

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

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

Natureza: Representação (com pedido de mediada cautelar).

Órgão/Entidade: Ministério da Saúde (vinculador).

Interessado: **Voetur Cargas e Encomendas Ltda.**

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

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

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

## RELATÓRIO

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

### **“INTRODUÇÃO**

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

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

2.1. *O certame foi disputado por dezoito licitantes (peça 44, p. 1-3). Inicialmente a proposta de menor valor global foi da sociedade empresária HS Investimentos e Participações Ltda. – EPP, a um custo anual de R\$ 97.000.000,00 (peça 44, p. 5 e 9). Tal proposta, contudo, foi desclassificada devido*

às alegações de que seu balanço patrimonial não atendia às exigências editalícias, bem como não possuía condições de cumprir o item 11 (Da Qualificação Técnica) do Termo de Referência (peça 44, p. 5-6).

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

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

### **HISTÓRICO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*(grifos constantes do original)*

5.3. *Quanto ao item 'e', houve a informação de que um dos contratos se encontraria em vigor até 18/4/2018 (peça 31, p. 9). Todavia, esta UT concluiu não haver subsídios para se pronunciar acerca do perigo da demora reverso, uma vez que 'seria necessária uma análise mais detalhada a fim de se verificar o impacto deste único contrato frente à nova contratação, em vista de todos fatos que aqui são discutidos' (peça 31, p. 9).*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **EXAME TÉCNICO**

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

#### Argumentos do MS:

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

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

#### Argumentos da Voetur:

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

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

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

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

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

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

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

#### Análise:

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

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

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

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

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

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

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

8.2.4. Dessa forma, observa-se que há potencial de economicidade e de ganhos administrativos no modelo definido pelo MS em relação ao atualmente implementado. Com o intuito de se confirmar tal potencial, bem como solicitar explicações de forma tempestiva, caso os ganhos financeiros e administrativos não sejam constatados, propõe-se a abertura de um processo de acompanhamento, a fim de que a Selog, com fulcro no art. 241, inciso II, do RI/TCU, possa avaliar periodicamente a economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados no futuro contrato decorrente do PE 42/2017.

Outro fator que pode ser objeto de análise do acompanhamento sugerido é que, pelo fato de o critério de julgamento não necessariamente refletir os valores da execução dos transportes dos ICS, há o **risco** de que a execução contratual extrapole o limite legal, consoante disposto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, de 25% permitido para acréscimos em contratos administrativos.

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

Considerando-se o **risco** de existência de 'jogo de planilha' e o fato de a maior parte dos transportes de Insumos Críticos de Saúde terem como origem as regiões de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, por qual motivo o Ministério da Saúde optou por definir os índices finais aéreos e

*rodoviários como uma média aritmética simples das origens de todas as Unidades da Federação, sem levar em conta que a maior parte dos transportes se originarão das localidades acima, nas quais o Ministério, ou prestadoras de serviços contratadas, possui e/ou possuirá Centros de Distribuição (itens '1.b' dos Ofícios 606/2018-TCU/Selog e 607/2018-TCU/Selog)*

Argumentos do MS:

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

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

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

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

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

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

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

Argumentos da Voetur:

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

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

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

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

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

10.4. *Garante que sua proposta se encontra dentro do preço de mercado e refletirá o real desembolso a ser realizado pelo Ministério, além de afirmar que se fizesse 'jogo de planilha', o faria*

por meio do item armazenagem, uma vez que esse item prevê pagamentos mensais, independentemente da demanda (peça 59, p. 12).

Análise:

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

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

*Tabela 1- Preços com destino em Guarulhos*

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

*Tabela 2- Preços com origem em Guarulhos*

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

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

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

11.4. Entretanto, conforme citado aos itens 8.2 a 8.2.4 desta instrução, há indícios de que o valor estimado para a execução da avença será superior àquele negociado com a licitante Voetur,

*motivo pelo qual se ratifica a proposta de abertura de processo de acompanhamento (vide item 8.2.4 desta instrução).*

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

Argumentos do MS:

12. *A esse respeito, o MS informou o seguinte (peça 65, p. 37):*

*O interesse da Administração com a juntada do Anexo IV era facilitar aos licitantes a confecção de suas propostas, visto que há a aplicação de fórmulas matemáticas e com o objetivo de evitar que houvesse modificações das referidas fórmulas, o que poderia causar enorme prejuízo a este Ministério.*

*Partindo deste entendimento, o Anexo IV era um ‘espelho’ do Anexo III, porém sem valores, tal motivo explica-se a presença da redação questionada.*

Argumentos da Voetur:

13. *A Voetur alega que o texto da ‘Obs. 4’ na aba ‘Critério de Julgamento’ do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) tratava-se de mero erro material, que não trouxe prejuízo ao certame (peça 59, p. 13).*

13.1. *Alega que, apesar de o texto estar no Anexo IV, em todos os momentos, o MS confirmou que os únicos valores de referência seriam os constantes do Anexo III (Módulo de Precificação CD(s)-SP - Preços Máximos Admitidos), inclusive no chat do Portal Compras Governamentais durante a fase de negociação da proposta com a Voetur (peça 59, p. 13).*

13.2. *Afirma que nenhum licitante apresentou objeção aos alertas feitos pelo pregoeiro.*

13.3. *Informa, ainda, que o MS discutiu o tópico em tela ao analisar os recursos administrativos apresentados pelas sociedades empresárias Logfarma Distribuição e Serviços Ltda. e Intermodal Brasil Logística Ltda. (peça 59, p. 13).*

13.4. *Conclui sua resposta a este tópico com a seguinte informação (peça 59, p. 17):*

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

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

Análise:

