que prossiga os trâmites necessários, para que seja possível inserir a sanção no Sistema de Cadastramento de Fornecedores do Governo Federal (SICAF)' - (peça 221, p. 19-23, grifos no original).

160. Em 13/5/2022, a Sra. Lenice Guimarães Araújo, diretora substituta do DLOG, remeteu o processo à Coordenação-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde (CGIES), subunidade sem qualquer conexão aparente com o assunto, para adoção de 'providências quanto à autuação de processo administrativo sancionatório' (peça 221, p. 24).

161. Ora, se não havia 'processo administrativo sancionatório' já autuado pela CGLOG, em que consistiria o objeto do processo SEI 25000.048108/2022-28, autuado em 6/4/2022 e classificado como sendo do tipo 'Gestão de Contrato: Aplicação de Sanção/Aplicação Contratual'?

162. O processo permaneceu sem qualquer andamento até 17/11/2022, quando a Voetur/VTCLLOG requereu vista dos autos, concedida e devidamente comunicada à contratada no dia seguinte, encontrando-se o processo SEI 25000.048108/2022-28 aparentemente abandonado desde então.

163. Esses quatro casos, tomados a título de exemplo de sanções contratuais recomendadas pela equipe de fiscalização que não resultaram em nada, evidenciam a ausência de definição de procedimentos que estabeleçam de forma clara e objetiva o fluxo e os agentes responsáveis em cada etapa de um processo sancionador, uma vez que a Portaria 78, de 16/1/2006, normativo cuja evidente defasagem e insuficiência já foi por diversas vezes indicada ao Ministério da Saúde, limita-se a indicar que constitui atribuição do gestor do contrato, que a norma confunde com o fiscal do contrato, 'encaminhar a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, sugestão de aplicação de sanção prevista no contrato, em graduação a gravidade da inexecução, quando o objeto estiver sendo executado de forma irregular, em desacordo com as necessidades administrativas pactuadas', referindo-se a **subunidade administrativa que sequer existe na estrutura do órgão** desde a revogação do Decreto 5.974/2006 pelo Decreto 6.860, de 27 de maio de 2009, ou seja, **há mais de quatorze anos**.

164. A inegável fragilidade do órgão relativa à governança das contratações, porém, não constitui, por si só, justificativa para a acomodação do gestor frente a situações de inexecução contratual passíveis de sancionamento pela contratante, pois não há razoabilidade na aceitação passiva e atuação partícipe em procedimentos protelatórios intermináveis, dado que a Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos (art. 48 da Lei 9.784/1999).

165. O responsável alega que não lhe competia atualizar a Portaria 78, de 16/1/2006, mas observa, em nota de rodapé, que exarou despacho determinando a criação de grupo de trabalho para efetuar a revisão da norma. Tal ato, praticado em **1º/10/2021**, pouco concorre em favor do responsável, tendo em vista que não resultou em nada, nem mesmo a simples proposição de uma minuta para edição de nova norma, o que seria o resultado minimamente esperado, uma vez que a

atualização normativa dos procedimentos de gestão e fiscalização de contratos encontra-se abandonada pelo órgão desde, pelo menos, novembro de 2021, já havendo sido objeto de análise na instrução precedente à peça 212, páginas 39-42, parágrafos 221-238.

166. De todo modo, as fragilidades e possíveis irregularidades existentes nos procedimentos de imposição de glosas, posteriormente revertidas com pagamentos à contratada, e porque não teria havido apreciação conclusiva de procedimentos de aplicação de sanções contratuais à empresa Voetur/VTCLLOG em relação ao Contrato 59/2018, constitui objeto do TC 014.647/2023-0 – REPR de iniciativa desta AudContratações, autuada por determinação de seu Auditor-Chefe, acolhendo proposição encaminhada no âmbito deste TC 037.065/2019-0 – ACOM (peças 212 a 214).

167. Tampouco devem merecer acolhida as alegações do responsável de que ‘o Portal teria sido, desde a concepção da licitação, o instrumento por meio do qual a Contratada forneceria TODOS os dados necessários ao acompanhamento contratual, sem necessidade de acesso direto aos softwares logísticos’ (p. 18, grifos no original), tomando por base as razões de justificativa apresentadas neste processo pelo senhor Henrique da Cunha Mayrinck (CPF 035.146.934-63).

168. A análise dessas alegações, já efetuada à peça 212, páginas 15-20, concluiu pela rejeição das razões de justificativa daquele responsável, com a consequente cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

169. Ora, se o ‘portal’ fosse plenamente capaz de suprir o acesso às informações necessárias à gestão da ‘logística integrada’ sem o devido acesso aos softwares, contrariando o que se encontra expressamente disposto nos termos da contratação, não teria a CGLOG afirmado, em nota técnica endossada pelo senhor Ridauto Lúcio Fernandes (CPF: 843.993.767-91), que não dispunha de meios para aferir os indicadores de desempenho, pois as informações disponibilizadas no ‘portal’ estavam constantemente sujeitas a ‘atualizações/inserções manuais’ realizadas pela contratada (peça 119, p. 7), o que não garantia a integridade dos dados.

170. Ainda em relação à questão dos indicadores de desempenho, o senhor Ridauto Lúcio Fernandes (CPF 843.993.767-91) alega que ‘o método de medição deles seria por meio de ‘informações exportadas de Sistema de Gerenciamento de Armazéns do Operador Logístico’. Ou seja, o WMS da Empresa exportaria os dados, que seriam avaliados pelos fiscais’ (p. 24), e que, após determinação exarada pelo TCU no Acórdão 2.752/2021-Plenário, a contratada ‘criou a ferramenta ‘Power BI’, acessível pelo Portal’ (p. 27).

