

## GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 025.828/2021-5

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Ministério da Saúde

Responsáveis: Alex Lial Marinho (051.576.527-98); Roberto Ferreira Dias (086.758.087-98) e VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG.

Interessada: Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

Representação legal:

Caio Chaves Morau (357.111/OAB-SP), representando Alessandro Vieira;

André Jansen do Nascimento (51.119/OAB-DF), representando Alex Lial Marinho;

Marcelo Sedlmayer Jorge (25.447/OAB-DF) e Luiz Carlos Santos Junior (57.438/OAB-DF), representando Roberto Ferreira Dias;

Thiago Luis Santos Sombra (22.631/OAB-DF) e Eduardo Costa Guerra (66.929/OAB-DF), representando VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATO. PRESTAÇÃO, TRANSPORTE E ARMAZENAGEM DE INSUMOS CRÍTICOS DE SAÚDE (ICS). POSSÍVEL IRREGULARIDADE NA REALIZAÇÃO DE TERMO ADITIVO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. ANULAÇÃO DO TERMO ADITIVO. DETERMINAÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

## RELATÓRIO

Trata-se de representação efetuada pelos Excelentíssimos Senadores da República Eliziane Gama (Cidadania – MA) e Alessandro Vieira (Cidadania – SE), dando conta de possíveis irregularidades na formalização do segundo termo aditivo ao Contrato 59/2018, firmado entre o Ministério da Saúde (MS) e a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que, a partir de 9/11/2018, alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG (peça 20, p. 1-11).

2. O contrato, com vigência de 60 meses, tem por objeto a prestação de *“serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) do Ministério, incluindo as atividades de Modernização Administrativa e Operação das Cadeias de Armazenamento e Distribuição desses insumos, sendo os serviços contratados sob demanda, e sem disponibilização de mão de obra exclusiva”* (grifou-se) (peça 9, p. 1).

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

*“uma operação de logística integrada é realizada pela integração de três operações fundamentais da logística: armazenagem, transporte e distribuição. Neste sentido, tanto os serviços de*

*armazenagem quanto os de transporte e de distribuição permitirá assim que o operador logístico vencedor do certame de fato integre todas as operações. resultando em ganhos de produtividade, eficiência e redução ~ de custos inseridos nas propostas” (grifou-se).*

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

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

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

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

Objeto da contratação:

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

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

8. Em 24/5/2021, mediante o segundo termo aditivo, houve a alteração da redação do subitem 7.14.8 do anexo I do termo de referência (TR) vinculado ao edital e ao contrato (peça 12, p. 42-43). A execução desse aditivo foi suspensa por medida cautelar adotada por essa Corte (Acórdão 2.178/2021-Plenário) e, posteriormente, em 28/9/2021, o Ministério da Saúde declarou a nulidade desse aditivo (peça 229, p. 2).

9. Em 17/12/2021, foi celebrado o terceiro termo aditivo ao Contrato 59/2018, tendo por objeto o acréscimo de 6,7% sobre o valor total do ajuste, que seria alocado no Item 1 – Transporte (peça 153).

10. O valor total atualizado do Contrato 59/2018 é de R\$ 1.014.615.488,37, conforme descrito no 5º Termo de Apostilamento, firmado em 27/6/2022:

| Item/Descrição   | Valor total atualizado |
|------------------|------------------------|
| 1. Transporte    | R\$ 844.161.739,83     |
| 2. Armazenamento | R\$ 170.453.748,54     |
| TOTAL            | R\$ 1.014.615.488,37   |

10. O primeiro conjunto de achados diz respeito à celebração do primeiro termo aditivo.

11. Por meio de despacho, proferido em 24/2/2022, foi determinada a realização de audiência do sr. Alex Lial Marinho, então Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, por ter aprovado a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020, em que foi proposto o aditamento para acréscimo em 25% do item 1 – Transporte do Contrato 59/2018 (o valor passaria de R\$ 355.000.000,05 para R\$ 443.750.000,06) (peças 11, p. 1-6, e 175).

12. As falhas atribuídas ao responsável são:

– ausência de motivação para o acréscimo realizado de R\$ 88.750.000,01, uma vez que se considerou haver, ao final de outubro de 2020, um saldo contratual de R\$ 67.484.909,14, quando o saldo realmente existente seria de R\$ 80.635.416,85;

– ausência de consideração da cláusula contratual de reajuste para fins de estimar o efetivo saldo e a necessidade de aditivo;

– não submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, havendo simples juntada aos autos de “Manifestação Jurídica Referencial”, datada de 23/12/2014;

– fatos anteriores à celebração do contrato – e já de conhecimento da Administração - (transferência de armazéns e campanha de imunização da influenza) foram indicados como justificativa; e

– demonstração da permanência de vantajosidade dos preços contratados baseada em uma única cotação de preços obtida junto a potencial fornecedor.

13. O segundo conjunto de achados diz respeito à execução contratual.

14. O Ministério da Saúde glosou o valor original de R\$ 420.842,97 referente a suposto fretamento de aeronave para transporte de uma usina de oxigênio para a cidade de Manaus/AM, em vista da cobrança a maior de valores de frete (peça 155, p. 2, 149 e 150).

15. Também foi aplicada glosa no valor de R\$ 1.713.991,69, em razão de pagamentos a maior referentes a fretamento de aeronaves para a distribuição das vacinas utilizadas no combate à covid-19 (por exemplo, ausência de informação dos volumes transportados e cobranças de taxas em desacordo com o instrumento contratual) (peça 157).

16. Quanto a esses fatos, foi determinada a audiência do sr. Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde, em razão da seguinte conduta (peça 175):

*“autorização irregular de fretamento de aeronaves, em vista de não haver previsão no Contrato 59/2018 para execução desse tipo de despesa, que teria sido autorizada em caráter informal pelo então diretor do Departamento de Logística em Saúde, caracterizando a existência de contrato verbal, prática vedada por lei, além da ausência documental de que o alegado fretamento de aeronaves tenha ocorrido de fato.”*

17. Um terceiro conjunto de achados diz respeito ao segundo termo aditivo, que tratou do serviço de manipulação de itens (**picking**).

18. Havia a seguinte previsão no termo de referência (peça 10, p. 83):

**“7.14.8 MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO**

*A CONTRATADA deverá disponibilizar equipe para realizar a manipulação dos itens solicitados em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição. A quantidade de manipulações será medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido”* (grifou-se).

19. O serviço também estava previsto no seguinte subitem da planilha de formação de preços:

|  | 2   | SERVIÇOS TÉCNICOS DE ARMAZENAGEM E GESTÃO DO CENTRO DE DISTRIBUIÇÃO | Unidad e de medida | Quantidade estimada | R\$/unidade | R\$        | R\$          |
|--|-----|---------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------|-------------|------------|--------------|
|  | 2.7 | MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA                                            | Item               | 600.000             | 6,43        | 321.500,00 | 3.858.000,00 |

|  |  |                       |  |  |  |  |  |
|--|--|-----------------------|--|--|--|--|--|
|  |  | ATENDIMENTO (PICKING) |  |  |  |  |  |
|--|--|-----------------------|--|--|--|--|--|

20. O termo de referência assim descreve esse serviço (peças 10, p. 167, e 88):

a) encaminhamento pelo Ministério da Saúde de nota de fornecimento, contendo número do pedido, dados dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) (código, descrição e lote) e quantitativos;

b) geração de etiquetas de separação por ICS, sendo uma etiqueta para cada lote;

c) separação física dos ICS, com confirmação de retirada no local por meio de coletor de código de barras;

d) movimentação dos paletes até área específica, a qual deverá ter segregação por pedido, por meio de fita zebra ou outro similar.

21. Por meio da Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, os fiscais do contrato, com o acordo da Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, informaram que a apuração para o pagamento prevista contratualmente seria por insumo unitário manipulado, em que pesem os valores excessivos a serem fixados para os serviços em questão (peça 12, p. 17-19).

22. Como os valores decorrentes desse entendimento se revelaram desproporcionais, o Ministério da Saúde e a contratada iniciaram negociações para se utilizar uma métrica adequada que garantisse o equilíbrio econômico-financeiro da avença.

23. O Ministério da Saúde cogitou a utilização de uma segunda métrica denominada **Stock Keeping Unit (SKU)**, medição por produto catalogado a cada pedido expedido. Por essa metodologia, no período de novembro/2018 a janeiro/2021, teria havido a movimentação de 162.421 itens, no valor de R\$ 1.044.367,03.

24. A respeito, a contratada alegou que a apuração na modalidade **SKU** mostrar-se-ia inviável, pois não representaria o real quantitativo de manipulações de itens realizadas em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição (peça 93, p. 18).

25. A empresa, então, propôs que fosse utilizado “volume de transporte” como métrica.

26. Comparando-se as três metodologias, temos o seguinte quadro para o período de novembro/2018 a janeiro/2021 (peça 12, p. 14):

|             | SKU          | Volume de Transporte | Unidade de produto | Previsão de gastos no contrato para esse serviço (27 meses) |
|-------------|--------------|----------------------|--------------------|-------------------------------------------------------------|
| Quantidade  | 162.421      | 2.952.270            | 8.978.112          | 1.350.000,00                                                |
| Valor (R\$) | 1.044.367,03 | 18.983.096,10        | 57.729.257,58      | 8.680.500,00                                                |

27. Os fiscais do contrato e a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde concluíram que:

*“se fossemos pagar pelo método previsto no contrato (WMS), o valor total devido à empresa atualizado até 01/01/2021 é de R\$ 57.729.257,58 (cinquenta e sete milhões, setecentos e vinte e nove mil duzentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e oito centavos), enquanto pelo método proposto pela Administração, o valor vai para R\$ 1.044.367,03 (um milhão, quarenta e quatro mil trezentos e sessenta e sete reais e três centavos);*

*A contraproposta da contratada, por sua vez, representa um "meio-termo" entre esses dois métodos, correspondendo a R\$ 18.983.096,10 (dezoito milhões, novecentos e oitenta e três mil noventa e seis reais e dez*

centavos), calculado por volume expedido, tornando-se assim mais vantajosa ao erário, se comparado ao redigido no contrato.”(grifou-se) (Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, peça 12, p. 17-18).

28. Na sequência, em 20/5/2021, o segundo termo aditivo foi assinado, alterando a cláusula 7.14.8 do termo de referência, que passou a vigor nos seguintes termos:

*“7.14.8 MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO*

*A CONTRATADA deverá disponibilizar equipe para realizar a manipulação dos itens solicitados em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição. A quantidade de manipulações será medida pelo volume expedido.”* (grifou-se) (peça 36).

29. Mediante o Acórdão 2.178/2021-Plenário, foi expedida medida cautelar para que fossem suspensos os efeitos jurídicos do segundo termo aditivo ao Contrato 59/2018 e que não houvesse qualquer pagamento referente ao serviço “Manipulação de Item para Atendimento (picking)” (peça 36).

30. Assim constou do voto condutor desse acórdão:

*“em sendo constatada uma falha significativa no critério de medição, não cabe aos gestores negociar um “meio termo” com a contratada, sob pena de violação do princípio da licitação prévia. O contrato está vinculado ao procedimento licitatório e às condições lá fixadas. Em sendo estas impertinentes para a execução contratual, cabe anular o procedimento e não travar negociações ao arrepio da lei. 33.*

*Destaco que a unidade técnica fez a seguinte observação a respeito do segundo termo aditivo:*

*‘Neste ponto, caberia indagar de que forma seria possível considerar vantajosa para a Administração, sob qualquer aspecto, a aceitação de um “meio termo” que resultaria em alterações dos termos originais do contrato, com base, unicamente, na vontade de dar fim às glosas que vinham sendo efetuadas e atender a pleito apresentado pela contratada, sem a devida análise técnica capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, resultando em possibilidade de pagamento imediato de quase R\$ 19 milhões.’”* (grifou-se)

31. Na sequência dos fatos, em 30/9/2021, por iniciativa dos gestores do Ministério da Saúde, ocorreu a Declaração de Nulidade do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, firmado com a empresa VTC Operadora Logística Ltda., com fundamento no art. 59 da Lei 8.666/1993 (peça 73).

32. Foi então realizada a audiência dos seguintes responsáveis (peça 175):

a) sr. Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS) e signatário do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, firmado em 20/5/2021; e

b) sr. Alex Lial Marinho, então Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, por ter emitido despacho, em 14/4/2021, manifestando-se favoravelmente ao aditamento contratual.

33. Em essência, as falhas atribuídas a esses responsáveis em relação à celebração do segundo termo aditivo são:

– ausência de análise tecnicamente fundamentada para a alteração substancial das normas e condições originalmente estabelecidas no edital da licitação, dando causa à modificação ou à vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual;

– argumentação de que não haveria impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o

contrato, quando, somente de novembro/2018 a janeiro/2021, haveria um acréscimo de R\$ 18.000.000,00; e

– considerar aceitável a adoção de um “meio termo” entre a proposta da contratada e o entendimento de setores do Ministério, com base, unicamente, na vontade de dar fim às glosas que vinham sendo efetuadas e atender a pleito apresentado pela contratada.

34. Foi também realizada a oitiva da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG em relação aos segundo (fretamento de aeronaves sem cobertura contratual) e terceiro (celebração do segundo termo aditivo) conjuntos de irregularidades para fins de aplicação da pena de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.

35. Foram imputadas à empresa as seguintes ocorrências:

a) a alteração efetuada do item 7.14.8 do Termo de Referência com a celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, propiciaria à Voetur/VTCLLOG auferir vantagem pecuniária durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual;

b) indicativo de “jogo de planilha”, consistente no fato de que a VTCLLog apresentou proposta oferecendo descontos muito significativos em quase todos os serviços de armazenagem, exceto para o serviço de “*manipulação de item para atendimento (picking) – por item*”, que foi objeto do segundo termo aditivo e que daria à empresa o direito de receber adicionalmente cerca de R\$ 18 milhões;

c) alegação da contratada de que a modalidade de pagamento mediante SKU mostrar-se-ia inviável, pois não representaria o real quantitativo de manipulações de itens realizadas em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição;

d) proposta da contratada para que fosse utilizado o critério de “volume de transporte” como métrica, acarretando o mencionado aumento contratual da ordem de R\$ 18 milhões;

e) aprovação do segundo termo aditivo pelo sr. Roberto Ferreira Dias, ex-Diretor de Logística do Ministério da Saúde, com as seguintes características:

– ausência de análise tecnicamente fundamentada para a alteração substancial das normas e condições originalmente estabelecidas no edital da licitação, dando causa à modificação ou à vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual;

– argumentação de que não haveria impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato, quando, somente de novembro/2018 a janeiro/2021, haveria um acréscimo de R\$ 18.000.000,00; e

– considerar aceitável a adoção de um “meio termo” entre a proposta da contratada e o entendimento de setores do Ministério, com base, unicamente, na vontade de dar fim às glosas que vinham sendo efetuadas e atender a pleito apresentado pela contratada;

f) indícios de conluio entre a Voetur/VTCLLOG e um dos responsáveis pela aprovação do segundo termo aditivo:

- realização de saques expressivos em espécie das contas bancárias da VTCLLog [mais de R\$ 5.000.000,00 no período de 2018 a 2021], que aparentam artifício de burla para identificação do destino dos recursos, iniciados em 2018, justamente no ano que a empresa firmou o Contrato 59/2018 com o Ministério da Saúde, passando a ter exclusividade na prestação dos serviços de logística ao órgão; e

- pagamento, com recurso sacado em espécie do caixa da VTCLLog, de pelo menos um boleto

do Sr. Roberto Ferreira Dias, ex-Diretor de Logística do Ministério da Saúde, por supostos serviços prestados a ele pela Voetur Turismo, empresa que integra o mesmo grupo empresarial da VTCLog, indicando a possível existência de relações ilegítimas para a viabilização de vantagens indevidas entre a empresa e agentes públicos.

36. Dando seguimento ao feito, a unidade técnica assim se manifestou:

#### **“F. EXAME TÉCNICO**

##### F.1. Exame das audiências realizadas.

**Razões de justificativa apresentadas por Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), em resposta ao Ofício 7858/2022-TCU/Seproc, de 24/2/2022.**

##### **Objeto da audiência:**

**Item a)** celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 sem que restasse evidente haver justificativa para o acréscimo pretendido e a demonstração da vantajosidade dos preços contratados, agravada pelo fato de o gestor da unidade proponente do acréscimo, também responsável pela gestão e fiscalização do Contrato 59/2018, haver incorrido em falhas e possíveis irregularidades no acompanhamento da execução contratual que propiciaram a realização de pagamentos indevidos, em montantes expressivos, originados por cobranças abusivas de “taxa de redespacho” e “taxa de emergência” efetuadas pela contratada, desde o início da execução do contrato, e perdas decorrentes de avarias/excursão de temperatura durante o transporte não deduzidas dos pagamentos realizados, além de restar evidenciada a incapacidade de a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/SE/MS estabelecer com precisão o saldo contratual realmente existente.

**Contextualização:** Na condição de Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/SE/MS, o responsável aprovou a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), em que foi proposto o aditamento para acréscimo em 25% do item 1 – Transporte do Contrato 59/2018, cujo valor passaria de R\$ 355.000.000,05 para R\$ 443.750.000,06, elevando o valor do contrato em R\$ 88.750.000,01. No entanto, verificou-se em auditoria interna realizada pelo Ministério da Saúde que, à época da proposição do aditamento, já haviam sido realizados pagamentos indevidos de, pelo menos, R\$ 18,1 milhões, valor que pode ser maior, tendo em vista que a correção dos pagamentos já realizados ainda se encontra em apuração pela auditoria interna. A irregularidade é agravada pela não submissão da minuta do instrumento à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, havendo simples juntada aos autos do processo SEI 25000.033893/2017-57, de “Manifestação Jurídica Referencial”, datada de 23/12/2014, sem que fossem atendidos os requisitos indicados nos item “B” e item “C” do Parecer 3.555/2014/COGEAJUR/CONJUR-MS/CGU/AGU, havendo indicado como justificativas para o acréscimo pretendido fatos anteriores à celebração do contrato e já de conhecimento da Administração (transferência de armazéns e campanha de imunização da influenza) e por não haver demonstrado o alegado impacto decorrente da pandemia de COVID-19, uma vez que desconsiderou a atuação conjunta das Forças Armadas que, no âmbito da [Operação COVID-19](#), ativada em 20/3/2020, sob a coordenação do Ministério da Defesa, utilizaram recursos próprios no transporte e distribuição de insumos críticos de saúde em todo o território nacional, notadamente nas localidades de difícil acesso, o que, por óbvio, desincumbiu o Ministério da Saúde e a Voetur/VTCLOG de parte considerável dessas atribuições, omissão agravada pelo fato de, à época, o Ministério da Saúde já haver realizado pagamentos indevidos originados por cobranças abusivas efetuadas pela contratada desde o início da execução do contrato. Ademais, a “demonstração da permanência de vantajosidade dos preços contratados” baseou-se em uma única cotação de preços obtida junto a potencial fornecedor (**parágrafos 19 a 82 da instrução à peça 172**).

**Normas infringidas pela conduta:** art. 38, parágrafo único, art. 65, caput e § 1º, e art. 67, todos da Lei 8.666/1993 – artigos 2º e 50 da Lei 9.784/1999. Art. 4º, incisos II a X, XIII, XV a XVIII e XVI (numeração duplicada), parágrafo único, da [Portaria 78 GM, de 16 de janeiro de 2006](#).

##### Razões de justificativa do responsável (peça 227).

1. O responsável manifestou-se tempestivamente, por meio de advogados constituídos nos

autos, após haver requerido e obtido, por duas vezes, prorrogação de prazo para apresentação de suas razões de justificativa (peças 184-185, 214-215 e 223).

2. No que é pertinente ao ponto, o responsável afirma não haver participado da fase de planejamento da contratação, razão pela qual considera afastada a “responsabilidade por dimensionamento equivocado dos quantitativos” (p. 8).

3. Aduz haver aprovado a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6) com base nas informações prestadas pelos fiscais do contrato e considera que essas informações teriam sido “anuídas pela SELOG, quando da celebração do 3º Termo Aditivo, com ciência do Ministro relator, fundamentadas na Nota Técnica 23/2021 – CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 154, 1-5), que traziam os mesmos argumentos constante da Norma aprovada pelo Defendente” (idem).

4. Assinala que não detinha “competência para decidir sobre a celebração de contratos ou termos aditivos” (p. 9), tampouco para assinar tais instrumentos.

5. Entende que no processo de contratação pública, a responsabilidade é de natureza subjetiva, por força do princípio da culpabilidade, por isso o Defendente não pode ser responsabilizado pelo simples fato de ter participado da cadeia casual do processo, tendo que estar presente o dolo ou culpa grave, nos exatos termos do disposto no art. 28 da LINDB e do art. 5º da Lei 14.133/2021 (princípio da segregação de funções).

6. Estende considerações a respeito de sua carreira como Oficial do Exército, assinalando haver sido convidado pelo então Ministro da Saúde, General Eduardo Pazuello, para compor a equipe do Ministério da Saúde, no que foi denominado de “esforço de guerra” para o combate ao vírus da COVID-19, apesar de não haver “ocupado cargos de natureza civil anteriormente” (p. 10).

7. Afirma haver ocupado o cargo de Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, código DAS-101.4, do Departamento de Logística em Saúde no período entre 9/6/2020 e 8/6/2021, havendo sua exoneração ocorrida a pedido, “por razões de foro íntimo”, assinalando, porém, que “o tempo de cessão concedido pelo Comando do Exército, para cargo de natureza civil, se expirou na data de sua exoneração, não havendo a devida prorrogação” (p. 11).

8. Enfatiza haver deixado o cargo antes da exoneração do então diretor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), razão pela qual considera estar “dissociado dos fatos” o item 178 da instrução à peça 172 que, em seu entendimento, “esforça-se em vincular a referida exoneração do Defendente aos fatos apurados pela CPI da COVID-19, conduzida pelo Senado Federal. Destaque-se que o Sr. Alex Lial não foi convocado a depor na CPI” (p. 11, grifos no original).

9. Afirma que não tinha contato ou relação prévia com a contratada antes de assumir o cargo, limitando a realizar “comunicações e vínculos institucionais, inerentes ao cargo que desempenhava”, em vista do que “rechaça, veementemente, as alegações constantes da Instrução, de que os atos praticados visavam trazer qualquer vantagem ou benefício à VTCLOG” (p. 11).

10. O responsável “disponibiliza todos os seus sigilos protegidos pela Constituição Federal, a qualquer órgão estatal, que tenha a incumbência de apurar os fatos, em qualquer instância, como prova do seu comportamento honesto, probo e nos limites da lei” (p. 11, grifou-se).

11. Assinala que, apesar de o Decreto 9.795, de 17 de maio de 2019, haver aprovado a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde, ainda não houve atualização do Regimento Interno do MS, assim sendo, permanece válido, por semelhança, o texto da Portaria 1.419, de 8 de junho de 2017

na qual é prevista a Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos (CGAD), a qual o Defendente considerou para o exercício da função de Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG).

12. Transcreve o artigo 132 da referida Portaria 1.419/2017 para assinalar que (p. 13, grifos no original):

*Além das tarefas inerentes ao Coordenador, que tratava da rotina de trabalho logístico, **também havia o encargo de gestão do Contrato 59/2018**, bem como nas demandas relativas ao combate a Pandemia do COVID19.*

13. Afirma que, tão logo assumiu o cargo, procurou resolver as principais pendências relativas ao Contrato 59/2018, destacando as seguintes (p. 13):

- a. instrução de glosas pendentes de instrução;*
- b. levantamento das avarias, excursões de temperaturas e extravios, ocorridas desde o início da execução do contrato;*
- c. falta de acompanhamento orçamentário satisfatório;*
- d. necessidade de realização de inventário, que nunca havia sido realizado anteriormente;*
- e. pagamentos de prestação de serviços atrasados; e*
- f. reajustes não aplicados.*

14. Assinala haver sido sua a iniciativa de alterar a equipe de fiscais do Contrato 59/2018, de forma que a nova equipe fosse formada por “servidores que não viessem da própria Coordenação. Buscou-se profissionais com maior rendimento e, assim sendo, realizou processos seletivos, que ocorreram a nível nacional”, o que resultou na autuação, “por iniciativa do defendente”, do processo SEI 25000.130403/2020-65, “específico para Fiscalização do Contrato” (p. 14, grifos no original).

15. Afirma que realizava “reuniões quase que diárias” com os fiscais do Contrato 59/2018, “o que pode ser comprovada por mensagens trocadas em grupo do aplicativo Whatsapp” (p. 14).

16. Considera relevante destacar (p. 14, grifos no original):

*É fundamental pautar que os fiscais não agiam de forma descentralizada, e sim de forma sinérgica com o Coordenador, o que contrapõe e refuta ao afirmado no item 79 do Pronunciamento da Unidade do TCU:*

*Ademais, os atos de designação de fiscais não estabelecem as atribuições, métodos e procedimentos a serem observados pelos fiscais, tornando o exercício da atividade dependente da boa vontade e do entendimento individual de cada fiscal...*

17. Assinala haver sido realizado, “em plena pandemia”, o primeiro inventário no Centro de Distribuição Logístico em Guarulhos, “que resultou numa glosa no valor de R\$ 684.598,02 (seiscentos e oitenta e quatro mil quinhentos e noventa e oito reais e dois centavos) relativas a discrepâncias de estoques” (p. 14).

18. Afirma que os processos de glosa no Contrato 59/2018 resultaram no total de “R\$ 25.212.042,40”, o que, em seu entendimento, “torna inverossímil as alegações trazidas pela SELOG, de um suposto comportamento do Defendente de, intencionalmente, conceder vantagens e benefícios à Contratada, em conluio com a empresa” (p. 15).

19. Aponta que foram realizados: levantamento das avarias, excursões de temperaturas e extravios desde o início da execução do contrato; Auditoria dos pagamentos já realizados em

outras gestões; Auditoria nas taxas de redespacho e Auditoria nas taxas emergenciais.

20. Destaca que, **“além de ser o Gestor do Contrato 59/2018, considerado de alta complexidade”** (p. 15, grifou-se), atuou como “Coordenador-Logístico do MS “em plena Pandemia do COVID-19”, havendo coordenado, “diuturnamente, em conjunto com áreas demandantes de todos os rincões do País, por meio de despachos, reuniões, videoconferências nos mais diversos horários e dias o recebimento e entrega dos mais variados equipamentos dos Insumos Estratégicos para Saúde”, além de executar as demais tarefas consideradas ordinárias ou de rotina, ou seja, “simultaneamente, atuava tanto no combate ao COVID, bem como nas atividades normais da pasta inerentes à função, assim como na gestão do Contrato 59/2018” (p. 15).

21. Relaciona o que considera “algumas entregas logísticas relevantes”, que consistem em quantitativo declarado de vacinas, medicamentos para intubação orotraqueal e respiradores entregues, e na entrega de equipamentos, não quantificados, de ressonância magnética, monitores, concentradores de oxigênio e materiais de consumo (seringas, agulhas e EPI), além de haver atuado na **“Coordenação Logística de materiais no auxílio ao Estado do Amazonas, que se encontrava em Estado de Calamidade Pública, principalmente por falta de oxigênio”** e na “Coordenação para entrega de usinas de oxigênio em diferentes pontos do país” (p. 15-16, grifou-se).

22. Afirma que devam ser considerados, além dos “obstáculos e as dificuldades reais enfrentados pelo Defendente, em razão da coordenação da distribuição de insumos estratégicos, em razão da pandemia da COVID-19, somados às atribuições regimentais ordinárias”, outras dificuldades de similar importância, relacionadas a seguir: “complexidade e vultuosidade do objeto contratado”, o “ineditismo da contratação” e o fato de não haver participado do planejamento da contratação, a que atribui o surgimento de “dúvidas ao longo da operação, como, por exemplo, a questão do picking” (p. 16).

23. Em relação à “complexidade do objeto”, assinala que (p. 17):

...a tarefa de distribuir vacinas, que é um único insumo dentre centenas, para um país grande e diverso como o Brasil, foi vista como peça fundamental no combate ao coronavírus, por exigir uma logística do mais alto nível, requerendo, por exemplo, a armazenagem em baixíssimas temperaturas.

24. Considera que “não se pode avaliar os atos de gestão de um contrato tão complexo, com o rigorismo de um simples contrato de prestação de serviços” (idem), enfatizando que (p. 17, grifos no original):

Se a cada impasse na interpretação das cláusulas contratuais derivasse na suspensão ou na decisão de extinção do contrato, estaríamos diante de um problema maior: a solução de continuidade das atividades logísticas. E pior, **vidas estariam sendo colocadas em risco!** Em outros termos, na gestão do contrato 59/2018, não é exigível outra conduta a não ser decidir, com a máxima celeridade possível.

25. Afirma que, no Brasil, o “consequencialismo foi introduzido no ordenamento com a publicação da Lei 13.655/15, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb)”, que dispõe em seu art. 20 que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam **consideradas as consequências práticas da decisão**” (idem).

26. Assim, “propor a rescisão contratual e a realização de um novo procedimento licitatório, como posto na Instrução da Unidade Técnica, não é tarefa tão simples, como em outros contratos” (p. 17).

27. Destaca que teve que tomar decisões “em razão do planejamento, que não foi realizado por ele, notadamente, em relação ao aditivo que estabelecia alteração dos quantitativos, observando os limites legais do acréscimo máximo de 25%, subsidiado pelos fiscais de contrato” (p. 18).
28. Considera ser necessário, à luz do disposto pela Lei 13.655/2018, “a comprovação do ERRO GROSSEIRO na conduta culposa do gestor, pois sem isso, não se poderá falar de imputação de responsabilidade ao agente, com a consequente aplicação de sanções” (p. 18, grifos no original).
29. Afirma que, por se tratar de “alterações legislativas recentes, ainda não se formou jurisprudência ou precedentes nos tribunais superiores”, considerando, porém, que “a aplicação de tais dispositivos da LINDB encontra guarida em sólida jurisprudência do TCU” (p. 18).
- ...
30. Conclui que não possa ser responsabilizado “pelo simples fato de ter participado da cadeia casual do processo, tendo que estar presente o dolo ou culpa grave” (p. 21).
31. Afirma que o artigo 5º da “Lei 14.133/21 (nova Lei de Licitações e Contratos) inova ao trazer expressamente o princípio da segregação de funções e menção à aplicação da LINDB, nos processos de contratação” (idem), assinalando que “no âmbito da administração pública vige o princípio da segregação de funções, justamente, para evitar cumulação de funções administrativas que são caras à Administração, principalmente as atividades relacionadas a gestão de recursos públicos” (ibidem).
32. Conclui que (p. 21):  
Por essa razão, não é permitido que um determinado servidor de certo órgão público seja encarregado de definir o objeto a ser licitado, preencher a requisição, pesquisar (estimar) o preço de mercado, elaborar o edital de licitação, publicar o aviso de licitação, conduzir o certame, responder aos questionamentos e aos recursos impetrados (caso ocorram), publicar o resultado do julgamento, empenhar, liquidar (atestar) e receber o objeto licitado. No presente caso, de opinar tecnicamente, decidir sobre a celebração do termo aditivo e ordenar a despesa.
33. Considera que “devem ser analisadas as competências e a participação exata do Defendente, uma vez que, pelo princípio da segregação de função, os referidos atos não foram praticados pelo mesmo agente público” (p. 22).
34. Em relação ao 1º Termo Aditivo, enfatiza que (p. 24, grifos no original):  
A manutenção do primeiro termo aditivo e a posterior celebração do terceiro (peça 91, p. 52-53), que acresceu 6,70% ao item de transporte, pela nova gestão do DLOG/MS, em data posterior à exoneração do Defendente, já seriam suficientes para irrefutavelmente comprovar a necessidade e a devida fundamentação da aprovação da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020, afastando quaisquer irregularidades praticada pelo Defendente.
35. Conclui que “o acréscimo realizado no primeiro aditivo se demonstrou insuficiente para a atividade de transporte”, o que seria comprovado pela Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 153, p.1-5), assinada pelo atual diretor do DLOG, cinco meses após a exoneração do responsável.
36. Afirma que “a SELOG simplesmente ignorou todos os argumentos trazidos na Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 153, p.1-5) e no respectivo Parecer Jurídico da CONJUR/MS, não enfrentando o embasamento técnico-jurídico, que motivou a celebração do 3º Termo Aditivo”, havendo se limitado a afirmar (p. 25):

*A celebração do 3º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 constitui fato novo, cujo exame não está abrangido no presente ponto da oitiva. Considerando a necessidade de imprimir celeridade processual a esta Representação, classificada como de interesse do Congresso Nacional, e tendo em vista a possibilidade de autuação de apartado, na forma de Representação de iniciativa desta Selog, caso venham a ser vislumbrados indícios de irregularidades nos atos praticados, conclui-se, por ora, pelo simples registro da informação, cabendo dar prosseguimento à análise da manifestação do Ministério da Saúde a respeito da celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018.*

37. *Assinala, com vênias de estilo, que se uma nova Nota Técnica foi elaborada, após a exoneração do responsável, ratificando a Nota Técnica por ele aprovada e reconhecendo a necessidade de acréscimo do quantitativo, “a legalidade do aditivo exposto pela CONJUR/MS, a comprovação da vantajosidade econômica, os impactos da pandemia COVID-19 sobre o contrato”, não haveria necessidade de **“oitiva do Defendente sobre a adequabilidade do Primeiro Termo Aditivo”** (p. 25-26).*

38. *Transcreve excerto da referida Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 153, p.1-5), repisando que essa foi elaborada pela nova gestão do DLOG, em que destaca a seguinte conclusão: “**é vantajoso para a Administração Pública o acréscimo de 6,701030927% sobre o valor total do Contrato 59/2018, a ser utilizado no item 1 – Transporte...** a fiscalização do Contrato 59/2018 encaminha esta demanda para apreciação, **com a urgência que o caso requer**” (p. 26, grifos no original).*

39. *Considera que a utilização da expressão **“com a urgência que o caso requer”** pela nova gestão do DLOG demonstraria haver, de parte da Selog, “um viés equivocado de que os assuntos eram tratados em benefício da contratada, e não, visando o interesse público e para que não ocorresse solução de continuidade ou realização de despesas a descoberto” (p. 26).*

40. *Em relação ao 3º Termo Aditivo, aponta, ainda, que (p. 27):*

*Se realmente fosse verificada qualquer irregularidade nessas informações, a SELOG se pronunciaria e o próprio Ministro Relator concederia medida cautelar suspendendo os efeitos do Primeiro Termo Aditivo e não permitiria a assinatura do 3º Termo, medida que foi adotada em relação ao 2º Termo Aditivo.*

41. *No que se refere à ausência de motivação para o acréscimo realizado de R\$ 88.750.000,01, uma vez que se considerou haver, ao final de outubro de 2020, um saldo contratual de R\$ 67.484.909,14, quando o saldo realmente existente seria de R\$ 80.635.416,85, afirma que “o saldo do contrato não guarda relação com os quantitativos necessários à prestação de serviço” (p. 27), pois o que se pretendia “era o acréscimo de 25% dos **quantitativos**” (p. 27, grifos no original).*

42. *Considera que a Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 153, p.1-5) “demonstrou que os quantitativos, e por consequência, o saldo do contrato era insuficiente para a demanda do Ministério” (p. 28).*

43. *Com relação à ausência de consideração da cláusula contratual de reajuste para fins de estimar o efetivo saldo e a necessidade de aditivo, considera haver “um evidente equívoco entre a necessidade de aumento do quantitativo contratado com o saldo disponível do contrato”, pois o objeto do 1º Termo Aditivo era “acrescer os quantitativos em 25%, que obviamente repercutiria no valor final do contrato, como consequência”, assinalando, porém, que aplicar o reajuste consiste em **“acréscimo de valor, sem, contudo, acrescer quantitativo do item licitado”** (p. 28, grifos no original); assim, a efetivação do reajuste “não alteraria os quantitativos disponíveis a serem contratados, o que impediria a contratação do item transporte” (p. 28).*

44. *Conclui que (idem):*

*Logo, a lógica utilizada pela Unidade Técnica é totalmente equivocada, pois considerada [sic] que se aumentado o valor do saldo do contrato, devido ao reajuste, estaria se aumentando os quantitativos, o que evidentemente é um erro. O mesmo quantitativo permanece, sendo que o seu valor unitário passará a ter um valor maior, impactando no saldo do contrato.*

45. *No que se refere à não submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, havendo simples juntada aos autos de “Manifestação Jurídica Referencial”, datada de 23/12/2014, afirma que sua competência “se esgotava na emissão da Nota Técnica, não sendo de sua responsabilidade a instrução de todo o processo e a verificação final dos documentos para a elaboração do Termo Aditivo” (p. 29), sendo de responsabilidade de quem “recebe o processo totalmente instruído, verificar se todos os documentos necessários à celebração do termo aditivo estão presentes, quando submetido à sua assinatura” (idem).*

46. *Considera que não possa ser responsabilizado pelo “simples fato de ter participado da cadeia casual do processo, com a mera participação na fase inicial”, que consistiria na elaboração da Nota Técnica, “que tem um trâmite vertical e transversal até chegar a autoridade competente por verificação da regular instrução do processo e a assinatura do Termo Aditivo” (ibidem).*

47. *Afirma que não era de sua competência a “homologação da instrução processual e a conferência de documentos” (p. 29).*

48. *Aduz que, quando da elaboração do 3º Termo Aditivo, “o Parecer Jurídico elaborado pela CONJUR/MS atestou a legalidade do aditamento ao contrato, com todos [os] fundamentos semelhantes ao que ocorreu na celebração do 1º Termo Aditivo” (idem).*

49. *Com relação ao fato de haver indicado justificativas para o acréscimo de fatos anteriores à celebração do contrato e já de conhecimento da Administração (transferência de armazéns e campanha de imunização da influenza) e por não haver demonstrado o alegado impacto decorrente da pandemia Covid-19, afirma que (p. 30-31):*

*a) a transferência dos armazéns do Rio de Janeiro para São Paulo impactou o contrato em R\$ 16.845.883,53;*

*b) a atividade de transferência foi prevista, mas não foi quantificada na fase de planejamento e elaboração do TR;*

*c) o responsável não participou da fase de planejamento e elaboração do TR;*

*d) o transporte de itens para o combate à COVID-19 até a data de assinatura da Nota Técnica 3, havia sido quantificado no valor de R\$ 32.492.771,95 (9,15% do total do item transporte);*

*e) a atuação conjunta das Forças Armadas no combate ao COVID-19 não era regra no transporte de insumos e equipamentos, não podendo assim ser considerada no planejamento a médio e longo prazo pela Coordenação-Logística;*

*f) a própria Selog reconheceu o impacto da COVID-19 em reunião com a nova gestão do DLOG, em 8/12/2022;*

*g) a campanha da Vacina Influenza, mesmo constando no calendário nacional de vacinação e não sendo um fato atípico, foi considerada relevante para solicitação do aditamento de 25% do contrato devido ao fato de, sendo apenas um item do Programa Nacional de Imunização, ter custado R\$ 5.798.647,20 em 2019 e R\$ 7.412.596,02 em 2020, totalizando R\$ 13.211.243,22 no biênio (3,72% do total do item transporte);*

*h) todas essas despesas correspondiam, à época, a 17,62% do total do item transporte, que somadas aos outros serviços já prestados pela Operadora Logística contratada somavam 81% do total dos serviços prestados, conforme pode ser verificado nos itens 2.6 e 3.1 da Nota Técnica 3/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 11, p.1-6);*

*i) a não realização do 1º TA resultaria na interrupção “de toda atividade logística de insumos estratégicos do MS”, entendimento “ratificado pela Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pela nova gestão do DLOG”.*

50. *Considera necessário repetir, “até não poder mais”, que a atual gestão do DLOG firmou o 3º TA, o que corrobora “a necessidade de o 1º termo aditivo ter sido celebrado de forma assertiva” (p. 31).*

51. *Com relação à ausência de demonstração da permanência de vantajosidade dos preços contratados, visto que baseada em uma única cotação de preços obtida junto a potencial fornecedor, considera que na Nota Técnica 3/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 11, p.1-6) ficam evidentes “todos os esforços envidados pela CGLOG e o cumprimento fiel ao que prescreve a Instrução normativa 73, de 5 agosto de 2020, que versa sobre pesquisa de preços” (p. 32).*

52. *Afirma que foi realizada “ampla pesquisa”, mas que, diante da “complexidade e singularidade do contrato, obviamente que o banco de dados do Governo Federal não apresentou resultado favorável à pesquisa” (idem).*

53. *Aduz que foram remetidos pedidos de cotação a quinze potenciais fornecedores, mas somente uma empresa apresentou cotação.*

54. *Considera que não poderia ser-lhe exigida conduta diversa, pois a “inércia e o protelamento das medidas administrativas, certamente, decorreriam em decisões piores, como a execução do contrato a descoberto, e hoje, o Defendente estaria sendo responsabilizado por isso” (p. 33).*

55. *Assinala que a Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 153, p. 1-5), elaborada pela atual gestão do DLOG, “ratificou categoricamente a vantajosidade dos preços praticados no Contrato 59/2018, celebrando o 3º Termo Aditivo” (p. 33).*

56. *Reitera, em seguida, o que considera ser um “entendimento contraditório da Unidade Técnica – SELOG”, que teria anuído com a argumentação expendida na Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS e não se pronuncia contrariamente à assinatura do 3º TA, ao passo que, em relação à Nota Técnica 3/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, atribui suposta conduta irregular na formalização do 1º TA.*

57. *Apresenta “tabela-resumo” reproduzida a seguir, que demonstraria não ter havido violação das normas legais indicadas na Instrução da Selog em relação ao 1º TA (p. 36-37):*

58. ...