14. *A instrução anterior analisou o tema (peça 48, p. 8-9, itens 8.2.5 a 8.4, 8.5.b e 8.5.c), observando que a presença do texto da ‘Obs. 4’ no Anexo IV ao edital do PE 42/2017 poderia, ao menos em tese, induzir eventuais licitantes a definirem os índices de valores para as origens São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro – tanto para transportes aéreos quanto para transporte rodoviário – como iguais ou inferiores aos índices nacionais, o que impactaria diretamente suas propostas.*

14.1. *Neste sentido também se manifestou a Representante do TC 011.136/2018-9, conforme transcrição abaixo, presente à página 29, peça 1, dos autos em questão:*

*Dessa forma, o valor médio apresentado no Índice= (somatório / quantidade de faixas por kg / destinos possíveis) do trecho de origem DF não pode ser maior que a média apresentada em R\$ por Kg transportado no modal rodoviário apresentado no Preço unitário da ABA critério de julgamento.*

14.2. *Conforme citado pela própria Voetur (item 13.3 desta instrução), duas licitantes compartilharam do entendimento acima, tendo sido tal entendimento rejeitado pelo órgão.*

14.3. *Observa-se pertinente citar, no entanto, que não se vislumbrou impacto direto do referido texto nas propostas das licitantes, pois a primeira colocada não foi desclassificada por impropriedades em sua planilha, mas, sim, em requisitos de habilitação (financeira e técnica); e as demais classificadas não apresentaram suas planilhas, tendo em vista que a convocação parou na segunda classificada (Voetur).*

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

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

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

Argumentos do MS:

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

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

Argumentos da Voetur:

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

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

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

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

Análise:

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

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

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

Argumento do MS:

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

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

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

Análise:

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

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

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

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

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

Argumentos do MS:

21. *O MS inicia sua argumentação questionando a metodologia adotada por este TCU, uma vez que observa que quaisquer extrapolações para o cálculo do total a ser despendido com o montante de 2017 (3.381.482kg) para aquele estimado quando da elaboração do instrumento convocatório do PE 42/2017 (7.000.000kg) só seria cabível se houvesse igualdade entre todas as tarifas, e se o peso da carga fosse idêntico em cada frete (peça 65, p. 43-44).*

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

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

Análise:

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

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

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

Argumentos do MS:

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

Análise

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

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

Histórico:

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

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

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

c.1) íntegra do Parecer 524/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU;

c.2) eventuais respostas originadas do parecer retro;

c.3) se houve retirada de documentos do Processo Administrativo em tela; e

c.4) caso tenha havido tal retirada de documentos, informar se foram feitas com a devida autorização e com lavratura de Termo de Desentranhamento, justificando os motivos para tanto e quem foi responsável pela retirada;

Argumentos do MS:

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

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

2. Considerando as informações já prestadas pelas Unidades Técnicas desta Subsecretaria de Assuntos Administrativos-SAA (SEI-3681882, 3685875, 3 702568), cumpre a esta SAA tecer as seguintes considerações acerca dos apontamentos contidos no Parecer 524/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU, especialmente os registros de que tange não foi localizada as folhas números 165 e 193 e a alteração dos Despachos de encaminhamentos.

3. Quanto à fl. 165, imperioso registrar que a mesma estava entranhada nos autos, porém, como se trata de envelope contendo mídia digital, no qual consta a gravação dos áudios da correspondente Audiência Pública. Ocorre que quando do manuseio do processo o mesmo foi juntado fora da ordem numérica das folhas.

4. Não obstante a isso, quanto à fl. 193, esclarecemos que foi equivocadamente numerada, o que pode ser observada pela sequência numérica do documento, bem como, com leitura dos conteúdos das folhas anterior e posterior, respectivamente.

5. Logo, não há de se cogitar a ausência de folhas do processo, mas, meramente, simples inobservâncias quando do manuseio do processo físico.

6. Outrossim, no que tange ao Despacho de encaminhamento, imperioso reforçar que a Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA solicitou formalmente, por meio de e-mail datado de 24 de maio de 2017, a devolução dos autos pela CONJUR. Feito isso, aferiu-se a necessidade da correção do teor do despacho inicial de encaminhamento à CONJUR para a inclusão dos estudos do IPEA (fls. 728-736). Concomitantemente, verificou-se que àquela Consultoria não gerou nenhum documento formal, tampouco quanto à restituição do mesmo à SAA.

7. Por tais razões esta Unidade entendeu, com base na economia processual e no princípio da eficiência, como desnecessária a manutenção do primeiro Despacho de encaminhamento.

Análise:

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

## PROCESSOS CONEXOS

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

28.1. Em 23/1/2018, foi autuado o TC 002.291/2018-5. A representação que originou fez as seguintes alegações de irregularidades: i) alegação de prazo indevido entre a data da divulgação do edital e a realização da sessão pública (peça 1, p. 3-5, do processo apenso), em desacordo com a Lei 10.520/2002 e o Decreto 5.540/2005; ii) alegação de suspeita de direcionamento de licitação e mácula aos princípios que regem os procedimentos licitatórios (peça 1, p. 5-10, do processo apenso), em desacordo com a Constituição Federal e o Decreto 5.450/2005; e iii) alegação de substancial aumento nos valores da contratação (peça 1, p. 10, do processo apenso).

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

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

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

### Da Necessidade de Medida Cautelar

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

### **CONCLUSÃO**

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

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

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

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

b) a presença do texto da 'Obs. 4' na aba 'Critério de Julgamento' do Anexo IV ao edital do PE 42/2017 foi indevida, posto que, ao menos em tese, possibilitava a interpretação de que os índices

*‘Índice Final Aéreo Índice Final Rodoviário’ e ‘Índice Final Aéreo Índice Final Rodoviário’ deveriam ser obrigatoriamente iguais ou superiores aos índices finais, tanto para o modal rodoviário quanto para o modal aéreo, relativos as UF de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal (itens 14.5 e 17.1 desta instrução).*

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

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

g) **apensar, definitivamente**, os presentes autos ao processo de acompanhamento que vier a ser autuado conforme item ‘e’ desta proposta de encaminhamento, nos termos dos arts. 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014.” (grifos no original).