171. No referido Acórdão 2.752/2021-Plenário, de 24/11/2021, Relator Ministro Augusto Nardes, o Tribunal aponta ‘a inexistência de dados concretos, relativos à aferição de indicadores de desempenho para o Contrato 59/2018’ e, particularmente, ‘a falta de apuração dos indicadores de atividade de performance definidos no Apêndice VI do Termo de Referência (TR) do Pregão Eletrônico 42/2017, que deu origem ao atual contrato’, além de assinalar que era de se esperar que o Ministério da Saúde:

... já tivesse envidado esforços para viabilizar a implantação dos indicadores de atividade e de performance já previstos no edital (ou mesmo reavaliar a sua suficiência), além do Acordo de Nível de Serviços, nos termos do Apêndice VI do Termo de Referência da contratação, a fim de confirmar - ou não - a expectativa empírica das vantagens do novo modelo de logística integrada.

172. Em face de tais fragilidades, o Tribunal considerou que não era possível ao TCU, naquele momento, ‘aferir se a solução de logística integrada adotada no Contrato 59/2018 está efetivamente trazendo os benefícios estimados pelo MS em relação ao modelo delineado nos contratos anteriores’, pois, ‘após mais de três anos da vigência do contrato em análise, se verifica ausência quase que total de controles efetivos, que permitam avaliar os benefícios advindos com a nova contratação e, tão relevante quanto, mensurar o desempenho da contratada, para fins de condicionar o seu pagamento’; havendo o TCU já apontado, naquele momento, ‘a limitação das informações operacionais e gerenciais disponibilizadas no sistema informatizado fornecido pela contratada e a carência de informações completas sobre os atributos e os resultados dos indicadores alegadamente adotados pelo MS’; e que, em relação ao WMS, ‘não se observou, nos documentos enviados pelo MS,

que o pleno cumprimento das obrigações relacionadas ao software por parte da contratada tenha sido aferido na gestão do contrato’.

173. Em razão dessas considerações, houve por bem o Tribunal, entre outras deliberações, determinar ao Ministério da Saúde no item 1.7.1 do julgado que:

apure e registre mensalmente os indicadores de performance previstos no Contrato 59/2018 que interferem no Acordo de Níveis de Serviço (tempo de recebimento por veículo; tempo de separação por pedido; acuracidade de processamento de pedidos; e acuracidade de inventário, conforme item 3 do Apêndice VI do Termo de Referência do PE 42/2017).

174. O senhor Ridauto Lúcio Fernandes (CPF 843.993.767-91) afirma que somente tomou conhecimento desse julgado em 16/12/2021, data em que assinou, em conjunto com a CGLOG, a Nota Técnica 29/2021 em que se registra que ‘os indicadores apresentados pela VTC LOG não foram validados pela fiscalização do contrato’ (p. 28), aduzindo que, em 7/1/2022, a contratada foi informada por ofício da pretensão de ‘sancioná-la com advertência e multa no valor de R\$ 1.473.546,28 por deixar de apresentar os indicadores, concedendo prazo para resposta (defesa prévia)’ – (idem).

175. Sobre essa possibilidade de aplicação de advertência e multa, seguiu-se o rito usual e invariavelmente inconclusivo. A Voetur/VTCLLOG requereu dilação de prazo, em 17/1/2022, quando já vencido o prazo de cinco dias úteis para se manifestar no processo. A dilação foi concedida, sendo estabelecido novo prazo até 24/1/2022. Porém, em 21/1/2022, requereu nova dilação de prazo, igualmente concedida. A ‘defesa prévia’ da Voetur/VTCLLOG, tal como denominada a peça pela própria empresa, foi remetida ao Ministério da Saúde em 31/1/2022, mas somente juntada aos autos do processo SEI 25000.130403/2020-65 em 3/3/2022. No expediente, a Voetur/VTCLLOG requer ‘seja a presente Defesa Prévia recebida com efeito suspensivo’, ou seja, requerendo ‘efeito suspensivo’ de medidas que ainda não haviam sido tomadas, e o afastamento de qualquer penalidade.

176. Em 2/2/2022, a Voetur/VTCLLOG encaminhou, por duas vezes, documentos a título de ‘complementação’ de sua ‘defesa prévia’, igualmente juntados ao processo em 3/3/2022, o que levou um dos fiscais do contrato indagar da empresa, uma vez que o prazo para apresentação da ‘defesa prévia’ já havia vencido, se ainda haveria outros complementos que a empresa pretendia enviar, havendo a Voetur/VTCLLOG informado que não enviaria outros documentos. Porém, em 18/2/2022, encaminhou novo expediente, a pretexto de ‘expor de forma mais acurada informações a respeito dos indicadores de atividade e performance previstos no Contrato 59/2018’ e, em 22/2/2022, a Voetur/VTCLLOG enviou novos documentos.

177. Entretanto, nada mais foi localizado no processo SEI 25000.130403/2020-65 a respeito do assunto, indicando que a possibilidade de aplicação de advertência e multa à Voetur/VTCLLOG por deixar de apresentar os indicadores, ou apresentá-los em desacordo ‘com as especificações e objetivos previstos no Termo de Referência’ (peça 221, p. 25-27) foi aparentemente abandonada, desde então, sem qualquer justificativa.