59. *Afirma que “ninguém, por força do princípio da culpabilidade, pode ser responsabilizado apenas por ter participado da cadeia causal do processo, ainda que tenha ocorrido um prejuízo ou dano ao interesse público” (p. 46), concluindo que para que um agente público “seja responsabilizado pessoalmente, é preciso que tenha atuado com dolo (intenção) ou com culpa grave, nos exatos termos do disposto no art. 28 do Decreto-Lei 4.657/42 e do art. 5º da Lei 14.133/21”, assinalando que (p. 47):*

*E culpa grave é grave negligência, grave imprudência ou grave imperícia. Divergência de interpretação de lei ou de cláusulas do contrato não pode caracterizar culpa grave, a não ser que a interpretação dada seja insustentável sob o ponto de vista jurídico.*

*Como exposto ao longo de toda defesa, o Defendente agiu com diligência e a sua participação no 1º Termo Aditivo foi semelhante ao da nova gestão do DLOG/MS, ao celebrar o 3º Termo Aditivo, que foi acompanhado pari passu pela SELOG, com realização de reunião virtual, e pelo Ministro Relator.*

60. *Ao final, foi anexada “tabela de glosas” que teriam ocorrido “no período de exercício do cargo pelo Defendente”, que totalizariam R\$ 25.212.042,40 (p. 52-54).*

**Análise:**

61. De início, cabe refutar a alegação de que esta Selog teria proposto, em relação ao Contrato 59/2018, “a rescisão contratual e a realização de um novo procedimento licitatório, como posto na Instrução da Unidade Técnica” (peça 227, p. 17), vez que não há qualquer proposição nas apreciações anteriores desta Selog (peças 13 a 15, 22 a 24, 96 a 98, 172 a 174 e 236 a 238) em que se tenha sequer cogitado determinar ao Ministério da Saúde que rescindisse o Contrato 59/2018.

62. Tampouco merecem acolhida as alegações de que a assinatura do 3º Termo Aditivo consistiria em necessária validação do 1º Termo Aditivo e, especialmente, a de que esta Selog, em alegado “comportamento contraditório”, teria, “anuído” com o teor da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6) quando da celebração do 3º Termo Aditivo, “com ciência do Ministro relator, fundamentadas na Nota Técnica 23/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 154, 1-5), que traziam [sic] os mesmos argumentos constante da Norma aprovada pelo Defendente” (peça 227, p. 8).

63. Conforme expresso claramente em excerto da instrução transcrito nas próprias razões de justificativa apresentadas (peça 172, p. 9, grifou-se):

18. A celebração do 3º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 constitui fato novo, cujo exame não está abrangido no presente ponto da oitiva. Considerando a necessidade de imprimir celeridade processual a esta Representação, classificada como de interesse do Congresso Nacional, e tendo em vista a possibilidade de autuação de apartado, na forma de Representação de iniciativa desta Selog, caso venham a ser vislumbrados indícios de irregularidades nos atos praticados, conclui-se, por ora, pelo simples registro da informação, cabendo dar prosseguimento à análise da manifestação do Ministério da Saúde a respeito da celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018.

64. Resta claro, portanto, que a simples descrição dos atos praticados pela nova gestão do DLOG/MS, que resultaram na celebração do 3º Termo Aditivo, efetuada nos parágrafos 11 a 17 da instrução à peça 172, não constitui anuência ou concordância desta Selog com tais atos, vez que bem pontuada a possibilidade de “autuação de apartado, na forma de Representação de iniciativa desta Selog, caso venham a ser vislumbrados indícios de irregularidades nos atos praticados” (peça 172, p. 9).

65. O que não se pode admitir é a evocação de atos praticados após o período de gestão do responsável, e que ainda se encontram sob escrutínio, com a pretensão de que possam constituir forma oblíqua de validação dos atos por ele praticados anteriormente.

66. Ora, ao praticar o ato administrativo, in casu, haver aprovado a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), e, ato contínuo, requerer a formalização do 1º Termo Aditivo para acréscimo em 25% do item 1 – Transporte do Contrato 59/2018, elevando o valor do contrato em **R\$ 88.750.000,01**, o responsável, por certo, não detinha faculdades premonitórias que o permitissem antecipar que seu ato viria a ser posteriormente “validado” por um 3º Termo Aditivo, então inexistente e sequer cogitado. Por lógico, a posterior celebração do 3º Termo Aditivo em nada influiu na tomada da decisão adotada pelo responsável ao praticar o ato administrativo.

67. Se a cada indício de nova possível irregularidade no Contrato 59/2018, no qual se acumulam diversos e que são objeto de análise nos TC 037.065/2019-0 – ACOM, TC 044.607/2021-0 – MON e TC 1.805/2022-3 – REPR, todos em tramitação no TCU, fosse este processo paralisado para a inserção de novos questionamentos, sua conclusão se prorrogaria de modo injustificável e por prazo indeterminado.

68. Nada há de contraditório, portanto, na opção feita por esta Selog de, seguindo a prática

*processual adotada pelo TCU, restringir a análise ao exame de regularidade dos atos que constituem o objeto deste processo, que em nada impede o pertinente exame de atos subsequentes e de outros atos correlatos, caso necessário, em processos especificamente autuados para tal fim.*

...

69. *O ato administrativo requer motivação, enunciada de forma consistente, explícita e clara que informe, de modo plausível, as razões que embasam a decisão de praticá-lo. Cabe, portanto, perquirir os motivos alegados pelo responsável que justificariam o acréscimo de **R\$ 88.750.000,01** ao Contrato 59/2018.*

70. *O responsável alega que considera afastada a “responsabilidade por dimensionamento equivocado dos quantitativos” (peça 227, p. 8). No entanto, não há qualquer comprovação de que, em relação aos serviços de transporte, ou mesmo aos serviços de armazenagem, teria havido o alegado “dimensionamento equivocado dos quantitativos” (peça 227, p. 8).*

71. *Também alega que haveria “um evidente equívoco entre a necessidade de aumento do quantitativo contratado com o saldo disponível do contrato”, pois o objeto do 1º Termo Aditivo era “acrescer os quantitativos em 25%, que obviamente repercutiria no valor final do contrato, como consequência” e que a simples concessão de reajuste “não alteraria os quantitativos disponíveis a serem contratados, o que impediria a contratação do item transporte” (peça 227, p. 28).*

72. *Declaradamente, o 1º TA deveria ter por finalidade o acréscimo quantitativo, ou seja, o aumento dos quantitativos inicialmente fixados, que também resultaria em aumento do valor final do contrato. Porém, em nenhum momento o responsável estabeleceu qualquer distinção entre os diversos itens de serviço de transporte, limitando-se a encaminhar proposição de aplicação de aumento linear de 25% sobre o valor inicial do conjunto dos serviços do grupo “1 - Transporte”.*

73. *Tanto foi assim que a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), aprovada pelo responsável, em que foi proposto o 1º Termo Aditivo, não detalha as quantidades estimadas nos diferentes subitens dos serviços de transporte e, tampouco, a execução física dos serviços então já realizados, não havendo sido realizada a atualização da planilha de custos e preços que fundamentou o valor do Contrato 59/2018 e a proposta da contratada.*

74. *Assim, a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6) limitou-se a indicar que o valor então considerado como saldo contratual seria insuficiente para a continuidade da execução dos serviços.*

75. *Ou seja, não foi realizada qualquer análise técnica intrínseca que resultasse em conclusão de necessária majoração em todos os itens na mesma proporção, pois não houve exposição detalhada sobre os quantitativos que foram acrescidos por meio do 1º Termo Aditivo. As informações referentes aos quantitativos e preços unitários são importantes para mitigar o risco de ocorrência de “jogo de planilha”, que pode gerar desequilíbrio econômico-financeiro na contratação. Assim, se teria simplesmente assumido que todos os itens teriam sido igualmente impactados pelo ora alegado “dimensionamento equivocado dos quantitativos” ou pelas outras “situações que impactaram a execução do contrato”.*

76. *Logo, não há sentido lógico em afirmar que “o saldo do contrato não guarda relação com os quantitativos necessários à prestação de serviço” (peça 227, p. 27), pois, se o que se pretendia “era o acréscimo de 25% dos **quantitativos**” (peça 227, p. 27, grifos no original), para fins do aditamento somente foi considerado o saldo contratual, não havendo qualquer análise quanto aos “quantitativos necessários à prestação de serviço”.*

77. *Tal forma de gerir o contrato parece reproduzir práticas irregulares já observadas em anterior contratação da mesma Voetur/VTCLLOG para o transporte de ICS, Contrato 311/2010, quando os gestores do Ministério da Saúde, partindo da premissa de que se tratava de “contrato*

*estimativo, de difícil mensuração e que poderia ultrapassar o limite estimado por se tratar de insumos de saúde”, simplesmente assumiam que não havia limite contratual estabelecido para a execução de despesas, resultando em recorrentes e sucessivas extrapolações do saldo contratual, uma vez esgotadas as possibilidades legais de acréscimo por aditivos, com pagamentos posteriores sendo abatidos do saldo de contratos subsequentes, invariavelmente efetuados por dispensa de licitação (peça 96, p. 61), ou pagos mediante reconhecimento de dívidas.*

78. *Tais irregularidades foram constatadas no TC 029.384/2015-0 – Relatório de Auditoria, em que já se encontra concluída a análise das razões de justificativa apresentadas pelos gestores e fiscais de contrato do Ministério da Saúde. O processo encontra-se aguardando pronunciamento do gabinete do Ministro Relator.*

79. *Ainda para justificar o acréscimo de 25% ao grupo 1 – Transporte, a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde alegou na Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020, aprovada pelo responsável, que a execução contratual teria sido impactada pelas seguintes situações: transferência dos armazéns; campanha de imunização da influenza nos anos de 2019 e 2020 e a pandemia COVID-19 (peça 11, p. 1-5).*

80. *Porém, não resta evidente a presença dos elementos alegados para motivar o acréscimo de 25% no item 1 – Transporte, tendo em vista que (peça 13, p. 5, grifou-se):*

*...a transferência de armazéns, que correspondeu ao transporte dos insumos estratégicos que se encontravam no Rio de Janeiro e em Brasília para o depósito da VTC Operadora Logística Ltda. em Guarulhos/SP, já deveria ser considerada esperada e prevista no ajuste original, consoante previsto nos itens 7.14.12.2.5 e 7.14.12.4 do TR (peça 10, p. 90-91 e 100-102). No mesmo sentido, não se verifica a campanha de imunização da influenza nos anos de 2019 e 2020 como um fato novo que ensejasse a necessidade de alteração qualitativa do contrato, pois se presume que essa campanha já era prevista no âmbito do Ministério da Saúde. A influenza é uma infecção viral aguda, que afeta o sistema respiratório e é de alta transmissibilidade. **A estratégia de vacinação contra a influenza foi incorporada no Programa Nacional de Imunizações (PNI) em 1999**, com o propósito de reduzir internações, complicações e óbitos na população-alvo.*

*(Fonte:*

*<http://www.dive.sc.gov.br/conteudos/publicacoes/Informe%20T%C3%A9cnico%20Influenza%202021.pdf>. Acesso em: 10/8/2021).*

81. *O responsável alega que a transferência dos armazéns do Rio de Janeiro para São Paulo impactou o contrato em R\$ 16.845.883,53, sem apresentar, contudo, de que forma teria sido calculada tal cifra. Também afirma, sem qualquer comprovação, que a atividade de transferência foi prevista, mas não foi quantificada na fase de planejamento e elaboração do TR, do qual ele não participou.*

82. *De fato, o responsável não participou da fase de planejamento da contratação e elaboração do TR, mas, tampouco está sendo questionado por isso. No entanto, na condição de agente gestor do Contrato 59/2018, condição declarada pelo próprio responsável em suas razões de justificadas apresentadas à peça 227, p. 13 e p. 15, cabia-lhe conhecer as disposições contratuais e os serviços já executados e aqueles ainda a serem executados pela contratada, uma vez que era de sua responsabilidade elaborar a previsão orçamentária para o exercício subsequente, incluindo os serviços em execução, bem como acréscimos ou supressões, submetendo a estimativa à unidade competente para consolidar a proposta orçamentária do Ministério, conforme dispõe o artigo 4º, inciso XVI, da [Portaria 78 GM, de 16 de janeiro de 2006](#).*

83. *Ainda que se viesse a considerar, apenas por hipótese, que a transferência dos armazéns do Rio de Janeiro para São Paulo tenha sido uma despesa “prevista, mas não quantificada”, ela não*

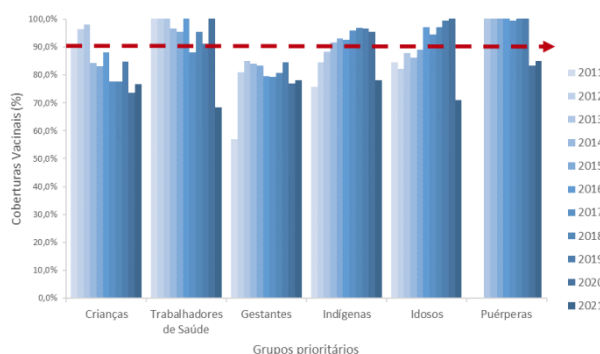
teria o efeito de impactar todos os demais subitens de transporte de modo a justificar um acréscimo linear de 25% em todos os itens.

84. Cabe observar que o grupo 1 – Transporte subdivide-se em seis itens de serviço: 1.1) Modal aéreo; 1.2) Modal rodoviário; 1.3) Emissão de conhecimento; 1.4) Reentrega multimodal; 1.5) Ad valorem - aéreo e 1.6) Ad valorem – rodoviário. O valor do frete é variável, dependendo dos pontos de origem e destino e do peso da carga transportada. Na utilização do modal aéreo, incidem taxas de coleta/entrega, compostas por um valor fixo por quilo. Tais taxas não incidem sobre o transporte realizado pelo modal rodoviário. Há, ainda, previsão de taxa de redespacho, também composta por um valor fixo por quilo, em caso de coleta e/ou entrega no interior, ou seja, excetuadas as capitais e suas respectivas regiões metropolitanas. Apenas quando solicitado pelo Ministério da Saúde, poderá haver incidência da “taxa de urgência/emergência”, nos casos em que a entrega deva ser feita em até 24 horas após a retirada em qualquer dos pontos de coleta.

85. Por fim, o valor do frete rodoviário pode variar de acordo com a forma como seja acondicionada a carga: em veículo fechado – FTL (Full Truck Load) ou por carga fracionada – LTL (Less than Truck Load) de acordo com o disposto no item 5 do Termo de Referência (peça 88, p. 30), a contratação buscava a “otimização da carga nos caminhões (mais caminhões FTL e menos LTL)”, evidenciando que o transporte terrestre por veículo fechado deveria ser priorizado sempre que possível, por se tratar de alternativa que, em regra, é mais favorável para Administração, pelos custos e prazo de entrega que tendem a ser menores. Porém, como foi constatado no TC 001.805/2022-3 – REPR, à peça 29, p. 5, essa diretriz foi ignorada pelos gestores do Contrato 59/2018, desde o início da execução e ao longo do período de gestão do responsável, o que onerou indevidamente os custos de transporte, impactando o saldo contratual.

86. Em relação à campanha da Vacina Influenza, alegou-se em favor do responsável que, mesmo constando no calendário do nacional de vacinação e não sendo um fato atípico, foi considerada relevante para solicitação do aditamento de 25% do contrato devido ao fato que, sendo apenas um item do Programa Nacional de Imunização, teria custado R\$ 5.798.647,20 em 2019 e R\$ 7.412.596,02 em 2020, totalizando R\$ 13.211.243,22 no biênio (3,72% do total do item transporte).

87. No entanto, o custo declarado não atribui caráter “atípico” ao fato, em realidade previsível, já que recorrente desde 1999 e, de forma ininterrupta, pelo menos, nos anos de 2011 a 2021, conforme se verifica na figura abaixo, publicada pelo próprio Ministério da Saúde no [Informe Técnico sobre a 24ª Campanha Nacional de Vacinação contra a Influenza](#) (página 9):



Fonte: [localizaus.saude.gov.br](http://localizaus.saude.gov.br), \*Dados de 04/02/2022.

88. O Informe Técnico, atualizado em 23/3/2022, registra que, em 2021, ano de pandemia pela COVID-19, nenhum grupo apresentou valores iguais ou acima da meta de cobertura vacinal (CV), que era de 90%. No Brasil a cobertura vacinal (CV) total foi de 72,8%. O grupo que apresentou maior CV foi o de puérperas com 85,1%, seguido dos povos indígenas (78,2%), e pelas gestantes

(78%) e o menor desempenho alcançado foi para o grupo de trabalhadores da saúde com 68,4%, conforme demonstrado na figura reproduzida no parágrafo antecedente.

89. O que se verificou, portanto, foi uma redução e não um aumento da vacinação em 2021, o que seria explicado pela exclusão naquele ano do grupo etário de 55 a 59 anos de idade, que deixou de fazer parte da população-alvo para a vacinação.

90. No entanto, teria havido um significativo acréscimo das doses de vacinas influenza aplicadas nos anos de 2019 e 2020, conforme se verifica na tabela abaixo, também extraída do [Informe Técnico sobre a 24ª Campanha Nacional de Vacinação contra a Influenza](#) (página 10):

**Tabela 1.** Número de doses aplicadas de vacina influenza por faixa etária, Brasil, 2011 a 2021\*.

| Faixa etária/Ano | 2011              | 2012              | 2013              | 2014              | 2015              | 2016              | 2017              | 2018              | 2019              | 2020              | 2021*             |
|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 6m < 2 anos      | 3.978.931         | 5.869.702         | 4.282.013         | 4.554.127         | 5.701.497         | 5.882.685         | 5.184.430         | 5.015.922         | 5.377.493         | 5.386.805         | 5.758.141         |
| 2 a < 9          | 116.451           | 127.555           | 3.253.474         | 7.348.555         | 7.266.969         | 8.123.423         | 7.439.570         | 7.840.814         | 10.985.189        | 9.067.987         | 11.383.401        |
| 9 a 19           | 608.246           | 646.542           | 2.138.806         | 2.216.661         | 2.121.202         | 2.584.388         | 3.213.193         | 2.926.436         | 38.613.030        | 4.412.997         | 6.643.034         |
| 20 a 29          | 1.589.310         | 1.631.037         | 2.917.372         | 3.140.572         | 3.062.560         | 3.399.799         | 4.045.493         | 3.947.418         | 4.708.116         | 5.502.393         | 5.866.787         |
| 30 a 39          | 1.269.654         | 1.376.226         | 2.960.952         | 3.313.846         | 3.383.815         | 3.901.098         | 4.996.506         | 4.929.304         | 5.979.749         | 7.243.460         | 6.798.700         |
| 40 a 49          | 684.883           | 757.895           | 2.459.378         | 2.791.727         | 2.852.358         | 3.320.427         | 4.330.709         | 4.235.652         | 5.381.448         | 6.717.932         | 6.354.375         |
| 50 a 59          | 370.290           | 419.020           | 2.633.775         | 2.961.122         | 3.166.301         | 3.663.001         | 4.525.965         | 4.913.610         | 5.614.620         | 10.117.407        | 7.619.029         |
| 60 a 64          | 5.252.488         | 5.280.379         | 5.756.659         | 5.510.353         | 5.732.530         | 6.182.802         | 5.867.590         | 5.961.164         | 6.066.790         | 7.730.205         | 6.219.715         |
| 65 a 69          | 3.902.562         | 4.027.462         | 4.389.577         | 4.301.436         | 4.488.859         | 4.998.140         | 4.885.154         | 5.026.208         | 5.074.737         | 6.144.872         | 5.180.318         |
| 70 a 74          | 3.036.475         | 3.150.635         | 3.401.946         | 3.379.062         | 3.441.381         | 3.736.585         | 3.674.741         | 3.904.683         | 3.921.397         | 4.646.803         | 4.161.504         |
| 75 a 79          | 2.116.991         | 2.223.020         | 2.420.251         | 2.430.149         | 2.540.117         | 2.710.798         | 2.667.002         | 2.698.571         | 2.809.460         | 3.232.519         | 2.985.031         |
| ≥ 80             | 2.091.357         | 2.232.475         | 2.406.335         | 2.358.496         | 2.442.236         | 2.651.673         | 2.661.227         | 2.705.777         | 2.890.366         | 3.468.382         | 2.919.252         |
| <b>Total</b>     | <b>25.017.638</b> | <b>27.741.948</b> | <b>39.020.538</b> | <b>44.306.106</b> | <b>46.199.825</b> | <b>51.154.819</b> | <b>53.491.580</b> | <b>54.105.558</b> | <b>97.424.414</b> | <b>73.671.762</b> | <b>71.889.287</b> |

Fonte: [localizasus.saude.gov.br](http://localizasus.saude.gov.br), \*Dados de 04/02/2022.

91. Ainda que se viesse a reconhecer a expressiva variação ocorrida nos anos de 2019 e 2020, destacada na tabela acima, ela não teria o efeito de impactar todos os demais subitens de transporte e, tampouco, os demais insumos a serem transportados, de modo a justificar um acréscimo linear de 25% em todo o grupo de itens de serviço de transporte.

92. Cabe assinalar, porém, que há expressiva disparidade entre os números de doses aplicadas em 2019, quando se compara os dados divulgados no [Informe Técnico sobre a 24ª Campanha Nacional de Vacinação contra a Influenza](#) com os dados publicados pelo Ministério da Saúde na plataforma [SIPNI](#) – Sistema de Informações do Programa Nacional de Imunizações do Datasus, criado em 1993 e que possui dados consolidados de acesso público e embasa os índices oficiais de cobertura vacinal no Brasil, conforme se verifica no quadro a seguir:

| Vacinação influenza             |                               |            |             |
|---------------------------------|-------------------------------|------------|-------------|
| Total de doses aplicadas no ano | Informe Técnico / LocalizaSus | SIPNI      | Diferença   |
| 2019                            | 97.424.414                    | 62.670.668 | -34.753.746 |

93. Cogitou-se, a princípio, que tal divergência decorreria de não estar incluído na totalização do SIPNI o número de doses aplicadas em indivíduos que não integram nenhum dos grupos prioritários. Contudo, em resposta a consulta realizada pelos Auditores, o Ministério da Saúde esclareceu que os dados registrados no SIPNI abrangem toda a população vacinada.

94. Reproduz-se a seguir a consulta realizada ao Ministério da Saúde e as respostas obtidas (peça 268, p. 4-7):

Ao realizar a consulta Vacinação/Relatórios/Campanha Influenza/Doses aplicadas/Visualizar por Estado/Consolidado/Ano 2019/Pesquisar, obtivemos o seguinte resultado:

TOTAL GERAL = 62.670.668

A tabela apresenta uma coluna denominada "Outros Grupos sem Comorbidades". **Necessito esclarecer se essa coluna "Outros Grupos sem Comorbidades" registra os dados dos indivíduos que não integram os "grupos prioritários" e indivíduos com "comorbidades", ou seja, todo o restante da população.**  
Resposta: Outros grupos sem comorbidade são considerados a população em geral.

**Caso o entendimento não seja esse, qual o conceito de "Outros Grupos sem Comorbidades"?**  
Resposta: Outros grupos sem comorbidade são considerados a população em geral.

**Existe algum outro agrupamento que não está incluído nessa Tabela? Caso positivo, como é possível obter o total de doses aplicadas para todo o conjunto da população no ano?**

Resposta: Não há nenhum outro agrupamento, conforme o informe da campanha nacional de vacinação contra influenza de 2019.

95. Ou seja, o SIPNI consolida o total de doses aplicadas, somando-se a primeira e segunda doses e dose única, abrangendo não apenas os chamados "Grupos Prioritários", mas toda a população em geral.

96. Porém, o [Informe Técnico sobre a 22ª Campanha Nacional de Vacinação contra a Influenza](#) (peça 268, p. 48-77), publicado pelo Ministério da Saúde, registra à página 9 (p. 56) que: "No ano de 2019 foram registradas 9,4 milhões de doses nos diferentes grupos com comorbidade, correspondendo a 17% de todas as doses registradas na campanha (54,4 milhões de doses)".

97. Ao se confrontar as informações publicadas pelo Ministério da Saúde nos últimos três anos, constata-se que há variações e discrepâncias dos dados consolidados de um ano para outro, conforme evidenciado na tabela abaixo:

| Vacinação influenza             |                                                             |                                                             |                                                             |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Total de doses aplicadas no ano | Informe Técnico – 24ª Campanha Nacional de Vacinação (2022) | Informe Técnico – 23ª Campanha Nacional de Vacinação (2021) | Informe Técnico – 22ª Campanha Nacional de Vacinação (2020) |
| 2019                            | 97,4 milhões                                                | 62,7 milhões                                                | 54,4 milhões                                                |
| 2020                            | 73,7 milhões                                                | 73,7 milhões                                                | 67,7 milhões*                                               |

Fonte: Ministério da Saúde/Secretaria de Vigilância em Saúde/Departamento de Imunização e Vigilância de Doenças Transmissíveis/Coordenação Geral do Programa Nacional de Imunizações. (\*) Meta estabelecida para a campanha de vacinação de 2020.

98. Ou seja, segundo o próprio Ministério da Saúde, ao fazer em 2020 a avaliação de desempenho da 22ª Campanha de Vacinação contra Influenza em 2019, o número total de doses aplicadas naquele ano não teria sido 97,4 milhões, conforme divulgado pelo Informe Técnico – 24ª Campanha Nacional de Vacinação (2022); mas algo oscilando entre 62,7 milhões, conforme consta no SIPNI, e 54,4 milhões de doses, número bem próximo às 54 milhões de doses aplicadas em 2018 (peça 268, p. 86), indicando que teria havido estabilidade e não substancial aumento de 2018 para 2019.

99. Já em relação ao ano de 2020, o SIPNI registra que foram aplicadas 55,7 milhões de doses (peça 268, p. 155), ficando, portanto, **abaixo da meta projetada para aquele ano**, que era a aplicação de 67,7 milhões de doses (peça 268, p. 60), o que permite consolidar os seguintes registros de doses aplicadas, conforme dados que, conquanto conflitantes, foram divulgados pelo próprio Ministério da Saúde: 2018 – 54 milhões / 2019 – 54,4 milhões ou 62,7 milhões / 2020 – 55,7 milhões.

100. Logo, considerando serem essas as informações disponíveis ao gestor em 16/12/2020, a expectativa de dispêndios futuros com a campanha da Vacina Influenza, cujos gastos declarados pelo responsável totalizariam R\$ 13.211.243,22 no biênio 2019-2020 (3,72% do total do item transporte), não constitui justificativa plausível para fundamentar o acréscimo de 25% no grupo 1 – Transporte do Contrato 59/2018.

101. A acentuada disparidade entre os dados de vacinação divulgados pelo Ministério da Saúde e os obtidos no SIPNI foi reportada à equipe de auditoria da SecexSaúde que atua no TC 040.655/2021-0 – Relatório de Auditoria Operacional no Programa Nacional de Imunizações, sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

102. Nas razões de justificativa apresentadas, alega-se que “todas essas despesas [transferência de armazéns/campanha de vacinação influenza/pandemia COVID-19] correspondiam à época 17,62% do total do item transporte, que somadas aos outros serviços já prestados pela Operadora Logística contratada somavam um total de 81% do total dos serviços prestados, conforme pode ser verificado nos itens 2.6 e 3.1 da Nota Técnica 3/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 11, p.1-6)” (peça 227, p. 31).

103. Com relação ao alegado impacto da pandemia de COVID-19, o responsável indica que, até a assinatura e aprovação da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), os dispêndios com transporte haviam alcançado o valor de R\$ 32.492.771,95 (9,15% do total do item transporte). Ocorre que tal percentual, mesmo que tomado isoladamente, também não justificaria o incremento linear de 25% nos serviços a serem executados.

104. Tais alegações apenas confirmam que a elaboração da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6) teve por única finalidade pretender justificar o acréscimo de 25% ao item 1 – Transporte do Contrato 59/2018, pelo que o valor global passaria de R\$ 355.000.000,05 para R\$ 443.750.000,06, elevando o valor do Contrato 59/2018 em R\$ 88.750.000,01, sem que houvesse qualquer consideração a respeito dos quantitativos de serviços envolvidos.

105. Alega-se em favor do responsável que a atuação conjunta das Forças Armadas no combate ao COVID19 “**não era regra no transporte de insumos e equipamentos**” e, portanto, não poderia ser considerada no planejamento a médio e longo prazo pela Coordenação-Logística. Tal alegação não merece acolhida.

106. O Ministério da Defesa ativou a [Operação COVID-19, em 20/3/2020, pela qual as Forças Armadas](#) utilizaram recursos próprios no transporte e distribuição de insumos críticos de saúde em todo o território nacional, notadamente nas localidades de difícil acesso, o que, por óbvio, desincumbiu o Ministério da Saúde e a Voetur/VTCLLOG de parte considerável dessas atribuições.

107. Logo, não poderia o responsável simplesmente desconsiderar, quando aprovou a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), que havia a disponibilidade de recursos das Forças Armadas para o transporte de insumos necessários ao enfrentamento da pandemia, cujo acionamento se demonstrou decisivo, logo no mês seguinte, por ocasião da crise ocorrida em Manaus (AM), quando o sistema de saúde local entrou em colapso, e para o início da distribuição das vacinas em todo o território nacional.

108. Cabe novamente assinalar, entretanto, que as Forças Armadas já vinham atuando em apoio ao Ministério da Saúde, desde março de 2020, no transporte de insumos críticos de saúde especificamente destinados para o enfrentamento à pandemia (peça 172, p. 10).

...

109. Ainda com relação ao alegado impacto da pandemia para justificar o 1º TA, faz-se

oportuno reproduzir o seguinte excerto da instrução lançada à peça 172, p. 17, grifou-se:

68. Nem mesmo a declaração de emergência em saúde pública, decorrente da pandemia COVID-19, por si só, justificaria o acréscimo pretendido, não havendo sido devidamente demonstrado o alegado impacto de R\$ 32,5 milhões na execução da despesa e não havendo na Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), qualquer estimativa minimamente fundamentada que indicasse o quanto se projetaria gastar com o transporte de ICS para o enfrentamento à pandemia nos exercícios seguintes, ao menos até o término da vigência do Contrato 59/2018, devendo ser apontado que, à época, o Ministério da Saúde já realizara pagamentos indevidos em montante superior a R\$ 18 milhões.

69. Ademais, por razões ignoradas, o Ministério da Saúde não aplicara, até então, a cláusula contratual de reajuste, que independe de haver solicitação da contratada, o que resultaria em imediata elevação do saldo contratual, dado que teria efeitos retroativos a 2019, permitindo aos gestores, ainda que os quantitativos contratados não fossem aumentados, dispor de mais tempo para efetuar projeções atualizadas de gastos futuros e avaliar se mesmo o acréscimo de 25% seria suficiente para atender às necessidades até o encerramento da vigência do contrato, ou se haveria necessidade de realizar nova licitação, em face do esperado aumento do volume de serviços.

70. A ausência de demonstração fundada em elementos objetivos e verificáveis que justificassem o acréscimo pretendido agrava-se pelo fato de a proponente do acréscimo, unidade responsável pela gestão e fiscalização do Contrato 59/2018, haver incorrido em falhas e possíveis irregularidades no acompanhamento da execução contratual que propiciaram a realização de pagamentos indevidos, em montantes expressivos, originados por cobranças abusivas efetuadas pela contratada desde o início da execução do contrato, além de restar evidenciada a incapacidade de a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/SE/MS estabelecer com precisão o saldo contratual realmente existente.

110. Verifica-se que esta Selog não incorreu em qualquer equívoco ao mencionar a possibilidade de reajuste, instituto que, por lógico, não se confunde com o acréscimo quantitativo, apenas já havia evidenciado que a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6) teve por única finalidade pretender justificar a elevação do saldo contratual em R\$ 88.750.000,01, sem que houvesse qualquer consideração a respeito dos quantitativos de serviços envolvidos.

111. Também se alegou em favor do responsável que, durante seu período de gestão, foram efetuadas glosas no montante de R\$ 25.212.042,40 em pagamentos realizados à Voetur/VTCLLOG, havendo relacionado as 27 ocorrências.

112. Cabe assinalar, porém, que dessas 27 glosas, apenas uma ocorreu antes da aprovação da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), sendo a glosa no valor de R\$ 486,5 mil decorrente de perda no transporte de imunobiológicos por excursão de temperatura, havendo a contratada sido notificada em 11/9/2020 (peça 227, p. 53-54).

113. As glosas mais expressivas, não relacionadas a ocorrências de perdas, avarias e extravios ou discrepâncias no inventário, são indicadas no quadro a seguir:

| <b>Processo - SEI</b> | <b>Data de Notificação</b> | <b>Motivo</b>                                        | <b>R\$</b>     |
|-----------------------|----------------------------|------------------------------------------------------|----------------|
| 25000.051390/2021-40  | 06/04/2021                 | Pagamentos a maior feitos à VTC Operadora Logística  | R\$ 450.842,97 |
| 25000.051390/2021-40  | 06/04/2021                 | Pagamentos a maior feitos à VTC Operadora Logística. | R\$ 420.842,97 |

|                      |            |                                                                                                                                                 |                          |
|----------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| 25000.056887/2021-54 | 14/04/2021 | Valores pagos a mais à VTC - 1ª pauta vacina COVID-19 - janeiro 2021                                                                            | R\$ 2.990.094,54         |
| 25000.057570/2021-35 | 15/04/2021 | Cobrança de taxa de urgência/emergência indevida.                                                                                               | R\$ 5.352.606,00         |
| 25000.057698/2021-07 | 15/04/2021 | Valores pagos a mais à VTC - 2ª pauta vacina COVID- janeiro 2021                                                                                | R\$ 1.713.991,69         |
| 25000.074310/2021-24 | 18/05/2021 | Pagamentos indevidos feitos à VTC Operadora Logística - distribuição das vacinas utilizadas no combate à COVID-19 (3ª pauta - janeiro de 2021). | R\$ 66.891,63            |
| 25000.082076/2021-17 | 01/06/2021 | Taxa de redespacho indevida.                                                                                                                    | R\$ 10.966.293,00        |
| <b>TOTAL</b>         |            |                                                                                                                                                 | <b>R\$ 21.961.562,80</b> |

114. Todas as ocorrências acima relacionadas dizem respeito a pagamentos indevidos realizados à Voetur/VTCLLOG durante o período de gestão do responsável. Conquanto não se possa estabelecer uma direta relação de causa e efeito entre a aparente intensificação das ações de fiscalização sobre os pagamentos relativos ao Contrato 59/2018, a partir de abril de 2021, há uma inegável correlação com a iminente instalação da CPI da COVID pelo Senado Federal.

115. A leitura do requerimento de criação da CPI da COVID – [REQ 1372/2021](#), de 2/3/2021, que, posteriormente, também passou a ser chamada de CPI da Pandemia, ocorreu no dia 13/4/2021 (peça 268, p. 224-227), em razão da concessão de medida liminar pelo Ministro do STF Luís Roberto Barroso, na qual determinou ao Presidente do Senado Federal, em 8/4/2021, no âmbito do [MS 37760](#) (peça 268, p. 228), a adoção das providências necessárias à criação e instalação de comissão parlamentar de inquérito.

116. Porém, o primeiro requerimento para instalação da CPI, [REQ 1371/2021](#) (peça 268, p. 229-234), já havia sido protocolado em 4 de fevereiro daquele ano.

117. A [CPI da Pandemia](#) foi instalada, em 27/4/2021, com a seguinte finalidade (grifou-se):

*Apurar, no prazo de 90 dias, as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados; e as possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, se valendo para isso de recursos originados da União Federal, bem como outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais, no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade originada pela Pandemia do Coronavírus "SARS-CoV-2", limitado apenas quanto à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à Pandemia da Covid-19, e excluindo as matérias de competência constitucional atribuídas aos Estados, Distrito Federal e Municípios.*

118. Logo, havia a expectativa de a gestão do Ministério da Saúde, especialmente quanto às

licitações e contratos, vir a ser objeto de investigação pelo Senado Federal, desde a apresentação do primeiro requerimento de instalação da CPI em fevereiro de 2021.

119. Alegou-se em favor do responsável que o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) “**não foi convocado a depor na CPI**” (peça 227, p. 11, grifos no original). Entretanto, a CPI da Pandemia aprovou dois requerimentos para que o responsável prestasse depoimento.

120. Em 23/6/2021, a [CPI da Pandemia](#) aprovou o Requerimento 151/2021 para convocar o responsável a prestar depoimento e o Requerimento 905/2021 para obter junto aos órgãos competentes a transferência de seus sigilos telefônico, fiscal, bancário e telemático (peça 268, p. 235-250).