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

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

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

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

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

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

## **‘2. DA JUSTIFICATIVA:**

### **2.1 DO SERVIÇO E SEU OBJETIVO:**

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

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

*O(s) armazém(ns) deve(m) ser localizado(s) no estado de São Paulo, próximos às rotas rodoviárias regulares estaduais e federais e possuir área de armazenagem com capacidade mínima de 13.500 (treze mil e quinhentas) posições paletes que garanta uma temperatura entre 15°C a 30°C e capacidade mínima de 6.000 (seis mil) posições paletes refrigeradas, conforme descrições a seguir mencionadas: em ambientes seguros, limpos, higiênicos, que prezem pelas boas práticas de armazenagem e que cumpram os*

*regramentos sanitários vigentes. As áreas de armazenamento devem ser projetadas para assegurar as condições ideais de estocagem compatíveis com os ICS - Insumos Críticos de Saúde armazenados.*

*A localização impacta o desempenho das atividades, dado que parte dos ICS - Insumos Críticos de Saúde são transportados via aérea ou recebida pelos Aeroportos Internacionais. Portanto, entende-se que a distância solicitada facilitará o escoamento e o recebimento da carga no menor tempo possível. Estar localizado na região sudeste próximo às rotas rodoviárias regulares estaduais e federais proporcionará mais rapidez na distribuição e, assim, redução de tempo de recebimento e custo total, devido à maior possibilidade de escoamento e recebimento naquela região, considerando que o maior volume de recebimento e de distribuição ocorre na região Sudeste.*

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

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

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

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

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

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

*a) o critério de julgamento da licitação consistiu na apresentação do menor preço (peça 28) para os itens 'transporte' (item 1) e 'armazenamento' (item 2). O item 'transporte' é composto,*

entre outros, dos itens 'modal aéreo' e 'modal rodoviário'. Para se obterem os valores de tais itens, é necessário o preenchimento das tabelas correspondentes (peças 29 e 30);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<b>PROCESSO/ REPRESENTANTE</b>	<b>IRREGULARIDADES</b>
<p><b>TC-000.680/2018-4,</b> <b>atuado em</b> <b>12/1/2018</b></p> <p>Milton César Ferreira Rangel, Deputado Estadual/RJ</p>	<p>a) problema na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo (item 2.1 do Termo de Referência – peça 1, p. 38), considerando que: i) o histórico de volumes e pesos taxados indica que 34,67% dos materiais foram destinados ao Estado do Rio de Janeiro, enquanto apenas 16,37% tiveram como destino o Estado de São Paulo (peça 1, p. 195), representando uma decisão antieconômica; e ii) o art. 30, § 6º, da Lei 8.666/1993 veda a exigência de o licitante possuir estrutura logística em local previamente determinado (peça 1, pp. 4/6);</p> <p>b) exigência de itens impertinentes quanto à qualificação técnica, visto que: b.1) o item 11.1.1 do Termo de Referência (peça 1, p. 113) exige que o licitante demonstre experiência com fornecimento de sistema WMS e separação, movimentação, manuseio e montagem de kits, itens que não aparecem na Planilha Orçamentária do edital (Anexo III – peça 1, p. 248), contrariando o disposto no art. 30, II, e § 3º, da Lei 8.666/1993; b.2) o serviço de inventário geral extrapola a margem de 50% do estimado para o objeto, contrariando a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.284/2003-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Rodrigues) e 1.052/2012-TCU-Plenário (Ministro Marcos Bemquerer); e b.3) a exigência de comprovação relativa ao transporte de produtos sob temperatura controlada ‘assume ares de impertinência quando confrontada com a realidade da contratação’ e fere o disposto no art. 30, § 5º, da Lei 8.666/1993 (peça 1, pp. 6/11); e</p> <p>c) inexistência de critérios claros e coerentes de medição dos serviços, tendo em vista que o edital estabelece que a ‘unidade de medição para os modais aéreo e terrestre é o peso transportado (kg. X R\$)’, pagando-se um valor fixo pelo peso deslocado, configurando um ato antieconômico, visto não ser levada em conta a distância transportada, o que pode levar os licitantes a ofertarem um preço mais alto que o devido para os principais trechos para compensar aqueles de maior distância (peça 1, pp. 11/2).</p>
<p><b>TC-002.291/2018-5,</b> <b>atuado em</b> <b>23/1/2018</b></p> <p>Rabibe Mendes Sabino, Advogado</p>	<p>a) prazo indevido entre a data da divulgação do edital e a realização da sessão pública (peça 1, pp. 3/5), em desacordo com a Lei 10.520/2002 e o Decreto 5.540/2005;</p> <p>b) suspeita de direcionamento de licitação e mácula aos princípios que regem os procedimentos licitatórios (peça 1, pp. 5/10), em desacordo com a Constituição Federal e o Decreto 5.450/2005; e</p> <p>c) substancial aumento nos valores da contratação (peça 1, p. 10).</p> <p>Acórdão 334/2018 - TCU - Plenário, de 28/2/2018: conhecer da representação e considerá-la improcedente; indeferir o pedido de medida cautelar, ante a inexistência dos pressupostos necessários à sua concessão, e determinar o apensamento deste processo ao TC 000.525/2018-9, visto que há conexão parcial entre seus objetos, uma vez que ambos lidam com uma alegada restrição à competitividade em decorrência da centralização das operações de armazenamento de insumos do Ministério da Saúde, no âmbito do Pregão Eletrônico 42/2017, no Estado de São Paulo.</p>
<p><b>TC-009.952/2018-7,</b> <b>atuado em</b> <b>22/3/2018</b></p> <p>Maya Consultoria Ambiental Ltda. - ME</p>	<p>a) utilização do pregão para contratação de serviço não comum, em afronta ao art. 1º da Lei 10.520/2002 (peça 1, pp. 3/11);</p> <p>b) não parcelamento do objeto (armazenagem, gestão e distribuição de ICS), descumprindo o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e a Súmula TCU 247 (peça 1, pp. 11/7);</p> <p>c) valor orçado para a nova contratação (R\$ 246.531.097,88) é bastante superior ao atualmente pago nos diversos contratos vigentes para armazenamento e transporte de ICS (R\$ 171.727.926,53), ferindo o art. 3º, <b>caput</b>, da Lei 8.666/1993 (peça 1, pp. 17/23);</p> <p>d) <b>risco</b> na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo, considerando: d.1) elevado <b>risco</b> de se dispor a uma única empresa contratada, em um</p>

