
DIRETORIA DE INTEGRIDADE

Coordenação Geral de Controle Interno

Insumos Críticos em Saúde - ICS

ACÓRDÃO Nº. 2234/2019-TCU/Plenário

TC Nº. 000.525/2018-9

DATA:

TEMA: INSUMOS CRÍTICOS EM SAÚDE (ICS)

SUMÁRIO: *Apreciação da representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Associação das Empresas de Transporte de Cargas e Logística de Pernambuco (ASSEMTRA) contra o Pregão Eletrônico 42/2017, sobre 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.*

VOLUME DE RECURSOS ENVOLVIDOS: Estimado em **R\$ 246.531.097,88** (Duzentos e quarenta e seis milhões, quinhentos e trinta e um, noventa e sete reais e oitenta e oito centavos).

SEI Nº. 25000.012806/2018-17

ACÓRDÃO OU TC RELACIONADO:

- Acórdão 0334/2018-TCU-Plenário TC 002.291/2018-5
 - Acórdão 2920/2018-TCU-2ª Câmara TC 011.136/2018-9
-

Página do Acórdão	CITAÇÕES DO TERMO “RISCO” NAS PÁGINAS DO ACÓRDÃO 2234/2019-TCU-PLENÁRIO – TC 000.525/2018-9
02	(…) c) risco na centralização das operações em um único operador logístico em São Paulo; (pg.2)
03	(…) 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,(…);
05	(…) 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.
05	(…) Considerando-se o risco de existência de ‘jogo de planilha’ e o fato de a maior parte dos transportes (…)
10	(…) 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 (…)
15	(…) com o intuito de mitigar os riscos advindos de algum fato que implique perdas e deteriorações dos Insumos Críticos de Saúde (ICS),
17	(…) 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;
18	(…) 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;
19	(…) 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;
21	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,
22	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)
22	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

Página do Acórdão	CITAÇÕES DO TERMO “RISCO” NAS PÁGINAS DO ACÓRDÃO 2234/2019-TCU-PLENÁRIO – TC 000.525/2018-9
	regiões de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília,
25	(...) 1. Análise de todos os valores, onde verificou-se que a adoção do menor valor por item acarretaria possível inexecutabilidade, pondo em risco a execução dos serviços aqui contratados, sendo tais valores desconsiderados;
26	(...) que siga o previsto nos itens 7.11, 10, 11, 14 e 21, todos do Termo de Referência, os quais visam a minimizar os riscos para a Administração Pública na presente contratação, além de atender aos requisitos legais e estruturais;
27	<p>(...)</p> <p>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;</p> <p>(...)</p> <p>e) relativamente ao <u>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:</u></p> <p>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;</p> <p>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):</p> <ul style="list-style-type: none"> ‘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:’ <p>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</p>

Página do Acórdão	CITAÇÕES DO TERMO “RISCO” NAS PÁGINAS DO ACÓRDÃO 2234/2019-TCU-PLENÁRIO – TC 000.525/2018-9
	<p>de distribuição em São Paulo foi a que apresentou menor custo global (peça 2, p. 53);</p> <p>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:</p>
28	<p>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 lpea e dados constantes do edital para fundamentar a solução dos armazéns em São Paulo (peça 31):</p>
29	<p>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:</p> <p>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;</p> <p>h.2) considera-se justificada a questão. Os remanejamentos não serão mais necessários com um único Centro de Distribuição;</p> <p>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:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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:</p>
31	<p>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;</p>
36	<p>(...) 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>

Página do Acórdão	CITAÇÕES DO TERMO “RISCO” NAS PÁGINAS DO ACÓRDÃO 2234/2019-TCU-PLENÁRIO – TC 000.525/2018-9
	(...) 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;
37	(...) 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:
38	(...) 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:
40	(...) 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, <u>em prazo a ser fixado pelo TCU</u> , 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’).
41	(...) 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 (...)
42	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: <ul style="list-style-type: none"> 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

Página do Acórdão	CITAÇÕES DO TERMO “RISCO” NAS PÁGINAS DO ACÓRDÃO 2234/2019-TCU-PLENÁRIO – TC 000.525/2018-9
	<p>apresentadas pelo MS (peça 31, p. 5-6);</p> <p>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);</p> <p>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</p> <p>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);”.</p> <p>(...) 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;</p>
43	<p>(...) 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;</p>
44	<p>(...) 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.</p>
46	<p>(...) 1- Minimizar os riscos inerentes à armazenagem;</p> <p>(...) 2- Maior economia com a redução dos desperdícios, do retrabalho e dos riscos da Administração;</p>
47	<p>(...) (iii) Proporcionar maior economia com a redução de desperdícios, de retrabalho e dos riscos de Administração;</p> <p>(...) 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.</p>
48	<p>emissão de relatórios gerenciais; informações online para que o MS tenha acesso às funcionalidades e possa tomar decisões com segurança; racionalização dos</p>

Página do Acórdão	CITAÇÕES DO TERMO “RISCO” NAS PÁGINAS DO ACÓRDÃO 2234/2019-TCU-PLENÁRIO – TC 000.525/2018-9
	<p>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, (...)</p> <p>(...) 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 (...)</p>
49	<p>(...) 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.</p>