121. Dois dias depois, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), por intermédio da Advocacia Geral de União, ingressou no Supremo Tribunal Federal com mandado de segurança – [MS 38020](#), com pedido de liminar, contra ato praticado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (CPI-Pandemia), consistente na determinação de quebra de sigilo telefônico, telemático, fiscal e bancário do impetrante, diante da aprovação do Requerimento 905/2021 (peça 238, p. 251-364). O pedido de liminar foi deferido em 1º/7/2021, havendo suspenso a eficácia da aprovação do Requerimento 905/2021.

122. O segundo requerimento para convocação do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) para prestar depoimento foi o Requerimento 1180/2021, aprovado em 3/8/2021 (peça 268, p. 365-366). No entanto, o prazo final para conclusão dos trabalhos venceria em 7/8/2021.

123. Mesmo com a prorrogação do prazo final para 5/11/2021, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) não viria a ser convocado a depor, situação que ocorreu com outras 75 pessoas cuja convocação para depor fora aprovada, mas, possivelmente em razão da aproximação do prazo final para conclusão dos trabalhos ou por outras razões de ordenação dos trabalhos, os depoimentos não foram colhidos.

124. As glosas decorrentes de pagamentos indevidos realizados à Voetur/VTCLLOG efetuadas pelo responsável, como visto, somente surgiram ante a iminente instalação da CPI da Pandemia.

125. Conforme assinalado em instrução precedente (peça 172, p. 15), o Ministério da Saúde informou, em sede de oitiva realizada após a exoneração do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), haver aplicado glosas decorrentes de achados em procedimentos de auditoria interna realizados em 2021, nos quais constatou que, desde o início do contrato e durante o período de gestão do responsável, a contratada efetuara cobranças indevidas de taxas de redespacho e taxa de emergência, além de diversas ocorrências de descumprimento de obrigação contratual na entrega de pedidos emergenciais, que foram entregues fora do prazo de 48 horas, cujos pagamentos foram realizados indevidamente pelo Ministério da Saúde.

126. Em manifestação, datada de 2/12/2021 (peça 145, p. 6-10), o Ministério da Saúde informou que ainda precisava realizar auditoria nas planilhas de pagamento de 2018, 2019 e 2020, pois “a VTC Operadora Logística, por vezes, faturou valores diferentes do pactuado na planilha de preços apresentadas na licitação” (peça 145, p. 9).

127. Posteriormente, em 16/2/2022, o Ministério da Saúde informou que realizara auditoria interna nos pagamentos destinados à Voetur/VCTLOG no âmbito do Contrato 59/2018. Até então, o Ministério da Saúde registrara que o montante de glosas efetuadas atingira “**R\$ 73.787.927,94, atualizado até a 1ª quinzena de novembro de 2021**”, sendo tal montante referente, apenas, aos pagamentos relativos ao exercício de 2021, estando ainda pendentes de verificação os exercícios 2018, 2019 e 2020 (peça 171, p. 2).

128. O total de glosas efetuadas, relativas apenas aos serviços de transporte no período de

março a dezembro de 2021, conforme levantamento efetuado pelo Ministério da Saúde, em atualização enviada ao TCU em maio de 2022, totalizava R\$ 78.648.976,02 (peça 235), valor equivalente a 89% do acréscimo realizado por meio do 1º TA, cabendo novamente assinalar que ainda não foram auditados os pagamentos relativos aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

129. Em nova atualização, encaminhada ao TCU em 16/9/2022, abrangendo os pagamentos realizados no período de março de 2021 a julho de 2022, o montante das glosas efetuadas pelo Ministério da Saúde, relativas apenas aos serviços de transporte, alcançava **R\$ 82.977.278,85** (peça 268, p. 368-372), não havendo sido ainda auditados os pagamentos relativos aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

130. Considerando que o próprio Ministério da Saúde assinalou que desde o início do contrato, a Voetur/VTCLLOG efetuara cobranças indevidas de taxas de redespacho e taxa de emergência e aplicara, posteriormente, indevido reajuste do ad valorem com efeitos retroativos, além de diversas ocorrências de descumprimento de obrigação contratual na entrega de pedidos emergenciais, que foram entregues fora do prazo de 48 horas (peça 44, p. 11), e que, apenas no ano de 2021, tais pagamentos indevidos, em relação aos serviços de transporte, totalizavam **R\$ 78.648.976,02** (peça 235), restando pendentes de apuração os pagamentos relativos aos exercícios de 2018, 2019 e 2020, **conclui-se pela improcedência da alegada possibilidade de exaurimento do saldo contratual para os serviços de transporte que motivou o pleito de acréscimo de 25%, encaminhado pelo responsável, que viria a resultar na celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018.**

131. Logo, em lugar das razões alegadas para propor o acréscimo de 25% sobre o valor original contratado, (transferência de armazéns e campanha de imunização da influenza e impacto decorrente da pandemia Covid-19), **a possibilidade de haver exaurimento do saldo contratual decorreu de falhas graves na gestão e fiscalização do Contrato 59/2018, que propiciaram a realização de pagamentos indevidos à contratada desde o início da execução do contrato e ao longo do período de gestão do responsável.**

132. Alegou-se em favor do responsável que teria buscado formar nova equipe de fiscais do Contrato 59/2018 com “servidores que não viessem da própria Coordenação. Buscou-se profissionais com maior rendimento e, assim sendo, realizou processos seletivos, que ocorreram a nível nacional”, o que resultou na autuação, “por iniciativa do defendente”, do processo SEI 25000.130403/2020-65, “específico para Fiscalização do Contrato” (p. 14, grifou-se). Porém, ambos os fiscais signatários da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), eram servidores lotados em divisões da Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde (DICAL/CGLOG e DIIMP/CGLOG) e, portanto, estavam subordinados ao senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98).

133. ...

134. Alegou-se em favor do responsável a realização de “reuniões quase que diárias” com os fiscais do Contrato 59/2018, “o que pode ser comprovada por mensagens trocadas em grupo do aplicativo Whatsapp” (p. 14). Porém, nada foi apresentado que comprove essa alegada troca de mensagens. Ainda que tenham ocorrido “reuniões quase que diárias” com os fiscais, essas não parecem ter produzido qualquer efeito para impedir a realização de substanciais pagamentos indevidos à contratada e buscar a recuperação desses valores, o que somente passou a ocorrer ante a iminente instalação da CPI da Pandemia.

135. Também foi alegado que “A competência do Defendente na instrução do processo de aditamento ao Contrato 59/2018, se esgotava na emissão da Nota Técnica, não sendo de sua responsabilidade a instrução de todo o processo e a verificação final dos documentos para a elaboração do Termo Aditivo” (peça 227, p. 36-37). Tal alegação não merece acolhida.

136. O responsável atuou como agente gestor do Contrato 59/2018, condição reconhecida por ele próprio, sendo dele a iniciativa de encaminhar a proposta de formalização do 1º TA em nome da unidade gestora do contrato, no caso, o Departamento de Logística em Saúde. Uma vez que agiu como proponente do aditamento, seu ato não pode ser considerado como mera participação na “cadeia causal do processo”, pois foram de sua responsabilidade: (i) a aprovação da Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020 (peça 11, p. 1-6), que teve por única finalidade pretender justificar a elevação do saldo contratual em R\$ 88.750.000,01, sem que houvesse qualquer consideração a respeito dos quantitativos de serviços envolvidos, falha que se encontra agravada pela improcedência da alegada possibilidade de exaurimento do saldo contratual para os serviços de transporte, já que decorrente da realização de pagamentos indevidos, e (ii) o consequente envio à Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA) para que esta formalizasse o 1º TA.

137. ...

138. Todavia, a falha concernente à instrução processual com simples juntada aos autos do processo administrativo de “Manifestação Jurídica Referencial” não pode ser diretamente atribuída ao responsável, tendo em vista que a decisão de considerar que o caso se amoldaria às condições indicadas naquele parecer referencial foi expressa na Nota Informativa 186/2020-DICONT/CCLIC/CGMAP/SAA/SE/MS, de responsabilidade da Divisão de Formalização de Contratos/Coordenação de Compras e Licitações/Coordenação-Geral de Material e Patrimônio/Subsecretaria de Assuntos Administrativos/Secretaria Executiva.

139. O art. 65, caput e § 1º, da [Lei 8.666/1993](#), requer que as alterações contratuais sejam efetuadas com as devidas justificativas. Alegou-se em favor do responsável que a assinatura do 3º Termo Aditivo consistiria em necessária validação do 1º Termo Aditivo, com o que este restaria justificado. Tal alegação não merece acolhida, já havendo sido analisada nos parágrafos 78 a 83 e 95 a 162 desta instrução, e o apontamento de transgressão pelo responsável ao art. 65, caput e § 1º, da [Lei 8.666/1993](#) igualmente se aplica quanto ao disposto no 50, caput e incisos I, VII e VIII, da Lei 9.784/1999, in verbis (grifou-se):

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

(...)

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

140. Por certo, não basta a indicação de fatos para a devida motivação. É condição necessária que os fatos indicados sejam não apenas plausíveis, mas verídicos, o que não se comprovou em relação aos alegados impactos da transferência de armazéns, campanha de imunização da influenza e pandemia Covid-19, pois, **a possibilidade de haver exaurimento do saldo contratual decorreu de falhas graves na gestão e fiscalização do Contrato 59/2018, que propiciaram a realização de pagamentos indevidos à contratada desde o início da execução do contrato e ao longo do período de gestão do responsável.**

141. O art. 67 da [Lei 8.666/1993](#) diz respeito ao poder-dever de a Administração fiscalizar os contratos administrativos. A fiscalização contratual, porém, não é mera observância de procedimentos de verificação encerrados em si mesmo, mas, sim, processo que deve subsidiar o gestor do contrato para a tomada de decisão, cabendo às partes, reciprocamente, responder pelas consequências da inexecução total ou parcial do contrato, nos termos do disposto no art. 66 da Lei.

142. Em caso de inexecução do contrato pelo contratado, este fica sujeito à aplicação das

sanções administrativas previstas no art. 87 da Lei 8.666/1993, constituindo atribuição do gestor do contrato decidir a respeito da aplicação da penalidade que venha a ser proposta pelos fiscais.

143. Consideradas as particularidades encontradas no Ministério da Saúde, já descritas no parágrafo 158 desta instrução, em que não há clara distinção de atribuições entre gestor e fiscal de contratos, além da própria admissão, pelo responsável, de exercer atribuições de gestor do Contrato 59/2018, a incapacidade demonstrada para estabelecer com precisão o saldo contratual realmente existente, por ocasião do encaminhamento de proposição de celebração do 1º TA, e a atitude complacente em face da recorrente apresentação de cobranças indevidas pela contratada, resultando em pagamentos indevidos em montantes expressivos, configuram falhas graves na gestão contratual e caracterizam a violação das disposições contidas no art. 67 da [Lei 8.666/1993](#).

144. Na chamada em audiência do responsável, considerou-se haver possível descumprimento de disposições da [Portaria 78 GM, de 16 de janeiro de 2006, normativo interno do Ministério da Saúde que dispõe sobre](#) os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e fiscalização de execução dos contratos firmados no âmbito daquele órgão.

145. A referida norma considera “gestor e fiscal do contrato” como sendo um único e mesmo agente administrativo/servidor público, não estabelecendo atribuições e responsabilidades distintas na execução dessas atividades, o que a torna sabidamente defasada em face de normativos expedidos pelo órgão gerenciador, conquanto a norma do Ministério da Saúde também indique em seu art. 1º a vinculação aos “imperativos previstos pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 e demais legislações pertinentes e vigentes”.

...

146. A conduta do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) ao propor a celebração do 1º Termo Aditivo com a finalidade de efetuar acréscimo em 25% do item 1 – Transporte do Contrato 59/2018, elevando o valor do contrato em **R\$ 88.750.000,01**, materializado no 1º Termo Aditivo, havendo indicado justificativas insubsistentes para o acréscimo pretendido e sob a alegação de risco de exaurimento do saldo contratual, quando em realidade tal possibilidade era decorrente de falhas graves na gestão e fiscalização do Contrato 59/2018 que propiciaram a realização de pagamentos indevidos à contratada desde o início da execução do contrato e ao longo do período de gestão do responsável, caracteriza o cometimento de erro grosseiro por violação ao disposto nos art. 65, caput e § 1º, e art. 67, ambos da Lei 8.666/1993; artigos 2º e 50, caput e incisos I, VII e VIII, da [Lei 9.784/1999](#); e no art. 4º, incisos II, III, V, VIII, X, XIII, XV e XVI (numeração duplicada) da [Portaria 78 GM, de 16 de janeiro de 2006](#), e constitui afronta aos princípios da motivação, razoabilidade, moralidade, interesse público e eficiência, positivados no art. 2º da [Lei 9.784/1999](#), que devem reger a atuação do agente público.

147. Cabe assinalar que o responsável foi nomeado para a função em 9/6/2020 (peça 152, p. 60), havendo, já no mês seguinte, aprovado a Nota Técnica 2/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 21/7/2020, pela qual se requeria a emissão de empenho no valor de R\$ 20,4 milhões, sob a alegação de que no Contrato 59/2018 “o orçamento disponível para execução foi subestimado em relação as necessidades de demandas de transporte” (peça 270 p. 1).

148. Tal documento não contém qualquer análise quanto aos quantitativos executados, mas, tão somente, compara os valores dos contratos anteriores firmados com a Voetur/VTCLLOG, entre os anos de 2016 a 2018, para execução dos serviços de transporte, concluindo que, como os valores desses contratos, divididos pelo número de meses de vigência, eram superiores aos de execução mensal do Contrato 59/2018, este estaria subestimado em relação à “real necessidade de demandas de transporte” e que a alegada defasagem seria “ainda maior em relação aos contratos

anteriores ao observar a inflação do período”, de acordo com a variação do IGP-M (peça 270 p. 2).

149. Deve ser assinalado que a própria Nota Técnica 2/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 21/7/2020, aponta a variação do IGP-M, indexador do Contrato 59/2018 como pretensa justificativa para sustentar a alegação de defasagem, porém, sequer cogita a possibilidade de aplicação da cláusula de reajuste, o que independeria de solicitação da contratada.

150. Constata-se, portanto, que, desde o início de sua gestão, o responsável considerara que o valor do Contrato 59/2018 estaria “defasado” em razão das necessidades de transporte, sem que haja, contudo, sido efetuada qualquer análise em relação aos quantitativos executados, não havendo indicação de que os quantitativos estabelecidos originalmente na contratação estivessem subdimensionados. Assim, uma vez que considerara haver tal defasagem, já haveria indicação do risco de exaurimento do saldo contratual desde o início do período de gestão do responsável, o que afasta conclusivamente a plausibilidade da alegação de que o 1º TA teve por objetivo o acréscimo de 25% ao quantitativo de serviços.

151. A possibilidade de exaurimento do saldo contratual quase três anos antes da data prevista para encerramento da vigência do Contrato 59/2018, por si só, já seria suficiente para que o gestor efetuasse análise mais detida dos termos da contratação sob sua responsabilidade, uma vez que se tratava de contratação de caráter estratégico e de substancial materialidade, em lugar de, simplesmente, acolher a alegação de que o “orçamento” estaria subdimensionado.

152. Porém, o responsável limitou-se a requerer reforço de empenho e, quando já próximo da ocorrência do exaurimento do saldo contratual, encaminhar a proposta de celebração do 1º Termo Aditivo.

153. A Nota Técnica 2/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 21/7/2020, assinala que estariam em curso, à época, “tratativas com a Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos (FEPese) para a implementação de ferramentas para simulação e diminuição de gastos referentes aos transportes dos ICS”, destacando, ainda, que haveria “estudos para o desenvolvimento de indicadores que permitam maior racionalização do transporte” e que estava em instrução a possível “glosa todas as perdas de ICS ocorridas durante o transporte e/ou armazenamento” (peça 270 p. 3).

154. No entanto, não há qualquer registro posterior no processo SEI 25000.033893/2017-57, ou nos demais 74 processos administrativos analisados pelos Auditores, de que tenha havido qualquer iniciativa para a “implementação de ferramentas para simulação e diminuição de gastos referentes aos transportes dos ICS” e que tenham sido realizados e concluídos “estudos para o desenvolvimento de indicadores que permitam maior racionalização do transporte”, havendo o responsável apenas buscado forma de elevar o saldo contratual.

155. Logo, as alternativas de ação disponíveis ao gestor não se limitavam a propor que fosse celebrado um Termo Aditivo para acrescer 25% ao saldo contratual, antes do exaurimento do saldo contratual.

156. Com relação à glosa de perdas de ICS ocorridas por excursão de temperatura durante o transporte, a contratada somente viria a ser notificada em 11/9/2020 a respeito de perdas que, até então, totalizavam R\$ 486.525,12 (peça 227, p. 53-54).

157. Em realidade, não há qualquer fundamento para se haver falado em “subdimensionamento do orçamento” do Contrato 59/2018, pois, conforme análise empreendida no TC 037.065/2019-1 – ACOM, o Ministério da Saúde estabeleceu para o Pregão Eletrônico 42/2017 uma forma complexa de análise e aceitação das propostas de preço, da qual resultou que o valor final informado como proposta de preços da licitante não refletia necessariamente o valor real da

contratação.

158. A análise empreendida naqueles autos concluiu que (TC 037.065/2019-1 – ACOM, peça 95, p. 26, grifou-se):

*... a metodologia adotada pelo MS para aceitação de propostas e critério de julgamento no PE 42/2017, a partir da obtenção do valor médio do transporte, a qual resultou nos índices “Final Aéreo” e “Final Rodoviário, e serviu de referência para a definição do valor previsto no Contrato 59/2018, **não reflete, na prática, os preços dos modais utilizados**, observadas as variações expressivas encontradas entre os valores médios dos índices e os valores efetivamente realizados a partir do faturamento desse contrato no exercício de 2020.*

*129. Isso porque a metodologia de faturamento de transporte aéreo e rodoviário do Contrato 59/2018 envolve conjunto de métricas mais complexas, variáveis conforme o itinerário, taxas, seguro, peso e valor da carga transportada, cuja aferição pelo valor médio, para fins de critério de julgamento e definição da licitante vencedora pelo menor preço global, revelou ser limitada, ainda que existam dificuldades em se estimar com precisão demandas futuras de transporte.*

159. Em instrução do TC 000.525/2018-9 – REPR em que se analisou o Pregão Eletrônico 42/2017, esta Selog já apontara que o valor resultante na execução do contrato, ainda que mantidos os quantitativos estimados, poderia resultar em valor superior ao da proposta declarada vencedora, **com risco de extrapolação do limite legal para acréscimos ao contrato**, pelo fato de os índices referentes aos modais de transporte aéreo e rodoviário “serem na prática integrantes do critério de julgamento da proposta (conforme argumentação da própria Voetur, vide item 7 desta instrução), e não refletirem necessariamente os custos com deslocamento a serem ocorridos durante a execução contratual” (TC 000.525/2018-9 – REPR, peça 70, p. 11).

160. Ainda assim, considerando que tais riscos poderiam ser adequadamente acompanhados ao longo da execução contratual e considerando que, à primeira vista, haveria possibilidade de redução de custos para o órgão contratante, esta Selog propôs a autuação do mencionado processo de Acompanhamento, cuja eficácia restou comprometida em razão do não atendimento pelo Ministério da Saúde de boa parte das requisições de informações, requeridas em sede de diligência.

161. O risco potencial de que a execução contratual viesse a ultrapassar o valor da contratação, com possibilidade de extrapolação do limite legal para acréscimos ao contrato foi agravado pelas falhas na gestão e fiscalização do contrato que propiciaram a realização de pagamentos indevidos à Voetur/VTCLLOG.

162. Em face de todo o exposto, encaminha-se proposta de rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e consequente cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da [Lei 8.443/1992](#).

163. Considera-se, por fim, que, na dosimetria da pena ora proposta, seja ponderada como possível circunstância atenuante a complexidade da forma de análise e aceitação das propostas de preços estabelecida para o Pregão Eletrônico 42/2017, fator possivelmente ignorado pelo responsável, apesar de os riscos potenciais resultantes haverem sido apontados anteriormente no TC 000.525/2018-9 – REPR e devidamente informados ao Ministério da Saúde.

**Item b:** celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 sem a devida análise tecnicamente fundamentada capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, instrumento que viria a alterar substancialmente normas e condições originalmente estabelecidas no edital da licitação, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual, ato que constitui indício do cometimento de fraude à licitação. A irregularidade é agravada pelo fato de o

aditamento haver sido feito apesar de a contratada não haver atendido a reiteradas requisições feitas anteriormente de prestar informações detalhadas e apresentar relatórios da volumetria manuseada, impossibilitando que fosse realizada “a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário público”, o que inviabilizava “o atesto de pagamento do item, bem como a fiscalização da execução desse serviço” (peça 93, p. 13-14, grifou-se). Ademais, a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde havia apontado diversas fragilidades no objeto do pleito, havendo alertado reiteradamente os gestores quanto a ser “imprescindível que se demonstre que a alteração a ser efetivada por meio da formalização do Termo Aditivo trará benefícios técnicos e econômicos para a Administração, e se fundamentam em regras claras e tecnicamente comprováveis” (peça 152, p. 22, grifou-se), havendo suscitado, ao final, diversas orientações a serem atendidas previamente à celebração do ajuste e grifado: “A inobservância das recomendações desta CONJUR/MS implicará a não chancela deste órgão jurídico” (peça 152, p. 24, grifos no original). Apesar dos alertas efetuados pela Divisão de Formalização de Contratos, pela Coordenação de Compras e Licitações e, especialmente, pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, unidades vinculadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos, quanto à necessidade de “apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados” pela Consultoria Jurídica e da recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos, o 2º Termo Aditivo foi formalizado sob o argumento de que pagar cerca de R\$ 19 milhões é mais vantajoso do que pagar R\$ 57,7 milhões, valores elaborados unilateralmente pela Voetur/VTCLÓG, tendo como único fundamento a mesma Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, que motivara os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde (parágrafos 89 a 180 e parágrafos 328 a 337).

Responsável 1: Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98)

Contextualização: na condição de Diretor do Departamento de Logística em Saúde DLOG/SE/MS, o responsável elaborou a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/4/2021, SEI 0019952627 / 25000.033893/2017-57 (peça 152, p. 36-38), que assina isoladamente, com a finalidade responder aos questionamentos efetuados pela Consultoria Jurídica, havendo afirmado, em síntese, que a alteração cogitada na forma de mensuração e pagamento do serviço de picking não iria modificar o objeto do contrato, não sendo capaz de prejudicar o procedimento licitatório, declarando, ainda, que haveria “vantajosidade para o item alterado”, o que restaria comprovado pela Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, o mesmo documento que motivara os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde. Porém, admitiu que haveria “acréscimo da quantia referente ao picking”, mas limitando-se a indicar que **“a equipe de fiscalização do contrato irá monitorar a utilização do orçamento e, caso necessário, será solicitado, no momento oportuno, a complementação na informação da disponibilidade orçamentária”** (peça 152, p. 37-38, grifos no original), o que evidencia a ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Apesar dos alertas efetuados pela Divisão de Formalização de Contratos, pela Coordenação de Compras e Licitações e, especialmente, pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, unidades vinculadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos, quanto à necessidade de “apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados” pela Consultoria Jurídica e da recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos, dada a ausência de embasamento para a alteração cogitada, manifestou-se “de acordo” com a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) na qual, a título de informação e resposta, transcreve trechos de apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica e indica que já teriam sido “devidamente justificadas” pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, havendo afirmado, ainda, que **“não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato”**, em evidente contradição com o que fora assinalado na citada Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo responsável, o que também corrobora a constatação da ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Ato contínuo, o responsável exarou Despacho, datado de 12/5/2021, mas assinado às 10:57 horas do dia 13/5/2021, encaminhando o processo para a Coordenação-Geral de Análise das Contratações de Insumos Estratégicos para a Saúde para a adoção das “providências necessárias”, **“na urgência que o caso requer”** (peça 52, p. 57, grifos no original), havendo convocado a Voetur/VTCLÓG, em 18/5/2021, a assinar o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ato irregular que foi materializado no dia 20/5/2021, conduta sobre a qual incide o disposto no art. 82 da Lei 8.666/1993.

Responsável 2: Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98).

**Contextualização:** na condição de Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/SE/MS, o responsável emitiu Despacho, em 14/4/2021, encaminhando o processo com a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde, assinalando que ela continha “os apontamentos necessários à continuidade do fluxo processual inerente à aditivação do contrato... retorna-se o processo à SAA/MS para que seja redigido o Termo Aditivo ao Contrato 59/2018” (peça 152, p. 39), com o que expressou plena concordância com a manifestação produzida pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98). Em posterior Despacho, datado de 11/5/2021, endereçado ao “Gabinete do Departamento de Logística DLOG/SE/MS”, em que, considerando a assinatura do Termo de Sub-Rogação do Contrato 59/2018, em 7/5/2021, e “a necessidade de dar celeridade andamento aos trâmites administrativos referentes ao reajuste do aludido contrato e ao picking” assinala que **“O DLOG, por meio da Nota Técnica 4 (id 0019952627), respondeu aos questionamentos da CONJUR, mas a SAA, via CGMAP (id 0020137615), considerou que ainda há pontos suscitados pela CONJUR a serem esclarecidos, o que ocorreu na Nota Informativa 14 (id 0020495344)”**. Na referida Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 152, p. 50-51), elaborada por ele próprio, o responsável transcreve trechos de apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica e indica que já teriam sido “devidamente justificadas” pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, havendo afirmado, ainda, que **“não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato”**, em evidente contradição com o que fora assinalado na citada Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, o que também corrobora a constatação da ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Os atos praticados pelo responsável contribuíram para a formalização do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ato irregular que foi materializado no dia 20/5/2021, conduta sobre a qual incide o disposto no art. 82 da Lei 8.666/1993.

**Normas infringidas pelas condutas:** art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 3º caput, art. 44, § 1º, art. 40, incisos VII e X, e art. 41, todos da [Lei 8.666/1993. Itens 7.14.8 do Termo de Referência – Anexo I e Planilhas de Composição de Preços/Critério de Julgamento – Anexo III do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017.](#)

164. Considerando a identidade entre as razões de justificativa apresentadas por Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), e Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98, ambas serão analisadas conjuntamente.

**Razões de justificativa apresentadas em resposta ao Ofício 7860/2022-TCU/Seproc, de 24/2/2022, por Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) - (peça 197).**

165. O responsável manifestou-se tempestivamente, por meio de advogados constituídos nos autos, após haver requerido prorrogação de prazo por quinze dias e obtido dilação até 10/4/2022, resultando em concessão de prazo superior ao que fora requerido (peças 190 e 193).

166. Realiza descrição sintética do andamento desta Representação, que considera haver sido iniciada “pautando-se tão somente em três matérias divulgadas pela imprensa midiática (Jornal Nacional, Revista Crusoé e Portal UOL)” (p. 2).

167. Assinala ser o responsável “servidor público de carreira há mais de vinte anos, com impecável transparência na atuação dos cargos de chefia para que foi designado, nunca estando envolvido em qualquer investigação de ato ímprobo” (p. 6-7).

168. Afirma que a vida do responsável “se transformou completamente, passando a ser nacionalmente desmoralizado após ser teratologicamente acusado de atos ímprobos pelo delator Sr. Luiz Paulo Dominghetti Pereira”, na Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI da Pandemia” (p. 7, grifos no original), o que resultou em ter sua prisão em flagrante decretada pelo Presidente daquela CPI, ato que veio a ser, posteriormente, declarado nulo pelo Juízo da 15ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

169. Aduz haver apresentado queixa criminal contra o senhor Luiz Paulo Dominghetti Pereira pela prática dos crimes de calúnia e difamação.

170. Assinala que (p. 8):

*Como efeito da indevida condução política da CPI, até os dias atuais, o peticionante insurge-se, incansavelmente, contra diversas infundadas narrativas a fim de provar a sua inocência das desconexas acusações de supostas práticas de atos indevidos enquanto Diretor de Logística do Ministério da Saúde, cargo que exerceu com seriedade e responsabilidade até a data de sua saída, que foi indevidamente determinada diante do seu nome ter sido envolvido na arena política instituída durante a suposta busca pelos atores sociais responsáveis pelo agravamento da pandemia.*

171. Afirma que, durante a oitiva na CPI da Pandemia, o Senador Alessandro Vieira “teceu, em diversos momentos, comentários ofensivos, parciais e políticos ao invés de fazer perguntas diretas que almejassem o esclarecimento dos fatos” (p. 8), o que indicaria que a Selog “partiu de premissas equivocadas quando da elaboração do parecer (peça 172), ora vergastado” (p. 9).

172. Considera que a Selog teria partido da “equivocada premissa de que as matérias publicadas na mídia revestem-se de fidelidade à realidade fática” (p. 9-10), transcrevendo, em seguida, parágrafos entrecortados da instrução à peça 172.

173. Afirma que as “razões tecidas” pela Selog “não merecem acolhimento na medida em que a atuação do peticionante não infringiu, de forma alguma, a ordem e probidade na execução” do Contrato 59/2018, pois “suas conclusões sobrepassaram o interesse público, em notório benefício em prol da Administração Pública, pois evidenciada economia aos cofres públicos” (p. 11-12).

174. Assinala que, estando no exercício da função, o ex-diretor do DLOG “promoveu a devida análise técnica-fundamentada da proposta de alteração da cláusula contratual e sinalizou a necessidade de fiscalização dos Órgãos competentes” (p. 12), tanto que o requerimento de celebração do 2º Termo Aditivo “perpassou por uma verdadeira cadeia de atores responsáveis para verificar a legalidade do aditivo contratual antes de ser efetuada a alteração” (p. 12, grifos no original), de modo a que “a quantidade de manipulações “picking” fosse medida pelo volume expedido” (p. 12).

175. Aduz que a questão estava sendo discutida desde o ano de 2019, em que contratante e contratada (p. 12, grifos no original):

*...ajustavam as melhores formas da execução contratual, já que a técnica estipulada no Contrato Administrativo mostrava-se mais onerosa para a Administração, na medida em que o termo de referência do Edital previa que o volume estimado de itens a serem manipulados seria, mensalmente, 50.000 (cinquenta mil) e, anualmente, 600.000 (seiscentos mil).*

176. Afirma serem essas as razões pelas quais o Ministério da Saúde “unilateralmente, glosou os valores referentes ao “picking”, na medida em que a quantidade de itens manipulados ultrapassava o valor estimado”, pelo que, “buscando uma resolução definitiva”, o Ministério da Saúde “propôs que fosse realizada a mensuração através da modalidade ‘Stock Keeping Unit – SKU’”, contra o que se teria insurgido “a empresa vencedora do certame suscitando ser melhor a alteração conforme o volume expedido” (p. 13).

177. Enfatiza que “a contraproposta foi devidamente analisada”, principalmente tendo em consideração a “tabela de prospecção das técnicas discutidas entre o Ministério da Saúde e a empresa licitante”, apresentada no Ofício VTC 0.39/2021, documento SEI! 0019331049, exposta na “Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, demonstrando que a alteração da cláusula contratual configuraria economia aos cofres do Erário de aproximadamente 60% (sessenta por cento) do que se mantida a cláusula contratual nos termos do Edital” (p. 13, grifos no original).

178. Prossegue (p. 14, grifos no original):

*Ainda assim, insiste o Órgão Técnico [Selog] na narrativa teratológica de que a conduta do*

*peticionante, ao emitir a **NOTA TÉCNICA Nº 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS**, infringe ao art. 82 da Lei 8.666/93, por supostamente não ter analisado o impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido e ter exarado despacho encaminhado o processo para a finalização do aditivo contratual! Sem sopesar a notória economia aos cofres públicos conforme demonstrado.*

179. *Considera que, ao emitir a referida Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, o responsável “agiu com máxima presteza ao ser favorável ao aditivo que definiu a técnica de picking, questão que se encontrava incerta após três anos de execução contratual” (p. 14, grifos no original), indicando, ainda, que “já havia três documentos favoráveis à alteração contratual (o parecer 00203/2021/CONJUR-MS, o despacho 01211/2021/CONJUR-MS e o despacho 01229/2021/CONJUR-MS)”, além de expressamente haver determinado “a necessidade de fiscalização da execução do contrato para que inexistisse, a qualquer tempo, prejuízo aos cofres públicos” (p. 14), transcrevendo, em seguida, excertos dos parágrafos 3.3 e 3.9 da referida Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS.*

180. *Assinala que, posteriormente, a Coordenação de Suporte Jurídico em Assuntos Licitatórios da Advocacia-Geral da União indicou de forma expressa na Nota 00864/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, que inexistiriam “elementos que apontem suposto sobrepreço decorrente do 2º Termo Aditivo” (p. 15), transcrevendo, em seguida, excerto do parágrafo 30 da referida Nota 00864/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU.*

181. *Considera que (p. 15, grifos no original):*

*In casu, não houve qualquer ferimento ao objeto do contrato administrativo, que se manteve intacto, tão pouco ao princípio da concorrência que cerceia os procedimentos licitatórios e aos princípios constitucionais que incidem sobre os atos públicos administrativos previstos no art. 37 da Constituição, inexistindo fundamentação que sustente a conclusão da SELOG de sobrepreço.*

182. *Aduz que nos contratos administrativos compostos por vários itens, o sobrepreço deverá ser averiguado considerando o preço global, “razão pela qual, ao contrário do que aduz o Órgão Técnico, inexistente metodologia única e universal para avaliação do preço nas licitações e contratos, que deverá ser analisada individualmente, caso a caso, a fim de averiguar a vantagem e economia da execução contratual” (p. 16), questão que já teria sido suscitada no Acórdão 3443/2012-TCU-Plenário, Relator Ministro Valmir Campelo.*

183. *Considera, portanto, que a atuação do responsável, no exercício de atribuições concedidas ao diretor do DLOG pelo Regimento Interno do Ministério da Saúde “ateve-se estritamente aos termos do edital e as normas de ordem pública que incidem na controvérsia” (p. 17).*

184. *Afirma que o item 7.14.8 do Termo de Referência - Anexo I do Pregão Eletrônico 42/2017 estabelecia forma de mensuração do “picking” que “tornou-se inaplicável”, uma vez que tal mensuração “decorreu, naturalmente, da execução e operacionalização do andamento contratual e se deu em prol da Administração Pública diante da verificação técnica de impossibilidade de manutenção dos termos editalícias [sic]” (p. 17-18), conduta que deve ser considerada absolutamente legal, em face do disposto no art. 65, inciso II, alínea “b”, da Lei 8.666/1993 e no art. 124, inciso II, alínea “b”, da novel Lei 14.133/2021.*

185. *Reproduz, a seguir, o seguinte dispositivo do Regimento Interno do Ministério da Saúde (p. 19, grifos no original):*

*Art. 118. Ao Departamento de Logística em Saúde compete:*

*II - acompanhar e avaliar a elaboração dos contratos e dos aditivos referentes ao fornecimento de bens e à prestação de serviços relativos a insumos estratégicos para a saúde;*

186. *Conclui que (19-20, grifos no original):*

Portanto, a infundada e genérica tese acusatória de suposto grave prejuízo financeiro ao Erário (o que não ocorreu), que sequer chegou a efetuar qualquer pagamento à empresa vencedora do certame decorrente do aditivo contratual, e a suposta ausência de cautela e fundamentação para a aprovação do 2º Termo Aditivo ao Contrato não possui qualquer fundamento, razão pela qual **o Órgão Técnico limita-se a repisar questões políticas que cercearam o direcionamento da execução do contrato**, não apresentando qualquer fundamentação técnica-jurídica que demonstre o suposto prejuízo, conforme dispõe as suas razões na página 38 peça 172, in verbis:

“178. A delonga verificada na tramitação administrativa até a conclusão do processo de reajuste, os questionamentos suscitados ao Contrato 59/2018 pela chamada “CPI da Pandemia”, constituída pelo Senado Federal (peça 152, p. 65 à 1244), e a concessão de medida cautelar pelo Tribunal de Contas da União, determinando ao Ministério da Saúde a suspensão dos efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo ao contrato e que se abstinhasse de realizar qualquer pagamento referente ao serviço de “27 - Manipulação de Item para Atendimento”, até que o Tribunal venha a deliberar sobre o mérito da matéria, entremeadas pela exoneração do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051576.527-98), em 8/6/2021 (peça 152, p. 61), e do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), em 29/6/2021 (peça 152, p. 63), são fatos que, considerados em conjunto, impediram a produção de efeitos danosos ao erário que resultariam da realização de pagamentos indevidos decorrentes da celebração do 2º Termo Aditivo.”

187. Em relação aos fatos assinalados no excerto da instrução, considera que (p. 20):

(i) a delonga na tramitação administrativa é questão absolutamente razoável na medida em que se trata de controvérsia que envolve o dispêndio de milhões de reais que sairiam dos cofres públicos, (ii) os questionamentos decorrentes da CPI da Pandemia foram lançados nos autos do inquérito parlamentar de maneira absolutamente política e teratológica, não podendo ser critério definidor de responsabilização na verificação de contas da União quando incompatíveis com as verificações técnicas, (iii) a concessão de medida cautelar suspendendo os efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo foi ato de precaução diante dos possíveis e relevantes direitos ameaçados, mas equivale a medida definitiva de apreciação de mérito, e (iv) Inexistiu qualquer tipo de prejuízo aos cofres públicos decorrentes da conduta do peticionante.

188. Afirma haver sido o próprio responsável quem, “quando lhe foi apresentado o suposto problema, orientou a então coordenadora da CGLOG, a Senhora Fabiane Karwowski, que efetuasse as glosas, uma vez que seria descabida e por demais onerosa, ainda que prevista em contrato cobrança do picking nos termos apresentados” (p. 20).

189. Considera que “a discussão inicial não nasce na dúvida de entendimento entre item e SKU, mas sim na falta de previsão financeira para pagamento na forma em que estava colocada” (idem), assinalando que “Cabe pensar que se não fosse a diligência em glosar o pagamento deste item, se o mesmo tivesse sido pago, em desfavor do erário e sem nenhum questionamento, não haveria o que se alegar agora em desfavor do peticionante” (p. 21).

190. Destaca que, durante toda a execução do Contrato 59/2018, o responsável “não foi o ordenador de despesas daquele contrato, nem teve a fiscalização do mesmo sob seu jugo” (p. 21, grifou-se).

191. Aduz que “Quase uma dezena de fiscais passaram pela gestão deste contrato ao longo deste período sem que o peticionante tivesse qualquer ingerência na escolha destes ou em seus atos praticados no decorrer do contrato” (idem).

192. Considera não ser possível falar-se em açodamento na formalização do 2º Termo Aditivo,

pois “essa matéria foi objeto de reuniões, notas técnicas e pareceres ao longo de mais de dois anos. E ainda, todos os processos sempre estiveram à disposição desse tribunal para acompanhamento e monitoramento” (p. 21).

193. Ainda a respeito da celebração do aditivo, “ao arrepio de que a empresa realizava cobranças indevidas e havia em virtude disso glosas em andamento”, considera ser compreensível que “em uma operação logística da envergadura desta, sempre haverá discordância entre contratante e contratado, sempre haverá problemas no dia a dia da operação”, razões pelas quais coube aos fiscais do contrato “efetuar as fiscalizações e como consequência delas glosas ou atestes para pagamento, sem que nenhum nem outro, nunca, tenham sido submetidos à apreciação do peticionante”, assinalando que a equipe de fiscais “sempre foi soberana nas decisões e pareceres e nunca foi subjugada ou subordinada ao peticionante” (idem).