	<p>único local, o estoque médio de ICS mensal superior a R\$ 2 bi; d.2) o MS não realizou estudo demonstrando que, na região escolhida, há 'pelo menos cinco ou seis armazéns com tamanha capacidade'; e d.3) restrição à competitividade, visto que muitas empresas do ramo de transportes podem não conseguir se consorciar a outra de armazenamento (peça 1, pp. 23/7).</p>
<p><b>TC-011.136/2018-9,</b> <b>autuado em</b> <b>6/4/2018</b> <i>Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT</i></p>	<p>a) ausência de autorização do Ministro de Estado da Saúde para a realização do Pregão Eletrônico 42/2017, em descumprimento ao Decreto 7.689/2012 c/c Portaria – MS 1.338/2012 (peça 1, pp. 15/6);</p> <p>b) retirada indevida de documentos do processo administrativo que originou o PE 42/2017, sem autorização da autoridade competente, nem a lavratura do Termo de Desentranhamento (peça 1, pp. 16/8);</p> <p>c) utilização, pelo ministério, de propostas com data de validade expirada para subsidiar os preços estimados (peça 1, pp. 18/21);</p> <p>d) a licitante até o momento vencedora (Voetur Cargas e Encomendas Ltda. - Voetur) apresentou documentação com vícios, como ausência de licença da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, para prestação do serviço de armazenagem (peça 1, pp. 21/8);</p> <p>e) problema no preenchimento da planilha contendo a proposta de formação de preços da Voetur (peça 1, pp. 28/32), em desconformidade com o Anexo IV ao edital do PE 42/2017, o que pode ocasionar 'jogo de planilha'.</p>

Conforme informações da Selog (peça 70):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- c.2) valores cobrados pelas seguradoras quando do serviço de armazenagem de medicamentos no Estado de São Paulo serem consideravelmente superiores aos cobrados quando no DF, por haver em SP maior ocorrência de sinistro;
- c.3) inconsistência entre dados do relatório do Ipea e do constante do edital para fundamentar a solução dos armazéns em SP;
- c.4) não ser possível haver transferência de estoque entre as unidades de armazenamento, visto que cada unidade é destinada a um tipo de produto;
- c.5) aumento nos custos com a nova estrutura administrativa do Ministério em SP; e
- c.6) aumento dos custos com os atuais fornecedores dos medicamentos, visto que haverá mudança de local de entrega;
- d) requisitos técnicos indispensáveis à contratação de empresa devidamente regular perante os órgãos fiscalizadores da execução dos serviços licitados (licenças e autorizações) podem ser emitidos pelo licitante vencedor ou por empresa subcontratada (itens 7.14.12.3.2.12, 7.14.12.4.11.14.3 e 11.2 do Termo de Referência), quando os requisitos de capacidade técnica devem ser comprovados pelo licitante; e
- e) informar se o órgão está coberto contratualmente para a prestação desses serviços com razoável vigência ou admite prorrogação excepcional.'

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

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

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

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

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

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

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

*a.1.2) ao atribuir pesos iguais para os índices relativos às UF de origem, não foram levados em consideração a distribuição de volumes previstos em cada UF, segundo histórico de transporte dos Insumos Críticos de Saúde (contudo, considerando a mudança*

da localidade do Centro de Distribuição para São Paulo), o que pode acarretar 'jogo de planilha' nas propostas dos licitantes com o decorrente sobrepreço;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) fato de a própria simulação, usando dados relativos ao exercício de 2017, do Ministério da Saúde, que usou o total transportado pelo modal aéreo de 3.381.482 kg, ter resultado em R\$ 119.473.949,27, enquanto que o valor proposto pela licitante vencedora ter sido de

R\$ 97.000.000,01, mesmo com a quantidade prevista de 7.000.000 kg para transporte por modal aéreo; (itens 10.2 a 10.3.1 da instrução anexa)

f) fato de o cálculo realizado, adotando o total estimado de 7.000.000 kg a ser transportado apenas pelo modal aéreo, com base na simulação da volumetria, elaborada pelo próprio Ministério da Saúde, referente ao exercício de 2017, ter resultado em R\$ 113.499.218,00, mantendo-se inalterados os valores médios por quilo de frete e de valor da carga, sendo o valor apenas deste modal superior ao de toda a proposta da Voetur Cargas e Encomendas Ltda. (R\$ 97.000.000,01) – o que constitui indício de que ou não haverá economicidade em relação às despesas atualmente incorridas para o objeto deste certame (R\$ 171.727.926,53) ou de que o Ministério da Saúde estimou inadequadamente a quantidade que será transportada via modal aéreo, uma vez que o Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do procedimento licitatório em tela previu quantidade 107% superior, em quilogramas, à movimentada em 2017 (7.000.000 kg em vez de 3.381.482 kg); (itens 10.3.1 a 10.3.5 da instrução anexa)