178. Sobre as informações disponibilizadas pela Voetur/VTCLLOG na ferramenta ‘Power BI’, acessível pelo Portal, esta tampouco foi validada pelos fiscais do contrato, uma vez que, sem o devido acesso ao WMS, as informações disponibilizadas pela contratada não eram auditáveis. Conforme se extrai da Nota Técnica 1/2022-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 10/1/2022, enviada ao TCU em sede de diligência e assinada pelo próprio senhor Ridauto Lúcio Fernandes (CPF: 843.993.767-91) – (peça 119, p. 8-9):

3.2. Porém, não há como os técnicos simplesmente atestarem uma ferramenta de ‘power B.I’ criada no portal eletrônico da empresa (que, conceitualmente, nem podemos chamar de sistema de informação), onde os próprios funcionários da contratada carregam os dados sintéticos e analíticos. Tecnicamente, não podemos atestar a veracidade de uma informação em que um terceiro lança a síntese do dado e o próprio terceiro lança a ‘base bruta’ das informações de forma manual, criando um painel meramente informativo e ilustrativo.

179. O responsável menciona que conduziu uma reunião com a contratada, em 9/2/2022, na qual destaca sua própria ‘visão rígida’ quanto à ‘necessidade de se respeitar o Edital e seu Anexo

(o Termo de Referência) e quanto ao possível descumprimento contratual decorrente da não disponibilização dos indicadores’ (p. 30, grifos no original), havendo encaminhado link para arquivo de áudio contendo a gravação da reunião. Porém, tal arquivo encontra-se corrompido, pois a reprodução é interrompida ao 46:23 minutos, restando íntegro, somente, o arquivo em texto com a transcrição da reunião (peça 220, p. 602-628).

180. Durante a reunião, os fiscais do contrato questionaram a existência no portal de registros informando que cerca de oito mil pedidos haviam sido processados em apenas um minuto. Os representantes da Voetur/VTCLLOG confirmaram a existência desses registros, havendo admitido que, na prática, o registro não correspondia ao tempo real de processamento e à realidade dos fatos, mas corresponderiam à ‘prática do mercado’, a que chamaram de processamento ‘em onda’. Isto é, registra-se no sistema que uma expressiva quantidade de pedidos foi processada simultaneamente, mas, na prática, os pedidos ficam represados para que o processamento seja concluído posteriormente, assim indicando, de forma fictícia, que os prazos estão sendo cumpridos.

181. No entanto, é desconhecido que qualquer empresa privada aceite que suas operações logísticas, especialmente quando terceirizadas, possam ser gerenciadas com base em dados fictícios.

182. Conclusivamente, a Nota Técnica 1/2022-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 10/1/2022, enviada ao TCU em sede de diligência e assinada pelo próprio senhor Ridauto Lúcio Fernandes (CPF: 843.993.767-91), registra (peça 201, p. 40):

3.1. Primeiramente, de forma objetiva: a VTC, mesmo após concessão de prazos por esta CGLOG, **NÃO** conseguiu apresentar indicadores sólidos, concisos e auditáveis, o que inviabiliza quaisquer [sic] validação desta área técnica. Reiteramos que não dispomos de métodos próprios para aferição dos indicadores previstos no Termo de Referência, ou seja, dependemos das análises estabelecidas pela contratada para possuímos os dados que, uma vez apresentados, são auditados. Portanto, a VTCLLOG é a proprietária do software WMS (Sistema de Gerenciamento de Armazém) e não disponibiliza perfil de acesso para os fiscais ou demais técnicos desta Coordenação, seja porque, segundo ela, não há essa exigência no Termo de Referência construído à época, ou por motivos terceiros.

183. Tal é a posição final dos fiscais do Contrato 59/2018 sobre a questão dos indicadores, encaminhada ao TCU, não havendo qualquer fundamento que permita sustentar a alegação do responsável de que ‘os dados que se disponibilizavam no ‘Power BI’ seriam confiáveis e idênticos aos da fonte primária (seu WMS)’ (p. 34), dado que se limita, tão somente, a repetir declarações da própria contratada.

184. Tampouco merecem acolhida as alegações de que **‘os indicadores de performance e atividade existem, são disponibilizados no portal da empresa VTCLLOG, cujo acesso já foi franqueado aos auditores desse Tribunal, que contém dados sobre armazenagem e transporte dos IES’** (p. 34, grifos no original), que foram extraídas de expediente encaminhado ao Tribunal pelo senhor Ademir Lapa, então Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde (CGLOG), encaminhado via Ofício 190/2023/CGINTE/AECI/MS, de 14/3/2023 (peça 204), em resposta ao Ofício 3187/2023-TCU/Seproc (peça 166 – comentários do gestor).

185. Tais alegações, desprovidas de veracidade, foram refutadas na instrução lançada à peça 212, páginas 43-48, parágrafos 246 a 262, cabendo tão somente assinalar que nenhum Auditor lotado nesta AudContratações ou na antiga Selog jamais teve acesso concedido ao ‘portal da empresa VTCLLOG’, sendo ignorado que qualquer outro Auditor do TCU o tenha obtido.