194. Afirma que o posicionamento do responsável “foi sempre subsidiado por pareceres dos fiscais e do Coordenador ora ocupante e que nunca ao longo de sua gestão o peticionante foi contra parecer dos fiscais do contrato. Nem poderia assim fazê-lo” (p. 22).

195. Conclui que (p. 22, grifou-se):

*Portanto é inaceitável atribuir tal conduta ao Diretor da época, uma vez que no bojo deste processo não há nenhum posicionamento unilateral na execução do contrato contra qualquer posicionamento dos fiscais do contrato. Nunca, durante esse período foi ordenado, pedido ou pleiteado, sob qualquer natureza, demanda a favor ou contra a contratada, mas sim que se resolvessem as pendências existentes que poderiam prejudicar a prestação do serviço ao Ministério. Portanto torna-se falácia, veiculada na mídia, a atribuição de conduta unilateral do Diretor contra posicionamento dos fiscais e contra posicionamento da CONJUR-MS.*

196. Afirma que não há no parecer da CONJUR-MS nenhum “apontamento contra a celebração do instrumento, houve sim apontamentos sobre algumas situações a serem consideradas”, dentre as quais a cogitação da possibilidade de rescisão do contrato se a alteração não fosse vantajosa, a respeito da qual enfatiza caber ao gestor “TODA a responsabilidade de decidir”, não vislumbrando, porém, haver sentido em rescindir o Contrato 59/2018 (p. 22-23, grifos no original):

*...no meio da maior pandemia da História da Humanidade, a esta altura com quase três mil mortes por dia? Exponho essa situação para que este egrégio Tribunal de Contas não se curve ao clamor midiático de um cenário eminentemente político, mas sim aos fatos à luz de seu tempo. Enquanto o país parava e grande parte da força de trabalho estava trabalhando de seus lares, coube aos gestores in loco decidirem com as informações que possuíam.*

*Destaco ainda, as inúmeras correspondências que a contratada encaminhava aos fiscais consignando que a falta de pagamento de diversos itens do contrato estava tornando a operação inviável e como consequência haveria paralização dos serviços.*

197. Afirma que o responsável jamais tomou conhecimento de que os fiscais se negaram a produzir manifestação acerca do parecer da CONJUR-MS e considera que “não faria sentido que os fiscais tivessem opinião diversa da exarada na NT que subsidiou tal alteração” (p. 23).

198. Considera que o atendimento às questões apontadas no parecer da CONJUR-MS “eram de oportunidade e conveniência, podendo ser, como foram, respondidas pelo Diretor à época, sem que isso configure qualquer avocação de responsabilidade ou fato semelhante” (idem).

199. Afirma que o Auditor do TCU “formou equivocada convicção acerca da não vantajosidade do aditivo”, tomando por base “interpretação extremamente restrita das menções ao termo SKU em partes distintas do TR, fato que baseou toda a narrativa contra a posição do peticionante”, havendo, ainda, aduzido que “não houve análise prévia dos impactos da decisão e se seria ou não vantajosa” (p. 23).

200. *Refuta tais entendimentos apontando que “houve diversos processos sobre este assunto ao longo de cerca de dois anos”, razão pela qual não seria possível “alegar que não houve análise prévia” (p. 23-24).*

201. *Considera não caber, nem ser possível, ao diretor do DLOG/MS “promover escrutínio processual de cada processo autuado para sua decisão”, pois todo “processo decisório na Diretoria de Logística é altamente transversal, quer seja entre as Secretarias do Ministério, quer seja entre as Coordenações dentro de uma mesma Diretoria”, em razão do que “se há documentos que compõem o processo e atestam que os pré-requisitos foram satisfeitos, quer tenham sido gerados por fiscais ou gestores de qualquer esfera, consideram-se atendidas as exigências para a consecução do ato” (p. 24).*

202. *Aduz, ainda (idem):*

*Decorre de equivocada premissa esta “certeza incontestada recente” de que é de fácil compreensão através do TR que o termo SKU deva ser o aplicado. Muito menos é justificável corroborá-la com a atitude da atual Direção de rever o aditivo e firmar entendimento sobre o uso do termo SKU. Diante do clamor midiático atual qualquer gestor, mesmo em detrimento da operação, acolheria a atitude menos controversa, mesmo sendo esta a mais onerosa. E não há o que se questionar uma vez que gerem sob o medo.*

203. *Considera que, “se a ideia do contratante fosse SKU, assim teria o feito quando da especificação, tamanha a simplicidade da escrita. Mas não o fez e colocou item” (p. 24).*

204. *Aponta, portanto, que o edital “se baseou em estimativa falha e que se mostrou subdimensionada mesmo antes de se falar em pandemia...”, sendo assim “um quantitativo que foi subdimensionado ainda sofreria maior impacto pela inclusão de novos medicamentos sendo adquiridos e os já ora adquiridos, normalmente o sendo em quantidades cada vez maiores” (p. 24-25).*

205. *Assinala que o responsável assumiu a função de diretor do DLOG com o contrato já assinado e em execução, porém, considera que “não encontra sentido em cobrança de picking por SKU”, o que seria “entendimento simplório, rápido e generalizado sobre assunto desta envergadura”, uma vez que resultaria no pagamento de apenas R\$ 6,43 no caso hipotético de vir a ocorrer a necessidade de distribuir um “medicamento XPTO, distribuição de grandes quantitativos para as 27 unidades federativas. Processamento de 27 pedidos para 27 unidades diferentes, com possibilidade da carga ser refrigerada ou climatizada, com grande número de volumes expedidos do mesmo SKU” (p. 25).*

206. *Considera que (p. 25):*

*Não há que se questionar qualquer contestação dessa egrégia Corte de Contas sobre fato contratual autuado por qualquer gestor público, mas a pronta atribuição de irregularidade, dolo, ou favorecimento em conduta sem que antes seja exaustivamente esclarecida, causa dano irreversível à imagem do gestor.*

207. *Conclui afirmando, porém, não haver “fundamentação para o acolhimento das genéricas razões expendidas contra o peticionante pelo Órgão Técnico SELOG” (p. 25-26, grifos no original), razão pela qual requer seja julgada improcedente esta Representação.*

**Razões de justificativa apresentadas em resposta ao Ofício 7858/2022-TCU/Seproc, de 24/2/2022, por Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) - (peça 227).**

208. *Em relação à Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, assinala que “foi elaborada e assinada unicamente pelo Diretor do Departamento Logístico, superior imediato do Defendente” (p. 38), ou seja, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98).*

209. *Afirma que proferiu despacho, em 14/4/2021, apenas para “impulsão processual” e que “não haveria outra conduta exigível a ser adotada pelo Defendente, que não fosse dar encaminhamento ao documento” (p. 39), sem que tal manifestação indique haver “plena concordância” com o teor do documento, elaborado “isoladamente pelo Diretor do Departamento Logístico...que pode, de forma legítima, avocar competências de seus subordinados” (p. 40).*

210. *Considera que (p. 40, grifos no original):*

*Não cabe anuir, fiscalizar ou manifestar concordância com ato de superior, em razão do poder hierárquico. O Despacho elaborado pelo Defendente, repisa-se, foi de natureza de impulsão do processo, sem constar qualquer juízo de valor sobre as considerações elaboradas pelo superior, pois não lhe era cabido tal ato de censura.*

*Por analogia, é como o Defendente, que é tenente-coronel do Exército, recebesse um documento do General comandante e examinasse o mérito, com a finalidade de lhe prover “plena concordância”, o que beira ao absurdo, em razão do poder hierárquico.*

*Ou, aplicando a mesma analogia à SELOG, o Secretário avocasse a competência para elaboração da Instrução, e ao solicitar o seu encaminhamento, o Auditor subordinado tivesse o poder de anuir ou rever o ato praticado pelo superior hierárquico, atestando a “plena concordância”. Tal hipótese é inimaginável!*

211. *Assinala que “em momento algum do despacho, há juízo de valor sobre as considerações do seu superior hierárquico” (p. 40).*

212. *Enfatiza que (p. 41):*

*Quando a autoridade superior dá uma ordem, ela determina, de maneira específica, os atos a praticar ou a conduta a seguir em caso concreto. Daí é decorrente o dever de obediência. Já fiscalizar é o poder de vigiar permanentemente os atos praticados pelos seus subordinados, e não, dos seus superiores.*

213. *Admite haver proferido outro despacho, em 11/5/2021, também, unicamente, “de natureza de impulsão processual, conforme prescreve o princípio da oficialidade ou do impulso oficial” (p. 41).*

214. *Afirma que o referido despacho “foi mais um ato, dentre vários, que meramente informou ao Diretor do Departamento Logístico, que a elaboração da Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS havia sido confeccionado com a finalidade de esclarecer os pontos suscitados pela CONJUR” (p. 41), uma vez que estavam sendo questionados pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, da Subsecretaria de Assuntos Administrativos.*

215. *Considera tratar-se de mero “documento informativo, sem conter opinião técnica ou subsídio para tomada de decisão”, apenas com o propósito de “informar ao superior, um ato praticado em resposta a uma demanda específica da Subsecretaria de Assuntos Administrativos”, sem que possa “ser atribuída relação de causa e efeito com a decisão final de celebrar ou não o 2º Termo Aditivo” (p. 42).*

216. *Afirma que “nota informativa” não é o mesmo que “nota técnica”, termos que possuem conceitos distintos estabelecidos pelo Manual de Padronização de Documentos, Atos e Correspondências Oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego.*

217. *Enfatiza que a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (p. 43, grifos no original):*

*... não expressou opinião técnica sobre o tema em apreciação, nem, tampouco, inovou com inserção de considerações próprias, restringindo-se a consolidar e transcrever informações contidas no Parecer Jurídico elaborado pela CONJUR/MS (questionamentos) e na Nota Técnica 4/2021- CGLOG/DLOG/SE/MS elaborada, de forma isolada, pelo Diretor do*

*Departamento Logístico, e que ao Defendente não caberia qualquer juízo de valor, em razão do poder hierárquico, que permite a avocação de competências.*

218. *Afirma que, ao consignar na Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS que os apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica “já teriam sido ‘devidamente justificadas’ pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS”, limitou-se a registrar que “as justificativas aos questionamentos do Parecer Jurídico constavam da Nota elaborada pelo Diretor do Departamento Logístico, não sendo realizado qualquer análise de tais justificativas pelo Defendente” (p. 43), estendendo igual argumentação ao registro de que “não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato”, por considerar que “não era possível ao Defendente, anuir, fiscalizar ou concordar com as justificativas apresentadas pelo seu superior, em razão de que era subordinado daquele que produziu a Nota Técnica 4/2021” (p. 44).*

219. *Com relação à ausência de análise tecnicamente fundamentada para a alteração substancial das normas e condições originalmente estabelecidas no edital da licitação, dando causa à modificação ou à vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, afirma que a análise técnica encontra-se na Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, repisando que o referido documento foi elaborado, unicamente, “pelo Diretor do Departamento Logístico, que avocou para si a elaboração do parecer técnico, de forma legítima, pelas atribuições decorrentes do poder hierárquico”, uma vez que “...não era possível ao Defendente, anuir, fiscalizar ou concordar com as justificativas apresentadas pelo seu superior, em razão de que era subordinado daquele que produziu a Nota Técnica 4/2021” (p. 44).*

220. *No que diz respeito à aceitação de que fosse adotado um “meio termo” entre a proposta da contratada e o entendimento de setores do Ministério, com base, unicamente, na vontade de dar fim às glosas que vinham sendo efetuadas e atender a pleito apresentado pela contratada, repisa que a análise técnica encontra-se na Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, “elaborada pelo Diretor do Departamento Logístico, que avocou para si a elaboração do parecer técnico, de forma legítima, pelas atribuições decorrentes do poder hierárquico” (p. 44-45).*

221. *Conclui que (p. 45, grifos no original):*

*Logo, a aceitabilidade de adoção de um “meio termo”, entre a proposta da contratada e o entendimento de setores do Ministério, era de competência de quem detinha o poder decisório, não tendo o Defendente participado, direta ou indiretamente, na elaboração da Nota Técnica 4/2021, cabendo a este, somente a impulsão oficial do processo, pois foi avocada a competência para elaboração da opinião técnica.*

222. *Apresenta em seguida uma “tabela-resumo” em que busca demonstrar, sinteticamente, que “não houve violação das normas legais indicadas na Instrução da SELOG, em relação ao processamento do 2º Termo Aditivo” (p. 45).*

223. *Em relação aos art. 44, § 1º, art. 40, incisos VII e X, e art. 41, todos da Lei 8.666/1993, considera que “não guardam qualquer relação com os fatos ora apurados, por se tratarem de normas aplicáveis à fase de licitação (elaboração de cláusulas de julgamento no edital, da vinculação ao edital e julgamento das propostas), na qual o Defendente não atuou, e não, da fase contratual, que é objeto da representação” (p. 46).*

224. *Afirma que “ninguém, por força do princípio da culpabilidade, pode ser responsabilizado apenas por ter participado da cadeia causal do processo, ainda que tenha ocorrido um prejuízo ou dano ao interesse público” (p. 46), concluindo que para que um agente público “seja responsabilizado pessoalmente, é preciso que tenha atuado com dolo (intenção) ou com culpa grave, nos exatos termos do disposto no art. 28 do Decreto-Lei 4.657/42 e do art. 5º da Lei 14.133/21”, assinalando que (p. 47):*

*E culpa grave é grave negligência, grave imprudência ou grave imperícia. Divergência de*

*interpretação de lei ou de cláusulas do contrato não pode caracterizar culpa grave, a não ser que a interpretação dada seja insustentável sob o ponto de vista jurídico.*

*(...)*

*Em relação ao 2º Termo Aditivo, o Defendente não elaborou a Nota Técnica 4/2021, que teve a competência avocada pelo Diretor do Departamento Logístico, limitando-se a impulsionar e instruir o processo, naquilo que era de sua competência, bem como a reunir as informações na Nota Informativa 14/2021, que não tem natureza opinativa ou de caráter técnico.*

225. *Relaciona julgados do STJ e STF que indicariam, na esfera penal, a “necessidade de existência do dolo específico na tipificação de fraude à licitação” (p. 47-48).*

226. *Alega que, na instrução lançada à peça 172, não há “conjunto probatório que comprove as circunstâncias elementares exigidas pela jurisprudência das Cortes Superiores para caracterizar o crime em questão, nem aponta a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos, que não houve pela suspensão dos efeitos do 2º Termo Aditivo” (p. 48-49, grifos no original).*

227. *Repisa que (p. 49):*

*... no processo de celebração do 2º Termo Aditivo, restringiu-se ao impulso oficial do processo e a elaboração da Nota Informativa 14, que transcreveu os apontamentos feitos pela CONJUR/MS e pela Nota Técnica 4/2021, elaborada de forma isolada, pelo Diretor do DLOG, na qual constava toda a justificativa para a assinatura do Termo por este.*

*Assim sendo, o Defendente repudia, veementemente, todas as acusações infundadas constantes nos tópicos 334-336 da Instrução (peça 172), de que agiu em conluio com a contratada, a fim de beneficiá-la, reforçando o dito anteriormente, de que disponibiliza, voluntariamente, todos os seus sigilos protegidos constitucionalmente a qualquer órgão estatal, que detenha a competência investigatória.*

*Como visto, a politização das medidas de combate à COVID-19, retratada pela condução dos trabalhos da CPI da COVID do Senado Federal, vem trazendo prejuízo a pessoas, com destruição de reputações, que cumpriram atribuições do cargo de forma honesta e proba, como é o caso do Defendente. Alegações de terceiros, sem o mínimo de comprovação, se transformaram em verdades, dependendo do grupo político que tratasse a informação recebida, que, muitas das vezes, eram produzidas por pessoas com reputação duvidosa.*

228. *Aduz que, caso não venham a ser acolhidos os argumentos ora expostos, cabe analisar sua boa-fé, destacando haver prestado serviços ao Exército Brasileiro ao longo de 28 anos, nos quais lhe foi confiada, por mais de uma vez, “a gestão de recursos e patrimônios” (p. 50).*

229. *Assevera que, “da mesma forma que os preceitos de controle impõem a severidade com a proteção do patrimônio público, não se espera que possa distanciar-se do senso humano de justiça”, devendo serem consideradas “as dificuldades no exercício diário de funções administrativas, com problemas e fatos supervenientes que surgem recorrentemente, em paralelo às atividades finalísticas do Ministério”, enfatizando que “esteve sempre à disposição de quaisquer elucidações” (p. 50).*

#### **Análise:**

230. *Em caráter preliminar, cabe esclarecer que, ao contrário do que foi alegado de parte do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), a exordial se fez acompanhar não apenas de “matérias divulgadas pela imprensa midiática [sic]” (peça 197, p. 2), as quais se encontram às peças 3 e 4, mas, também, de documentos oficiais do Ministério da Saúde e documentos elaborados pela empresa Voetur/VTCLLOG, que foram obtidos pela CPI da Pandemia, encontrando-se à peça 2.*

231. Deve uma vez mais ser assinalado que o Tribunal de Contas da União aprecia a representação objetivamente, examinando fatos e condutas inquinadas de ilegais pelo representante, e não como uma lide, uma disputa entre partes, entre o representante e a Administração e seus agentes, em defesa de seus interesses próprios, atribuição que é atinente ao Poder Judiciário.

232. O papel do representante é o de fornecer os elementos para que o Tribunal dê início à ação de controle externo, investigue a ocorrência de irregularidades e, se for o caso, determine as ações corretivas e apene os responsáveis. Iniciado o processo, o Tribunal assume total controle sobre a condução das investigações e prescinde de qualquer outra movimentação processual do representante.

233. Assim, o exame empreendido pelos Auditores não se embasou, apenas, nos elementos trazidos aos autos pelos representantes ou no relatório final da CPI da Pandemia, mas nas manifestações do Ministério da Saúde e da Voetur/VTCLLOG em resposta às oitivas realizadas; nos elementos colhidos em diligências ao Ministério da Saúde e na solicitação de informações a outros órgãos federais (Ministério Público Federal, Controladoria Geral da União e Departamento de Polícia Federal/Ministério e Segurança Pública), além do detido exame pelos Auditores do TCU de 75 processos administrativos SEI do Ministério da Saúde e do cruzamento de informações e análises empreendidas nos demais processos do TCU que se encontram referidos nesta instrução, não havendo a investigação se limitado, portanto, ao exame de “matérias divulgadas pela imprensa”, razão pela qual deve ser considerada improcedente a alegação de que a Selog teria partido da “equivocada premissa de que as matérias publicadas na mídia revestem-se de fidelidade à realidade fática” (peça 197, p. 9-10).

234. Com relação aos dissabores ocasionados ao senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) pela denúncia de haver cobrado o recebimento de vantagem indevida (“propina”), caso viesse a se concretizar a aquisição pelo Ministério da Saúde de vacinas ofertadas em nome da empresa Davatti Medical Supply, deve ser reiterado que se trata de fato não abrangido no objeto desta Representação e que o próprio responsável informa haver tomado, em esferas próprias, as medidas que julgou cabíveis contra o denunciante.

235. O fato de o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) haver se sentido ofendido com a forma como foi inquirido pelo Senador Alessandro Vieira, durante o depoimento que o responsável prestou à CPI da Pandemia, em nada diz respeito ao objeto deste processo ou ao Tribunal de Contas da União. Por certo, não há nesta Representação qualquer embaraço ao responsável para que adote as medidas que considere próprias a esse caso.

236. Tampouco é pertinente à esta análise a ordem de prisão dada ao senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) pelo presidente da CPI da Pandemia, fato que sequer fora mencionado, até então, nas apreciações efetuadas pela Selog nestes autos.

237. No que é pertinente ao ponto, faz-se necessário relembrar que a alteração pretendida no 2º TA refere-se ao item de serviço de armazenagem “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, ao qual vem sendo referido de forma resumida e algo imprópria, como sendo serviço de picking.

238. O item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” corresponde à execução integrada das atividades de separação/“picking”, montagem dos lotes, “packing” (acondicionar, etiquetar e embalar para o transporte), conferência e preparação para expedição (peça 88, p. 53-54).

239. Faz-se oportuno relembrar que o termo inglês “picking” é forma não pessoal que expressa a existência de ações prolongadas no tempo, ou que ainda estão ocorrendo, do verbo “to pick”. Os significados do verbo “to pick”, extraídos de página do dicionário eletrônico inglês-português

Cambridge Dictionary © Cambridge University Press são elencados a seguir:

*to choose something or someone*

**pinçar, escolher**

*He was picked for the school football team.*

*If you pick flowers, fruit, etc., you take them off a tree or out of the ground.*

**colher**

*I picked some apples this morning.*

*pick a fight/an argument*

*to start a fight or argument with someone*

**começar uma briga/uma discussão**

*pick someone's pocket*

*to steal something from someone's pocket*

**bater a carteira de alguém**

240. No presente caso, o termo "picking" diz respeito à atividade de escolher/coletar/separar itens armazenados no estoque, sendo assim definida no Termo de Referência: "**Picking**: processo de retirar produtos dos estoques, para consolidar carga para o transporte; isto é, separar e preparar os pedidos dos ICS - Insumos Críticos de Saúde" (peça 88, p. 167, grifou-se).

241. Contudo, a atividade de separação/"picking" não constitui um item de serviço em si, **não cabendo, portanto, nos termos do Contrato 59/2018, considerar que o "picking" seja uma atividade a ser destacada do item de serviço "2.7 - Manipulação de item para atendimento"** e, muito menos, que a atividade de "picking" possa ser passível de pagamento destacado das demais atividades de montagem dos lotes, "packing" (acondicionar, etiquetar e embalar para o transporte), conferência e preparação para expedição.

242. Alegou-se em favor do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) que teria partido dele a orientação à então Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde que efetuasse glosas ao pagamento de faturas relativa ao item "2.7 – Manipulação de item para atendimento" e que "se não fosse a diligência em glosar o pagamento deste item, se o mesmo tivesse sido pago, em desfavor do erário e sem nenhum questionamento, não haveria o que se alegar agora em desfavor do peticionante" (peça 197, p. 21).

243. Porém, tais alegações não merecem acolhida, uma vez que não há nada nos autos que indique ou comprove que teria partido do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) qualquer orientação para que fossem efetuadas glosas no pagamento, afirmação que soa incoerente com as de que não era ele "o ordenador de despesas daquele contrato, nem teve a fiscalização do mesmo sob seu jugo" (peça 197, p. 21, grifou-se).

244. Ademais, caso não fossem efetuadas as glosas ao pagamento, direta e formalmente determinadas pela senhora Fabiane Karwowski, à época, Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde, e efetuados os pagamentos na forma requerida pela Voetur/VTCLLOG, isso em nada afastaria a base para serem questionados, apenas o saldo contratual teria sido esgotado de forma mais rápida.

245. As razões de justificativa apresentadas pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) estão centradas, em síntese, nas alegações de que apenas praticou "atos de impulso" ao processo, não havendo expressado "opinião técnica", mas apenas efetuado transcrição de apontamentos; que era subordinado ao senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e

que não lhe cabia “anuir, fiscalizar ou concordar com as justificativas apresentadas pelo seu superior” (peça, 227, p. 44), destacando que a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS “foi elaborada e assinada unicamente pelo Diretor do Departamento Logístico, superior imediato do Defendente” (peça, 227, p. 38), ou seja, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), que “avocou para si a elaboração do parecer técnico” (peça, 227, p. 44-45).

246. Por oportuno, cabe relembrar a detida descrição dos fatos que suscitaram a chamada em audiência dos responsáveis efetuada na instrução lançada à peça 172, p. 25-38.

101. Conforme se verificou em consulta aos autos do processo SEI 25000.160312/2019-11, o Ministério da Saúde notificou a Voetur/VTCLLOG, por meio do Ofício 40/2019/COADI/CGLOG/DLOG/SE/MS, de 25/9/2019, que “desde o início da operação no novo Centro de Distribuição, no dia 12/11/2019 [12/11/2018], ainda não foram apresentadas nenhuma Nota Fiscal/fatura para devida conferência e pagamento em referência ao Item 2 – Armazenamento” (peça 93, p. 1-4), no qual se encontra, dentre outros itens de serviço, o item “2.7 – Manipulação de item para atendimento”.

102. Como não houve manifestação da contratada, o Ministério da Saúde efetuou nova notificação, em 4/10/2019, reiterando os termos da notificação anterior (peça 93, p. 5-6).

247. Destaque-se que no Contrato 59/2018, o grupo 2 – Armazenagem é composto por dez itens de serviço: **2.1** – Armazenagem – Carga Seca (15° a 30° °C) / **2.2** – Carga Seca Tóxicos, Praguicidas e Inseticidas / **2.3** – Carga Fria Negativa (-35° a -15° °C) / **2.4** – Carga Fria (2° a 8°) / **2.5** – Gestão e Operacionalização do Centro de Distribuição / **2.6** – Recepção de Notas de Entrada / **2.7** – Manipulação de item para atendimento / **2.8** – Expedição de notas de saída / **2.9** – Serviço de inventário geral / **2.10** – Serviço de incineração de resíduos sólidos.

248. Conquanto a execução do Contrato 59/2018 tenha iniciado em 12/11/2018, até 10/10/2019, quando já decorridos onze meses do início da execução contratual, a Voetur/VTCLLOG não havia apresentado nenhuma Nota Fiscal/fatura referente aos serviços de armazenagem, cujo valor anual estimado, originalmente, era de R\$ 26 milhões.

249. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

103. A Voetur/VTCLLOG somente veio a se manifestar, em 11/10/2019, alegando que a demora “ocorreu em função de dificuldades operacionais já superadas”, mas informando que já havia apresentado ao setor responsável, naquela mesma data, “as Notas Fiscais faturadas entre novembro/2018 a setembro/2019” (peça 93, p. 7-10).

104. No mesmo expediente, a Voetur/VTCLLOG registra que, em reuniões realizadas com a então Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/MS, constatou-se “haver divergência entre a volumetria estimada no Edital e aquela efetivamente verificada durante a execução”, assinalando, ainda, que “restou acordado que o faturamento seria realizado de acordo com os limites previstos no edital”, e que “também foi definido que a Contratada deveria inserir no Portal o volume manuseado no período e, prospectivamente, a volumetria mensal, a permitir que o Ministério da Saúde possa aferir e acompanhar o quantitativo efetivo” (peça 93, p. 7).

105. Por fim, a Voetur/VTCLLOG afirmou que, em seu entendimento, “...o cálculo depende, obrigatoriamente, da quantidade descrita e autorizada no pedido que, conforme o caso, exige múltiplas ações de manipulação, fracionamento e reconstituição, bem como o manuseio das embalagens terciária, secundária, primária, **até o frasco unitário do produto**”, requerendo que fosse “elaborada estratégia voltada à **revisão da metodologia atualmente aplicada**” (peça 93, p. 7-9, grifou-se).

106. Ocorre, porém, que todos esses procedimentos integram o item de serviço “2.7 - Manipulação de item para atendimento”, conforme explanado nos parágrafos 92 a 100 desta instrução e na análise efetuada em instrução precedente (peça 96, p. 13-18). Ademais, em sede de esclarecimentos ao edital, a própria Voetur/VTCLLOG indagara se haveria fracionamento, ao que o Ministério da Saúde respondeu afirmativamente, o que demonstra ser essa informação

conhecida pela empresa antes mesmo da realização do certame.

250. No entanto, ao contrário do que alegava a Voetur/VTCLLOG, a questão não residia em “haver divergência entre a volumetria estimada no Edital e aquela efetivamente verificada durante a execução” e, tampouco, como alegou-se em favor do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), “na falta de previsão financeira para pagamento na forma em que estava colocada” (peça 197, p. 21), mas, sim, **na ausência de informações que permitissem ao Ministério da Saúde conferir os valores apresentados em cobrança pela Voetur/VTCLLOG, de modo a poder confrontá-los com o quantitativo de serviços efetivamente realizados e o valor correspondente a ser pago.**

251. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

107. Em resposta, a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, enviou o Ofício 50/2020/CGLOG/DLOG/SE/MS, de 7/2/2020, no qual se registra que (peça 93, p. 11-13, grifou-se):

a) junto as Notas fiscais que foram faturadas entre novembro/2018 a setembro/2019 apresentadas pela empresa Voetur/VTCLLOG, **verifica-se a incongruência da quantidade de manipulações que deverá ser medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido, conforme disposto no item 7.14.8 do referido contrato;**

b) o item de serviço “2.7. MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO (picking)” **foi executado no limite postulado no Contrato**, ante ao tocante descritivo de separação e preparação de pedidos;

c) contratualmente, a empresa CONTRATADA deverá disponibilizar uma equipe para realizar a manipulação dos itens solicitados, **não tendo que se imputar requisições junto a este Ministério da Saúde, ante a falta de informação auferida ao quantitativo relativo ao PICKING;**

d) está estabelecido no contrato que **a empresa Voetur/VTCLLOG deverá informar a volumetria manuseada mensalmente**, tendo em vista que desta forma esta Coordenação poderia acompanhar e traçar metas e diretrizes quanto ao efetivo quantitativo;

e) insta ressaltar, que diante do informado acima, **até o presente momento tais dados não foram apresentados pela contratada;**

f) **a fim de tomar ciência do real volume do faturamento, solicita-se um relatório detalhado que apresente o número do volume de itens manipulados por pedido;**

g) **deverá ser apresentado o desdobramento mensal em quantitativo as manipulações realizadas desde o início da vigência do contrato, para ciência do real volume do faturamento quanto ao item 7.14.8 do Contrato Administrativo 59/2018;**

h) em relação à solicitação de agendamento de reunião feita pela contratada, “corroboro interesse **apenas após a apresentação do mensurado relatório**, momento este que esta Coordenação irá realizar a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário público”;

i) “solicita-se o relatório minucioso, **devendo constar o desdobramento mensal**, conforme exposto acima, **para sanar tais informações com a maior brevidade possível**, visto que **a ausência dessas informações inviabiliza o atesto de pagamento do item, bem como a fiscalização da execução desse serviço**”.

108. Não há, portanto, qualquer registro que, até então, corrobore a afirmação da Voetur/VTCLLOG de que tenha sido o Ministério da Saúde quem teria verificado que “a quantidade de itens manipulados era muito superior ao valor estimado” e que “o referido subdimensionamento ocasionaria relevante desequilíbrio contratual” (peça 53, p. 6-7).

109. O que se verifica, de fato, é que o Ministério da Saúde em nenhum momento admitiu que haveria “subdimensionamento” do serviço de “2.7 – Manipulação de item para atendimento” e muito menos que teria incorrido em “erro crasso na elaboração do edital”, pois questionou, desde o início, os valores apresentados para cobrança, não apenas em razão de exorbitarem ao

*previsto, mas também pela ausência de informações que pudessem sustentar as alegações da contratada em relação ao quantitativo de manipulações realizadas.*

252. Em 21/2/2020, a Voetur/VTCLLOG endereçou à senhora Fabiane Karwowski, à época, Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde, o Ofício 54/2020-JUR, no qual inseriu no corpo do texto uma tabela que chamou de “relatório sintético”, abrangendo o período de 11/2018 a 12/2019, em que indica que, caso fosse efetuada a contagem de itens SKU por pedido, o valor total a ser pago pelo serviço seria de R\$ 449 mil, mas, caso adotada a contagem da maneira que a Voetur/VTCLLOG denomina de “WMS”, elaborada por ela própria, o valor a ser pago seria de R\$ 25,6 milhões (peça 93, p. 18), valor algo próximo aos R\$ 26 milhões estimados para o somatório de todos os dez itens de serviço de armazenagem para execução ao longo de um ano.

253. Cabe assinalar que, no âmbito do **TC 037.065/2019-0 – ACOM** que tem por objeto o acompanhamento do Contrato 59/2018, no sentido de quantificar e monitorar os seus esperados benefícios (Acórdão 2.234/2019-TCU-Plenário, de 18/9/2019, Relator Ministro Augusto Nardes), **foi constatado que a Voetur/VTCLLOG, ao longo de todo o período de execução contratual, descumpriu as obrigações estabelecidas no item 7.5 do TR** que, entre outras obrigações não atendidas, previa a exigência de a contratada dispor de software para gerenciamento de armazéns (WMS – Warehouse Management System) que garantisse “a rastreabilidade e acuracidade de todas as atividades descritas neste Termo de Referência e ser passível de interoperabilidade com os sistemas designados pela contratante”, de maneira a disponibilizar ao Ministério da Saúde não apenas “dados relativos ao recebimento (Nota fiscal, fornecedor, data de recebimento, produtos recebidos, lotes recebidos e quantidades), controle de armazenagem (contendo dados relativos à quantidade, lotes, validade, número de posições de paletes ocupadas, status dos produtos), **separação e embalagem** (monitoramento de performance de romaneio) e expedição” (peça 88, p. 41, grifou-se), mas, também, a obrigação de disponibilizar consulta, por meio da internet, para o acompanhamento e controle das operações realizadas (subitem 7.5.2); sendo que, conforme subitem 7.5.5, a Voetur/VTCLLOG deveria fornecer ao Ministério da Saúde, sempre que solicitada, as bases de dados e congêneres (peça 88, p. 41-43).

254. Ou seja, fora estabelecido que a contratada deveria permitir ao Ministério da Saúde acessar seu sistema de gerenciamento de armazéns (WMS – Warehouse Management System), com perfil que lhe permitisse pleno acesso aos dados relacionados à prestação dos serviços contratados, o que a Voetur/VTCLLOG nunca cumpriu.

255. Também se verificou que, conquanto previsto no item 7.14.12.4.11 do TR, **a Voetur/VTCLLOG descumpriu obrigações similares relativas à exigência de dispor de Sistema de Gerenciamento de Transporte ou Transportation Management System – TMS**, a cujos dados e operações deveria propiciar pleno acesso para consulta pelo Ministério da Saúde (peça 88, p. 81-84).

256. O descumprimento das obrigações estabelecidas nos itens 7.14.12.4.11 e 7.5 do TR resultou, entre outros efeitos deletérios, na **completa incapacidade** demonstrada pelo Ministério da Saúde de controlar e auditar com segurança as operações realizadas e as cobranças apresentadas para pagamento, ou mesmo aferir os indicadores de desempenho contratualmente estabelecidos.

257. Assim, a verificação pelo Ministério da Saúde dos valores apresentados em cobrança pela Voetur/VTCLLOG, para todos os itens de serviço, ficou restrita à validação de **documentos gerados pela contratada** e dos quantitativos e valores lançados em planilhas no formato EXCEL ou PDF elaboradas por ela própria.

258. A eventual responsabilização pelas falhas/irregularidades na gestão do contrato acima descritas está abrangida no objeto do TC 037.065/2019-0 – ACOM.

259. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

110. Cabe assinalar que a “capacidade de manipular desde a caixa terciária (recebimento) até a menor unidade de medida de cada medicamento” (peça 53, p. 7), não comporta deduzir que a contratada deveria ser remunerada a cada caixa e objeto manipulado durante a operação e, muito menos, pela sucessiva contagem de manipulações “até a menor unidade de medida de cada insumo armazenado, “até o frasco unitário do produto” ou, até mesmo, “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, notadamente pela falta de razoabilidade dessas alegações.

111. A Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/DLOG/MS efetuar, em 11/2/2020, mais uma notificação à Voetur/VTCLLOG, por meio do Ofício 55/2020/CGLOG/DLOG/SE/MS, pelo qual reitera haver “incongruência da quantidade de manipulações que deverá ser medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido”, registra o não envio das informações e relatórios já requeridos à contratada e reitera a requisição de seu envio, reafirmando que somente haverá interesse em agendar reunião após a apresentação de relatório que permita **“realizar a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário público”**, sem o que estaria inviabilizado “o atesto de pagamento do item, bem como a fiscalização da execução desse serviço” (peça 93, p. 13-14, grifou-se).

112. Em resposta, a Voetur/VTCLLOG encaminhou o Ofício 54/2020-JUR, de 21/2/2020, contendo o que chamou de “relatório sintético”, em que apresenta a quantidade mensal de itens de estoque SKU manipulados e respectivos valores, confrontando em colunas que informariam a quantidade de volumes transportados e a quantidade de manipulações medida pelo que denominou de “sistema WMS” (peça 93, p. 17-19).

260. O que a Voetur/VTCLLOG chamou de “relatório sintético” consiste, tão somente, em uma tabela inserida no corpo do texto do Ofício 54/2020-JUR, de 21/2/2020, (peça 93, p. 17-18). Porém, mesmo os dados informados pela contratada apresentam divergências quando cotejados, por exemplo, com os dados informados no Ofício 039/2021-JUR, de 16/2/2021 (peça 12, p. 14), o que evidencia seu caráter meramente fictício (ver figura anexada ao final desta instrução).

261. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

113. Nesse expediente, a Voetur/VTCLLOG afirma considerar que “a apuração na modalidade Stock Keeping Unit – SKU mostra-se inviável, uma vez que não representa o real quantitativo de manipulações de itens realizadas em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição”, mas que a “apuração segundo a manipulação de fato nos moldes parametrizados pelo Sistema de Gerenciamento de Armazém “WMS”, ainda que reflita o efetivo quantitativo dos itens manipulados, mostra-se exacerbada” (peça 93, p. 18).

114. Em seguida, “a fim de dirimir a controvérsia”, a Voetur/VTCLLOG sugere que “o faturamento do item 2.7 - Manipulação de item para atendimento (picking) seja realizado de acordo com o volume expedido” (idem), **o que configura haver partido da contratada a proposta de aceitação de um “meio termo” por ela própria arbitrado e sem qualquer demonstração de como chegara aos valores assinalados**, não havendo fundamento, portanto, na alegação da Voetur/VTCLLOG de que “a Contratada visando manter o equilíbrio econômico do contrato acatou a solicitação de composição amigável para continuidade da prestação de serviços” (peça 53, p. 7, grifou-se), uma vez que não partira do Ministério da Saúde qualquer solicitação nesse sentido.

115. Ao contrário, o que o Ministério da Saúde havia requerido, logo após a intempestiva entrega pela contratada do primeiro faturamento relativo aos serviços de armazenagem, quando já decorridos onze meses desde o início da operação do novo Centro de Distribuição, era a apresentação de informações detalhadas a respeito das manipulações de itens do estoque, de modo que fosse possível **“realizar a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário**

*público”.*

116. Desde então, o processo SEI 25000.160312/2019-11 não registra outras movimentações.

117. Em 15/6/2020, a senhora Fabiane Karwowski, que encaminhara reiteradas cobranças à Voetur/VTCLLOG, foi exonerada do cargo de Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, havendo sido nomeado em seu lugar o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) – (peça 152, p. 60).

118. Cabe assinalar que constitui obrigação da contratada “10.11 Prestar à CONTRATANTE todos os esclarecimentos solicitados, atender e resolver prontamente às reclamações e/ou solicitações formuladas dentro dos prazos solicitados, e comunicar toda e qualquer ocorrência que impossibilite a realização de serviços solicitados” (peça 88, p. 92).

262. A obstinada recusa da Voetur/VTCLLOG em fornecer as informações requeridas, porém, não foi objeto de qualquer questionamento dos gestores do Contrato 59/2018 ao longo de toda a execução contratual. A eventual responsabilização pelas falhas/irregularidades na gestão do contrato está abrangida no objeto do TC 037.065/2019-0 – ACOM.

263. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

119. Os representantes colacionaram aos autos cópia do Ofício 39/2021-JUR, de 16/2/2021, juntado aos autos do processo SEI 25000.033893/2017-57, endereçado ao senhor Roberto Ferreira Dias, então diretor do DLOG/SE/MS, no qual a Voetur/VTCLLOG atribui as glosas de pagamento do item de serviço 2.7 a “erro crasso cometido na elaboração do edital”, assinalando haver proposto, em 11/2/2020 [em realidade, o Ofício 54/2020-JUR é datado de 21/2/2020], “que o serviço de manipulação fosse calculado com base na volumetria dos pedidos expedidos”, sem que houvesse recebido resposta do Ministério da Saúde, relacionando, em seguida os ofícios de reiteração encaminhados pela Voetur/VTCLLOG, nos quais, mês a mês, eram acrescidos valores em cobrança glosados pelo Ministério da Saúde, que, segundo a contratada, totalizariam, à época, R\$ 8.359.000,00 (peça 2, p. 23 e peça 152, p. 1-5).

120. Em 15/3/2021, a Voetur/VTCLLOG teria enviado o Ofício 77/2021-JUR, cujo fragmento encontra-se à peça 2, p. 25-26, também endereçado ao senhor Roberto Ferreira Dias, reiterando os termos das cobranças efetuadas anteriormente por não haver recebido resposta. O referido expediente não foi localizado nos processos disponibilizados para consulta pelo Ministério da Saúde.

264. A não localização do documento indica, ao mínimo, desorganização do processo administrativo, percepção que é reforçada pela juntada posterior de documentos emitidos, em ao menos um caso, mais de um ano antes, o que se verificou, por exemplo, com o Ofício 54/2020-JUR, emitido pela Voetur/VTCLLOG e datado de 21/2/2020, mas somente juntado ao processo SEI 25000.033893/2017-57 em 2/3/2021, e no caso do Ofício 39/2021-JUR, emitido pela Voetur/VTCLLOG e datado de 16/2/2021, mas somente juntado ao processo SEI 25000.033893/2017-57 também em 2/3/2021. Em ambos os documentos não há registro de entrada no protocolo do Ministério da Saúde.

265. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

121. Entretanto, a contratada não apresentara, até então, o “relatório detalhado que apresente o número do volume de itens manipulados por pedido”, que fora requerido pela Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/CGLOG/DLOG/MS desde 7/2/2020, de modo a permitir ao Ministério da Saúde “realizar a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário público”, sem o que estaria inviabilizado “o atesto de pagamento do item, bem como a fiscalização da execução desse serviço” (peça 93, p. 13-14, grifou-se).

122. Em lugar do relatório detalhado requerido, a Voetur/VTCLLOG apenas encaminhara o que chamou de “relatório sintético”, efetuando acréscimos nos quantitativos informados a cada nova cobrança efetuada em ofícios encaminhados ao Ministério da Saúde, nos quais

requeria o pagamento imediato dos valores por ela “sugeridos”, sem fornecer informações suficientes para que o Ministério da Saúde pudesse “realizar a verificação dos números e quantitativos apresentados”, configurando franco descumprimento do disposto no item 10.11 do Termo de Referência.

266. Contudo, cabe assinalar que, até então, a gestão do Contrato 59/2018 era formalmente atribuída à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde – SAA/SE/MS, mas era de fato exercida pelo DLOG, assim indicado no 1º TA como sendo a “unidade gestora” do Contrato 59/2018 (peça 11, p. 18), pois, como descrito na Nota Técnica 6/2021-SAA/SE/MS, de 27/3/2021 (peça 154, p. 9-15), de acordo com o art. 8º do então vigente [Decreto 9.795/2019](#), que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Saúde, competia ao DLOG “gerir o processo de logística integrada de insumos estratégicos para a saúde e demais atividades correlatas” (peça 154, p. 9).

267. Ademais, por considerar que a gestão do Contrato 59/2018 requeria a capacidade de “gerenciar e executar todas as atividades logísticas, com os padrões de segurança adequados a esse tipo de atividade, dado que os insumos críticos de saúde não podem ter comprometida a efetividade, a eficiência, a estabilidade e as características físico-químicas”, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde (SAA) concluía (peça 154, p. 10):

8. Ora, se atualmente esse Departamento de Logística em Saúde realiza as aquisições dos insumos, não faz sentido afastar desse Departamento, a responsabilidade única de administrar e gerir o “serviço logístico integrado”, objeto do Contrato em comento, tendo em vista a dependência das atividades que o envolvem.

9. Atualmente, esta Subsecretaria, por intermédio de sua Coordenação-Geral de Material e Patrimônio-CGMAP, não opera, acompanha, administra ou fiscaliza a execução contratual, mas tão somente, restringe-se à condução da licitação, por demanda desse Departamento, e ao pagamento das faturas, com os atos administrativos e de execução financeiro exclusivamente.

268. Ou seja, conquanto a SAA admitisse que cabia, de fato, ao DLOG a responsabilidade pela gestão do Contrato 59/2018, uma vez que a SAA “não opera, acompanha, administra ou fiscaliza a execução contratual, mas tão somente, restringe-se à condução da licitação”, nenhuma alteração contratual mediante aditivo poderia ser feita sem que houvesse a expressa concordância da SAA, estando o DLOG, portanto, até então impedido de celebrar diretamente Termos Aditivos ao Contrato 59/2018. Essa situação seria alterada logo em seguida.

269. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

123. Em 7/5/2021, a gestão do Contrato 59/2018 foi sub-rogada ao DLOG, então sob a gestão do senhor Roberto Ferreira Dias (peça 87), que, em 20/5/2021, firmaria o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 (peça 12, p. 42-44).

124. O 2º Termo Aditivo teve seus efeitos jurídicos suspensos em 9/9/2021 por força de medida cautelar adotada pelo Tribunal de Contas da União (peças 25 e 36), havendo o TCU determinado ao Ministério da Saúde que se abstinhasse de realizar qualquer pagamento referente ao serviço de “Manipulação de Item para Atendimento (picking)”, até deliberação sobre o mérito da matéria (peça 25).

125. A nulidade do 2º Termo Aditivo seria posteriormente declarada pelo Ministério da Saúde, em 30/9/2021 (peça 73), após a exoneração do senhor Roberto Ferreira Dias, por meio da [Portaria Presidência da República/Casa Civil 718, de 29 de junho de 2021](#) (peça 152, p. 63), depois da divulgação do envolvimento do ex-diretor do DLOG em denúncia de suposta cobrança de propina para aquisição de vacinas ofertadas pela empresa Davati Medical Supply, fato que não constitui objeto desta Representação.

126. Análise efetuada à peça 22 concluiu que a celebração do 2º Termo Aditivo não está respaldada por análise técnica capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração

promovida, tendo em vista que a Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, limita-se a transcrever o pleito da Voetur/VTCLLOG de solicitar “a realização de um aditivo contratual” para alterar a redação do item 7.14.8 do Termo de Referência, de modo a possibilitar “o fim da glosa administrativa que vem sendo realizada para o picking, possibilitando que a Administração Pública cumpra a cláusula contratual de forma mais econômica se comparado ao que foi previsto inicialmente no Termo de Referência” (peça 152, p. 6-8).

270. Cabe assinalar que a proposta de celebração do 2º Termo Aditivo partiu da CGLOG/DLOG em 4/3/2021 (peça 152, p. 9), mas, até então, sua formalização dependeria de anuência e concordância da SAA, que remeteu o processo à apreciação da Conjur/MS.

271. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

127. Em face da sumária apreciação, em que estavam ausentes a demonstração da vantajosidade e o impacto da alteração cogitada no valor do contrato, mas que colheu manifestação favorável do então Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde/DLOG/SE/MS, senhor Alex Lial Marinho (peça 152, p. 6-9), a Chefe de Divisão de Formalização de Contratos encaminhou os autos, em 5/3/2021, à Coordenação-Geral de Material e Patrimônio da Subsecretaria de Assuntos Administrativos/SE/MS, com subseqüentes tramitações internas, para posterior apreciação pela Consultoria Jurídica SEI 0019393371 – 25000.033893/2017-57 (peça 152, p. 10-17).

128. A Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde apontou diversas fragilidades no objeto do pleito, havendo alertado reiteradamente os gestores quanto a ser “imprescindível que se demonstre que a alteração a ser efetivada por meio da formalização do Termo Aditivo trará benefícios técnicos e econômicos para a Administração, e se fundamentam em regras claras e tecnicamente comprováveis” (peça 152, p. 22, grifou-se), havendo suscitado, ao final, diversas orientações a serem atendidas previamente à celebração do ajuste e grifado: “A inobservância das recomendações desta CONJUR/MS implicará a não chancela deste órgão jurídico” (peça 152, p. 24, grifos no original).

129. Em considerações adicionais, a Coordenadora de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios COJUPI/GLICI/CONJUR-MS apontou que (peça 152, p. 26, grifou-se):

*...deve se avaliar tecnicamente se há vantajosidade na manutenção do referido contrato ainda que se promova a aditivação pretendida, tendo em vista que caso o método SKU (mais econômico) seja de fato mais adequado ao referido contrato, a continuidade da avença, agora realizando-se o pagamento do "picking" por meio do "Volume Expedido" pode se mostrar desvantajosa para a Administração Pública, podendo até mesmo caracterizar sobrepreço.*

10. Recomenda-se, portanto, que a área técnica avalie outras alternativas, inclusive o de rescisão contratual com a realização de novo procedimento licitatório para a contratação dos serviços, tendo em vista que conforme demonstrado no quadro comparativo, **a eleição do método "Volume Expedido" em detrimento do método SKU pode representar um sobrepreço de mais de 17 milhões de reais, apenas de novembro de 2018 até janeiro de 2021.** A providência se torna ainda mais necessária, tendo em vista que a contrato Administrativo 59/2018 foi firmado com vigência de 60 meses, ou seja, permanecerá vigente até 2023.

11. Outrossim, recomenda-se que haja verificação pelo órgão, tendo em vista que o assunto é eminentemente técnico, se apenas a modificação no item 7.14.8 do Termo de Referência já tem o condão de promover a mudança pretendida pela Administração, isto é, se não há qualquer outra cláusula que trate acerca da mensuração dos serviços de "picking" e que possam estar em desacordo com o

*método que se pretende estabelecer.*

130. Cabe reiterar que a forma de remuneração do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” é a estabelecida no Contrato 59/2018, que não foi objeto de questionamentos ou impugnação por nenhuma das licitantes quando da realização do certame.

131. Em instrução precedente (peça 96, p. 13-18), restou demonstrado que a cada item, identificado por um código SKU próprio, inserido em um pedido a ser expedido a um mesmo destinatário, corresponderá uma única manipulação, não cabendo acolher qualquer pretensão de que a contratada deva ser remunerada pelo “picking”, de forma isolada, e tampouco receber remuneração adicional, não prevista no Contrato 59/2018/Termo de Referência, a título de realização das atividades de fracionamento, acondicionamento em caixa secundárias e terciárias, etiquetagem e embalagem para o transporte, visto que o conjunto de todas essas atividades já compõem o item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, a ser devidamente remunerado na forma e pelos valores originalmente ofertados, e reajustados na forma contratualmente prevista, estabelecidos no edital da licitação e conforme a proposta então apresentada pela Voetur/VTCLLOG.

132. Em 30/3/2021, a Consultoria Jurídica restituiu o processo à Subsecretaria de Assuntos Administrativos/SAA/SE/MS (peça 152, p. 28), onde tramitou internamente, sendo encaminhado ao DLOG, em 6/4/2021, “para conhecimento do integral teor ao Despacho DICONTE (SEI - 0019863165), bem como o Despacho CCLIC (SEI - 0019879315), para manifestação sobre os apontamentos expostos, com vistas a instrução processual para prosseguimento do pleito” (peça 152, p. 28-34).

133. No dia seguinte, 7/4/2021, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), Diretor do DLOG, encaminhou o processo para a CGLOG/DLOG/SE/MS “para conhecimento e providências cabíveis” (peça 152, p. 35).

272. O senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) alega que jamais tomou conhecimento de que os fiscais se negaram a produzir manifestação acerca do parecer da CONJUR-MS e considera que “não faria sentido que os fiscais tivessem opinião diversa da exarada na NT que subsidiou tal alteração” (peça 197, p. 23), sem esclarecer, no entanto, que razões teria para segundo o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), “avocar competências de seus subordinados”, e assim elaborar ele próprio uma nota técnica, pois, se os fiscais mantinham inalterada sua opinião, não estariam incapacitados para responder aos questionamentos suscitados pela Conjur/MS.

273. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

134. Porém, conforme assinalado em manifestação do Departamento de Logística em Saúde/DLOG/SE/MS, datada de 8/9/2021, enviada ao TCU em sede de diligência, os fiscais do contrato, signatários da Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021 (peça 152, p. 6-8), teriam se declarado incapazes de responder, “de forma técnica, a todos os apontamentos [efetuados pela Conjur] em curto período de tempo (**como era interesse do então Diretor de Logística**)”, razão pela qual não produziram nem assinaram nenhum outro documento relativo à pretendida celebração do 2º Termo Aditivo (peça 33, p. 9, grifou-se).

135. O mesmo documento (peça 33, p. 6-8, grifou-se) assinala que, em relação à controvérsia suscitada pela Voetur/VTCLLOG, que motivou a elaboração da Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021:

*...os novos fiscais do Contrato [que haviam sido nomeados em 8/2/2021 – Portaria DICONTE 34] receberam a tarefa de dar andamento ao caso e, para isso, se basearam no entendimento do então Diretor de Logística (DLOG) do Ministério da Saúde, bem como o da VTC Operadora Logística, que afirmavam que o serviço de manipulação por “item” estava sendo precificado de acordo com o WMS - mesmo o Termo de Referência não tendo deixado isso claro -, que é o método mais oneroso para a Administração.*

2.3.4. Os mencionados servidores não são especialistas em logística, porém, devido às competências das suas funções, prosseguiram com os trâmites necessários.

136. No entanto, não deveria constituir “tarefa” demandada aos fiscais do contrato elaborar uma nota tão somente para escorar a pretensão da contratada de promover a “revisão da metodologia atualmente aplicada” (peça 12, p. 3), alterando as condições originalmente estabelecidas na licitação para a mensuração e pagamento dos serviços, com base em “entendimento” subjetivo do Diretor de Logística do Ministério da Saúde e em valores apresentados pela Voetur/VTCLLOG, sem nem ao menos haver qualquer demonstração dos cálculos e valores apresentados pela contratada, pois a fiscalização dos contratos administrativos tem por objetivo principal assegurar que a Administração não pague valor superior ao devido, em face do executado (dentre outros, Acórdão 705/2008-TCU-Plenário, de 23/4/2008, Relator Ministro Augusto Nardes).

137. Prossegue a manifestação do Departamento de Logística em Saúde/DLOG/SE/MS, datada de 8/9/2021 (peça 33, p. 7, grifou-se):

2.3.6. Dessa forma, tendo em vista que já havia a narrativa pela autoridade máxima do Departamento (então Diretor de Logística) de que o método WMS era a metodologia de cálculo para o picking (mesmo isso não estando previsto inicialmente no Termo de Referência) e que este método se mostrava mais custoso ao erário, unindo-se ao fato do questionamento se estender desde 2019, os fiscais de Contrato elaboraram a Nota Técnica citada no subitem 2.3, porém, deixando claro que o método do VOLUME EXPEDIDO (acordado previamente entre o Diretor do DLOG e a direção da VTC) era mais vantajoso, **SE COMPARADO** ao que, **no entender de então**, estaria “previsto inicialmente no Termo de Referência” (trecho transcrito abaixo), não entrando no mérito se comparado ao SKU.

### 3. CONCLUSÃO

3.1. Diante das exposições narradas, SOLICITA-SE a realização de um aditivo contratual para o item 7.14.8 do Termo de Referência, que trata da “manipulação de item para atendimento”. O atual texto está com a seguinte redação:

7.14.8 MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO A CONTRATADA deverá disponibilizar equipe para realizar a manipulação dos itens solicitados em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição. A quantidade de manipulações será medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido. (parte destacada, é a que será retirada).

3.2. E passará, após a aditivação, a ter o seguinte conteúdo:

7.14.8 MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO A CONTRATADA deverá disponibilizar equipe para realizar a manipulação dos itens solicitados em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição. A quantidade de manipulações será medida PELO VOLUME EXPEDIDO (parte destacada é a que será acrescentada).

3.3. Reforça-se que a proposta do aditivo, acordado entre ambas as partes, possibilitará o fim da glosa administrativa que vem sendo realizada para o picking, possibilitando que a Administração Pública cumpra a cláusula contratual de forma mais econômica se comparado ao que foi previsto inicialmente no Termo de Referência.

2.3.7. Os fiscais embasaram seus argumentos nas evidências que tinham disponíveis - até aquele momento - que eram as falas do então Diretor do DLOG (que, reforçamos, era a autoridade máxima à época), a concordância da empresa de que realmente o método WMS era mais caro e que o VOLUME EXPEDIDO seria um “meio-termo”, bem como a negativa da empresa em

*aceitar o pagamento por SKU (devidamente documentada nos autos processuais).*

138. No entanto, WMS, que pode ser adequadamente traduzido como Sistema de Gerenciamento do Armazém, nada mais é do que uma ferramenta de tecnologia da informação, cuja utilização foi exigida para fins de comprovação da qualificação técnica da licitante, não havendo qualquer previsão no Edital/Termo de Referência quanto às transações efetuadas no sistema WMS poderem ser utilizadas para fins de mensuração e pagamento dos serviços a serem executados pela contratada.

139. Conforme análise efetuada à peça 96, o item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” corresponde à execução integrada das atividades de separação/“picking”, montagem dos lotes, “packing” (acondicionar, etiquetar e embalar para o transporte), conferência e preparação para expedição. Ao se referir a “manipulação de item para atendimento”, o Edital/Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, do qual se originou o Contrato 59/2018, indica que “item” diz respeito ao produto catalogado, disponível em estoque, e para o qual corresponde um código SKU específico, sem estabelecer para fins de remuneração da contratada qualquer relação com a quantidade do produto que venha a ser manipulada ou com a quantidade de caixas utilizadas no embalamento para expedição.

140. Logo, a “quantidade de manipulações será medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido” e, portanto, a cada item, identificado por um código SKU próprio, inserido em um pedido a ser expedido, corresponderá uma única manipulação, a qual corresponderá, para fins de remuneração da contratada, ao valor unitário estabelecido para o item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, reajustado na forma contratualmente prevista, identificado na proposta final da contratada na forma da tabela constante do Anexo III do Edital Pregão 42/2017 – Planilhas de Composição de Preços/Critério de Julgamento como “Item 2.7 – Manipulação de item para atendimento (picking)”.

141. Uma vez que os fiscais do Contrato 59/2018 lotados na CGLOG/DLOG/SE/MS não efetuaram qualquer outro pronunciamento nos autos, pois “não teriam como responder, de forma técnica, a todos os apontamentos realizados [pela Conjur]”, razão pela qual **“os fiscais não assinaram mais nenhum documento sobre a temática (fato comprovado na árvore do processo), justamente, por não terem evidências e técnicas que resguardassem a Administração após a eventual assinatura do Termo Aditivo”** (peça 33, p. 9), o processo retornou ao DLOG.

142. A recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, tão somente corrobora a conclusão de que não havia análise tecnicamente fundamentada capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, resultando em possibilidade de pagamento imediato de quase R\$ 19 milhões.

274. Cabe novamente assinalar que não havia análise tecnicamente fundamentada capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, resultando em possibilidade de pagamento imediato de quase R\$ 19 milhões, uma vez que os fiscais do contrato e o próprio DLOG admitiram posteriormente que a Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021 (peça 152, p. 6-8), aprovada pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), estava embasada, tão somente, em uma “narrativa”, qual seja, **“as falas do então Diretor do DLOG (que, reforçamos, era a autoridade máxima à época)”** - (peça 33, p. 7-8, grifou-se), ao qual, segundo ora alega o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), cabia-lhes obedecer, pois: “Quando a autoridade superior dá uma ordem, ela determina, de maneira específica, os atos a praticar ou a conduta a seguir em caso concreto. Daí é decorrente o dever de obediência.” (peça 227, p. 41).

275. Porém, seja no ambiente da caserna ou seja no serviço público civil, não há dever de obediência a ordens manifestamente ilegais ou meramente absurdas.

276. Propor a celebração de um termo aditivo porque a Voetur/VTCLLOG teria recusado ser remunerada segundo o que fora estabelecido em contrato para, em seu lugar, adotar um “meio

termo” entre o que previa o contrato para o item “2.7 – Manipulação de item para atendimento” e o valor declarado pela contratada como devido, que fora obtido de forma obscura e jamais demonstrada ao Ministério da Saúde, pelo qual se teria, em pouco mais de um ano, esgotado todo o saldo estimado para execução anual de todos os dez itens de serviço para o grupo 2 – Armazenagem, além de não encontrar qualquer amparo legal, constituía um evidente absurdo.

277. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

143. Irresignado, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) elaborou a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/4/2021, - SEI 0019952627 / 25000.033893/2017-57 (peça 152, p. 36-38), que assina isoladamente, com a finalidade responder aos questionamentos efetuados pela Consultoria Jurídica, havendo afirmado, em síntese, que a alteração cogitada na forma de mensuração e pagamento do serviço de picking não iria modificar o objeto do contrato, não sendo capaz de prejudicar o procedimento licitatório, “tendo em vista que todas as empresas concorreram em condições de igualdade frente ao Edital divulgado”, havendo considerado ser “natural que no andamento contratual a equipe técnica identifique eventuais disfunções e oportunidades de melhoria, devendo propor otimizações que promovam economia no gasto dos recursos públicos”, declarando, ainda, que haveria “vantajosidade para o item alterado”, o que restaria comprovado pela Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, que, segundo ele, explicaria (peça 152, p. 35-36):

...detalhadamente os pormenores envolvidos na questão. Segundo os dados, se fossemos pagar pelo método previsto no contrato (WMS), o valor total devido à empresa atualizado até 01/01/2021 é de R\$ 57.729.257,58 (cinquenta e sete milhões, setecentos e vinte e nove mil duzentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e oito centavos), a contraproposta da contratada, por sua vez, representa um “meio-termo”, correspondendo a R\$ 18.983.096,10 (dezoito milhões, novecentos e oitenta e três mil noventa e seis reais e dez centavos), calculado por volume expedido, tornando-se assim mais vantajosa ao erário, se comparado ao redigido no contrato.

144. Ou seja, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) limitou-se ao exercício tautológico de pontuar que pagar cerca de R\$ 19 milhões é mais vantajoso do que pagar R\$ 57,7 milhões, tendo como único fundamento a mesma Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, que motivara os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde.

278. Nada há nas disposições do Contrato 59/2018, ou no edital e termo de referência do certame que lhe deu origem, que permita sustentar a afirmação então feita pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) de que exista algo que embase o entendimento de que, em relação ao item “2.7 – Manipulação de item para atendimento” se deva “pagar pelo método previsto no contrato (WMS)”, vez que tal “método” foi algo formulado unicamente pela contratada e jamais demonstrado ao Ministério da Saúde, limitando-se a Voetur/VTCLLOG a expedir ofícios contendo tabelas no corpo do texto, o que chamou de “relatórios sintéticos”, onde indicava a “quantidade de manipulações” e os respectivos valores mensais que considerava serem devidos em pagamento.

279. E caso fosse esse o método a ser considerado, mas não é, o Ministério da Saúde não teria qualquer condição de examinar, verificar e atestar os quantitativos e valores declarados pela Voetur/VTCLLOG, qualquer que fosse o “método” adotado, uma vez que a empresa Voetur/VTCLLOG, ao longo de todo o período de execução contratual, descumpriu as obrigações estabelecidas no item 7.5 do TR, negando ao Ministério da Saúde a permissão de acessar seu sistema de gerenciamento de armazéns (WMS – Warehouse Management System), com perfil que permitisse ao órgão contratante dispor de amplo acesso aos dados relacionados à prestação dos serviços contratados.

280. Assim, efetuar qualquer pagamento relativo ao item “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, mesmo após a revogação da medida cautelar exarada pelo TCU, sem que o Ministério da Saúde detenha, minimamente, os dados necessários para verificação da exatidão dos valores apresentados em cobrança pela contratada, equivale a transformar os procedimentos de gestão e fiscalização contratual em temerários atos de fé.

281. De fato, nem mesmo é possível assegurar que a contratada detenha licença de algum software de gerenciamento de armazéns ou que este possa atender às especificações do TR.

282. Em setembro de 2021, o Ministério da Saúde iniciou chamamento público para contratar, via dispensa de licitação, serviços de armazenagem e transporte das vacinas Comirnaty® contra a COVID-19 da fabricante Pfizer que, até então, eram executados pela Voetur/VTCLLOG.

283. O procedimento resultou na celebração do Contrato 321/2021 (serviços de transporte) e do Contrato 323/2021 (serviços de armazenagem) firmados pelo Ministério da Saúde com a empresa Intermodal Brasil Logística Ltda. (CNPJ: 03.558.055/0001-00), ambos no dia 22/12/2021, constituindo objeto do **TC 042.955/2021-1 – REPR**.

284. As vacinas Comirnaty® contra a COVID-19 da fabricante Pfizer requerem condições específicas de armazenagem e transporte em ultrabaixa temperatura, especificações não previstas no Contrato 59/2018 e não atendidas pela Voetur/VTCLLOG no tocante ao transporte, razão pela qual o Ministério da Saúde vinha pagando à Voetur/VTCLLOG pela execução desses serviços mediante “reconhecimento de dívidas”. A Voetur/VTCLLOG participou do chamamento público e ofertou proposta, porém, apresentou dados divergentes sobre a licença de sistema WMS e considerou que não estava obrigada a comprovar que os sistemas WMS e TMS que indicou utilizar estavam em conformidade com especificações da Anvisa, o que fora então exigido pelo Ministério da Saúde.

285. Ainda em relação ao pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, ao proferir o Voto condutor do Acórdão 1502/2022-TCU-Plenário, de 29/6/2022, que revogou a medida cautelar que determinou ao Ministério da Saúde que se abstinhasse de realizar qualquer pagamento referente ao serviço “Manipulação de Item para Atendimento (picking)” até a deliberação do Tribunal quanto ao mérito da matéria, medida referendada pelo Tribunal no Acórdão 2.178/2021-TCU-Plenário, o Ministro Relator Benjamin Zymler, acolhendo integralmente a proposta desta Selog, propôs ao colegiado a revogação da cautelar, vez que “há consenso entre a unidade técnica deste Tribunal e os gestores do Ministério da Saúde de que os pagamentos devem ocorrer mediante a utilização do SKU como critério de medida para o serviço de picking, pois esta seria a metodologia prevista no contrato original” (peça 242, p. 10, grifos no original).

286. Reproduz-se abaixo, nos exatos termos, a proposição da Selog que foi acolhida pelo Relator e pelo Plenário do TCU (peça 236, p. 14, grifou-se):

40. Em virtude do exposto, propõe-se:

a) **revogar** a medida cautelar deferida nestes autos;

b) **autorizar** o Ministério da Saúde a realizar os pagamentos (atuais e pretéritos) do item de serviço “2.7 Manipulação de item para atendimento (picking)” do Contrato 59/2018, adotando, nos termos do parágrafo 140 da peça 172 destes autos, o **SKU como critério de remuneração**, desde que os serviços faturados sejam devidamente comprovados pela Voetur/VTCLLOG - VTC Operadora Logística Ltda. e que sua conformidade seja aferida pelo órgão;

287. A regularidade de eventuais pagamentos que o Ministério da Saúde tenha posteriormente

realizado a título de remuneração do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” do Contrato 59/2018 não constitui objeto desta análise.

288. *Todavia, considerando que o órgão contratante não disporia de informações suficientes e necessárias para examinar, verificar e atestar os quantitativos e valores declarados pela Voetur/VTCLLOG, uma vez que a empresa Voetur/VTCLLOG, ao longo de todo o período de execução do Contrato 59/2018, descumpriu as obrigações estabelecidas no item 7.5 do TR, encaminha-se proposta de autuação de processo de controle externo com a finalidade de examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” que tenham sido realizados pelo Ministério da Saúde.*

289. *Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):*

145. *Com relação à ausência de informação a respeito da existência de impacto financeiro na alteração cogitada, a respeito do que a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde apontara a necessidade de “haver complementação ou ajuste na informação de disponibilidade orçamentária” ou, se na hipótese de o aditamento “não implicar criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental ou não acarretar aumento de despesa, deverá a Administração deixar claro tais circunstâncias nos autos”, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) admitiu que haveria “acréscimo da quantia referente ao picking”, mas limitando-se a indicar que **“a equipe de fiscalização do contrato irá monitorar a utilização do orçamento e, caso necessário, será solicitado, no momento oportuno, a complementação na informação da disponibilidade orçamentária”** (peça 152, p. 37-38, grifos no original), o que evidencia a ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido.*

146. *De fato, o objeto do Contrato 59/2018, que consiste na armazenagem e transporte de insumos críticos de saúde, permaneceria o mesmo, porém, o então cogitado 2º Termo Aditivo iria alterar a forma de mensuração e pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, sem que houvesse qualquer embasamento técnico para a alteração pretendida.*

147. *Como foi bem assinalado pelo Ministro Relator Benjamin Zymler (peça 25, p. 6):*

**...não cabe aos gestores negociar um “meio termo” com a contratada, sob pena de violação do princípio da licitação prévia. O contrato está vinculado ao procedimento licitatório e às condições lá fixadas. Em sendo estas impertinentes para a execução contratual, cabe anular o procedimento e não travar negociações ao arrepio da lei.**

148. *Em sua Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/4/2021, (peça 152, p. 36-38) o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) reconhece que o pretendido “aditamento contratual só terá validade jurídica após assinatura pela autoridade competente” (peça 152, p. 38) que, até então, era a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde.*

149. *No dia seguinte, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) emitiu Despacho encaminhando o processo com a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde, assinalando que ela continha “os apontamentos necessários à continuidade do fluxo processual inerente à aditivação do contrato... retorna-se o processo à SAA/MS para que seja redigido o Termo Aditivo ao Contrato 59/2018” (peça 152, p. 39), com o que expressou plena concordância com a manifestação produzida pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98).*

290. *No entanto, diversas unidades da SAA, a quem caberia à época assinar o 2º TA, manifestaram ressalvas à celebração do 2º TA, conforme se verifica no prosseguimento da transcrição da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):*

150. *Instada a se manifestar, a Divisão de Formalização de Contratos/DICONT/CCLIC/CGMAP/SAA/SE/MS afirmou em Despacho, de 19/4/2021, não*

haver “pendências a serem atendidas por esta Divisão”, havendo assinalado, porém, que (peça 152, p. 42, grifou-se):

*... as justificativas, bem como as informações sobre o pleito, são de inteira responsabilidades [sic] daquela área [DLOG], não cabendo a esta Divisão tecer quaisquer análises sobre aspectos técnicos e/ou financeiros. **Caberá, contudo, à autoridade competente e ao ordenador de despesas, avaliar as justificativas, a oportunidade e a conveniência quanto à autorização para prosseguimento do pleito ora analisado.***

151. Manifestou-se em seguida, ainda em 19/4/2021, a Coordenação de Compras e Licitações/CCLIC/CGMAP/SAA/SE/MS, salientando, novamente, que “cabe única e exclusivamente à área técnica de maneira clara, cristalina e inequívoca trazer ao processo ou deixar demonstrado quais as razões para esta alteração e se, tais mudanças impactam a operacionalização do objeto e acaso firam a proposta que deu origem a esta licitação”, frisando ao final, mais uma vez, que (peça 152, p. 44, grifou-se):

*...não cabe à Divisão de Contratos tecer quaisquer análises sobre aspectos técnicos e/ou financeiros, nem informações sobre o pleito, pois são de inteira responsabilidade da área demandante. **Caberá, contudo, à autoridade competente e ao ordenador de despesas, avaliar as justificativas, a oportunidade e a conveniência quanto à autorização para prosseguimento do pleito ora analisado.***

152. No dia seguinte, 20/4/2021, manifestou-se a Coordenação-Geral de Material e Patrimônio/ CGMAP/SAA/SE/MS exarando em Despacho dirigido ao DLOG, após transcrever os apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica, para que o DLOG efetuasse “leitura atenta acerca da íntegra da manifestação jurídica exarada e apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados por àquela especializada, de modo a assegurar a continuidade do feito” (peça 152, p. 46, grifou-se).

291. Ora, foi o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) quem, originalmente, teve a iniciativa de formalizar o requerimento de alteração do Contrato 59/2018 mediante a celebração de um 2º TA. Ainda que, segundo ora afirme, este possa ter constituído mero ato de obediência a seu superior hierárquico, pois, segundo afirma o responsável, “Quando a autoridade superior dá uma ordem, ela determina, de maneira específica, os atos a praticar ou a conduta a seguir em caso concreto”, o despacho proferido, em 13/4/2021 (peça 152, p. 39), não significaria apenas “concordância com ato de superior”, mas, também, reiteração e concordância consigo próprio, pois limitou-se a indicar que a Nota Técnica 4, elaborada pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) continha “os apontamentos necessários à continuidade do fluxo processual inerente à aditivação do contrato”, nota esta que, por sua vez, havia se limitado a afirmar, em síntese, que os questionamentos suscitados pela Conjur haviam sido atendidos pela Nota Técnica 2, aprovada pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98).

292. Tal linha de argumentação circular não foi suficiente para convencer a SAA a dar prosseguimento à celebração do 2º TA, o que somente veio a ocorrer após a sub-rogação do Contrato 59/2018, com o que o DLOG passou a ser, de fato e formalmente, a unidade gestora do contrato.

293. Em 20/4/2021, a Coordenação-Geral de Material e Patrimônio (CGMAP), subunidade vinculada à SAA, restituiu o processo ao DLOG, requerendo a este “leitura atenta acerca da íntegra da manifestação jurídica exarada e apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados por àquela especializada, de modo a assegurar a continuidade do feito” (peça 152, p. 45-46, grifou-se).

294. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

153. Retornados os autos, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), ainda em

20/4/2021, despachou o processo para a Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde para “conhecimento e providências” (peça 152, p. 47).

295. Porém, como já visto, a equipe técnica de fiscais havia se negado, a fazer nova apreciação ou, ao menos, considerava-se impossibilitada de fazer isso. Eventual dúvida que venha a ser suscitada a esse respeito é irrelevante, pois, fato é que nova apreciação para responder aos questionamentos da Conjur não foi feita pelos fiscais e os atos subsequentes dos responsáveis não haviam convencido a SAA a concretizar a celebração do 2º TA.

296. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172:

154. Em 7/5/2021 foi formalizada a sub-rogação do Contrato 59/2018 ao DLOG (peça 152, p. 48-49).

155. Na tarde do dia 12/5/2021, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) assinou Despacho, datado de 11/5/2021, endereçado ao “Gabinete do Departamento de Logística DLOG/SE/MS”, em que, considerando a assinatura do Termo de Sub-Rogação do Contrato 59/2018 e “a necessidade de dar celeridade andamento aos trâmites administrativos referentes ao reajuste do aludido contrato e ao picking” relata a situação de demandas, indicando que o pleito de reajuste encontrava-se em análise na Subsecretaria de Assuntos Administrativos.

297. O pleito de reajuste fora apresentado pela Voetur/VTCLLOG antes da sub-rogação do Contrato 59/2018 ao DLOG e permanecia em análise pelas unidades da SAA. A cronologia de atos administrativos relativos ao reajuste encontra-se descrita em tabela que constitui o Anexo VII – páginas 195 a 198 da instrução lançada à peça 172.

298. Ainda em relação ao Despacho de lavra do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), de 11/5/2021, prossegue a transcrição da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

156. Com relação ao “picking”, informou (peça 152, p. 52, grifou-se):

II - Picking (manipulação de item para atendimento): A Nota Técnica 2 (id 0019331224), desta CGLOG, **contextualiza a retomada dos esforços para resolver o impasse no qual se encontra o picking**. Como se observa nesse documento, faz-se necessário um Aditivo Qualitativo para o item 7.14.8 do Termo de Referência, que trata do tema. Para tanto, foi preciso a manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (CONJUR), que ocorreu por meio dos documentos cujos ids são 0019810667, 0019810687 e 0019810800. **O DLOG, por meio da Nota Técnica 4 (id 0019952627), respondeu aos questionamentos da CONJUR, mas a SAA, via CGMAP (id 0020137615), considerou que ainda há pontos suscitados pela CONJUR a serem esclarecidos, o que ocorreu na Nota Informativa 14 (id 0020495344).**

3. Esta CGLOG permanece à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

157. Em seu Despacho, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) escreve: “rogamos gestões desse Gabinete no sentido de encaminhar esses dois temas para análise e providências” (idem).

158. No mesmo dia 12/5/2021, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), então Coordenador-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, havia elaborado a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 152, p. 50-51), tendo como epígrafe “Assunto: respostas ao Despacho CGMAP 0020137615”, na qual, a título de informação e resposta, transcreve trechos de apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica e indica que já teriam sido “devidamente justificadas” pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS.

159. Em relação, porém, ao impacto nas “cláusulas econômico-financeiras previstas no contrato”, ao contrário do que se encontra na citada manifestação, assinada apenas pelo

senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), que havia indicado vagamente que “a equipe de fiscalização do contrato irá monitorar a utilização do orçamento e, caso necessário, será solicitado, no momento oportuno, a complementação na informação da disponibilidade orçamentária” (peça 152, p. 37-38, grifos no original)”, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) afirma categoricamente que “não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato, tendo em vista que o picking já é previsto contratualmente, o que estamos propondo é uma proposta mais vantajosa para a Administração”; “reforçamos, reiteradamente, que não haverá prejuízo à Administração Pública com a alteração da manipulação do item para “volume expedido” e “a aditivação pretendida é qualitativa e não impactará o orçamento já destinado ao item “armazenagem”, uma vez que é o picking é previsão contratual” (peça 152, p. 50-51, grifou-se).

160. No entanto, nenhuma afirmativa, qualquer que fosse o grau de ênfase empregado, permitiria ignorar o fato que a alteração proposta implicaria que os pagamentos a serem realizados, referentes ao item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, saltariam de valores próximos a R\$ 1 milhão para R\$ 19 milhões, tendo por base os valores calculados e apresentados unicamente pela contratada e relativos ao período de novembro/2018 a janeiro/2021, até hoje passíveis de confirmação pelo Ministério da Saúde.

299. Logo, resta evidente que o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), ao contrário do que ora afirma, não se limitou a emitir uma nota meramente informativa, mas requereu, ou melhor, rogou gestões do DLOG, em ato administrativo de gestão contratual submetido ao seu superior hierárquico, para que adotasse providências para conclusão da análise do reajuste e “do impasse em que se encontra o picking”, a respeito do qual, em “nota informativa” assinalou: **“faz-se necessário um Aditivo Qualitativo para o item 7.14.8 do Termo de Referência, que trata do tema”** (peça 152, p. 52), ato que o responsável considera ser unicamente, “de natureza de impulsão processual”, ou seja, o de simples entrega de mensagem. Porém, a mensagem original, se fosse esse o ponto em questão, partira do próprio senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98).

300. Não há qualquer relevância em se tentar estabelecer distinções do que seja “nota técnica” ou “nota informativa”, conforme se pretende em relação aos atos do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), especialmente quando baseadas em conceitos estabelecidos em publicação efetuada há quatorze anos por órgão já extinto quando da prática dos atos ora em questão.