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

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

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

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

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

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

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

c) justificativas quanto à existência do texto da ‘Obs. 4’ (transcrito ao item 8.2.5 da instrução anexa) nas abas ‘Critério de Julgamento’, ‘Transporte Aéreo’ e ‘Transporte

Rodov' do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do certame, por que tal texto foi desconsiderado por ocasião da análise da proposta da licitante Voetur; (itens 8.2.5 a 8.4 da instrução anexa)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Federal, tanto para o modal rodoviário quanto para o modal aéreo; (itens 14.5 e 17.1 desta instrução)*

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

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

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

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

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

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

## II

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para tanto, foram obedecidos os seguintes passos:

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

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

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

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

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

d.2) o ministério informa (peça 15, p. 3) que esta questão foi alvo de questionamentos e impugnações anteriores, sendo, em todos os casos, exaustivamente a administração optou em proteger o estoque armazenado exigindo que a contratada esclarecida; que siga o previsto nos itens 7.11, 10, 11, 14 e 21, todos do Termo de Referência, os quais visam a minimizar os **risco**s para a Administração Pública na presente contratação, além de atender aos requisitos legais e estruturais; que, pelo histórico do ministério, não houve registro de sinistros relevantes; que, de acordo com o art. 20, alínea 'm', do Decreto-Lei 73/1966 (Sistema Nacional de Seguros Privados), o ministério deve exigir a apresentação dos seguros de transporte, pois estes são de emissão obrigatória; que tal obrigação legal não se aplica ao serviço de armazenagem; que, segundo taxas cotadas entre as seguradoras que apresentaram os orçamentos solicitados (peça 15, pp. 3/4) e considerando o valor estimado das mercadorias a serem estocadas (cerca de R\$ 2 bilhões ao mês), o custo estimado do seguro ao ano seria de aproximadamente R\$ 82.400.000,00, ou seja, quase o valor dos primeiros colocados no pregão. Sendo assim, salvo melhor juízo, tal exigência mostra-se contenciosa ao princípio da legalidade. Mesmo em havendo tal possibilidade, quais coberturas se exigiriam? Cobertura básica: raio, incêndio e explosão? Ou se iria além, cobertura de furto, roubo e suas qualificadoras? Ou ainda: cobertura de degelo, desvio de qualidade? Dentro dos limites legais, o ministério exigiu da empresa a ser contratada todos os sistemas protecionais aplicáveis ao caso e, também, dentro das boas práticas de armazenagem, exigiu elevado nível de controle técnico (garantia da qualidade);

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

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

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

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

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

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

d.9) apesar disso, esta solução exigiria, no presente momento, a anulação do Pregão 42/2017 e o retorno à fase de planejamento, situação não desejável. A uma porque atrasaria

sobremaneira a contratação. Segundo o MS, dos oito galpões que atualmente possui, dois encontram-se contratados emergencialmente, por mais de uma vez, até 18/4/2018 e até 23/6/2018 (peça 15, p. 4). A duas porque uma nova licitação elevaria o valor da contratação a um patamar superior, já que haveria nova concorrência e a incorporação do item 'seguro', em condições a serem definidas pelo MS;

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

d.11) como não consta dos autos a forma como o MS tem tratado estas questões nos contratos até então firmados, ou seja, não se sabe se o seguro foi exigido ou se, mesmo não exigido pelo contratante, as contratadas, nos casos concretos, contratam seguro por conta própria e, nesse caso, qual seria o tipo e a abrangência de cobertura, o MS foi ouvido a respeito e informou que 'atualmente a não exigência de seguros é a regra geral (vide item 9 desta instrução) nos contratos assinados entre o MS e os fornecedores para os serviços de armazenagem dos ICS, sendo que o único CD que possui um prêmio estabelecido em contrato no caso de sinistro prevê um ressarcimento ínfimo quando comparado ao valor total em estoque';

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

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

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

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

'1 - Minimizar os **riscos** inerentes à armazenagem:

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

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

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

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

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

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

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

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

g.1) o MS afirma, inicialmente (peça 15, p. 4), que a entrada de 2,4 mil toneladas de mercadorias não havia sido considerada no relatório do Ipea. Afirma, ainda, que as possíveis diferenças apontadas não invalidam as conclusões do estudo e do próprio objetivo da contratação; que esse quantitativo serve apenas como indicação da escala da operação a ser contratada, não representando o volume firme a ser contratado; que, quanto maior o custo fixo de operação de um CD, mais favorável a opção de se operar com apenas um; que, conforme estudo, esses custos seriam baixos em comparação aos custos de transporte, o que favorece a opção desejada;

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

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

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

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

Centro(s) de Distribuição, verificou-se que os custos de transporte com o CD no RJ são superiores aos em SP (peça 5, p. 4, do TC 000.680/2018-4);

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

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

g.7) resumidamente, as divergências, segundo o MS, decorrem do fato de que as tabelas referentes à distribuição geral – transportes terrestre e aéreo – constantes do TR (peça 4, pp. 208/9) levam em consideração o transporte de mercadoria **inbound** (entrada de mercadoria nos CDs) e o remanejamento entre os centros dentro do próprio estado. De fato, o Rio de Janeiro conta com quatro galpões e o registro do transporte até esses destinos não pode ser considerado para mapeamento da cidade com maior distribuição final. Portanto, consideram-se justificadas as questões;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

k.1) o ministério defende (peça 15, p. 4) que as exigências se enquadram no limite expresso no art. 30 da Lei 8.666/1993. O órgão afirma ter exigido a apresentação dos atestados de

capacidade técnica nos moldes legais, enquanto os demais documentos seriam exigidos por ocasião da execução dos serviços. A exigência de documentação de terceiros será necessária, segundo alega, uma vez que há possibilidade de subcontratação de serviços que exijam tais autorizações, sendo estas obrigatórias a esses subcontratados;