186. O responsável também alega que não lhe cabia efetuar a validação do software WMS, por presumir que tal ato já houvesse sido praticado no início da contratação e que caberia à própria Voetur/VTCLLOG realizar a validação, o que teria sido atendido com a entrega de simples declaração pela contratada. Tais alegações, igualmente, carecem de sentido lógico, por incorrerem em contradições.

187. O próprio responsável admite que tanto em relação ao WMS quanto ao TMS, **‘não se encontraram indícios de ter sido realizada a atividade de avaliação inicial prevista no Apêndice V ao TR’**, e que o TR é claro ao atribuir à contratante a validação do TMS.

188. Ademais, o responsável admite que constituía obrigação dos fiscais do contrato avaliar os dois softwares, antes do início da operação, indicando que o TR 'impôs aos fiscais que fizessem a avaliação deles antes do início da operação, tornando-as aptas a serem empregadas' e chegando a afirmar que 'não se cogita que o planejador da contratação tivesse imaginado colocar em uso ferramentas tão importantes sem que elas fossem avaliadas e validadas previamente ao início da operação' (p. 22-23, grifos no original), mesmo porque carece de razoabilidade cogitar que a validação dos softwares supostamente utilizados pela Voetur/VTCLLOG caberia a ela própria e não ao Ministério da Saúde, ente contratante.

189. Por certo, não caberia ao responsável efetuar a validação 'previamente ao início da operação', pois nem mesmo integrava o quadro do Ministério da Saúde nessa época. Contudo, uma vez que a contratada nem mesmo cumprira as obrigações de conceder acesso aos softwares, a validação prévia logicamente não havia ocorrido, pois não é possível validar qualquer coisa de que não se tenha conhecimento e a qual não se teve acesso. O que não se encontra, entretanto, são justificativas para o responsável, tal como seus antecessores, igualmente haver se omitido da obrigação de exigir da contratada o cumprimento de obrigações contratuais existentes que vinham sendo descumpridas desde o início da contratação, quais sejam, conceder ao Ministério da Saúde acesso pleno aos softwares WMS e TMS.

190. Com relação à interoperabilidade dos softwares com sistemas designados pela Contratante, o responsável estendeu-se em circunlóquios a respeito do significado do vocábulo 'passível', na tentativa de indicar ser algo que poderia ou não acontecer, de modo a esvaziar o caráter obrigatório de tal exigência, deduzindo que por ser o SISMAT o único sistema disponível no Ministério da Saúde, caberia exclusivamente à senhora Katiane Rodrigues Torres, substituta eventual na CGLOG e designada gestora do SISMAT, agir junto ao Datasus para requerer atualizações.

191. Porém, o Termo de Referência sequer menciona a existência do SISMAT e, ainda que o SISMAT possa carecer de atualizações, ou mesmo precise ser amplamente reformatado ou substituído, isso não guarda qualquer relação com a obrigação de a contratada fornecer ao Ministério da Saúde acesso pleno aos softwares WMS e TMS, sem o que não seria possível a interoperabilidade com o SISMAT ou com qualquer outra coisa.

192. Ainda assim, depreende-se que foram os registros no SISMAT e, especialmente, a inspeção física dos armazéns pelos fiscais do Contrato 59/2018 que propiciaram ao Ministério da Saúde apontar o descumprimento do índice de acurácia do inventário nos exercícios 2020 e 2021.

193. O responsável alega que, em 5/4/2023, a CGLOG solicitou formalmente à Voetur/VTCLLOG, 'pela primeira vez, acesso direto ao seu WMS' (p. 35, grifou-se, e peça 220, p. 521-523), havendo a solicitação sido atendida em 13/4/2023, pelo que considera que, 'ao que tudo indica, não somente os indicadores estão sendo apresentados a contento, como existe acesso pleno (direto) ao seu WMS' (p. 35, grifos no original).

194. Porém, os indicadores não estão sendo aferidos, seja porque o Ministério da Saúde não dispõe de meios para sua aferição, seja porque o Contrato 59/2018 já estava exaurido à época, havendo a Voetur/VTCLLOG dado continuidade à execução dos serviços sem cobertura contratual e, por óbvio, sem a obrigação formal de atender a qualquer requisito de desempenho.

195. Nem mesmo o tardiamente requerido acesso ao WMS foi, de fato, concedido. Apesar de a Voetur/VTCLLOG haver informado, em 5/4/2023, em resposta ao requerimento, que havia criado um perfil de acesso com senha provisória para a senhora Katiane Rodrigues Torres, não foi possível acessar o WMS no link disponibilizado, o que foi relatado à empresa em 6/4/2023. No dia 11/4/2023, a Voetur/VTCLLOG respondeu que 'o acesso é limitado às unidades da VTCLLOG ou através de uma conexão segura, chamada VPN', o que alegou decorrer da 'importância de estabelecer uma conexão protegida entre os sistemas do DATASUS e da VTCLLOG', de modo a garantir a 'segurança e integridade das informações do Ministério da Saúde presentes na plataforma WMS' (peça 221, p. 28-30).

196. Trata-se de novo e evidente descumprimento de disposições contratuais, que em nada vinculam que o acesso ao WMS e ao TMS deva se dar por meio de sistemas do Datasus, uma vez que o TR estabelece que as informações devem ser disponibilizadas **on line** por meio da internet, não havendo qualquer fundamento para a atitude da contratada de estabelecer embaraços para que o Ministério da Saúde possa acessar dados e informações que são de sua propriedade.