301. O responsável emitiu uma “nota informativa” a respeito de “nota técnica” aprovada em despacho exarado por ele próprio, além de haver proferido “despachos” ao longo da tramitação do pleito de celebração do 2º TA requerendo sua formalização. Segundo o documento indicado por ele próprio, mas não carreado aos autos, de onde se extrairiam tais distinções, “despacho” é descrito como “a decisão proferida pelo servidor competente em papéis, requerimentos e processos sujeitos à sua apreciação”. Decidir é ato de vontade que não se confunde com a ação de obedecer mecanicamente a um comando.

302. Com a pretensão de estabelecer hipotética “analogia” com o dever de obediência de um militar, conjectura-se nas razões de justificativa apresentadas em nome do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), caso hipotético em que o militar, Tenente-Coronel, “recebesse um documento do General comandante e examinasse o mérito, com a finalidade de lhe prover “plena concordância””, o que considera ser algo “que beira ao absurdo, em razão do poder hierárquico”.

303. Porém, desconsidera-se nesse caso imaginário que, a depender do teor desse hipotético documento, seria dever do militar examinar o mérito e negar-lhe obediência. Já que se adentrou ao terreno do absurdo, imagine-se situação, na realidade inimaginável, em que o mesmo hipotético general entregasse um documento ao militar ordenando que o mesmo cometesse um ato de cobardia ou de traição à Pátria. Caberia ao hipotético militar manifestar sua “plena

concordância” e obedecer cegamente a tais comandos? Se o fizesse, estaria sujeito à declaração de indignidade para o oficialato, nos termos do disposto no art. 100 do [Decreto-Lei 1.001/1969 – Código Penal Militar](#).

304. Pretender estender tal “analogia” aos procedimentos de instrução adotados no TCU, apenas sugere aparente desconhecimento do rito de análise técnica observado no Tribunal. Melhor abandonar o solo movediço das hipóteses absurdas e retornar ao terreno firme dos fatos.

305. O senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) afirma que, na Nota Informativa 14/2021 “não expressou opinião técnica” e que não “inovou com inserção de considerações próprias”; e que teria se limitado a transcrever informações contidas no Parecer Jurídico e na Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, “elaborada, de forma isolada, pelo Diretor do Departamento Logístico” (peça 227, p. 43).

306. Ao atribuir ao senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) toda a responsabilidade pelos atos praticados que resultaram na celebração do ajuste, omite, porém, que, em face da devolução do processo pela CGMAP/SAA, o prosseguimento da pretendida celebração do 2º TA ao Contrato 59/2018, sob a imediata responsabilidade do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), gestor do contrato, dependia da **“apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados”** pela Conjur e não da mera repetição dos mesmos elementos contidos na Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, documento que havia suscitado os questionamentos da Conjur e apenas repetidos sucintamente na Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98).

307. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

161. Na manhã do dia seguinte, às 07:27 horas do dia 13/5/2021, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) após sua assinatura manifestando-se “de acordo” com a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98).

162. Em seguida, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) exarou Despacho, datado de 12/5/2021, mas assinado às 10:57 horas do dia 13/5/2021, encaminhando o processo para a Coordenação-Geral de Análise das Contratações de Insumos Estratégicos para a Saúde para a adoção das “providências necessárias”, **“na urgência que o caso requer”** (peça 52, p. 57, grifos no original).

163. No dia 18/5/2021, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) convocou a Voetur/VTCLLOG para assinar o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 (peça 152, p. 58), que viria a ser formalizado no dia 20/5/2021 (peça 12, p. 42-44) e publicado na mesma data (peça 152, p. 59).

164. Caberia novamente indagar de que forma seria possível considerar vantajosa para a Administração, sob qualquer aspecto, a aceitação de um “meio termo” que resultaria em alterações dos termos originais do contrato, com base, unicamente, na vontade de dar fim às glosas que vinham sendo efetuadas e atender a pleito apresentado pela contratada, sem a devida análise técnica capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, resultando em possibilidade de pagamento imediato de quase R\$ 19 milhões.

165. Em 25/5/2021 foi concedido o reajuste ao Contrato 59/2018, mediante Termo de Apostilamento 1/2021. Porém, foram constatados erros de cálculo e interpretações divergentes a respeito dos valores envolvidos e somente em 12/8/2021 o procedimento foi concluído (ver o quadro “Reajuste: cronologia de atos administrativos” anexado ao final desta instrução).

308. O senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) aparentemente pretendeu em suas razões de justificativa associar, impropriamente, a delonga observada nos procedimentos de aplicação de reajuste ao contrato aos atos por ele praticados, indicando que “a delonga na tramitação administrativa é questão absolutamente razoável na medida em que se trata de controvérsia que envolve o dispêndio de milhões de reais que saíam dos cofres públicos”,

indicando, ao mesmo tempo, que não teria havido acaudamento na formalização do 2º TA.

309. Tal associação é imprópria, pois a “delonga verificada na tramitação administrativa até a conclusão do processo de reajuste”, conforme se encontra na instrução à peça 172, é clara referência aos procedimentos de reajuste e não aos de formalização do 2º TA, havendo sido mencionada no conjunto de circunstâncias que retardaram a realização de pagamentos, assim impedindo a consecução de dano ao erário, uma vez que se aguardava a conclusão do reajuste para serem efetuados pagamentos referentes ao item de serviço “2.7 – Manipulação de Item para Atendimento”, sob a nova forma de cálculo estabelecida no “meio termo” aceito e formalizado pelos responsáveis.

310. Os procedimentos do primeiro reajuste ao Contrato 59/2018 tiveram início em 1º/3/2021, quando a Voetur/VTCLLOG requereu a aplicação do reajuste contratual (peça 91, p. 1-6) e foram concluídos em 12/8/2021, quando o DLOG assinou o 3º Termo de Apostilamento (peça 91, p. 54), que seria publicado em 17/8/2021. Porém, a aplicação do reajuste não foi imediata, pois, houve pedido de reforço de empenho, necessidade de reforçar a garantia, efetuar remanejamento orçamentário e novo pedido de reforço de empenho, procedimentos que estavam ainda em curso quando, em 9/9/2021, o Ministro Relator Benjamin Zymler determinou a suspensão de pagamentos relativos ao item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” e o DLOG, em 28/9/2021, sob nova gestão, após a exoneração dos responsáveis, decidiu pela anulação do 2º TA.

311. Cabe assinalar que, caso houvessem sido concluídos os procedimentos de reajuste, também seria reajustado o valor inicial atribuído ao “meio termo” aprovado pelos responsáveis, pois o reajuste teve efeitos retroativos a 23/1/2019 (peça 268, p. 396-400), o que elevaria o valor a ser pago indevidamente à contratada pelo item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” pelo critério de “volume expedido” a valor superior a R\$ 25 milhões.

312. Prossegue a transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172 (grifou-se):

166. O contrato administrativo está vinculado ao procedimento licitatório, que é ato administrativo formal, e às condições lá fixadas, conforme bem observado pelo Ministro Relator Benjamin Zymler. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem em favor da contratada, adjudicatária do objeto licitado, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, constitui conduta ilícita tipificada no art. 92 da [Lei 8.666/1993](#), que estabelece pena de detenção de dois a quatro anos e multa. O parágrafo único do citado dispositivo legal estabelece que “Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais”.

167. A nova lei de licitações ([Lei 14.133/2021](#)) revogou expressamente a Seção III – Dos crimes e das penas da [Lei 8.666/1993](#), onde se encontrava o citado art. 92, mas o remeteu com idêntica redação para o art. 337-H do Código Penal ([Decreto-Lei 2.848/1940](#)). A [Lei 14.133/2021](#) também estabeleceu em seu art. 190 que “Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada”, o que, além da [Lei 8.666/1993](#), abrange também a igualmente revogada [Lei 10.520/2002](#).

168. O Contrato 59/2018 foi celebrado sob a égide das [Lei 8.666/1993](#) e da [Lei 10.520/2002](#), com a regulamentação dada pelo [Decreto 5.450/2005](#), revogado pelo [Decreto 10.024/2019](#), as quais permanecem em vigor até 1º/4/2023.

169. A Lei estabelece ser condição necessária ao edital de licitação indicar, obrigatoriamente, o “critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos” e o “critério de aceitabilidade dos preços unitário e global” (art. 40, incisos VII e X, da [Lei 8.666/1993](#)).

170. O Edital do Pregão Eletrônico 42/2017 estabeleceu a abertura de licitação “do tipo menor preço global” e que “1.2. A licitação será formada por um lote único, formado por dois

*itens, conforme tabela constante do Termo de Referência, devendo o licitante oferecer proposta para os dois itens que compõem o grupo” (peça 88, p. 1, grifos no original), havendo indicado os dois itens estavam divididos em seis itens de serviço para o “Item 1 – Serviços Operacionais de Transporte/Distribuição” e dez itens de serviço para o “Item 2 – Serviços Técnicos de Armazenagem e Gestão do Centro de Distribuição”, sendo a forma indicada para formulação da proposta pelos licitantes (peça 96, p. 55).*

171. Para o item “2.7 – Manipulação de Item para Atendimento”, foi indicado que a unidade de medida seria “item” e o preço unitário estimado era de R\$ 6,43. Ou seja, R\$ 6,43 por item que, conforme já demonstrado, significa que a cada item em estoque, identificado por um código SKU próprio, inserido em um pedido a ser expedido, corresponderá uma única manipulação.

172. Pretender forçar entendimento diverso, que veio a merecer acolhida dos senhores Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), então gestores no Ministério da Saúde, após encerrada a licitação e estando em vigor o contrato dela decorrente há quase três anos, de modo que a unidade de medida passasse a ser algo denominado pela contratada de “método WMS”, cuja mensuração fora estabelecida por ela própria e pela qual a contagem passaria a considerar cada caixa e objeto manipulado durante a operação, com sucessiva contagem de manipulações “até a menor unidade de medida de cada insumo armazenado”, “até o frasco unitário do produto”, podendo mesmo vir a chegar “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, constitui clara ofensa aos princípios da isonomia, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, além de caracterizar flagrante violação ao disposto no art. 44, § 1º, da [Lei 8.666/1993](#): “§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes”.

173. Ora, se fosse essa a unidade de medida estabelecida no Edital/Termo de Referência, assim estaria expresso, o que, certamente, afetaria a formulação das propostas de todas as licitantes, dada a multiplicação exponencial que a mudança provocaria no custo do serviço, que, conforme admitiu a própria Voetur/VTCLLOG resultaria numa forma de contagem “exacerbada”.

174. Assim, em lugar de um preço unitário de R\$ 6,43 por item, valor estimado pelo Ministério da Saúde que, aliás, foi o mesmo ofertado pela Voetur/VTCLLOG, a ser multiplicada pela quantidade estimada de 600.000 itens, resultando inicialmente no valor de R\$ 3.858.000,00, ao longo de toda a duração do contrato, ter-se-ia a seguinte fórmula de cálculo: R\$ 6,43 X 600.000 itens X “n” número de caixas utilizadas e manipulações realizadas “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, ou seja, pela contagem individual de cada comprimido, dose de vacina, máscara protetora, preservativo, atadura, escova dental ou qualquer outro insumo crítico de saúde.

175. Segundo a Voetur/VTCLLOG, o valor assim apurado pelo “WMS” para o período de novembro/2018 a janeiro/2021 já estaria na ordem de R\$ 57,7 milhões, o que já deveria indicar aos gestores do Ministério da Saúde que tal proposição era não apenas “exacerbada”, mas constituía um evidente absurdo.

176. Ainda assim, consideraram ser vantajoso para a Administração aceitar um “meio termo”, proposto pela Voetur/VTCLLOG, mesmo sabedores que a contratada recusava-se a apresentar informações que permitissem **“realizar a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário público”**, sem o que estaria inviabilizado “o atesto de pagamento do item, bem como a fiscalização da execução desse serviço” (peça 93, p. 13-14, grifou-se).

177. De fato, os senhores Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) não demonstraram, em nenhum momento, ter qualquer interesse em efetuar essa necessária verificação, havendo se obstinado em pugnar para dar fim às glosas efetuadas, com a celebração de um termo aditivo que alterava substancialmente normas e condições originalmente estabelecidas na licitação, em frontal violação ao disposto no art. 41

da [Lei 8.666/1993](#): “Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução de contrato celebrado com o Ministério da Saúde, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual, o que indica a possibilidade do cometimento de fraude à licitação.

178. A delonga verificada na tramitação administrativa até a conclusão do processo de reajuste, os questionamentos suscitados ao Contrato 59/2018 pela chamada “CPI da Pandemia”, constituída pelo Senado Federal (peça 152, p. 65 a 1.244), e a concessão de medida cautelar pelo Tribunal de Contas da União, determinando ao Ministério da Saúde a suspensão dos efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo ao contrato e que se abstinhasse de realizar qualquer pagamento referente ao serviço de “2.7 – Manipulação de Item para Atendimento”, até que o Tribunal venha a deliberar sobre o mérito da matéria, entremeadas pela exoneração do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), em 8/6/2021 (peça 152, p. 61), e do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), em 29/6/2021 (peça 152, p. 63), são fatos que, considerados em conjunto, impediram a produção de efeitos danosos ao erário que resultariam da realização de pagamentos indevidos decorrentes da celebração do 2º Termo Aditivo.

313. O dano ao erário, portanto, somente não veio a ser consumado pelas razões expostas em instrução precedente e reproduzidas acima.

314. Nas razões de justificativa apresentadas pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), transcreveu-se excerto atribuído a Nota 00864/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, onde pretende indicar que inexisteriam “elementos que apontem suposto sobrepreço decorrente do 2º Termo Aditivo” (peça 197, p. 15), documento não carreado aos autos pelo responsável, mas pela Voetur/VTCLLOG à peça 67 e por esta Selog, em contexto ampliado, à peça 12, p. 51-68.

315. Porém, a simples leitura do trecho transcrito indica que a Conjур não afastou a possibilidade de haver sobrepreço, apenas registrou que não possuía “elementos nem competência para concluir que há propriamente sobrepreço” (peça 197, p. 15).

316. A verificação de sobrepreço, que demandaria a confrontação entre os valores cobrados e os preços praticados no mercado, não constitui atribuição nem integra o rol de competências da assessoria jurídica, cujo exame restringe-se aos aspectos jurídicos da consulta encaminhada, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, com bem assinalado no próprio documento citado, e o ponto ora em questão diz respeito não propriamente ao preço unitário cobrado pelo item de serviço, mas, sim, à forma de mensuração e medição para fins de pagamento.

317. Ao longo de suas manifestações em audiência e no registro dos atos praticados, os responsáveis expressaram de forma reiterada seu propósito de “dar fim às glosas”, “resolver o impasse”, “dirimir a controvérsia”, que fora suscitada pela Voetur/VTCLLOG, com o que atuaram conjuntamente para formalizar o 2º TA, o que, no entendimento dos responsáveis e da empresa, propiciaria a realização de pagamento retroativo dos valores propostos pela contratada, sob o chamado método do “volume expedido”, elaborado por ela própria, desde o início da execução do Contrato 59/2018, que segundo afirmam, resultaria em valor menor a pagar, quando comparado ao “método WMS”.

318. Porém, tal pretensão de efetuar pagamentos retroativos é manifestamente ilegal, conforme assinalado na mesma Nota 00864/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (peça 67, p. 1-2, grifos no original):

1. Trata-se de consulta quanto ao **critério correto a ser usado no pagamento retroativo da manipulação de item (picking), remuneração prevista no Contrato 59/2018**, celebrado entre Ministério da Saúde e VTC Operadora Logística LTDA, em 2018, para prestação de serviços contínuos de transporte e armazenagem dos insumos críticos de saúde. **Essa taxa nunca foi**

*paga à contratada em razão de divergência entre as partes quanto ao método de cálculo.*

(...)

10. Não haverá mais glosa, portanto, e a fatura mensal do item armazenagem virá segundo a metodologia pactuada, recentemente, entre Ministério da Saúde e VTC.

11. Há que se observar, contudo, que existe um passivo a ser pago à contratada (referente ao período de novembro de 2018 a 19 de maio de 2021) e a forma de fazê-lo não está definida, uma vez que o Termo Aditivo (id 0021333075) não retroage.

(...)

15. O valor das notas fiscais apresentado pela VTC é R\$ 25.409.495,83 (vinte e cinco milhões, quatrocentos e nove mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e oitenta e três centavos) (notas fiscais de janeiro de 2018 a abril de 2021 - id 0021343646, acrescida da nota fiscal de 1 a 19 de maio de 2021 - id 0021343697), mas, diante da fragilidade do registro de algumas manipulações, a VTC solicita, neste momento, o pagamento de R\$ 22.326.895,43 (vinte e dois milhões, trezentos e vinte e seis mil, oitocentos e noventa e cinco reais e quarenta e três centavos), por meio do e-mail cujo id é 0021353549.

319. A respeito dessa consulta, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde assim se manifestou (peça 67, p. 3, grifou-se):

8. Considerando que os Termos Aditivos não podem ter efeitos retroativos, mas apenas prospectivos, seus efeitos são da data da sua assinatura e publicação no D.O.U. em diante. Em outras palavras, o Termo Aditivo não possui efeitos pretéritos. Desse modo, as modificações implementadas pelo Segundo Termo Aditivo contratual, conforme observado no Despacho s/nº de 28/06/2021 (SEI 0021333351) não retroagem.

9. Nesse sentido os seguintes Acórdãos do Tribunal de Contas da União:

"9.7.1. se **abstenha** de prorrogar contratos com vigência expirada, bem como de **celebrar termos aditivos com efeitos retroativos, por ausência de previsão legal**, observando-se o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666/1993." (Acórdão 2.538/2007 - Plenário)

"9.4. determinar à [...] que:

[...]

9.4.2. não realize serviços sem a devida cobertura contratual e **não celebre contratos e aditivos com prazos de vigência retroativos**, evitando situações irregulares semelhantes às do Contrato 005/CBTU/STU-REC/2004 e seus aditivos;" (Acórdão 1317/2006 - Plenário)

10. Assim, respondendo ao questionamento declinado pela área demandante, temos que, os serviços prestados previamente à celebração do aditamento deverão observar o método de mensuração previsto originalmente no instrumento convocatório, devendo considerar a contagem de itens que compunham cada pedido expedido, haja vista a **absoluta impossibilidade de se promover, para esse período pretérito, a contagem pelo volume expedido, o que equivaleria à produção de efeitos retroativos ao Segundo Termo Aditivo contratual, o que não se pode admitir, por inexistência de suporte normativo para tanto.**

320. Ou seja, se a celebração do 2º TA já constituía ato irregular em si, este foi agravado com a pretensão de pretender atribuir-lhe efeitos retroativos para fins de pagamento, o que carece de amparo legal.

321. A conduta do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), agindo por vontade livre e consciente de alcançar o resultado, ao propor a celebração do 2º Termo Aditivo, mediante Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, aprovada pelo responsável na condição de gestor do Contrato 59/2018, teve por finalidade alterar a forma de aferição e pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” sem a devida análise tecnicamente fundamentada capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração cogitada, instrumento que viria a alterar substancialmente normas e condições originalmente estabelecidas no edital da licitação, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual. A irregularidade é agravada pelo fato de o aditamento haver sido feito apesar de a contratada não haver atendido a reiteradas requisições feitas anteriormente de prestar informações detalhadas e apresentar relatórios da volumetria manuseada, impossibilitando que fosse realizada **“a verificação dos números e quantitativos apresentados a fim de dirimir e adotar medidas que visem a proteção e economicidade junto ao erário público”**, o que inviabilizava **“o atesto de pagamento do item, bem como a fiscalização da execução desse serviço”** (peça 93, p. 13-14, grifou-se). Ademais, a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde havia apontado diversas fragilidades no objeto do pleito, havendo alertado reiteradamente os gestores quanto a ser **“imprescindível que se demonstre que a alteração a ser efetivada por meio da formalização do Termo Aditivo trará benefícios técnicos e econômicos para a Administração, e se fundamentam em regras claras e tecnicamente comprováveis”** (peça 152, p. 22, grifou-se), havendo suscitado, ao final, diversas orientações a serem atendidas previamente à celebração do ajuste e grifado: **“A inobservância das recomendações desta CONJUR/MS implicará a não chancela deste órgão jurídico”** (peça 152, p. 24, grifos no original). Apesar dos alertas efetuados pela Divisão de Formalização de Contratos, pela Coordenação de Compras e Licitações e, especialmente, pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, unidades vinculadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde, quanto à necessidade de “apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados” pela Consultoria Jurídica e da recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos, o 2º Termo Aditivo foi formalizado em decorrência dos atos praticados pelo responsável em concurso com o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), diretor do DLOG, sob o argumento de que pagar cerca de R\$ 19 milhões é mais vantajoso do que pagar R\$ 57,7 milhões, valores elaborados unilateralmente pela Voetur/VTCLLOG, tendo como único fundamento a mesma Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, que motivara os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde.

322. A conduta do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), agindo por vontade livre e consciente de alcançar o resultado, ao “avocar competências de seus subordinados” e assim haver elaborado a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/4/2021, a pretexto de oferecer resposta “aos questionamentos interpostos pela Consultoria Jurídica da União” (peça 12, p. 33), havendo afirmado, em síntese, que a alteração cogitada na forma de mensuração e pagamento do “serviço de picking” não iria modificar o objeto do contrato, não sendo capaz de prejudicar o procedimento licitatório, declarando, ainda, que haveria “vantajosidade para o item alterado”, o que, segundo o responsável, restaria comprovado pela Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, o mesmo documento que motivara os questionamentos suscitados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde. Porém, o responsável admitiu que haveria “acréscimo da quantia referente ao picking”, mas limitando-se a indicar que “a equipe de fiscalização do contrato irá monitorar a utilização do orçamento e, caso necessário, será solicitado, no momento oportuno, a complementação na informação da disponibilidade orçamentária” (peça 152, p. 37-38, grifos no original), o que evidencia a ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Apesar dos alertas

efetuados pela Divisão de Formalização de Contratos, pela Coordenação de Compras e Licitações e, especialmente, pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio, unidades vinculadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde, quanto à necessidade de “apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados” pela Consultoria Jurídica e da recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos, dada a ausência de embasamento para a alteração cogitada, manifestou-se “de acordo” com a Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) na qual, a título de informação e resposta, foram transcritos trechos de apontamentos e recomendações efetuadas pela Consultoria Jurídica, indicando que já teriam sido “devidamente justificadas” pela Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, havendo afirmado, ainda, que “não haverá impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato”, em evidente contradição com o que fora assinalado na citada Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborada pelo responsável, o que também corrobora a constatação da ausência de qualquer análise prévia do impacto financeiro decorrente do aditamento pretendido. Ato contínuo, o responsável exarou Despacho, datado de 12/5/2021, mas assinado às 10:57 horas do dia 13/5/2021, encaminhando o processo para a Coordenação-Geral de Análise das Contratações de Insumos Estratégicos para a Saúde para a adoção das “providências necessárias”, “**na urgência que o caso requer**” (peça 52, p. 57, grifos no original), havendo convocado a Voetur/VTCLLOG, em 18/5/2021, a assinar o 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ato irregular que foi materializado no dia 20/5/2021.

323. As condutas do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), atuando em concurso para a formalização do irregular 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, ajuste cuja materialização beneficiaria a contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual, configuram atos de associação para o cometimento de fraude à licitação e caracterizam o cometimento de erros grosseiros por violação ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 3º caput, art. 40, incisos VII e X, art. 41 e art. 44, § 1º, todos da [Lei 8.666/1993](#); [Itens 7.14.8 do Termo de Referência – Anexo I e Planilhas de Composição de Preços/Critério de Julgamento – Anexo III do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017, constituindo afronta aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório, atraindo para ambos os responsáveis a incidência do disposto no art. 82 da Lei 8.666/1993.](#)

324. Em face de todo o exposto, encaminha-se proposta de rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e pelo Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e a consequente cominação da multa prevista no art. 58, inciso II, da [Lei 8.443/1992, individualmente, além de, em razão da gravidade das infrações cometidas, aplicar-lhes, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.](#)

#### F.2. Exame da oitiva realizada:

**Item d.1:** celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, cujos efeitos jurídicos foram suspensos cautelarmente por determinação do Tribunal de Contas da União e cuja nulidade veio a ser posteriormente declarada pelo Ministério da Saúde, instrumento que alterava substancialmente normas e condições originalmente estabelecidas na licitação, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual, ato que constitui indício do cometimento de fraude à licitação.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 250, inciso V, e art. 271 do Regimento Interno/TCU. Art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 3º caput, art. 44, § 1º, art. 40, incisos VII e X, e art. 41, todos da Lei 8.666/1993. [Itens 7.14.8 do Termo de Referência – Anexo I e Planilhas de Composição de Preços/Critério de Julgamento – Anexo III do Edital do Pregão Eletrônico 42/2017.](#)

**Manifestação da VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) sobre os indícios de irregularidades (peça 252).**

325. Descreve, inicialmente, às páginas 1 a 4, o andamento cronológico e os atos processuais desta Representação.

326. Considera que as possíveis irregularidades concernentes à celebração do 2º TA, suposto fretamento de aeronaves para transporte de usina de oxigênio, suposto fretamento de aeronave para transporte de vacinas contra a Covid-19 e “jogo de planilha” na execução do Contrato 59/2018 “tratam essencialmente, do mesmo tema: a celebração de termo aditivo (2º Termo Aditivo) para alteração de parte da redação do item 7.14.8 do Anexo I do Termo de Referência” (p. 4).

327. Afirma que a metodologia de aferição dos serviços de picking foi “aventada no MS foi mediante o Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS (Doc. 01), de 27.02.2019”, em que “**dez funcionários do MS**” indicavam haver dúvidas em relação a dispositivos do Termo de Referência, destacando do expediente o seguinte excerto (p. 4-5, grifos no original):

**A dívida referente ao item 7.14.8 consiste na correta definição da palavra “item” para fins de faturamento, uma vez em que na distribuição de ICS a palavra “item” descrita no Termo de Referência pode ter diversos significados.** Conforme Planilha de Custos e Formação de Preços, anexa ao processo de contratação, a Contratada deverá cobrar pela MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO.

328. Considera, assim, que a “dívida interpretativa” fora suscitada pelo próprio MS, “antes mesmo da pandemia e de qualquer manifestação da VTCLLOG” (p. 5).

329. Afirma que, “meses depois”, a VTCLLOG apontou no Ofício 77/2019, de 11/10/2019, conforme o art. 6º da Lei 9.784/1999, que teria havido “uma divergência entre a volumetria estimada no edital do Pregão Eletrônico 42/2017 (“Edital”) e a que fora efetivamente verificada durante a execução contrato, em virtude de um subdimensionamento da demanda”, havendo a empresa se colocado à disposição para, conjuntamente, elaborar “estratégia voltada à revisão da metodologia aplicada ao serviço em tela, como forma de reduzir o fracionamento de pedidos, assim como garantir a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, já que era a primeira vez que esse tipo de serviço era licitado pelo MS” (idem),

330. Aponta que haveria “ausência de consenso interno do próprio Ministério” sobre a questão, o que estaria indicado no Ofício 2720/2019, de 29/11/2019 (peça 70, p. 4-5), enviado pelo MS à VTCLLOG (p. 5), havendo o Ministério, nesse mesmo documento, informado “**a glosa dos pagamentos referentes aos meses de novembro/2018 a setembro/2019 até que fosse definido o molde de cobrança correto**”, o que foi aceito pela VTCLLOG “em sinal de boa fé” (p. 5-6, grifos no original).

331. Afirma que o MS “**reconheceu por meio do Ofício 55/2020 (peça 12, fl. 7 a 8), de 11.02.2020, a incongruência entre a quantidade de manipulações efetivamente realizadas e a prevista no Edital**, assim como solicitou à Manifestante a apresentação de relatório sobre a quantidade de manipulações efetivamente realizadas, para ciência do real volume do faturamento quanto ao item 7.14.8 do TR” (p. 6, grifos no original).

332. Aduz que, nesse mesmo dia, realizou-se reunião em que “o MS propôs, como metodologia de cálculo, a utilização do SKU (“Stock Keeping Unit”) de cada pedido” (p. 6).

333. Afirma haver enviado em resposta o Ofício 54/2020-JUR (peça 12, fls. 9 a 11), contendo relatório com quadro comparativo entre as diferentes bases de cálculo aventadas (SKU, Volume Transporte e Manipulação WMS), havendo informado, na ocasião, sobre a “a inviabilidade fática da utilização do SKU no caso concreto”, reiterado que a apuração segundo a manipulação de fato

nos moldes parametrizados pelo Sistema de Gerenciamento de Armazém “WMS” refletiria, com precisão, o efetivo quantitativo dos itens manipulados e sugerido “a adoção do volume expedido” (p. 6).

334. Considera que a aceitação da metodologia sugerida “**corresponderia a um desconto de cerca de 70% ao MS**” (p. 6, grifos no original).

335. Afirma haver dado “seguimento ao seu calvário pelo fim das glosas e o recebimento pelos serviços realizados”, um ano depois de o Ministério da Saúde haver se mantido em “silêncio (ilegal)”, com o envio de o Ofício 039/2021 (16.02.2021, peça 12, fls. 12 a 16), no qual a VTCLOG reiterou que estaria sendo prejudicada unicamente por culpa do MS, “que subdimensionou a quantidade de itens a serem manipulados”, manifestando-se, porém, “disposta a transigir” (p. 6-7).

336. Menciona a emissão da Nota Técnica 2/2021/CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 12, fls. 17 a 19), com a qual entende que “nesse momento, **o MS deixou de ter dúvidas quanto à metodologia de cálculo correta e reconheceu que a quantidade aferida pelo sistema WMS seria aquela prevista no Edital (ainda que antieconômica)**”, mas que a “alternativa do volume expedido” era “mais vantajosa ao erário”, com o que “ato antieconômico seria não aceitar a oferta da empresa” (p. 7, grifos no original).

337. Assinala que, “em todas as ocasiões”, o MS manifestou-se por meio da assinatura de um único servidor, mas pela “manifestação e assinaturas de vários deles... antes mesmo da nomeação de Roberto Dias” (p. 7).

338. Aduz que a Conjur manifestou-se no Parecer 00203/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 23/3/2021 (peça 12, fls. 23 a 29), “pela possibilidade da celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 59/2018”, mas, admite que “condicionou-se a solução favorável do parecer ao atendimento de algumas orientações”, havendo o parecer sido aprovado pelo Despacho 01211/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 29.03.2021 (peça 12, fls. 30 a 32), no qual considera que se teria reconhecido “**que o método que se poderia extrair da interpretação do item 7.14.18 do TR seria, realmente, o WMS**” (p. 7-8, grifos no original).

339. Afirma que a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 12, fls. 33 a 36, 13.04.2021) foi emitida pelo MS “em atendimento às orientações do Parecer 00203/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU”, de 23/3/2021 (peça 12, fls. 23 a 29), havendo, “um mês depois”, sido emitida a “Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 12, fls. 37 a 39), corroborando a nota técnica acima mencionada, e, no dia 20.05.2021, foi assinado o 2º Termo Aditivo, todos fruto de manifestação de vários servidores públicos e da Advocacia Geral da União”.

340. Considera que o fato de haver transcorrido “mais de 1 ano e meio” entre a apresentação do Ofício 77/2019 e a assinatura do 2º TA, “por si só, indica que não houve qualquer conluio entre a VTCLOG e agentes do MS” (p. 9).

341. Afirma que, “após a exoneração do diretor” do DLOG, o tema, “surpreendentemente”, voltou à pauta, havendo a nova gestão informado que o método de aferição do serviço seria pela contagem de SKU e, dias depois, o novo diretor “notificou a VTCLOG da intenção de anular ou revogar o 2º Termo Aditivo, de forma a restabelecer o texto original do subitem 7.14.8 do TR” (p. idem).

342. Em 30/9/2021, estando os efeitos jurídicos do 2º TA suspensos cautelarmente pelo TCU, a “Nova Gestão declarou a nulidade do aditivo” (ibidem).

343. Considera que a celebração do 2º TA “**observou todo o trâmite processual necessário**” (p. 10, grifos no original).

344. Afirma que “as condicionantes estipuladas pela CONJUR-MS para a solução favorável parecer foram todas devidamente tratadas na Nota Técnica 4/2021- CGLOG/DLOG/SE/MS pela autoridade máxima da DLOG”, indicando que “os procedimentos processuais necessários foram observados e a celebração do aditivo foi motivada (fática e juridicamente), contando inclusive com pareceres técnicos e jurídicos favoráveis” (p. 11).

345. Indaga, portanto (p. 11, grifos no original):

29. Ora, se houvesse um real esquema de fraude, por que percorrer todos os trâmites processuais para uma posição favorável exclusivamente aos interesses da VTCLOG? E mais, todas as pessoas que assinaram e minutaram documentos por parte do MS (fiscais do contrato, assessores e autoridades) e da CONJUR-MS (assessores e advogados da União) foram corrompidas e integravam o esquema de fraude?

29.1. Para a assinatura do aditivo (ato composto e dependente de um procedimento administrativo prévio) houve uma cadeia de atos administrativos (legítimos) realizados e chancelados por uma série de agentes públicos. Então, a menos que a VTCLOG tivesse corrompido todos da cadeia de aprovação do aditivo (hipótese esdrúxula, além de irreal em termos fáticos), não há como sequer se cogitar a fraude no caso concreto.

346. Assinala que, caso houvesse qualquer conluio, não teria havido a glosa de pagamentos devidos pelo serviço de picking e a “solução do ‘impasse’ teria sido célere” e a “cúpula do órgão” não teria “deixado a empresa mais de 1 ano” sem resposta (p. 12).

347. Enfatiza que “o sr. Roberto Ferreira Dias (autoridade máxima da DLOG e que estaria supostamente envolvido com a VTCLOG) **já era titular do cargo de diretor da DLOG quando da glosa dos valores** e assim permaneceu até depois da assinatura do 2º Termo Aditivo” (p. 12, grifos no original).

348. Estende digressão a respeito de “divergências interpretativas sobre o termo ‘item’”, considerando “inegável” a sua existência (p. 12) para afirmar (p. 13):

32. A VTCLOG foi e continua irredutível no sentido de que o termo “item” significa item efetivamente manipulado quando da execução do serviço de picking. Por outro lado, o MS já alterou três vezes o seu entendimento, curiosamente nunca o repetindo.

349. Destaca que (p. 14, grifos no original):

32.5. Portanto, **é falaciosa a conclusão da SELOG** de que a precificação por SKU “constituiria o entendimento do Ministério da Saúde desde o início da execução do Contrato 59/2018, havendo sido corroborado pelo atual diretor do DLOG” (peça 22, item 46). **O que houve foi a mera cogitação da possibilidade de utilização do SKU em uma reunião entre as partes (em 11.02.2020). Contudo, a manifestação amadurecida, formal e por escrito do MS à época foi pela remuneração com base no WMS.**

350. Considera que, da mesma forma que a “Nova Gestão se contradisse” (p. 14, grifos no original):

...a “SELOG também oscilou o seu entendimento sobre a questão. **Em sua primeira Instrução (peça 13, fls 432 a 445), a unidade técnica reconheceu que “não se verificam elementos suficientes para a formação de juízo sobre o assunto”, já que:**

“[...] não se verificam elementos nos autos suficientes para concluir se a metodologia em si é inadequada ou se o quantitativo estimado na licitação é que não foi condizente com a realidade que viria se apresentar na fase de execução contratual.”

35. Em momento posterior, a SELOG alterou drasticamente o seu entendimento em favor do

SKU.