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

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

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

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

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

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

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

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

m.3) o valor por quilograma apresenta a sistemática do cálculo do valor em função exclusivamente do peso da carga, e não da distância percorrida. Todavia, o parâmetro do custo por quilograma varia de acordo com as unidades da federação - UF de origem e de destino dos transportes dos ICS. Exemplificando: uma carga de origem em São Paulo e destino em Alagoas

possuiria o mesmo valor por quilograma, independente da época do transporte. Todavia, tal valor seria distinto do transporte para a origem São Paulo e destino em Mato Grosso;

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

m.11) de fato, a Selog simulou a proposta apresentada pela Voetur com o índice relativo à origem São Paulo. Assim, o valor do campo 'Modal Aéreo' na aba 'Critério de Julgamento' passou de R\$ 3,75 para R\$ 6,30, e o valor global inicial da proposta foi alterado de R\$ 97.000.000,01 (peça 6, p. 1, do TC 011.136/2018-9) para R\$ 114.895.104,48 (peça 9, p. 1, do TC 011.136/2018-9). Ressalva-se que: a simulação está maximizada, uma vez ter considerado que as origens do transporte aéreo sairiam todas de São Paulo, o que não ocorrerá na prática; e aspectos relativos aos custos com transporte rodoviário não foram levados em conta, pois seu impacto será menor, considerando

que o índice atribuído ao transporte rodoviário com origem no Distrito Federal foi de 0,97, contra 0,87 do índice nacional (peça 46, pp. 2 e 14), enquanto que os índices relativos às origens São Paulo e Rio de Janeiro possuem valores idênticos ao valor nacional (peça 46, pp. 11/2 e 14);

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

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

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

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

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

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

<sup>2</sup> *Não inclui taxas de serviços*

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

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

m.16) *a decisão do pregoeiro (peça 45, p. 8) informa que a ‘Obs. 4’ teria como intuito limitar os valores das licitantes àqueles constantes do Anexo III; que seria ilógico exigir, no Anexo IV, que a proponente limitasse os valores de origem em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília ao referente ao índice nacional; que a origem de tal regra seria o fato de o valor cotado nacionalmente para o transporte rodoviário (5,17) ser superior ao cotado para a origem Brasília (5,31), assim o MS*

entendeu por bem inserir essa restrição; que se manifestara anteriormente – por meio de documentos presentes ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) – no sentido da aplicação do texto citado aos valores presentes ao Anexo III do edital do PE 42/2017;

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

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

m.19) por outro lado, a presença do texto ‘Obs. 4’ nas abas ‘Transporte Aéreo’, ‘Transporte Rodov’ e ‘Critério de Julgamento’ do Anexo IV poderia induzir os licitantes a definirem os índices de valores para as origens São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro – tanto para transportes aéreos quanto para transporte rodoviário – como iguais ou inferiores aos índices nacionais, o que impactaria diretamente suas propostas;

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

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

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

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

m.22) a Selog entende que não se vislumbrou impacto direto da presença do texto da ‘Obs. 4’ no Anexo IV ao edital do PE 42/2017 nas propostas das licitantes, pois a primeira colocada não foi desclassificada por impropriedades em sua planilha, mas, sim, em requisitos de habilitação (financeira e técnica); e as demais classificadas não apresentaram suas planilhas, tendo em vista que a convocação parou na segunda classificada (Voetur). Além disso, o tarifário cobrado pelas companhias aéreas transportadoras apresenta valores maiores para as origens de maior demanda.

Caso as contratadas fossem obrigadas a diminuir seus valores a um índice médio nacional (inferior ao tarifário de São Paulo), tal restrição seria irreal, pois acarretaria prejuízos à eventual contratada;

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

n) ainda sobre a possibilidade de distorções na classificação das propostas das licitantes pelo fato de ser possível o entendimento, presente ao texto 'Obs. 4' das abas 'Critério de Julgamento', 'Transporte Aéreo' e 'Transporte Rodov' do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do PE 42/2017, de que os valores com as origens São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília não poderiam ser superiores aos índices final rodoviário e final aéreo, impactando diretamente as propostas das licitantes, reitera-se que não foram detectados indícios concretos de que a presença do texto da 'Obs. 4' na aba 'Critério de Julgamento' constante do Anexo IV (Módulo para Precificação e Participação - CD(s)-SP) ao edital do PE 42/2017 tenha causado prejuízo às licitantes do certame em análise. Todavia, que, ao menos em tese, o supracitado texto poderia confundir as interessadas em participarem do certame, motivo pelo qual se propôs dar ciência da existência da 'Obs. 4' em local indevido, conforme item 14.5 da instrução à peça 70;

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

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

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

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

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

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

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

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

*o.5) entretanto, o valor de R\$ 119.473.949,27 adotou como premissa que os movimentos entre São Paulo e outros estados com os quais tem divisa seriam feitos pelo modal aéreo (a exemplo do Rio de Janeiro, vide peça 47, pp. 47/64), enquanto, na prática, provavelmente o transporte será rodoviário, que, em tese, é mais econômico. Uma das justificativas, inclusive, para a escolha de São Paulo como centro de armazenagem e de distribuição dos ICS foi o aproveitamento da malha rodoviária desse Estado;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

p.5) todavia, com o intuito de mitigar os **riscos** advindos de algum fato que implique perdas e deteriorações dos ICS, e levando em conta a materialidade e a relevância do objeto da presente representação, propõe-se determinar ao MS que estude a possibilidade e os custos de contratar um seguro possibilitando a indenização, ainda que parcial, dos ICS armazenados;

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

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

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

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

q.4) ocorre que:

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

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

se esse valor médio para a carga prevista de 7.000.000 kg, calcula-se um custo estimado, somente com frete, de R\$ 52.360.000,00;