197. A insuficiência de informações, ou mesmo a sua completa ausência, decorrentes da não disponibilização de pleno acesso aos softwares WMS e TMS acarretou o comprometimento da gestão das operações de 'logística integrada', levando o Ministério da Saúde a operar, praticamente, em condições de 'voo cego' ao longo de toda a execução do Contrato 59/2018.

198. Tal fragilidade pode ainda ser exemplificada pela situação encontrada ao final do exercício 2022. Estando a equipe de fiscais em campo, ao final de novembro de 2022, realizando fiscalização nos armazéns da Voetur/VTCLLOG em Guarulhos (SP) e São Bernardo do Campo (SP), relatou que 'a situação encontrada é grave', com a 'possível transgressão da legislação sanitária', pois constatara que o armazém em São Bernardo do Campo (SP), classificado como químico, 'não estava munido de equipamento necessário para o escoamento de produto químico em caso de um vazamento ou acidente durante a manipulação', além de insuficiência de porta-paletes, com 'grande quantidade de produto armazenada' de modo inadequado, havendo os fiscais estimado que quase três mil paletes se encontravam armazenados de forma diferente do previsto no contrato, além de haverem constatado a obstrução de corredores, áreas de recebimento, expedição e circulação, 'contrariando a legislação em vigor quanto às boas práticas de armazenagem', situação que também se repetia no armazém de Guarulhos (SP): 'O armazém teve sua capacidade esgotada, estão sendo utilizados diversos corredores, áreas de circulação, expedição e recebimento para armazenagem dos IES diretamente no chão (sem o uso de porta-paleta), uso inadequado do espaço e contrário às normas de boas práticas de armazenagem' (peça 221, p. 31-34).

199. O quadro acima relatado encontra-se registrado em fotos realizadas pela equipe de fiscais, exemplificadas nas duas imagens a seguir: [imagens no original].

200. Contudo, o processo SEI 25000.130403/2020-65 não registra qualquer ato que tenha sido praticado pelo responsável em relação a esse relatório.

201. Em 21/12/2022, a Voetur/VTCLLOG encaminhou mensagem de e-mail ao responsável, reiterando que, conforme fora informado 'em reunião realizada na última semana, nosso Centro de Distribuição está prestes a atingir sua capacidade máxima de armazenagem', cenário que teria sido 'previsto e informado há mais de três meses e, infelizmente, esse Ministério da Saúde não conseguiu expedir um número significativo de insumos', em razão do que a contratada afirmava que não poderia 'a partir do dia 26/12/2022 proceder com a programação de recebimentos', assinalando que 'as boas práticas de armazenagem bem como as regras sanitárias devem ser fielmente cumpridas e há normas rígidas que impedem a superlotação do centro de distribuição' (peça 221, p. 35-36).

202. Todavia, tal situação já havia sido levada pela equipe de fiscais ao conhecimento do responsável desde o final do mês de novembro, não havendo registro, até então, de qualquer providência que tenha sido adotada pelo responsável.

203. Em 22/12/2022, o senhor Ridauto Lúcio Fernandes (CPF: 843.993.767-91) enviou expedientes a todos os gestores de programas de saúde, em caráter 'urgentíssimo', requerendo que verificassem a possibilidade de, 'nos próximos dias (se possível, até 23/12/2022), expeçam o máximo de pautas de envio aos usuários finais, aliviando os depósitos, sob risco de impossibilitar o recebimento de itens com previsão de entrega nas próximas semanas' (peça 221, p. 37-38).

204. A adoção no imprevisto e às pressas de tal medida ao final do exercício e na iminência de mudança de gestão decorrente da posse de novo governo, constitui evidência adicional da incapacidade de o DLOG gerir adequadamente os estoques, situação assemelhada, quando não agravada, ao quadro anterior existente, com o qual se buscou justificar a decisão de adotar uma 'estratégia de logística integrada', fragilidade que já fora objeto de considerações na instrução

lançada à peça 212, páginas 46-47, parágrafos 255-259, e para a qual concorreu de forma decisiva a não obtenção de acesso aos softwares WMS e TMS.

205. Por fim, com relação à alegação de que houve aplicação, durante a gestão do responsável, de 69 glosas à Voetur/VTCLLOG no âmbito do Contrato 59/2018, 'com valor total glosado de R\$ 56.741.180,85, sendo que, desse total, 26 glosas, com valor de R\$ 56.222.237,98 (99% do total), foram aplicadas diretamente por este ex-Diretor, na qualidade de Ordenador de Despesas, após análise dos recursos apresentados' (p. 41), cabe considerar que também pouco concorre em favor do responsável.

206. Em exame que vem sendo empreendido no já mencionado TC 014.647/2023-0 – REPR constatou-se que tais glosas foram tão somente notificadas à contratada, mas não chegaram a ser efetivadas. O senhor Ridauto Lúcio Fernandes (CPF: 843.993.767-91) teria considerado a glosa como sendo uma penalidade a ser aplicada à contratada, razão pela qual alegava ser necessário esgotar o exercício do contraditório e da ampla defesa antes de efetivar a glosa. Tal é o que se verifica, por exemplo, no Ofício 378/2021/DLOG/SE/MS, de 16/11/2021, no qual o responsável informa à Voetur/VTCLLOG que fora apreciado 'pedido de reconsideração interposto contra a aplicação da penalidade de aplicação de glosa no valor de R\$ 420.842,97' (peça 221, p. 39-40,

207. Ocorre, porém, que não existe direito adquirido ao recebimento de pagamentos indevidos e tampouco obrigação de a Administração realizá-los, prestando-se o instituto da glosa exatamente para impedir sua consecução, ou, caso já tenham ocorrido, permitir que a Administração possa recuperar os valores impugnados efetuando a devida glosa em pagamentos vincendos.