351. *Reconhece que a discussão não diz respeito, “como bem disse a SELOG”, “quanto ao melhor conceito ou quanto ao nível de complexidade envolvido na prestação dos serviços, mas sobre o método de remuneração fixado no Edital/TR do Pregão Eletrônico 42/2017” (p. 15).*

352. *Reproduz a redação original do item 7.14.8 do TR para salientar que (p. 15, grifos no original):*

*“7.14.8 MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO A CONTRATADA deverá disponibilizar equipe para realizar a manipulação dos itens solicitados em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição. A quantidade de manipulações será medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido”.*

*37.1 Ou seja, o Edital é claro ao apontar (i) que a atividade de manipulação (picking) incluía a separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição, e (ii) que a metodologia de cálculo seria pela quantidade de itens manipulados em cada pedido, a qual é medida pelo WMS. Ao contrário do SKU, o qual permite uma análise apenas qualitativa (não quantitativa) do estoque.*

*37.2. Por óbvio, essa também foi a conclusão do MS quando instado a se manifestar sobre a questão e, por isso, decidiu por assinar o 2º Termo Aditivo.*

353. *Considera que o próprio Despacho 01211/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 29.03.2021 (peça 12, fls. 30 a 32) “permite a inferência de que a interpretação correta do item 7.14.18 do TR acerca da metodologia seria, realmente, a realizada a partir do WMS” (p. 15).*

354. *Assinala haver trazido aos autos parecer de Marçal Justen Filho que destaca que “a solução inquestionável era a remuneração por item manipulado” e que não houve solicitação de esclarecimentos sobre o ponto durante a licitação, com o que considera ser esse “um argumento que demonstra que a VTCLOG acreditava piamente que a metodologia prevista no Edital era de remuneração por item manipulado” (p. 16, grifos no original).*

355. *Afirma que “o SKU não é uma unidade de medida, mas uma forma de identificação e controle do estoque de produtos”, razão pela qual “a quantidade de SKU não pode ser utilizada como métrica para remuneração de um serviço de manipulação e separação de itens” (p. 16, grifos no original).*

356. *Menciona que, no edital do Pregão Eletrônico 13/2016-SELIP/DILIC, realizado pelo TCU, o edital considerou o “Serviço de suporte técnico e direito de atualização de licenças do CA Service Desk Manager por 12 meses (SKU SDMU0L990)” como um SKU, mas o critério de remuneração foi a quantidade de licenças a serem adquiridas (p. 16).*

357. *Considera não haver “qualquer passagem do Edital que permita inferir que o SKU é a unidade de medida devida para o picking”, contestando, portanto, o entendimento “da Nova Gestão e da SELOG para defenderem esse entendimento” (p. 16).*

358. *Reproduz excerto do “Parecer Técnico juntado aos autos (peça 63, fls. 1 a 9), elaborado por dois mestres em Transporte com foco em logística e planejamento pela Universidade de Brasília (UnB)” em que se aponta não ser “razoável que a precificação para a cobrança de picking seja feita por SKU” (p. 17).*

359. *Considera ser descabido “o giro interpretativo utilizado para adoção do SKU no caso concreto”, havendo a própria “Nova Gestão” reconhecido, em manifestação encaminhada ao TCU à peça 33, p. 614 a 626, nos reproduzidos itens 2.9 e 2.10.11, a “a total ausência de fundamentos concretos para essa inferência” (p. 18).*

360. *Reproduz o seguinte esclarecimento prestado pelo MS durante a licitação em que distingue “SKU e unidades que compõem um pedido de expedição (métrica para a remuneração do picking, conforme redação do item 7.14.8 do TR)” - (p. 18, grifos no original):*

*“Esclarecimento 26/12/2017 13:15:44*

*Questionamento:*

a) **Quantos SKUs (em média) compõem um pedido de expedição?**

*Resposta: Tem pedido com 1 SKU, pedido com 48 SKUs (kit Calamidade), e 60 SKUs (SESAI).*

b) **Quantas unidades (em média) compõem um pedido de expedição?**

*Resposta: Extremamente variável, a depender de qual Programa de Saúde.”*

361. *Frisa que no Parecer 00577/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (peça 21, fls. 1 a 8), a Conjur, “quando questionada pela Nova Gestão a respeito do tema, apontou a necessidade de o MS ‘robustecer a instrução em relação à conclusão sobre a metodologia adotada no TR’” (idem).*

362. *Por fim, questiona se a metodologia definida pelo MS para remuneração do picking era, realmente, pela contagem de SKU, por que não havia qualquer indicação nesse sentido para os itens relacionados aos serviços técnicos de armazenagem e gestão do centro de distribuição (Item 02 – Armazenamento), dos quais faz parte o picking? Conclui que isso decorre de não ser essa a metodologia pretendida.*

363. *Extraí o seguinte excerto do parecer formulado por Marçal Justen Filho (p. 18-19, grifos no original):*

*“IX - Avaliação conclusiva das considerações anteriores*

*198. A longa exposição dos itens anteriores destinou-se a evidenciar que:*

*[...]*

- *inexiste competência para a Administração (incluindo o TCU) impor solução inovadora sob o argumento do desenvolvimento de atividade hermenêutica;”*

364. *Considera estar evidenciado que seja esse “um caso claro em que a Administração impõe solução inovadora não constante do Edital sob o argumento de que haveria dissonância interpretativa” (p. 19).*

365. *Refere-se novamente ao parecer elaborado por Marçal Justen Filho para destacar o seguinte trecho: “não teria ocorrido nenhuma oposição à prevalência da interpretação da remuneração fundada no critério de “itens manipulados” se o resultado financeiro fosse próximo àquele contemplado na planilha estimativa que acompanhou o Edital” (p. 19, grifos no original).*

366. *Considera que “somente pairaram dúvidas quanto ao conceito de “item” porque houve discrepância entre os quantitativos estimados e os efetivamente manipulados”, indicando que não haveria “um verdadeiro problema interpretativo, mas, sim, um problema derivado do subdimensionamento por parte do MS, encoberto pela questão da metodologia de remuneração” (p. 19, grifos no original).*

367. *Indica que foi o Ministro Relator quem primeiro apontou a hipótese de haver “um grande erro na estimativa desse serviço”, o que teria sido corroborado pela Selog “indiretamente”, ao verificar que “não foram localizados ‘projeto básico ou memórias de cálculo’ que embasariam o quantitativo estimado para o serviço de ‘Manipulação de item para atendimento “picking”” (peça 33, p. 11, c/c peça 96, item 46)” – (p. 19, grifos no original).*

368. *Afirma que o MS também indicou que o contrato “foi subestimado ao ser elaborado (peça 44, p. 17)”, havendo indicado, em relação ao serviço de picking, que não há “projeto básico ou memórias de cálculo sobre assunto” e, tampouco, “pesquisa de preço e/ou estudo mercadológico ou documentação similar, que evidencie os preços unitários praticados no mercado para manipulação de itens pelo SKU” (p. 20, grifos no original).*

369. *Considera que à não realização desses procedimentos devem ser somados “a complexidade e inovação do modelo logístico pretendido e a ausência de referencial histórico por parte do MS quanto aos serviços de manipulação (picking)”, uma vez que o MS esclareceu que “esse serviço não estava previsto em nenhum Contrato antecedente ao de logística integrada firmado com a VTC Operadora Logística” (p. 20).*

370. *A respeito da inovação do modelo logístico pretendido, aponta que o MS fora advertido pelo TCU que “ao se buscar contratar soluções inovadoras, como pode ser considerada a readequação do modelo logístico pretendida pelo Ministério da Saúde, corre-se o risco de dar errado” (TCU. Acórdão 2234/2019-Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes. Data da sessão: 18/09/2019)” – (p. 20, grifos no original, nota de rodapé).*

371. *Aponta que houve “graves falhas no planejamento da contratação, as quais tiveram o potencial de acarretar o evidente subdimensionamento dos quantitativos” que, em seu entendimento, “só prejudicaram a VTCLOG” (p. 20, grifos no original).*

372. *Afirma que, tampouco, haveria “superdimensionamento” na estimativa realizada para o serviço de picking, “embora também evidencie os sérios erros de dimensionamento”, pois “a diferença entre o quantitativo aferido pela métrica de SKU e o quantitativo estimado no Edital se mostra muito maior que a diferença entre a o quantitativo estimado no Edital e o quantitativo aferido pela métrica de itens manipulados (WMS) – que corresponde ao efetivamente manipulado” (p. 21).*

373. *Apresenta tabela para exemplificar “essa diferença gritante entre o quantitativo estimado, o quantitativo efetivamente manipulado (WMS) e o quantitativo que se pretende emplacar (por SKU), utilizando como parâmetro o período de novembro/2018 a janeiro/2021”, afirmando: “fato inconteste é que houve um erro de estimativa por parte do MS” e que (p. 21, grifos no original):*

*...o quantitativo a ser medido por SKU seria cerca de 8,33 vezes menor que estimado pelo MS no Edital. Ou seja, a diferença entre o previsto no Edital e o medido por SKU seria ainda mais discrepante que a diferença entre o quantitativo previsto no Edital e o efetivamente realizado e medido pelo WMS (6,65 vezes maior).*

374. *Conclui, assim, que “é mais provável que tenha havido subdimensionamento do que superdimensionamento” e, portanto, “as consequências de qualquer desses erros não podem recair sobre a VTCLOG” (p. 21-22).*

375. *Estende digressão a respeito do “direito administrativo do medo”, expressão que atribui a Rodrigo Valgas Santos, e ao “apagão das canetas”, indicando que, ao incorrerem em erros e por temor à responsabilização pelos órgãos de controle, os administradores públicos se utilizam de “estratégias adrede escolhidas para evitar as consequências políticas e jurídicas da responsabilização”, o que considera ser “o que se percebe no caso concreto por parte do MS. Há uma espécie de delegação de culpa à VTCLOG, sendo que, na verdade, toda a discussão deveria ter se concentrado no erro de dimensionamento dos quantitativos já no período anterior à pandemia” (p. 22-23).*

376. *Elenca dois motivos que, em seu entendimento, explicariam “essa delegação de culpa”: a recusa pelo MS em admitir “que houve falha no planejamento da contratação” e a instalação da CPI da Pandemia, vez que a “Nova Gestão foi empossada em meio à CPI e nada mais normal seria*

então analisar minuciosamente os principais contratos da pasta, especialmente os questionados pela CPI” (p. 23).

377. Considera que “o questionamento quanto ao 2º Termo Aditivo pode muito bem ter sido derivado do medo da Nova Gestão em realizar pagamentos em valores consideravelmente acima da estimativa inicial do contrato, mesmo que completamente legais”, receio que “deve ter aumentado após a determinação de suspensão cautelar do 2º Termo Aditivo”, o que fez a “**Nova Gestão**” optar pela “**solução mais fácil e juridicamente segura**” (p. 23, grifos no original).

378. Aduz que a “alteração de entendimento” quanto à forma de remuneração do serviço “**pode estar viciada pelo contexto fático e punitivo vivenciado, em desconformidade com o art. 22 da LINDB**” (idem), pois considera que, em situação diversa, “haveria uma grande chance” (p. 23) de se dar prosseguimento à execução do 2º TA.

379. Afirma que o 2º TA está amparado pelo art. 65, inciso II, alínea “b” da Lei 8.666/1993 e que a Conjur reconheceu, em tese, a aplicabilidade desse dispositivo. Quanto à observação de que o ajuste deveria ter por fundamento “circunstâncias supervenientes à contratação e constituir uma excepcionalidade adotada pela Administração, devidamente justificada nos autos”, considera que tal foi o que ocorreu, pois, “apenas durante a execução contratual é que se verificou o subdimensionamento do quantitativo estimado de itens manipulados, o que levou à alteração excepcional” (p. 24).

380. Considera que nem mesmo seria necessário fundamentar o 2º TA no art. 65, inciso II, alínea “b” da Lei 8.666/1993, uma vez que o art. 26 da LINDB “constitui permissivo claro para a alteração contratual realizada” (p. 25), entendimento que considera estar amparado pela doutrina, citando, a respeito, enunciados interpretativos 21 e 9 do IBDA/Tiradentes (2019).

381. Torna a indicar que a celebração do 2º TA seria vantajosa ao erário, o que atenderia “uma das facetas do denominado interesse público secundário” (p. 26), pois, “a metodologia consensual sugerida pela VTCLOG e acatada pelo MS (volume expedido) é 3 vezes mais vantajosa ao erário do que a prevista em Edital” (p. 27).

382. Afirma haver buscado de boa-fé a “via consensual”, ainda que “prejudicial à VTCLOG, que, por direito, deveria auferir o triplo do valor pactuado”, por necessidade de “fazer frente aos elevados custos incorridos pela empresa na execução contratual”. Porém, “Infelizmente, não foi bem-sucedida a tentativa de atender aos anseios das correntes mais hodiernas do direito administrativo pátrio” (p. 27).

383. Cogita se não teria sido melhor manter sua posição e “pleiteado a devida remuneração”, pois, “Ao menos, não estaria sendo acusada de fraude à licitação e correndo o risco de ser declarada inidônea” (idem),

384. Cita que, “no âmbito formal/processual, também foram adotadas todas as medidas aplicáveis previstas no art. 26 da LINDB e no art. 10 do Decreto 9.830/2019” (ibidem), ou seja, a elaboração das “Notas Técnicas” 2/2021/CGLOG/DLOG/SE/MS e 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS e o Parecer 00203/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU.

385. Considera ser demonstrativo da boa-fé da empresa o fato de haver mantido, de forma ininterrupta, a execução do serviço de picking durante todo o período de glosa e a confiança de que não adviriam “consequências negativas (notadamente sancionatórias)” em decorrência da assinatura do 2º TA.

386. Assinala que o princípio da confiança legítima dos particulares e a segurança jurídica estariam “sepultados” caso a empresa venha a ser punida, frisando que (p. 32):

... a confiança legítima dos particulares nos atos da Administração Pública, especialmente na legalidade dos atos administrativos (presunção de legitimidade) deve ser protegida e não

*punida, como parece pretender a SELOG ao ignorar a configuração de um típico venire contra factum proprium por parte do MS nas inúmeras mudanças de posições quanto à metodologia de remuneração.*

387. *Menciona o disposto no art. 22, §1º, da LINDB, citando, a propósito, trecho de artigo de Eduardo Jordão, do qual se reproduz o seguinte excerto: “o art. 22 da LINDB impõe que, num contexto de indeterminação jurídica real, o controlador se limite a avaliar a razoabilidade da escolha interpretativa realizada pelo administrador público” (in JORDÃO, Eduardo - Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. Revista de Direito Administrativo. 2018. p. 77-79).*

388. *Pondera que (p. 34):*

*80. Pode este Tribunal discordar de todos os argumentos expostos acima, mas uma coisa que não é possível afastar é que se está diante de uma relevante controvérsia jurídica.*

*81. Como diversas vezes mencionado, tanto o MS quanto a SELOG alternaram seus entendimentos ao longo do tempo, sendo que apenas a VTCLOG se manteve e se mantém, desde o início, irredutível em sua posição”*

389. *Atribui a “controvérsia jurídica” ao Edital do certame, “tão mal escrito, dubio, obscuro e mal planejado”, em razão do qual a empresa pode vir a ser declarada inidônea “como se tivesse cometido aquilo que se denomina “crime de hermenêutica”: punição a sujeito que adota uma interpretação jurídica que, posteriormente, não prevalece como a adequada” (p. 34), assinalando que “nunca houve por parte da VTCLOG” o intuito de fraudar a licitação.*

390. *Considera que também não seja “cabível imputar erro grosseiro aos agentes públicos envolvidos”, pois (p. 35):*

*83.1. Vejam bem, (i) se a metodologia por item manipulado se mostrou adequada à modalidade de serviço almejado quando da elaboração do Edital, (ii) se a metodologia por SKU é inadequada e não prevista no Edital no tocante ao picking, e (iii) se foram adotadas todas as diligências e procedimentos necessários para uniformização do entendimento mediante parecer da consultoria jurídica, o que resultou na celebração do aditivos; também não há que se falar em qualquer irregularidade ou erro grosseiro por parte dos gestores, pois evidente a legalidade e a economicidade do 2º Termo Aditivo.*

391. *Indica a “impossibilidade de comprovação do dolo” no presente caso, uma vez que a declaração de inidoneidade “necessita estar municiada de provas e/ou de indícios suficientes para a conclusão inequívoca de que a VTCLOG teve o intuito (**dolo**) de cometer fraude no caso concreto” e “como nunca houve a intenção de fraudar a licitação por parte da VTCLOG, é impossível que se prove o contrário” (p. 35-36, grifos no original).*

392. *Conclusivamente, requer ao TCU que “considere as circunstâncias do caso concreto” e “a gravidade da sanção de declaração de inidoneidade para empresa cujo principal cliente é a Administração Pública, o que pode significar a falência da empresa, com efeitos nefastos para os seus mais de 2.000 colaboradores, diretos e indiretos, e suas famílias”, considerando haver demonstrado em relação ao 2º TA que (p. 52-54):*

*(i) foi observado o trâmite processual necessário à assinatura, com a manifestações favoráveis de órgãos técnicos (quanto ao objeto e a vantajosidade do aditivo) e da CONJUR-MS quanto à legalidade do aditivo;*

*(ii) a metodologia de remuneração prevista no Edital para a atividade de picking era pela quantidade de itens manipulados, a qual é aferida pelo WMS, sendo que a discussão sobre a metodologia surgiu apenas por ocasião da verificação de quantitativos acima dos estimados no Edital;*

*(iii) não há qualquer passagem do Edital que permita a inferência de que a métrica por SKU*

era a efetivamente prevista, em termos práticos, no caso concreto;

(iv) houve subdimensionamento por parte do MS no tocante à quantidade de itens a serem manipulados na atividade de picking;

(v) o MS alterou abruptamente o seu entendimento sobre a metodologia de remuneração, logo após a CPI da Pandemia e a exoneração do sr. Roberto Ferreira Dias, bem como da abertura dos autos em epígrafe;

(vi) a legalidade do aditivo é tão latente que, além de legalmente possível via Lei 8.666/1993, o aditivo se emoldura perfeitamente ao art. 26 da LINDB, o qual constitui cláusula genérica de acordos administrativos. No caso concreto, para a eliminação de incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público;

(vii) não é possível enquadrar a conduta da VTCLOG em qualquer “modalidade” de jogo de planilha, nem a tradicional nem as mais abrangentes;

(viii) a evidente boa-fé e a completa ausência de má-fé por parte da VTCLOG;

(ix) a ausência de qualquer elemento probatório concreto de que houve fraude à licitação e conluio com os agentes públicos envolvidos.

#### **Análise:**

393. Saliente-se, de início, que o presente ponto em análise é concernente à celebração do 2º TA ao Contrato 59/2018, não cabendo, tal como parece pretender a Voetur/VTCLLOG, a inserção dos questionamentos relativos ao suposto fretamento de aeronaves para transporte de usina de oxigênio e ao suposto fretamento de aeronave para transporte de vacinas contra a Covid-19, bem assim o da possível existência da prática de “jogo de planilha” quando da formulação da proposta de preços ao Pregão Eletrônico 42/2017, os quais serão objeto de análise em itens distintos desta instrução.

394. Em sua defesa, a Voetur/VTCLLOG repisa argumentos já expendidos em manifestações anteriores e já analisados por esta Selog à peça 96 (p. 19-41), peça 172 (p. 53-69) e peça 236 (p. 2-11, quanto ao pedido de revogação da cautelar; e p. 11-14, quanto à manifestação em resposta a oitiva). Todas essas análises foram submetidas ao Ministro Relator em pareceres uniformes desta Selog (peças 96 a 98; 172 a 174 e 236 a 238), razão pela qual, à falta de novos elementos, caberia, tão somente, reiterar em seus exatos termos as análises já efetuadas.

395. Ainda assim, em homenagem aos postulados que asseguram o exercício do contraditório nos processos levados à apreciação do TCU, passam a ser tecidas as seguintes considerações.

396. Alega-se em favor da Voetur/VTCLLOG que “dez funcionários do MS” indicaram ter dúvidas com relação ao item 7.14.8 do TR, especificamente, conforme excerto transcrito na manifestação da própria Voetur/VTCLLOG: **“A dúvida referente ao item 7.14.8 consiste na correta definição da palavra “item” para fins de faturamento, uma vez em que na distribuição de ICS a palavra “item” descrita no Termo de Referência pode ter diversos significados”** (peça 252, p. 4-5, grifos no original).

397. Trata-se de menção ao Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019, novamente juntado aos autos pela Voetur/VTCLLOG à peça 253, mas que já constava dos autos à peça 170.

398. Evidencia-se no trecho extraído do Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019, que a Voetur/VTCLLOG busca destacar que haveria dúvidas quanto ao significado do termo “item”, o que teria originado a alegada “dúvida interpretativa” quanto à forma de mensuração e pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”.

399. Portanto, ao contrário do que foi alegado pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) quando afirma que **“a discussão inicial não nasce na dúvida de entendimento entre item e SKU, mas sim na falta de previsão financeira para pagamento na forma em que estava**

colocada” (peça 96, p. 20, grifou-se), é a própria Voetur/VTCLLOG que considera ser “inegável” que possui um entendimento próprio a respeito do que seja “item” e aponta haver percebido, em documento elaborado antes que a contratada houvesse apresentado as primeiras notas fiscais/faturas dos serviços de armazenagem, que os então fiscais do Contrato 59/2018 haviam manifestado estar em dúvida quanto à “correta definição da palavra “item” para fins de faturamento” (peça 252, p. 4-5, grifos no original).

400. O referido Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019, foi elaborado pela primeira equipe de fiscais designada para fiscalizar o Contrato 59/2018 – Portaria DICONTE 201, de 31 de agosto de 2018 (peça 268, p. 401-403).

401. Verifica-se no referido ofício que o documento foi endereçado ao senhor Henrique da Cunha Mayrinck, na condição de Coordenador-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde - CGAD/DLOG/SE/MS. Porém, nessa data de 27/2/2019, o destinatário já havia sido exonerado da função pelo então Ministro Luiz Henrique Mandetta, havendo sido nomeada para exercê-la, em 19/2/2019, a senhora Fabiane Karwowski (peça 268, p. 404), ato publicado em 14/3/2019.

402. No referido Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019, a primeira equipe de fiscais indicava à Coordenação-Geral de Armazenagem e Distribuição de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGAD), unidade gestora do Contrato 59/2018, que posteriormente passou a ser denominada de Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para a Saúde (CGLOG), que tinha dúvidas não apenas em relação ao item 7.14.8, mas, também, aos itens 7.14.1, 7.14.2 e 7.14.3, que dizem respeito a outros itens de serviço de armazenagem.

403. Em 24/3/2019, o então Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta tornaria a designar a senhora Fabiane Karwowski para exercer a função de Coordenadora-Geral na unidade que passara a ser identificada pela sigla CGLOG, ato publicado em 4/6/2019 (peça 268, p. 405).

404. O Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019 (SEI 8175018), constitui a única peça juntada ao processo SEI 25000.038969/2019-01, nele constando que, em 17/6/2019, já estando o Contrato 59/2018 sob a gestão do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), fora disponibilizado acesso externo para João Pedro Lupion, com indicação de endereço particular de correio eletrônico, o qual foi identificado como “consultor OPAS para auxílio nas questões levantadas” (peça 268, p. 406).

405. Em consulta à base de dados do CPF, constatou-se que o referido endereço de correio eletrônico pertence ao advogado João Pedro Fruet Bettini Ribas Lupion (CPF: 063.746.499-07) que, até 2/1/2019, exercia função comissionada na Secretaria de Infraestrutura e Logística (SEIL) do Estado do Paraná, então chefiada por seu primo em segundo grau e ex-deputado federal Abelardo Luiz Lupion Mello (CPF: 160.968.439-72), exonerado em 31/12/2018, ao final do mandato da governadora Cida Borghetti.

406. O senhor João Pedro Fruet Bettini Ribas Lupion (CPF: 063.746.499-07) atuou como advogado do senhor Abelardo Luiz Lupion Mello (160.968.439-72) no processo de Prestação de Contas Anual da SEIL, exercício 2018, processo 206623/19, autuado no Tribunal de Contas do Estado do Paraná (peça 270, p. 5), não havendo sido encontrado qualquer registro que vincule o advogado João Pedro Fruet Bettini Ribas Lupion (CPF: 063.746.499-07) à Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

407. Em depoimento prestado à CPI da Pandemia (peça 270, p. 6-270), o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), que atuara como gestor e chefe de gabinete na Secretaria de Infraestrutura e Logística (SEIL) do Estado do Paraná, também em 2018, declarou que sua indicação para ocupar a função de Diretor no DLOG do Ministério da Saúde partiu do senhor Abelardo Luiz Lupion Mello (CPF: 160.968.439-72) que, à época, assessorava a Casa Civil da Presidência da República, na qual

viria a ser nomeado Secretário Especial para a Câmara dos Deputados, em junho de 2019 (peça 270, p. 271), e que já havia presidido a estatal paranaense Cohapar, na qual o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) era funcionário concursado.

408. Por ocasião de seu [depoimento à CPI da Pandemia](#), o deputado federal Ricardo Barros (PP-PR) declarou (peça 270, p. 323):

O SR. FABIANO CONTARATO (PDT/CIDADANIA/REDE/REDE - ES. Para interpelar.) – Desculpa, Deputado, qual é a relação do senhor com o Roberto Dias?

O SR. RICARDO BARROS (Bloco/PP - PR) – Roberto Dias?

O SR. FABIANO CONTARATO (PDT/CIDADANIA/REDE/REDE - ES) – É.

O SR. RICARDO BARROS (Bloco/PP - PR. Para depor.) – Roberto Dias é uma pessoa que eu conheço, indicado pelo Deputado, ex-Deputado Abelardo Lupion, participou do Governo Beto Richa. O ex-Deputado Abelardo Lupion era Presidente da Cohapar (Companhia de Habitação do Paraná), o Sr. Roberto Dias era funcionário concursado da Cohapar, transformou-se em Diretor naquele período em que Abelardo Lupion presidiu a Cohapar e, quando a minha esposa, Cida Borghetti, assumiu o Governo do Paraná, o ex-Deputado Abelardo Lupion foi nomeado Diretor de Infraestrutura e Logística... Foi nomeado Secretário de Infraestrutura e Logística da Governadora Cida Borghetti, levou o Roberto Dias com ele para ser o seu Diretor-Geral na Secretaria de Logística. Depois, vencida a eleição pelo Presidente Bolsonaro, Abelardo Lupion veio para Brasília nomeado no Palácio do Planalto e indicou Roberto Dias, seu escudeiro, seu companheiro, para o cargo de...[Diretor do DLOG/MS].

409. Conforme enunciado pelos fiscais: “6. As dúvidas referentes aos itens **7.14.1**, **7.14.2** e **7.14.3** consistem em como a Contratada deverá faturar a cobrança da armazenagem fora do período de transição, uma vez em que durante o período de transição a forma de faturamento está bem especificada” (peça 253, p. 2-3, grifou-se), causando estranheza que tais dúvidas tenham sido levada ao então advogado do senhor Abelardo Luiz Lupion Mello (CPF: 160.968.439-72). O chamado “período de transição” é referente à migração dos serviços de armazenagem anteriormente realizados nas cidades do Rio de Janeiro (RJ) e Brasília (DF) para o novo local do “armazém de estoque”, que veio a ser localizado em Guarulhos (SP).

410. Os fiscais atribuíram suas dúvidas ao fato de não haverem participado diretamente do processo de planejamento e contratação, “sendo designados para tal somente após concluída a assinatura do Contrato”, havendo assinalado, ainda, que não possuíam “capacidade técnica para a elucidação dos pontos citados” (peça 253, p. 3).

411. Em realidade, a fragilidade admitida pelos fiscais não encerrava as deficiências identificadas na fiscalização do Contrato 59/2018. O próprio Ministério da Saúde reconheceu haver “alta rotatividade entre os fiscais, tanto que, na atual equipe, não há representante que tenha iniciado suas atividades junto ao início de execução contratual”; “indefinição do fluxo das atividades de fiscalização”, “não encaminhamento de notificações [à contratada] com a celeridade devida” e “falta de acompanhamento orçamentário satisfatório” (peça 145, p. 7).

412. Encontra-se apontado em instrução precedente que “os atos de designação de fiscais não estabelecem as atribuições, métodos e procedimentos a serem observados pelos fiscais, tornando o exercício da atividade dependente da boa vontade e do entendimento individual de cada fiscal, que se encontram, porém, condicionadas pela orientação emanada pela unidade gestora responsável” (peça 172, p. 19).

413. As sucessivas alterações na composição de equipe de fiscais do Contrato 59/2018 está descrita na peça 109, p. 120-122, do TC 037.065/2019-0 – ACOM, reproduzida à peça 268, p. 407-412, deste processo.

414. *Orientação específica a respeito das dúvidas suscitadas no Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019, não houve ou, ao menos, não ficou registrada em nenhum dos processos administrativos examinados pelos Auditores. Porém, o documento que registra o envio das dúvidas então encaminhadas pelos fiscais à unidade gestora do Contrato 59/2018 não pode ser interpretado como sendo “prova” de que a CGLOG, unidade gestora do contrato, não saberia a forma correta de efetuar a mensuração e pagamento dos serviços relativos ao item “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, conforme estabelecida no Edital e TR, cujas respectivas notas fiscais/faturas, até então, não haviam sequer sido apresentadas pela contratada. Assim, o documento em questão apenas comprova que os fiscais ainda não teriam recebido orientação suficiente da unidade gestora do contrato sobre como iriam fiscalizar o contrato.*

415. *Conforme já explanado em instruções anteriores e em parágrafos precedentes desta instrução, conquanto a execução do Contrato 59/2018 tenha iniciado em 12/11/2018, até 10/10/2019, quando já decorridos onze meses do início da execução contratual, a Voetur/VTCLLOG não havia apresentado nenhuma Nota Fiscal/fatura referente aos serviços de armazenagem, cujo valor anual estimado, originalmente, era de R\$ 26 milhões. Logo, em 27/2/2019, quando os fiscais externaram suas dúvidas, nada havia sido apresentado para fins de “atesto” dos serviços executados.*

416. *Em 11/2/2020, a senhora Fabiane Karwowski, Coordenadora-Geral da CGLOG, juntamente com fiscais do Contrato 59/2018, também signatários do Ofício 374/2019/CAIES/CGAD/DLOG/SE/MS, de 27/2/2019, haviam encaminhado à Voetur/VTCLLOG resposta ao Ofício JUR 077/2019 VTCLLOG, novamente apontando haver: “incongruência da quantidade de manipulações que deverá ser medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido, conforme disposto no item 7.14.8 do referido contrato”; obrigação de a contratada “informar a volumetria manuseada mensalmente”; que “até o presente momento tais dados não foram apresentados pela contratada”; e “a falta de informação auferida ao quantitativo relativo ao PICKING” (peça 93, p. 13-14); ou seja, reiterando os termos do Ofício 50/2020/CGLOG/DLOG/SE/MS, de 7/2/2020 (peça 93, p. 11-12).*

417. *Ao contrário do que é afirmado no Ofício JUR 077/2019 VTCLLOG, datado de 11/10/2019 (peça 93, p. 7-9), mesma data de apresentação da primeira cobrança apresentada pela contratada pelos serviços de armazenagem, não há qualquer registro de que a CGLOG e os fiscais do contrato teriam assentido, “em reuniões realizadas” com a CGLOG, que haveria “divergência entre a volumetria estimada no Edital e aquela efetivamente verificada durante a execução”, afirmação feita unicamente pela Voetur/VTCLLOG.*

418. *Em realidade, há registro de que a CGLOG novamente requisitou, **em reunião realizada no dia 11/2/2020**, a apresentação de informações detalhadas, uma vez que os valores apresentados em cobrança pela contratada “**não possibilitam averiguação**”, havendo apontado que “**a base de cálculo utilizada seja o SKU de cada pedido emitido como Item Manipulado, a fim de viabilizar a conferência e fiscalização e evitar onerar o contrato**” (peça 268, p. 413-416, grifou-se).*

419. *Não há, portanto, qualquer registro que, até então, corrobore as afirmações da Voetur/VTCLLOG de que tenha sido o Ministério da Saúde quem teria verificado que “a quantidade de itens manipulados era muito superior ao valor estimado”, que “o referido subdimensionamento ocasionaria relevante desequilíbrio contratual” e, tampouco, que teria admitido haver “subdimensionamento” do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” e muito menos que teria incorrido em “erro crasso na elaboração do edital”, pois a CGLOG questionou, desde o início, os valores apresentados para cobrança, não apenas em razão de os valores exorbitarem ao previsto, mas também pela ausência de informações que pudessem sustentar as alegações da contratada em relação ao quantitativo de manipulações realizadas.*

420. Em 9/6/2020, a senhora Fabiane Karwowski foi exonerada da função de Coordenadora-Geral da CGLOG pelo então Ministro Eduardo Pazuello (peça 268, p. 417), que passara a exercer o cargo interinamente desde 15/5/2020, após a demissão do então Ministro Nelson Teich (peça 268, p. 418), havendo sido nomeado para assumir a CGLOG o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) – (peça 152, p. 60).

421. Alterando o posicionamento até então assumido pela CGLOG, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), novo gestor do Contrato 59/2018, indicou em sua manifestação (peça 227, p. 16) na chamada em audiência, que teria dúvidas quanto à “questão do picking”, o que atribuiu ao fato de não haver participado do planejamento da contratação.

422. **Considera-se pertinente ao presente ponto da oitava a análise efetuada nos parágrafos 284 a 378 desta instrução, a qual se incorpora de forma plena ao exame da manifestação ora encaminhada pela Voetur/VTCLLOG.**

423. A Voetur/VTCLLOG alega que a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 12, fls. 33 a 36, 13.04.2021) foi emitida pelo MS “em atendimento às orientações do Parecer 00203/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU”, de 23/3/2021 (peça 12, fls. 23 a 29), havendo, “um mês depois”, sido emitida a “Nota Informativa 14/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 12, fls. 37 a 39), corroborando a nota técnica acima mencionada, e, no dia 20.05.2021, foi assinado o 2º Termo Aditivo”. Tais apontamentos apenas corroboram a constatação de que os documentos produzidos pelos senhores Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) foram determinantes para a celebração do 2º TA.

424. Com relação à seguinte indagação “todas as pessoas que assinaram e minutaram documentos por parte do MS (fiscais do contrato, assessores e autoridades) e da CONJUR-MS (assessores e advogados da União) foram corrompidas e integravam o esquema de fraude?” (p. 11, grifos no original), possibilidade ora aventada pela própria Voetur/VTCLLOG, cabe assinalar que **todos haviam apontado** reiteradamente haver ressalvas e necessidade de apresentar “esclarecimentos robustos” aos questionamentos suscitados pela Conjur, sem os quais o pretendido ajuste não obteria chancela do órgão jurídico (peça 12, p. 23-32), esclarecimentos que os fiscais signatários da Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 12, p. 17), de 4/3/2021, admitiram não ser possível fazer, dada a ausência de fundamentação técnica, o que tornara a proposição insustentável. Todos, portanto, manifestaram haver óbices à celebração do 2º TA, **com exceção, apenas, de dois agentes**: os senhores Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98).

425. Alega-se que esta Selog “alterou drasticamente o seu entendimento em favor do SKU”, por haver apontado a **inexistência** de “elementos suficientes para formação de juízo sobre o assunto”, qual seja, a forma de mensuração e pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, assinalada na instrução inicial deste processo. Ora, se então não havia “elementos suficientes para formação de juízo sobre o assunto”, não há qualquer sentido lógico em se afirmar que teria havido, posteriormente, drástica alteração de entendimento.

426. Deve ser considerada impertinente ao exame da questão a menção efetuada em licitação realizada pelo Tribunal – Pregão Eletrônico TCU 13/2016 – em que se menciona o termo SKU. Tal menção destinou-se unicamente a identificar precisamente o item “CA Service Desk Manager”, composta dos produtos CA Service Desk Manager, CA CMDB, CA Cohesion Application Configuration Manager, CA-CCA, CA-BI, CA Workflow, CA Support Bridge Live Automation e CA Knowledge Tools (SKU SDMU0L990), sendo o objeto do certame a “contratação de serviços de suporte técnico e direito de atualização de licenças” (TC 029.306/2015-9 – ADM).

427. Por óbvio, o critério de remuneração foi a quantidade de licenças a serem adquiridas, uma vez que o TCU não pretendia e não teria qualquer motivo para adquirir a patente do software.

*Cabe assinalar que o Edital / TR do Pregão Eletrônico TCU 13/2016 não prevê qualquer tipo de remuneração pela contagem de operações realizadas com utilização desse software, o que também evidencia a inadequação de se estabelecer alguma correlação pertinente ao Contrato 59/2018.*

428. *A Voetur/VTCLLOG pretende sustentar que existiria um “método WMS” a ser utilizado para a contagem de itens que compõem cada pedido expedido, porém não é capaz de apontar onde haja no Edital / TR dispositivo em que se encontre qualquer referência a tal método de contagem para fins de pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”.*

429. *Em sua presente manifestação, a Voetur/VTCLLOG novamente faz menção a “parecer técnico” que juntou aos autos (peça 231), ora havendo também apresentado um “parecer jurídico” (peça 254), a respeito dos quais são oportunos os seguintes esclarecimentos.*

430. *A contratação onerosa pela parte interessada da elaboração de pareceres é forma legítima de produção de provas, devendo tais documentos serem considerados como parte integrante da defesa técnica formulada pelos advogados. Entretanto, partindo-se do pressuposto de que nos pareceres encontram-se conclusões que refletem a opinião livremente expressada por seus autores, cabe ponderar que, caso as conclusões emitidas no parecer fossem contrárias ao interesse da parte e às teses por ela defendidas, seria improvável que houvessem sido carreados aos autos.*

431. *Ademais, tais pareceres carecem de respaldo da comunidade científica. Uma vez que não se destinam a publicação, documentos do tipo não observam o rigor e a metodologia exigidas para tal fim. Ou seja, não foram previamente submetidos à apreciação de pares na forma de “blind review”, pelo qual estariam sujeitos ao apontamento de fragilidades metodológicas como, por exemplo, a ausência ou insuficiência de referências que embasem as conclusões neles expressas, o que os tornaria passíveis de suscitar opiniões divergentes ou mesmo serem invalidados pela comunidade científica.*

432. *Assim, os pareceres apresentados, sejam de natureza técnica ou jurídica, não devem ser confundidos com pronunciamento conclusivo e insuscetível de críticas, pois, não há qualquer legitimidade para pareceristas atuarem como entes arbitrais em processos levados à apreciação do TCU, mesmo porque não são assim reconhecidos legalmente. Os pareceres, portanto, servem apenas para extração de elementos adicionais na formação do entendimento sobre as questões analisadas, mas não se revestem do condão de apreciação irrefutável e definitiva de mérito do objeto deste processo.*

433. *O “parecer técnico” à peça 231 já foi objeto de ponderações em apreciação precedente efetuada por esta Selog (peças 236-238), mas considera-se oportuno tecer as seguintes considerações adicionais.*

434. *No documento em questão, não datado e com o timbre da empresa “IFG Ensino e Consultoria Empresarial”, o parecerista declara que “Este parecer técnico tem como objetivo principal descrever analisar [sic], sob o ponto de vista de referenciais teóricos e acadêmicos a manipulação de itens nos estoques”, não havendo, até então, qualquer menção ao Contrato 59/2018. Também declara serem objetivos específicos a serem atingidos no parecer: “1. Apresentar os conceitos e aspectos chaves da SKU (Unidade de Manutenção de estoque) e do Picking benefícios; 2. Descrever as práticas de mercado para precificação do processo ou serviço de Picking e as unidades de medida comumente utilizadas”, para os quais declara haver adotado o “método de pesquisa descritiva qualitativa” (peça 231, p. 2, grifou-se).*

435. *Considera-se que a discussão conceitual a respeito do que seja SKU e picking já esteja superada, dado que foi enfrentada em apreciações anteriores desta Selog, cujas conclusões estão embasadas em robusta literatura relacionada à peça 96, p. 62-63, e peça 172, p. 201-202.*

436. *Logo, haveria interesse em analisar as “práticas de mercado para precificação do processo*

ou serviço de Picking e as unidades de medida comumente utilizadas”, que o parecerista pretendeu demonstrar. Após longa digressão conceitual, o parecerista declara que “foram desenvolvidos vários métodos de organização de picking, conforme tabela abaixo” (peça 231, p. 11, grifou-se). No entanto, não se encontra a partir daí e ao longo de todo o texto seguinte a tabela por ele indicada.

437. O parecerista também menciona por dezoito vezes ao longo do texto que o autor de referência é “Rodrigues (2007)”, sendo de longe o autor mais citado e a principal referência por ele utilizada ao longo das 35 páginas do texto, com o que busca respaldar, entre outras, figuras gráficas e afirmações de que “a atividade de separação de pedidos é intensiva em movimentação de materiais” (peça 231, p. 14); “existem seis modelos mais conhecidos para organizar a atividade de Picking” (peça 231, p. 19); “a estratégia de Picking ‘Bucket-Brigades’ tem sido utilizada em linhas de produção pela sua funcionalidade de autobalanceamento” (peça 231, p. 19); o sistema de picking by-light “concilia performance e flexibilidade conseguindo, graças a isso, ser um dos sistemas mais difundidos no Brasil” (peça 231, p. 26); “através de modelos computacionais (softwares de simulação) é possível mensurar operacionalmente e financeiramente o custo de cada alternativa” na escolha entre modelos de picking e equipamentos (peça 231, p. 29); o tempo gasto na atividade de picking “influi de maneira substancial no tempo de ciclo de pedido, que é o tempo entre a recepção de um pedido do cliente e a entrega correta dos produtos” (peça 231, p. 26) e que o “aumento da importância desta atividade fez com que novos investimentos fossem feitos nesta área, principalmente nos sistemas de separação. Considerando os custos operacionais que vão além da mão de obra segundo Rodrigues (2007)” – (peça 231, p. 30).

438. Ao se consultar a lista de referências indicadas no “parecer técnico”, o único autor identificado como “Rodrigues” encontra-se assim relacionado: “RODRIGUES, A.M. - Estratégias de Picking na Armazenagem. Disponível em: <<http://www.centrodelogistica.com.br/>> Acessado em 14 de março de 2022” (peça 231, p. 38).

439. Porém, ao se acessar o endereço no link indicado, encontra-se o site da empresa comercial denominada Qmix Logística que atua no “transporte de carga lotação (fechadas) seca para os estados de Goiás, Pará, Amapá e também Distrito Federal. Porém, nosso foco é o estado do Amapá”, conforme descrição encontrada no referido site, consultado em 4/10/2022, nada nele se encontrando que faça sequer remota menção a artigo de autoria atribuída a “RODRIGUES, A. M.” ou qualquer coisa que possa ser assemelhada a uma fonte de pesquisa credível para embasar um pronunciamento pretensamente técnico.