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

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

q.4.5) quanto ao seguro, na simulação apresentada pelo MS, observa-se que ele foi calculado como sendo a multiplicação do valor da carga transportada por 0,33%. O valor total da carga transportada (coluna 'Valor da Carga') foi de R\$ 4.236.244.619,55 (peça 47, pp. 1/183). Dividindo-se este valor pelo total transportado, obtém-se R\$ 1.252,78 por quilo. Com o valor médio por quilo, multiplica-se pela estimativa de 7.000.000 de quilogramas a serem transportados pelo modal aéreo, o que resulta em R\$ 8.769.460.000,00. A partir do valor recém calculado, infere-se que as despesas com seguro aproximar-se-iam de R\$ 28.939.218,00 (0,33% de R\$ 8.769.460.000,00);

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

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

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

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

potencial de até R\$ 373.639.632,60 ao longo dos sessenta meses de execução do contrato (peça 65, pp. 46/7);

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

r.3) a solicitação de abertura do processo de acompanhamento é justificada pelo fato de os índices referentes aos modais de transporte aéreo e rodoviário serem, na prática, integrantes do critério de julgamento da proposta (conforme argumentação da própria Voetur), e não refletirem necessariamente os custos com deslocamento a serem ocorridos durante a execução contratual, além da possibilidade de que a execução contratual extrapole o limite legal de 25%, consoante disposto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, permitido para acréscimos em contratos administrativos;

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

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

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

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

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

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

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

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

*t.2) a Voetur destaca a análise do Ipea, o qual propôs a centralização das operações no Estado de São Paulo (peça 2, pp. 47/53), uma vez que ‘aproximadamente 40% (quarenta por cento) dos medicamentos a serem distribuídos possuem como destino o Estado de São Paulo’ (peça 59, p. 5). Alega que definiu seus preços para o transporte aéreo a partir do tarifário disponibilizado pela sociedade empresária Latam Cargo - Latam, pois essa é a empresa de transporte aéreo com maior capilaridade (peça 59, p. 5), e conclui que quem dita as regras de mercado para o modal aéreo não é o agente de carga, mas, sim, as empresas aéreas, a exemplo da própria Latam (peça 59, p. 6). A Voetur também alega que sua proposta apresenta ‘expressiva economia ao erário, tanto comparado aos preços estimados pelo Ministério da Saúde quanto aos preços praticados pela Companhia Aérea’, e apresenta tabelas comparativas contendo os preços máximos admissíveis pelo edital, os propostos pela Voetur e os cobrados pela Latam (peça 59, pp. 6/11). Além disso, argumenta que o TCU se deteve na análise somente do transporte pelo modal aéreo, embora o objeto abranja o ‘complexo serviço de armazenagem’ (peça 59, p. 11), e que o item transporte aéreo representaria somente 36,36% de toda a carga a ser transportada, bem como a modalidade de transporte, se aéreo ou rodoviário, será definida a cada Requisição do Transporte da Carga pelo MS (peça 59, p. 12, c/c peça 19, p. 38). Adicionalmente, garante que sua proposta se encontra dentro do preço de mercado e que refletirá o real desembolso a ser realizado pelo ministério, além de afirmar que, se fizesse ‘jogo de planilha’, o faria por meio do item armazenagem, uma vez que esse item prevê pagamentos mensais, independentemente da demanda (peça 59, p. 12);*

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

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

**Tabela 1- Preços com destino em Guarulhos**

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

**Tabela 2- Preços com origem em Guarulhos**

Destino (UF –	Intervalo de Peso (kg)
---------------	------------------------

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

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

u) quanto à não correspondência dos índices acima aos custos efetivos do transporte com o modal aéreo (e, por analogia, ao modal rodoviário), na prática, o uso dos índices finais aéreo e rodoviário não garante que a proposta de menor preço na sessão pública seja aquela que de fato resultaria no menor valor incorrido pelo MS. Todavia, devido à possibilidade da economicidade em comparação aos contratos atuais em vigor e aos demais ganhos operacionais, propõe-se a continuidade do PE 42/2017 e o estudo, no processo de acompanhamento já mencionado, da metodologia utilizada pelo MS para o julgamento das propostas.

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

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

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

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

### III

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

É o relatório.

## VOTO

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

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

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

## II

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

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

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

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

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

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

parcial, dos ICS armazenados;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

prestadoras de serviços contratadas, possui e/ou possuirá Centros de Distribuição;

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

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

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

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

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

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

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

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

### III

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

PE 42/2017.

7. Diante dos elementos constantes dos autos, a unidade técnica especializada propõe, em síntese:
  - 7.1. Conhecer a presente representação para no mérito considerá-la parcialmente procedente;
  - 7.2. Indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo Representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
  - 7.3. Dar ciência ao Ministério da Saúde sobre as duas impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 42/2017, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes;
  - 7.4. Autorizar, desde já, que a Selog autue processo de acompanhamento a fim de fiscalizar os seguintes tópicos: a ocorrência de economicidade e de ganhos de eficiência administrativa na execução de eventual contrato assinado em decorrência do Pregão Eletrônico 42/2017, em relação à atual forma de contratação do mesmo objeto; e a metodologia adotada pelo Ministério de Saúde, quanto à definição dos índices “Final Aéreo” e “Final Rodoviário” como critérios para o julgamento do preço das propostas das licitantes;
  - 7.5. Encaminhar cópia da instrução da unidade técnica e da deliberação que vier a ser adotada ao Ministério da Saúde, à sociedade empresária Voetur Cargas e Encomendas Ltda. e às Representantes deste processo (Associação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Pernambuco) e dos apensos (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Maya Consultoria Ambiental Ltda. – ME, Rabibe Mendes Sabino e Milton César Ferreira Rangel); e
  - 7.6. Apensar, definitivamente, estes autos ao processo de acompanhamento que vier a ser autuado conforme subitem 7.4 acima.
8. Ao pronunciar sobre os presentes autos, em atenção à oitiva por mim requerida, o *Parquet* Especializado acompanhou, na íntegra, as conclusões da Selog e ao manifestar-se de acordo com a proposição dessa unidade técnica sugeriu, em acréscimo, que seja determinado ao Ministério da Saúde, com o intuito de mitigar os **riscos** advindos de algum fato que implique perdas e deteriorações dos ICS, e levando em conta a materialidade e a relevância do objeto da presente representação, que estude e apresente as conclusões, em prazo a ser fixado pelo TCU, acerca da possibilidade e dos custos de contratar um seguro tendente à indenização, ainda que parcial, dos ICS armazenados.