208. Posteriormente, o responsável aparentemente abandonou a concepção de glosa como forma de penalidade. No entanto, manteve o mesmo rito usual e invariavelmente inconclusivo adotado para o processamento de sanções contratuais. Dessa forma, foi atribuído, na prática e formalmente, 'efeito suspensivo' às glosas que haviam sido notificadas à contratada pela CGLOG.

209. Ora, suspender a aplicação de glosa é tornar sem efeito o instrumento, propiciando a continuidade de pagamentos indevidos em desfavor do erário. Tal prática, tornada usual sob a gestão do responsável, vinha sendo adotada mesmo antes de haver qualquer decisão judicial a respeito do assunto.

210. Foi o que se verificou, por exemplo, no processo SEI 25000.051390/2021-40, em que se tratou de glosa 'referente à cobrança de taxa de redespacho e taxa de emergência indevida no transporte dos insumos e equipamentos utilizados no combate à pandemia, em especial, usinas e cilindros de oxigênios, principalmente destinados aos estados da região Norte do país', a respeito do qual o responsável assinalou em Despacho dirigido à CGLOG: 'No tocante ao efeito suspensivo pleiteado pela Contratada, entendemos que somente após a decisão de mérito é que será efetivamente realizada a glosa, estando tal pedido deferido' (peça 221, p. 41).

211. Idêntica foi a orientação do responsável à CGLOG, ao se pronunciar no processo SEI 25000.082076/2021-17, quando se tratava de glosa a ser aplicada, no valor de R\$ 10.966.293,00 (peça 221, p. 43).

212. Entretanto, até junho de 2021, a CGLOG adotava a seguinte orientação: uma vez que houvesse ratificado a glosa, após analisar a manifestação ou 'defesa prévia' apresentada pela contratada, efetivar as glosas 'nos próximos pagamentos destinados à Contratada' (peça 221, p. 45-47), sendo que o caso em questão envolvia glosa no valor de R\$ 5.352.606,00.

213. É possível depreender que tal orientação foi alterada durante o período de gestão do responsável, efetivado na função de Diretor do DLOG em 6/7/2021, pois, conforme assinalado em Despacho da CGLOG, datado de 29/10/2021, ao tratar da possível aplicação de glosa no valor de R\$ 26.725.177,59 referente **aos valores pagos a maior no reajuste do ad valorem (seguro) pelo IGPM**: 'Como já é de conhecimento da contratada, a glosa só é aplicada após análise do caso pela autoridade superior, que, nesse caso, é o Diretor do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/MS). Portanto, até que ele analise o caso, não há de se falar em efetiva aplicação de glosa.' (peça 221, p. 48-52).

214. Resta evidente, portanto, que o responsável avocou para si a decisão a respeito da aplicação de glosas no Contrato 59/2018, exercendo atribuição própria ao gestor do contrato, resultando em processos que permaneciam inconclusos antes mesmo de haver qualquer decisão judicial a respeito do assunto.

215. As glosas aplicadas sob essa nova orientação prestaram-se, tão somente, como forma oblíqua de inflar artificialmente o saldo contratual e propiciar a continuidade da execução do Contrato 59/2018, uma vez que os valores atribuídos a tais glosas, conquanto não efetivadas, eram consideradas como havendo sido 'restituídas' ao saldo contratual existente.

216. Posteriormente, o responsável determinou em processo administrativo de 'reconhecimento de dívidas' – SEI 25000.180982/2021-78 a realização de pagamentos no valor de R\$ 4.704.086,23, correspondente a glosas anteriormente efetuadas pela CGLOG, questão que é objeto dos processos TC 006.791/2023-9 – Tomada de Contas Especial e TC 006.792/2023-5 – Tomada de Contas Especial, nos quais o senhor Ridauto Lúcio Fernandes (CPF: 843.993.767-91) figura no rol de responsáveis, ambos autuados em cumprimento às deliberações contidas nos itens 9.10.3 e 9.10.4 do Acórdão 651/2023-TCU-Plenário, de 5/4/2023, Relator Ministro Benjamin Zymler.

217. Em face de todo o exposto, encaminha-se proposta de rejeição das razões de justificativas apresentadas pelo senhor **Ridauto Lúcio Fernandes (CPF: 843.993.767-91)**, com a consequente cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

218. Considerando a proposta de **acatamento** das razões de justificativas apresentadas pela senhora Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53), em relação aos dois itens que fundamentaram sua chamada em audiência (peça 212, p. 38, parágrafo 216), nova matriz de responsabilização, ajustada à presente análise, será anexada ao final desta instrução.

IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não

PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido de ingresso aos autos feito por terceiros?	Não
Há pedido de informações/vistas/cópia do processo?	Não
Há pedido de sustentação oral feito por terceiros?	Sim

219. Quanto ao pedido de sustentação oral formulado por Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98) à peça 190, e por Ridauto Lúcio Fernandes (CPF 843.993.767-91) à peça 218, sendo os autores considerados como parte interessada, propõe-se que sejam deferidos, com fundamento no art. 168, **caput**, do Regimento Interno/TCU.

220. Com relação ao pedido de prorrogação do tempo de dez minutos para sustentação oral, apresentado pelo senhor Ridauto Lúcio Fernandes (CPF 843.993.767-91), cabe considerá-lo prejudicado, tendo em vista que, nos termos do disposto no art. 168, § 3º, do Regimento Interno/TCU, a concessão de prorrogação de tempo para sustentação oral constitui prerrogativa exclusiva do Presidente do colegiado que estiver apreciando o processo, não cabendo à Unidade Técnica efetuar proposições a esse respeito. Contudo, não se vislumbra haver prejuízo à possibilidade de sua apresentação pelo interessado ao Presidente do colegiado, quando da sessão de apreciação deste processo pelo Tribunal.

PROCESSOS CONEXOS, DE CONTAS E APENSOS

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?	Sim

NÚMERO DO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
TC 029.384/2015-0 – RA (Relator Ministro Substituto Augusto)	Auditoria em contratações de serviços logísticos e de apoio administrativo no Ministério da Saúde.	Aberto	Aguardando Providências Pós Julgamento. Acórdão 512/2023-

<i>Sherman)</i>			<i>TCU-Plenário, de 22/3/2023. Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro.</i>
<i>TC 000.525/2018-9 – REPR (Relator Ministro Augusto Nardes)</i>	<i>Representação, com pedido de cautelar, contra o Pregão Eletrônico 42/2017, tipo menor preço, em execução pelo Ministério da Saúde (MS) - (UASG 250110), e que tem como objetivo a contratação de empresa para a prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS).</i>	<i>Encerrado</i>	<i>Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário, de 18/9/2019.</i>
<i>TC 038.216/2021-3 – REPR (Relator Ministro Vital do Rêgo)</i>	<i>Representação formulada por deputados federais a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Ministério da Saúde (MS) relacionadas ao vencimento sem utilização de medicamentos, vacinas e outros produtos, totalizando um montante de R\$ 243 milhões de reais, segundo noticiado na imprensa em setembro de 2021.</i>	<i>Aberto</i>	<i>Aguardando Providências Pós Julgamento. Acórdão 313/2023-TCU-Plenário, de 1º/3/2023.</i>
<i>TC 044.607/2021-0 – MON (Relator Ministro Augusto Nardes)</i>	<i>Monitoramento das determinações e/ou recomendações feitas ao Ministério da Saúde, por meio do Acórdão 2.752/2021-TCU-Plenário, no âmbito do processo 037.065/2019-0</i>	<i>Aberto</i>	<i>Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro.</i>
<i>TC 001.805/2022-3 - REPR (Relator Ministro Augusto Nardes)</i>	<i>Contratação de empresa para a prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) pelo MS - verificar, por amostragem, os quantitativos de ICS transportados no Contrato 59/2018 a partir de 2019 e de que forma foram aferidos e pagos, inclusive quanto à suposta variação em relação aos exercícios de 2017 e 2018.</i>	<i>Aberto</i>	<i>Aguardando pronunciamento do gabinete de ministro (Agravos).</i>
<i>TC 006.765/2023-8 (Relator Ministro Vital do Rêgo)</i>	<i>Representação com a finalidade de examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviço 2.7 Manipulação de item para atendimento.</i>	<i>Aberto</i>	<i>Aguardando instrução pós diligência.</i>
<i>TC 006.767/2023-0 – REPR (Relator Ministro Augusto Nardes)</i>	<i>Representação tendo por objeto esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição (de R\$ 503.880,33 para R\$ 3.680.000,00) realizada por requisição administrativa de sete usinas geradoras de oxigênio - Item 9.10.2. do Acórdão 651/2023-TCU-Plenário.</i>	<i>Aberto</i>	<i>Em comunicações (audiência/oitiva).</i>
<i>TC 006.791/2023-9 – TCE (Relator Ministro Aroldo Cedraz)</i>	<i>Possíveis irregularidades em razão do suposto pagamento indevido à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. - Voetur/VTCLLOG a título de fretamento de aeronave, no valor de R\$ 150.157,03. (Item 9.10.3 - Acórdão 651/2023-TCU-Plenário - TC 025.828/2021-5).</i>	<i>Aberto</i>	<i>Aguardando instrução após recebimento de informações em diligência.</i>
<i>TC 006.792/2023-5 – TCE (Relator Ministro Jhonatan de Jesus)</i>	<i>Possíveis irregularidades em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, com</i>	<i>Aberto</i>	<i>Aguardando instrução após recebimento de informações em diligência.</i>

	suposto prejuízo de R\$ 6.307.257,15. (Item 9.10.4 - Acórdão 651/2023-TCU-Plenário - TC 025.828/2021-5).		

Há processos de contas referentes ao(s) exercício(s) em que as irregularidades ocorreram?