#### IV

9. No mérito, manifesto integral concordância com o posicionamento da unidade técnica especializada, acrescida da sugestão do Ministério Público junto ao TCU, adotando como minhas razões de decidir as análises, conclusões e proposições constantes da instrução da Selog e do Parecer do MP/TCU, reproduzidos no relatório precedente, sem prejuízo de algumas considerações pontuais.
10. As análises efetuadas pela Selog e pelo MP/TCU são suficientes para alicerçar a adoção das medidas propostas.
11. A farta documentação constante dos autos, os inúmeros esclarecimentos trazidos ao processo e as minuciosas análises a cargo da Selog e do *Parquet* junto ao TCU evidenciam que a representação deve ser considerada improcedente no tocante à considerável parte das ocorrências apontadas pelos representantes.
12. No tocante ao alegado não parcelamento do objeto licitado (armazenagem, gestão e distribuição de Insumos Críticos de Saúde - ICS), em descumprimento à Súmula-TCU 247, verifico que consta do termo de referência (Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017) ampla justificativa técnica para tal medida (peça 4, p. 50-54 e 57-59), destacando-se: (i) maior acurácia e disponibilidade das informações, possibilitando rastreamento do estoque e do transporte dos ICS, além de possibilitar extração de informações gerenciais; e (ii) maior eficiência no controle das operações em relação à contratação de mais de uma empresa. Por pertinência, transcrevo trechos do referido termo

de referência que justificam adequadamente o não parcelamento do objeto contratado, *in verbis*:

*“2. DA JUSTIFICATIVA:*

*2.1 DO SERVIÇO E SEU OBJETIVO: (...)*

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

*(...)*

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

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

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

*2.2 Viabilidade - Art 3º IN 02/2008*

*2.2.1 Viabilidade Operacional*

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

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

*Assim, optou-se por esse modelo de operação, onde o serviço de Armazenagem*

e Distribuição integrados possibilitará:

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

#### 2.2.2 Viabilidade Econômica

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

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

(...)

#### 2.2.3 Viabilidade Administrativa

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

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

### 3. MOTIVAÇÃO DA CONTRATAÇÃO: (...)

#### 3.1 BENEFÍCIOS DIRETOS E INDIRETOS QUE RESULTARÃO DA CONTRATAÇÃO:

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

- (i) Reduzir o custo total da cadeia de suprimentos de ICS, contemplando os custos de transporte de suprimento (do fornecedor para os armazéns do Ministério da Saúde), custos de armazenagem, custos de transporte de transferência (entre armazéns) e custos de distribuição para as unidades de

*saúde estaduais e municipais, quando aplicável;*

- (ii) Dotar o Ministério da Saúde de melhores ferramentas de planejamento, controle e gestão;*
- (iii) Proporcionar maior economia com a redução de desperdícios, de retrabalho e dos **riscos** de Administração;*
- (iv) Gerar maior economicidade promovendo a gestão otimizada e racional dos estoques, possibilitando a compra inteligente de ICS - Insumos Críticos de Saúde;*
- (v) Possibilitar condições adequadas de acondicionamento, armazenagem, movimentação e distribuição de produtos contando com infraestrutura física e tecnológica que atenda a todas as normativas da ANVISA;*
- (vi) Conferir maior sinergia e eficiência logística, conjugando a mão de obra, os sistemas, infraestrutura, e frotas;*
- (vii) Estabelecer controle e rastreamento dos ICS - Insumos Críticos de Saúde;*
- (viii) Maior acuracidade das informações e dados estatísticos;*
- (ix) Utilizar indicadores de desempenho para avaliar a operação e definir métricas para aderência dos fluxos de processo;*
- (x) Conferir Infraestrutura adequada à necessidade dos ICS - Insumos Críticos de Saúde e demais produtos em temperatura ambiente e controlada;*
- (xi) Utilização de Mão de obra de custo reduzido não-exclusiva e frota qualificada e em quantidade suficiente;*
- (xii) Acesso à tecnologia de gestão integrada de toda a operação logística.*

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

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

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

15. Conforme bem destacado pelo MP/TCU, tal acompanhamento deverá aferir se haverá os alegados ganhos financeiros estimados pelo MS – economia potencial de até R\$ 373.639.632,60 ao longo dos sessenta meses de execução do Contrato 59/2018, em relação ao modelo anteriormente utilizado. Ademais, o próprio valor da contratação poderá ser aferido, pois o fato de a proposta da licitante vencedora (R\$ 97.000.000,01) estar abaixo do orçamento realizado pelo MS (R\$ 246.531.097,88) não significa necessariamente ser um bom preço, levando-se em conta as sérias

restrições encontradas pelo MS para essa pesquisa, uma vez que somente foi possível buscar cotações de potenciais fornecedores, considerando a magnitude e a especificidade do objeto, o que impediu a busca por preços obtidos pela Administração Pública em outras contratações.

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

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

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

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

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

de 60 dias para que o MS o encaminhe ao Tribunal, cujo exame será realizado no âmbito do processo de acompanhamento que será autuado pela Selog.

## V

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

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

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

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

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

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

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

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2234/2019 – TCU – Plenário

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

## 9. Acórdão:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Ata nº 36/2019 – Plenário.

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

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

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Relator

Fui presente:

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