Sim

NÚMERO DO TC	UNIDADE TÉCNICA RESPONSÁVEL	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
TC 011.475/2022-6	Secex-Saúde/D1	Aberto	Sobrestado enquanto pendentes de conclusão o TC 037.065/2019-0, o TC 044.607/2021-0, o TC 001.805/2022-3 e o TC 025.828/2021-5, uma vez que futuras decisões nesses processos podem impactar a decisão de mérito.
TC 012.478/2021-0	Secex-Saúde	Aberto	Sobrestado. Motivo: Despacho do Relator.
TC 033.608/2020-2	Secex-Saúde	Aberto	Sobrestado. Motivo: Sobrestamento do julgamento das presentes contas enquanto pendente de conclusão o TC 037.065/2019-0 e o TC 025.828/2021-5, com fulcro no art. 10, § 1º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 157 e 201, § 1º, do RITCU e com os arts. 2º, inciso XXIII, e 47 da Resolução TCU 259/2014.
TC 040.773/2019-1	Secex-Saúde	Aberto	Sobrestado. Motivo: Em consonância com a proposta da unidade técnica (peças 71/72) e com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992, nos arts. 157 e 201, § 1º, do Regimento Interno/TCU e nos arts. 2º, XXIII e 47 da Resolução TCU 259/2014, determino o sobrestamento do julgamento das presentes contas enquanto pendentes de conclusão o TC 037.065/2019-0 e o TC 025.828/2021-5, uma vez que futuras decisões nestes processos podem impactar a decisão de mérito. - Processo sobrestante: 025.828/2021-5

Há processos apensos?

Sim

NÚMERO DO TC TC 000.525/2018-9 – REPR

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

221. Em virtude do exposto, propõe-se:

221.1. **considerar revel** o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aplicando-lhe a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor (peça 212, p. 6, parágrafos 10 a 12, e p. 38, parágrafos 217 a 218);

221.2. **acolher** as razões de justificativa apresentadas por Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53), em relação aos dois itens que fundamentaram sua chamada em audiência (peça 212, p. 38, parágrafo 216);

221.3. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Fabiane Karwowski (CPF 060.155.099-45), em relação aos dois itens que fundamentaram sua chamada em audiência, **deixando, excepcionalmente, de lhe aplicar a multa legal**, considerando as circunstâncias atenuantes de sua conduta, em sintonia com o princípio administrativo da proporcionalidade, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo Tribunal (peça 212, p. 22-24, parágrafos 112 a 127);

221.4. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Tiago Pontes Queiroz (CPF: 038.932.574-03), Henrique da Cunha Mayrinck (CPF: 035.146.934-63) – (peça 212, p. 8-14, parágrafos 21 a 54, e p. 15-19, parágrafos 64 a 91), por Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) – (peça 212, p. 28-36, parágrafos 156 a 204) e por Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91) – (parágrafos 116 a 217 desta instrução), em relação aos dois itens que fundamentaram suas chamadas em audiência, aplicando-lhes a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do

TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

221.5. **autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

221.6. **determinar** ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Defesa/Comando do Exército, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis que se encontrem vinculados ao órgão, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

221.7. **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

221.8. **deferir os pedidos de sustentação oral** formulados por Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98) à peça 190, e por Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91) à peça 218, com fundamento no art. 168, caput, do Regimento Interno deste Tribunal;

221.9. **considerar prejudicado** o pedido de prorrogação de tempo para sustentação oral apresentado por Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91), à vista do disposto no art. 168, § 3º, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo da possibilidade de sua apresentação pelo interessado ao Presidente do colegiado quando da sessão de apreciação deste processo pelo Tribunal (parágrafo 220);

221.10. com fundamento no disposto no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, **dar ciência ao Ministério da Saúde** que a Portaria GM/MS 78/2006 está em desconformidade com os normativos expedidos pelo órgão central do Sistema SISG, a exemplo dos artigos 39 a 50 da Instrução Normativa - Seges/MP 5/2017, que tratam da gestão e fiscalização de contratos, uma vez que a Portaria GM/MS 78/2006 não estabelece as atribuições e responsabilidades individuais dos agentes públicos responsáveis pela gestão e fiscalização contratual, fragilidade recorrente que configura **assunção deliberada de risco pela alta administração, o que atrai a responsabilidade da alta administração do órgão, na figura dos dirigentes das Secretarias e das unidades gestoras de contratos, sobre irregularidades e eventuais danos ao erário que vierem a ser constatados** (peça 212, p. 41, parágrafo 238);

221.11. **encaminhar** cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis chamados em audiência: Tiago Pontes Queiroz (CPF 038.932.574-03), Fabiane Karwowski (CPF 060.155.099-45), Alex Lial Marinho (CPF 051.576.527-98), Katiane Rodrigues Torres (CPF 845.590.041-53), Ridauto Lucio Fernandes (CPF 843.993.767-91) e Roberto Ferreira Dias (CPF 086.758.087-98), revel, bem assim aos seus respectivos representantes legais;

221.12. remeter ao Exmo. Sr. Rodrigo Otávio Soares Pacheco, Presidente do Senado Federal, cópias da presente instrução e da decisão que vier a ser proferida nos autos, tendo em vista a deliberação contida no item 9.4 do Acórdão 837/2022-TCU-Plenário, de 13/4/2022 - Relator Ministro Vital do Rêgo;

221.13. informar ao Ministério da Saúde e à Unidade de Auditoria Especializada em Saúde/AudSaúde/TCU do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

6. Por fim, registro que na sessão de 13/3/2024, após sustentações orais realizadas por causídico representando o responsável Alex Lial Marinho e pelo responsável Ridauto Lúcio Fernandes, em seu próprio nome, que também apresentou memorial, retirei o processo de pauta para melhor analisar os argumentos apresentados, em confronto com os elementos presentes no processo.

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.215/2025-GABPRES

Processo: 042.888/2021-2

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Senado Federal - SLSF

Destinatário: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA
LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 25/11/2025

(Assinado eletronicamente)

CLEITON ALVES CAMARGO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.