440. Logo, dadas a ausência de rigor metodológico e a fragilidade de embasamento, conclui-se que o “parecer técnico” trazido aos autos deva ser considerado imprestável para sustentar as alegações de que o Contrato 59/2018 tenha estabelecido forma diversa de aferição e pagamento do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” que não seja a que se encontra descrita nas conclusões da análise efetuada por esta Selog à peça 96, parágrafo 79, p. 17-18.

441. A Voetur/VTCLLOG também faz menção a outro “parecer técnico”, em que se teria apontado não ser “razoável que a precificação para a cobrança de picking seja feita por SKU” (peça 252, p. 17).

442. Trata-se de menção a documento trazido aos autos pela Voetur/VTCLLOG à peça 63. Porém, conquanto sua autoria seja atribuída a “dois mestres em Transporte com foco em logística e planejamento pela Universidade de Brasília (UnB)”, o documento não é artigo científico publicado e **tampouco se encontra assinado**, o que, por si só, já bastaria para afetar sua credibilidade a afastá-lo de qualquer apreciação. Ademais, pretende-se em tal documento efetuar “interpretação jurídica” do Contrato 59/2018, concluindo não ser “razoável interpretar o Termo de Referência no sentido de que a precificação para a cobrança de picking deverá ser realizada necessariamente por SKU”, supostamente com base no que seria a “perspectiva do conceito da logística” (peça 63, p.

9).

443. Porém, já foi assinalado em instrução precedente que não constituiu propósito nas apreciações desta Selog eleger qualquer metodologia de aferição dos serviços para fins de pagamento como sendo a melhor prática a ser adotada, apenas havendo demonstrado e concluído que, em relação ao Contrato 59/2018, a contagem dos itens de estoque, identificados por um código SKU específico, em cada pedido concluso para expedição, corresponde à forma de aferição, para fins de remuneração, do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”.

444. Com as ponderações já efetuadas nos parágrafos 481 a 484 desta instrução, passa-se a analisar na peça de defesa apresentada as menções feitas ao “parecer jurídico” de lavra do eminente jurista Marçal Justen Filho, ora trazido aos autos pela Voetur/VTCLLOG, no qual se anuncia propor, ao longo de setenta páginas, “a solução jurídica para cláusulas editalícias imprecisas quanto à remuneração do contratado” (peça 254).

445. No que é pertinente a este ponto da oitiva, a Voetur/VTCLLOG destaca do referido “parecer jurídico” que, quanto à seguinte indagação, “a) Em face da redação do Edital e do Contrato, existe uma disciplina clara e inquestionável quanto ao critério remuneratório para a remuneração da Consulente pela atividade de manipulação de item (“picking”)?”, o parecerista assim se pronunciou: **“a solução inquestionável era a remuneração por item manipulado”** (peça 252, p. 16, grifos no original).

446. Sobre a expressão **“remuneração por item manipulado”** ser determinante para a definição da forma de aferição e pagamento pelo item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” não residem controvérsias. Contudo, cabe averiguar de que forma o parecerista interpreta a expressão “item manipulado”.

447. O parecer de setenta páginas dispense boa parte das páginas iniciais à transcrição de dispositivos do Termo de Referência (TR), o que é compreensível quando se irá debruçar sobre tema a respeito do qual o parecerista não está obrigatoriamente familiarizado, em especial quanto aos seus aspectos técnicos, havendo considerado que a contratação “era muito complexa” (peça 254, p. 15) e que, em seu entendimento, o conceito de ICS é abrangente, pois, “compreende uma ampla gama de produtos, com configurações muito distintas” (peça 254, p. 16).

448. O parecerista assinala que, nos termos estabelecidos no Edital e TR, a **“remuneração fundava-se na fixação de preços unitários. O valor devido ao particular dependeria dos quantitativos que viessem a ser efetivamente executados”** (peça 254, p. 18, grifou-se).

449. Ao discorrer a respeito do item 7.14.8 do TR, destaca o seguinte trecho final do dispositivo: **“A quantidade de manipulações será medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido”** e indica que “existem programas diversos”, usualmente referidos como WMS, que “consiste num banco de dados, que abrange informações sobre as movimentações realizadas no âmbito da armazenagem” (idem).

450. A esse respeito, o parecerista também assinala: “Cada operação versando sobre **um item existente no depósito** é refletida num lançamento no programa” (peça 254, p. 18-19, grifou-se).

451. Logo, o parecerista admite, de forma implícita, que é perfeitamente possível referir-se a qualquer Insumo Crítico de Saúde, identificado por um código SKU específico, como sendo **“um item existente no depósito”**.

452. No entanto, o parecerista afirma que “a Consulente seria remunerada pelo número de itens efetivamente manipulados, os quais poderiam ser auditados pelo sistema WMS”, o que demandaria, por lógico, **para fins de verificação da exatidão dos valores apresentados em cobrança pela contratada e possibilidade de conclusão da etapa de liquidação da despesa**, que o Ministério da Saúde pudesse exercer o direito de ter pleno acesso ao banco de dados e congêneres,

conforme estabelecido no item 7.5 do TR, obrigação que, conforme já descrito no parágrafo 291 desta instrução, a Voetur/VTCLLOG nunca cumpriu **ao longo de todo o período de execução contratual**.

453. O parecerista considera que “a Consulente seria remunerada pelo número de itens efetivamente manipulados, os quais poderiam ser auditados pelo sistema WMS”, porém, parece confundir a ferramenta utilizada para controle e possível auditoria do estoque e das operações como sendo a forma de cálculo estabelecida para remunerar a contratada, com o que, implicitamente, endossaria a alegação de que a Voetur/VTCLLOG deveria ser remunerada pelo “método WMS”, cuja forma de mensuração fora estabelecida unilateralmente e de forma obscura pela própria contratada e pela qual a contagem passaria a considerar cada caixa e objeto manipulado durante a operação, com sucessiva contagem de manipulações “até a menor unidade de medida de cada insumo armazenado”, “até o frasco unitário do produto”, podendo mesmo vir a chegar “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, ou seja, pela contagem individual de cada comprimido, dose de vacina, máscara protetora, preservativo, atadura, escova dental ou qualquer outro insumo crítico de saúde que viesse a ser “manipulado” durante o processo de separação.

454. Tal forma de contagem, que a própria Voetur/VTCLLOG classificou de “**exacerbada**”, havendo o parecerista reconhecido que teria como efeito que “a remuneração da Consulente seria muito mais elevada do que a estimativa inicial, contemplada no próprio TR”, **não se encontra enunciada em qualquer dispositivo do Edital e do TR** e, caso viesse a ser aceita, não apenas constituiria clara ofensa aos princípios da isonomia, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, mas viria a caracterizar flagrante violação ao disposto no art. 44, § 1º, da Lei 8.666/1993: “§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes”.

455. O parecerista, porém, afirma que “inexistiu uma controvérsia hermenêutica”, pois, não haveria “**discordância fundada em questionamento quanto à disciplina contratual, considerada em si mesma**”, indicando que a “controvérsia se relacionou com a dimensão financeira decorrente da aplicação prática da interpretação adotada” (peça 254, p. 19, grifou-se).

456. Ora, faz-se inevitável apontar os termos contraditórios dessa proposição. Hermenêutica compreende regras e métodos para interpretar logicamente normas jurídicas e, in casu, disposições contratuais estabelecidas no Edital e Termo de Referência. Se não havia “controvérsia hermenêutica”, pois o que fora estabelecido contratualmente era incontroverso, não havendo interpretações díspares, não caberia pretender elaborar “solução jurídica para cláusulas editalícias imprecisas” e, ao mesmo tempo, afirmar que surgira uma controvérsia apenas decorrente da “aplicação prática da interpretação adotada”, do que resulta, logicamente, que se estaria admitindo haver a existência de outras “interpretações” a respeito do que se encontra definido na contratação.

457. Assim, soa incoerente que, ao enunciar sua “avaliação conclusiva”, o parecerista tenha considerado ser “inquestionável a existência de uma multiplicidade de interpretações possíveis em face do Edital. **Algumas poderiam ser reputadas como não razoáveis**, mas nem por isso deixariam de ser extraídas do regramento adotado” (peça 254, p. 53, grifou-se), já havendo afirmado que “o Edital não adotou soluções precisas e exatas quanto à remuneração pelos serviços de separação” e que “a redação do Edital comporta soluções distintas quanto a esse tema” (peça 254, p. 44), uma vez que tenha afirmado que “**inexistiu propriamente uma controvérsia hermenêutica**” e que “não haveria “**discordância fundada em questionamento quanto à disciplina contratual, considerada em si mesma**” (peça 254, p. 19, grifou-se).

458. O parecerista afirma e a Voetur/VTCLLOG destaca em sua manifestação que “não teria

ocorrido nenhuma oposição à prevalência da interpretação da remuneração fundada no critério de ‘itens manipulados’ se o resultado financeiro fosse próximo àquele contemplado na planilha estimativa” (peça 254, p. 19).

459. No entanto, tal assertiva só faria sentido se “item” a ser manipulado estivesse sendo considerado **“um item existente no depósito”**, como o próprio parecerista veio a admitir, e não a exacerbada contagem de cada caixa e objeto manipulado durante a operação, com sucessiva contagem de manipulações “até a menor unidade de medida de cada insumo armazenado”, “até o frasco unitário do produto”, podendo mesmo vir a chegar “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, ou seja, pela contagem individual de cada comprimido, dose de vacina, máscara protetora, preservativo, atadura, escova dental ou qualquer outro insumo crítico de saúde que viesse a ser “manipulado” durante o processo de separação.

460. Assim, reafirma-se que “item” para fins da contagem da quantidade de manipulações estabelecida no item 7.14.8 do TR é qualquer Insumo Crítico de Saúde estocado, identificado por um código SKU específico e solicitado para atendimento a um pedido específico. Ou dito de forma mais detalhada: “ao se referir a “manipulação de item para atendimento”, o Edital/Termo de Referência do Pregão Eletrônico 42/2017, do qual se originou o Contrato 59/2018, indica que “item” diz respeito ao produto catalogado, disponível em estoque, e para o qual corresponde um código SKU específico, sem estabelecer para fins de remuneração da contratada qualquer relação com a quantidade do produto que venha a ser manipulada ou com a quantidade de caixas utilizadas no embalamento para expedição” (peça 96, p. 18).

461. O parecerista considera que tal forma de aferição do serviço consistiria em “solução hermenêutica alternativa” cogitada pelo Ministério da Saúde. Logo, novamente faz menção à alegada “controvérsia hermenêutica” que anteriormente havia afirmado inexistente. Porém, a posição externada pela CGLOG quando da apresentação das primeiras notas fiscais/faturas dos serviços de armazenagem não consistia em proposição “alternativa” na “interpretação” de normas estabelecidas para a contratação, mas, tão somente, na exigência de que a contratada demonstrasse comprovadamente de que forma teria chegado aos valores apresentados para cobrança relativos a um único item de serviço de armazenagem, uma vez que valor inicialmente reclamado pela contratada apenas para o item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” já era **algo próximo aos R\$ 26 milhões estimados para o somatório de todos os dez itens de serviço de armazenagem para execução ao longo de um ano**.

462. O parecerista aponta que o “Termo de Referência não definiu a figura de ‘Stock Keeping Unit – SKU’” (peça 254, p. 20), algo que, a rigor, nem precisaria fazer, uma vez que se trata de expressão de franca utilização no campo das operações logísticas e a respeito da qual não residem controvérsias quanto ao seu significado.

463. Em realidade, não cabe referir-se, como impropriamente faz o parecerista, ora a “tese do SKU”, ora a “critério do SKU”, expressões não adotadas por esta Selog, uma vez que o termo “item” é o que identifica a forma de contagem e remuneração, sendo esse o critério estabelecido no Termo de Referência. “Item”, cabe exaustivamente repetir, diz respeito ao produto catalogado, disponível em estoque, e para o qual corresponde um código SKU específico (conforme indicado, por exemplo, no item 7.14.12.4.3 do TR, peça 88, p. 72), sem estabelecer para fins de remuneração da contratada qualquer relação com a quantidade do produto que venha a ser manipulada ou com a quantidade de caixas utilizadas no embalamento para expedição.

464. Ao apontar a “incongruência da quantidade de manipulações” e requerer à contratada que demonstrasse de que forma havia chegado aos valores exorbitantes apresentados em cobrança, a CGLOG referiu-se explicitamente à necessidade de a contratada observar a **“contagem de itens que compõem cada pedido expedido, conforme disposto no item 7.14.8 do referido contrato”** (peça 93, p. 11-13, grifou-se).

465. Possivelmente ignorando tais evidências e desconsiderando o que se encontra enunciado no Termo de Referência e nas análises precedentes, o parecerista afirma que “o Termo de Referência e o Contrato não previram que a remuneração da contratada seria calculada tomando por base o ‘SKU’”, porém, não foi capaz de apontar que o dito “método WMS”, elaborado unilateralmente e de forma obscura pela própria contratada e pelo qual a contagem passaria a considerar cada caixa e objeto manipulado durante a operação, com sucessiva contagem de “manipulações”, esteja previsto em algum dispositivo do mesmo Termo de Referência e Contrato.

466. Possivelmente tenha sido essa a razão pela qual, conquanto tenha partido inicialmente da afirmação de que não havia “controvérsia hermenêutica”, pois o que fora estabelecido contratualmente era incontroverso, tenha afirmado, conclusivamente, que o critério “**deveria ser a manipulação por item, mas podem ser identificadas insuficiências na disciplina do Edital e do Contrato, conduzindo à dificuldade na identificação do critério de remuneração pelas referidas atividades**” (peça 254, p. 67, grifos no original).

467. O parecerista aponta que, conforme o entendimento exarado pela Selog (peça 254, p. 43, grifou-se):

...é irrelevante a quantidade de atividades distintas, desenvolvidas como pressuposto da expedição. Ou seja, não há uma remuneração específica e cumulativa pelas atividades de separação, montagem de lotes, empacotamento, conferência e preparação para expedição. Existe uma remuneração unitária por todas as atividades.

468. De fato, não há e tal é como se encontra previsto no Edital / TR, havendo o próprio parecerista indicado que a “**remuneração fundava-se na fixação de preços unitários. O valor devido ao particular dependeria dos quantitativos que viessem a ser efetivamente executados**” (peça 254, p. 18, grifou-se).

469. Conforme análise efetuada à peça 96, p. 12-18, o enunciado do item 7.14.8 do Termo de Referência esclarece que a etapa “**2.7 – Manipulação de item para atendimento**” compreende a execução do conjunto das atividades de separação/“picking”, fracionamento, montagem dos lotes, acondicionamento em caixa secundárias e terciárias, etiquetagem, embalagem para o transporte, conferência e preparação para expedição, às quais se segue a etapa “**2.8 – Expedição de notas de saída**”, sendo que ambas estão claramente descritas como itens de serviço distintos, com preços unitários específicos.

470. Portanto, o agrupamento de procedimentos em um único item de serviço é regra estabelecida contratualmente. Caso houvesse alguma intenção de remunerar separadamente o fracionamento, montagem dos lotes, acondicionamento em caixa secundárias e terciárias, etiquetagem, embalagem para o transporte, conferência e preparação para expedição, o Edital / TR teria desmembrado essas atividades em itens de serviço específicos e atribuído preços unitários para cada um deles, **mas não o fez**.

471. O parecerista argumenta que inexistiriam “estimativas efetivas quanto às implicações concretas decorrentes da interpretação preconizada” e que as “soluções preconizadas pelos órgãos técnicos do TCU produzirão efeitos em vista das operações reais promovidas” que, depreende-se, consistiriam na “eventual superação das estimativas da planilha... Assim se passa especialmente em vista da ausência de indicação dos dados que conduziram à formulação das referidas projeções”, ao ponto de cogitar ser “possível que a remuneração devida à Consulente se evidencie como superior inclusive àquela que seria atingida caso tivesse sido mantida a solução contemplada no 2º Termo Aditivo” (peça 254, p. 43-44).

472. Em realidade, não há qualquer embasamento lógico para cogitações que sugiram efeitos presumidamente adversos decorrentes da fiel aplicação dos termos estabelecidos para mensuração e pagamento do item de serviço “**2.7 – Manipulação de item para atendimento**”, especialmente

quanto à “superação das estimativas da planilha”. Ao contrário.

473. O que se verificou, de fato, foi que as “implicações concretas” da eventual aplicação do que a Voetur/VTCLLOG denomina de “método WMS” resultaria de imediato em valor de **R\$ 25,6 milhões** (peça 93, p. 18) apresentado em cobrança, apenas para o período de treze meses iniciais de execução do contrato, algo próximo aos R\$ 26 milhões estimados para o somatório de todos os dez itens de serviço de armazenagem para execução ao longo de um ano. Caso observada a contagem de itens, conforme estabelecida no TR, o valor a ser cobrado, segundo a própria Voetur/VTCLLOG, seria de R\$ 449 mil.

474. Logo, não se identifica como possa haver qualquer possibilidade minimamente razoável de que o simples cumprimento da forma de contagem estabelecida contratualmente venha a resultar na “eventual superação das estimativas da planilha” e, muito menos, tornar “possível que a remuneração devida à Consulente se evidencie como superior inclusive àquela que seria atingida caso tivesse sido mantida a solução contemplada no 2º Termo Aditivo” (peça 254, p. 43-44).

475. A planilha indica quantitativos estimados para execução, mas não constitui direito assegurado à contratada de que serão demandados integralmente, podendo sofrer decréscimos determinados unilateralmente pela contratante na forma da lei. Todavia, como fora bem observado pelo parecerista, “a controvérsia existente não versa propriamente sobre questões qualitativas ou quantitativas. Trata-se de definir o critério da remuneração da Consulente” (peça 254, p. 40), havendo o parecerista admitido, por fim, que “o problema enfrentado era a quantidade de itens a serem remunerados. Não era a remuneração individual por cada item” (peça 254, p. 51, grifou-se).

476. A Voetur/VTCLLOG indagou ao parecerista se “o critério reputado como adequado pela Selog consistiu no número de SKU’s etiquetados ou no número de SKU’s manipulados?”, questão que foi assim respondida: **“A solução preconizada pela Selog consiste na remuneração correspondente ao número de SKU’s etiquetadas”** (peça 254, p. 68, grifos no original).

477. Considerando que em nenhum momento esta Selog indicou que o critério de aferição e remuneração do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” contemplaria qualquer menção aos termos “SKU’s etiquetados/etiquetadas” e “SKU’s manipulados”, razão pela qual causam estranheza, cabe tentar esclarecer a que se referem esses termos, ora introduzidos na discussão pela Voetur/VTCLLOG.

478. A única passagem no texto do “parecer jurídico” contratado pela Voetur/VTCLLOG que seria possivelmente capaz de elucidar a dúvida encontra-se reproduzida a seguir (peça 254, p. 67-68, grifos no original):

d) O entendimento adotado na última Instrução da Selog, acerca da possibilidade de manipulação de itens ser remunerada pelo critério de quantidade de SKU’s (“Stock Keeping Units”) etiquetadas, tomando em vista o número de etiquetas lidas por ocasião do “picking” e/ou armazenagem, seria uma hipótese de remuneração prevista no edital?

Resposta: **O texto literal do Edital previu que o critério remuneratório seria o número de itens manipulados. Se essa interpretação literal for afastada, não há ilegalidade em adotar consensualmente uma solução tal como a referida. Contudo, não há cabimento em impor à Consulente uma solução qualquer apenas sob o critério de ser essa a solução economicamente mais vantajosa para a Administração, ignorando a disciplina do Edital. No caso, é viável admitir que a remuneração da Consulente pela atividade de separação teria por critério o número de etiquetas de SKU dos produtos manipulados.**

479. O parecerista havia indicado na parte inicial de seu texto que a questão formulada pela Voetur/VTCLLOG teria sido formulada nos seguintes termos (peça 254, p. 11, grifou-se):

d) É correto reputar que, segundo o entendimento adotado na última Instrução da Selog, a

*manipulação de itens deve ser remunerada pelo critério de quantidade de SKU's ("Stock Keeping Units") etiquetadas, tomando em vista o número de etiquetas lidas por ocasião do "picking" e/ou armazenagem?*

480. *Ao realizar a transcrição desse quesito na parte final em que apresenta suas conclusões, o parecerista reformulou a questão e promoveu alterações no texto, grifadas na reprodução abaixo (peça 254, p. 67):*

*d) O entendimento adotado na última Instrução da Selog, acerca da possibilidade de manipulação de itens ser remunerada pelo critério de quantidade de SKU's ("Stock Keeping Units") etiquetadas, tomando em vista o número de etiquetas lidas por ocasião do "picking" e/ou armazenagem, **seria uma hipótese de remuneração prevista no edital?***

481. *Considerando que se tratou da mesma questão, a resposta do parecerista é categórica: **"O texto literal do Edital previu que o critério remuneratório seria o número de itens manipulados. Se essa interpretação literal for afastada, não há ilegalidade em adotar consensualmente uma solução tal como a referida"**. Assim, a única forma admitida pelo parecerista para introduzir nova forma de aferição e contagem do serviço executado consiste em desconsiderar e "afastar" o que se encontra expressamente previsto no Edital / TR.*

482. *Ou seja, em sua conclusão, o parecerista admite que a única forma possível de alterar os termos originalmente estabelecidos na contratação seria suscitar uma "controvérsia hermenêutica" que fosse capaz de afastar o que está no texto do Edital / TR, pois o que fora estabelecido contratualmente era incontroverso, não cabendo interpretações díspares em relação ao que nele se encontra expresso literalmente, assim incorrendo novamente em contradição, uma vez que se propôs a elaborar "solução jurídica para cláusulas editalícias imprecisas", onde imprecisão não há.*

483. *Logo, não há qualquer fundamento ou sentido lógico em se afirmar que a observância devida ao critério de contagem estabelecido pelo Edital / TR possa ser considerada uma formulação inovadora introduzida por esta Selog ou uma solução a ser consensuada entre o Ministério da Saúde e a contratada, uma vez que se encontra expressa nos termos do Edital / TR, aos quais a contratada anuiu ao participar da licitação, formular sua proposta e assinar o contrato.*

484. *Contrato administrativo, relembre-se, tem a natureza de contrato de adesão, uma vez que suas cláusulas são estabelecidas unilateralmente pela Administração, não cabendo ao particular modificar ou criar suas próprias cláusulas, havendo a contratada manifestado, formalmente, estar ciente e de acordo com as condições contidas no Edital e seus anexos (peça 268, p. 421), não havendo cabimento na alegação de que "a Administração (incluindo o TCU)" estaria a "impor solução inovadora sob o argumento do desenvolvimento da atividade hermenêutica" (peça 252, p. 19).*

485. *Cabe enfatizar que esta Selog não firmou seus entendimentos sobre a questão aferrando-se tão somente à interpretação literal do que se encontra expresso no item 7.14.8 do TR, mas na análise sistemática do conjunto descritivo do Edital / TR, a qual se encontra à peça 96, p. 12-18, parágrafos 44 a 81, **onde não há qualquer menção aos termos "SKU's etiquetados/etiquetadas" e "SKU's manipulados"**, em nada permitindo inferir-se que **"A solução preconizada pela Selog consiste na remuneração correspondente ao número de SKU's etiquetadas"** (peça 254, p. 68, grifos no original) e,  **muito menos**, que a contagem deva ser feita pelo **"número de etiquetas lidas por ocasião do "picking" e/ou armazenagem"** (peça 254, p. 11, grifou-se).*

486. *A questão formulada pela Voetur/VTCLLOG embute a aparente pretensão de suscitar nova "controvérsia hermenêutica", ou seja, picking an argument, ao aventar que haveria esdrúxula possibilidade de a contratada passar a ser remunerada por **"SKU's etiquetadas"**, a título de*

“Manipulação de item para atendimento”, com o que se pretenderia afastar a contagem dos itens de estoque, identificados por um código SKU específico, **em cada pedido concluso para expedição**, que corresponde à forma de aferição, para fins de remuneração, do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” para, **em seu lugar**, passar a ser adotada uma “solução hermenêutica alternativa”, ora apresentada pela empresa, pela qual a contagem passaria a ser feita pelo “**número de etiquetas lidas por ocasião do “picking” e/ou armazenagem**”.

487. Seguindo tal linha de raciocínio, o parecerista, repita-se, afirma que “As soluções preconizadas pelos órgãos técnicos do TCU produzirão efeitos em vista das operações reais promovidas”, não havendo, ainda, “estimativas efetivas quanto às implicações concretas decorrentes da interpretação preconizada”, mas considera ser bem “possível que as estimativas constantes da planilha contida no Anexo III sejam superadas”; “Se tal se passar, configurar-se-á também a superação da remuneração estimada na planilha” e “também é possível que a remuneração devida à Consulente se evidencie como superior inclusive àquela que seria atingida caso tivesse sido mantida a solução contemplada no 2º Termo Aditivo” (peça 254, p. 43-44).

488. Infere-se que tais especulações procurem abrigar a aparente pretensão da Voetur/VTCLLOG de que possa vir a ser remunerada não mais pelo conjunto de atividades descritas no item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, mas pela sucessiva contagem de etiquetas que ela própria tenha apostado nos itens armazenados, independentemente de os itens virem a ser manipulados para o atendimento à expedição de pedidos.

489. Tal pretensão, ainda que não formalmente proposta e apenas sugerida, deve ser desde já rechaçada porque não encontra qualquer respaldo no Edital / TR e, “se tal se passar”, resultaria em **transfiguração do objeto do serviço em questão**, constituindo forma oblíqua de auferir de forma ilícita múltipla remuneração, uma vez que a contratada já é remunerada pelos serviços de armazenagem e de gestão do armazém.

490. De fato, a mera cogitação de poder sugerir nova forma “criativa” de auferir remuneração adicional no Contrato 59/2018 e pretender que esta possa ser acolhida por esta Selog, desentoa da seriedade presumida em manifestação de resposta à oitiva facultada pelo TCU, afetando em desfavor da empresa o pressuposto de sua boa-fé.

491. Cabe igualmente refutar a afirmação de que esta Selog teria “acatado” o dito “parecer especializado” no qual se teria indicado que “a atividade de separação pode representar os custos mais elevados para a execução de contratos atinentes a depósito de bens” (peça 254, p. 49), pois não consiste prática aceitável em procedimentos de fiscalização acatar o que quer que esteja registrado em documentos apócrifos, nada havendo neste processo que indique que o referido “parecer especializado”, juntado aos autos pela Voetur/VTCLLOG, tenha merecido acolhida por esta Selog.

492. Ademais, compete à empresa licitante, por ocasião da formulação de sua proposta, mensurar adequadamente os custos diretos e indiretos incidentes na prestação dos serviços caso venha a ser contratada, devendo indicar os preços que considere suficientes para a correspondente cobertura e o auferimento da parcela de lucro que considere aceitável. Em caso de a Voetur/VTCLLOG não haver estipulado adequadamente os valores de sua proposta, cabe a ela o ônus decorrente do seu erro, uma vez que o Ministério da Saúde considerou exequível a proposta apresentada.

493. Tampouco merece acolhida a afirmação de que “as condições pactuadas no Termo Aditivo foram objeto de manifestação favorável de diversas instâncias administrativas” (peça 254, p. 59), a respeito da qual caberia, tão somente, reiterar os termos do parágrafo 476 desta instrução, devendo ser consideradas descabidas as alusões a que se estaria a cogitar o sancionamento da empresa por “crime de hermenêutica”.

494. Entretanto, considera-se oportuna a seguinte transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172, p. 70-71 (grifou-se):

328. A alteração efetuada do item 7.14.8 do Termo de Referência com a celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, suspenso cautelarmente pelo TCU e, posteriormente, declarado nulo pelo Ministério da Saúde, propiciaria à Voetur/VTCLLOG auferir vantagem pecuniária durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual.

329. Trata-se de clara violação do princípio da licitação prévia e ao de vinculação ao instrumento licitatório, pois, como bem assinalado no Parecer Jurídico 00203/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 23/3/2021, em que se examinou a minuta do aditamento, caberia indagar “se o método na forma que se pretende alterar é o mais vantajoso e econômico, na ordem de R\$ 18.983.096,10, dezoito milhões, aproximadamente, porque razão este método não foi inauguralmente previsto quando da contratação” (peça 12, p. 28).

330. Em sua conclusão, a parecerista assinala a necessidade de ser demonstrado “de maneira clara e inequívoca que a alteração proposta não fere o objeto contratado, **nem tampouco prejudicará o princípio da concorrência que deu origem a esta contratação**” (peça 12, p. 28, grifou-se).

331. Em considerações adicionais ao Parecer Jurídico 00203/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 23/3/2021, Coordenadora de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios, assinalou (peça 12, p. 31, grifou-se):

9. Deste modo, **deve se avaliar tecnicamente se há vantajosidade na manutenção do referido contrato ainda que se promova a aditivação pretendida**, tendo em vista que caso o método SKU (mais econômico) seja de fato mais adequado ao referido contrato, a continuidade da avença, agora realizando-se o pagamento do “picking” por meio do “Volume Expedido” pode se mostrar desvantajosa para a Administração Pública, podendo até mesmo caracterizar sobrepreço.

**10. Recomenda-se, portanto, que a área técnica avalie outras alternativas, inclusive o de rescisão contratual com a realização de novo procedimento licitatório para a contratação dos serviços**, tendo em vista que conforme demonstrado no quadro comparativo, a eleição do método “Volume Expedido” em detrimento do método SKU pode representar um sobrepreço de mais de 17 milhões de reais, apenas de novembro de 2018 até janeiro de 2021. A providência se torna ainda mais necessária, tendo em vista que a contrato Administrativo 59/2018 foi firmado com vigência de 60 meses, ou seja, permanecerá vigente até 2023.

332. As ponderações da Consultoria Jurídica apontam claramente que a alteração proposta implicaria substancial alteração de normas e condições originalmente estabelecidas no **edital da licitação**, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual.

333. Como bem assinalado pelo Ministro Relator Benjamin Zymler “**O contrato está vinculado ao procedimento licitatório e às condições lá fixadas. Em sendo estas impertinentes para a execução contratual, cabe anular o procedimento e não travar negociações ao arrepio da lei**” (peça 25, p. 6, grifou-se).

334. Adulterar disposições originalmente estabelecidas no edital de licitação, após a adjudicação do objeto e já iniciada a fase de execução contratual, mediante conluio entre a contratada e os agentes públicos arrolados como responsáveis nesta Representação, de modo a permitir que passasse a ser admissível a sucessiva contagem de manipulações “até a menor unidade de medida de cada insumo armazenado, “até o frasco unitário do produto” ou, até mesmo, “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, constitui irregularidade, com potencial caráter de ilicitude, que propiciaria a prática de superfaturamento no item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” e caracteriza o cometimento de fraude à

*licitação, materializada com a celebração do 2º Termo Aditivo.*

*335. Cabe esclarecer que a fraude à licitação não é caracterizada, apenas, pela prática, por exemplo, de conluio entre licitantes e pelo direcionamento do certame. Tampouco a possibilidade e os meios para ser praticada se esgotam com a adjudicação do objeto e a assinatura do contato, especialmente em caso no qual a possibilidade de vir a ser cogitada posterior alteração do item 7.14.8 era desconhecida pelas demais licitantes e foi intentada pela contratada já na apresentação da primeira cobrança pela execução dos serviços de armazenagem.*

*336. A adulteração dos termos originais estabelecidos na licitação veio a ser posteriormente consumada mediante concurso dos agentes públicos arrolados como responsáveis nesta Representação, apesar de alertados por diversas unidades vinculadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde quanto à necessidade de “apresentação de esclarecimentos robustos quanto aos pontos levantados” pela Consultoria Jurídica e da recusa dos fiscais de contrato de produzir nova manifestação apta a esclarecer os questionamentos, dada a ausência de embasamento para a alteração cogitada, assim havendo os responsáveis dado causa a modificação em favor da licitante contratada que tornaria a execução contratual injustamente mais onerosa e lesiva ao erário.*

*495. Com relação à contratação em tela haver sido apresentada pelo Ministério da Saúde, quando da realização do certame, como uma “solução inovadora” para readequação do “modelo logístico”, cumpre assinalar que o quadro existente à época, em contratações sucessivas da Voetur/VTCLLOG que remontam, pelo menos, ao ano de 2010, era de recorrentes e sucessivas extrapolações do saldo contratual, uma vez esgotadas as possibilidades legais de acréscimo por aditivos, com pagamentos posteriores sendo abatidos do saldo de contratos subsequentes, invariavelmente efetuados por dispensa de licitação realizadas em caráter de contratação emergencial, ou pagos mediante reconhecimento de dívidas, enquanto se aguardava a conclusão do processo licitatório (TC 029.384/2015-0 – Relatório de Auditoria).*

*496. Atualmente, o quadro encontrado é de exaurimento do saldo contratual antes do encerramento da vigência, uma vez esgotadas as possibilidades legais de acréscimo por aditivos, com execução de serviços sem previsão contratual, pagos por reconhecimento de dívidas, sendo cogitada contratação emergencial por dispensa de licitação, enquanto se aguarda a publicação do Edital para novo certame licitatório (TC 037.065/2019-0 – ACOM).*

*497. Constata-se, portanto, que “solução inovadora” não resultou em quadro muito diferente do que existia antes da formalização do Contrato 59/2018, tampouco foi capaz de mitigar os mesmos riscos de descontrole na fiscalização contratual já observados, em grande medida, na contratação anterior.*

*498. Alega-se, por fim, que não haveria intenção dolosa de cometer fraude à licitação e que o “tipo penal do art. 92 da Lei 8.666 pressupõe a aplicação do regime de direito penal e processual penal. O sancionamento pressupõe o exercício do direito de ação pelo Ministério Público e um provimento jurisdicional” (peça 254, p. 58).*

*499. De fato, este processo está inserido na esfera administrativa própria ao TCU, não se havendo cogitado, a qualquer tempo, que o Tribunal de Contas da União venha a atuar em substituição ao Ministério Público Federal, o que não afasta, porém, que, no exercício das atribuições constitucional e legalmente conferidas ao TCU para exercer a função judicante, o Tribunal de Contas da União possa aplicar as sanções previstas na [Lei 8.443/1992](#), sem prejuízo de poder ofertar os elementos de provas colhidos na instrução processual desta Representação aos demais entes de controle, particularmente, mas não só, ao Ministério Público Federal e ao Departamento de Polícia Federal, para que avaliem sua pertinência para fins de subsidiar procedimentos sob sua responsabilidade que já estejam em curso ou que venham a ser instaurados.*

*500. Considerando que a Voetur/VTCLLOG, atuando por meio de seus agentes e administradores, a senhora Andreia da Silva Lima (CPF: 255.578.858-11), o senhor Ivanildo da*

*Silva Cerqueira (CPF: 002.064.681-05) e os senhores Carlos Alberto de Sá (CPF 115.955.581-87) e Raimundo Nonato Brasil (CPF: 214.666.701-00), sócios da empresa, agindo de vontade livre e consciente de alcançar o resultado e em concurso com os agentes públicos Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), formularam proposição de efetuar adulteração de disposições originalmente estabelecidas no edital de licitação do Pregão Eletrônico 42/2017, realizado pelo Ministério da Saúde, após a adjudicação do objeto e já iniciada a fase de execução contratual, de modo a permitir que passasse a ser admissível para fins de remuneração do item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” do Contrato 59/2018 método de aferição da execução do serviço que denominaram de “volume expedido”, dando causa a modificação ou vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou no respectivo instrumento contratual, com o agravante de pretenderem conferir efeitos retroativos ao ajuste irregular para fins de pagamento, o que não encontra respaldo legal; considerando que tal ajuste irregular, denominado pelos agentes citados de “meio termo” entre a forma de aferição do serviço estabelecida no Edital / Termo de Referência do referido certame e a forma de cálculo por eles denominada de “método WMS”, elaborada de forma obscura e jamais demonstrada ao Ministério da Saúde, sendo tal forma de cálculo classificada pela própria Voetur/VTCLLOG de “exacerbada”, pela qual a contagem passaria a considerar cada caixa e objeto manipulado durante a operação, com sucessiva contagem de manipulações “até a menor unidade de medida de cada insumo armazenado”, “até o frasco unitário do produto”, podendo mesmo vir a chegar “até a menor unidade de medida de cada medicamento”, ou seja, pela contagem individual de cada comprimido, dose de vacina, máscara protetora, preservativo, atadura, escova dental ou qualquer outro insumo crítico de saúde que a contratada viesse a declarar haver “manipulado” durante o processo de separação; considerando ter sido esse o método inicialmente aplicado pela contratada, resultando em valores exorbitantes apresentados em cobrança e cujo pagamento foi recusado pelo Ministério da Saúde; considerando que a recusa sistemática de parte contratada de permitir pleno acesso ao Ministério da Saúde aos sistemas de informação para gerenciamento de armazéns (WMS – Warehouse Management System) e aos dados relacionados à prestação dos serviços contratados para fins de verificação da exatidão dos valores apresentados em cobrança pela contratada, de modo a possibilitar a conclusão da etapa de liquidação da despesa, não apenas configura descumprimento de obrigação estabelecida no contrato, mas constitui fator agravante da culpabilidade que indica a intenção dolosa dos agentes; considerando que o ato de celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 materializou a fraude à licitação, que somente não resultou em efeitos danosos ao erário por circunstâncias alheias e contrárias à vontade dos agentes, **encaminha-se proposta de, com fundamento no disposto no art. 46 da [Lei 8.443/1992](#), seja declarada pelo Tribunal de Contas da União a inidoneidade da empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda. que, a partir de 9/11/2018, alterou sua denominação para VTC Operadora de Logística Ltda. – “VTCLLOG” (CNPJ: 24.893.687/0001-08).***

501. Em face da correlação evidente e a continência entre os fatos suscitados no ponto seguinte e considerando a necessidade de concisão textual, as razões de justificativas apresentadas pelo responsável Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), em sede de audiência, serão analisadas conjuntamente com a manifestação da empresa Voetur/VTCLLOG.

**Item c da audiência do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98):** *autorização irregular de fretamento de aeronaves, em vista de não haver previsão no Contrato 59/2018 para execução desse tipo de despesa, que teria sido autorizada em caráter informal pelo então diretor do Departamento de Logística em Saúde, caracterizando a existência de contrato verbal, prática vedada por lei. Em vista da possibilidade de haver sobreposição de cobrança pela contratada de voos que teriam sido realizados pela Força Aérea Brasileira e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Governo Federal, além da não comprovação pela Voetur/VTCLLOG de haver ocorrido, de fato, o referido fretamento de aeronaves, indicando, em tese, o possível cometimento de fraude documental que resultou na execução de despesas sem*

cobertura contratual e que tornaram, injustamente, mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, constituindo conjunto de indícios do cometimento de fraude à licitação (parágrafos 190 a 253 e parágrafos 328 a 337). A irregularidade foi constatada nos seguintes eventos: c.1) suposto fretamento de aeronave para transporte de uma usina de oxigênio para a cidade de Manaus (AM), objeto da cobrança efetuada pela Nota Fiscal 29600, de 5/2/2022, no valor de R\$ 420.842,97; c.2) suposto fretamento de aeronave para transporte de vacinas contra a COVID-19, objeto da cobrança efetuada pelos Ofícios Fat. 1, 2, 3 e 4, todos datados de 16/2/2021, e respectivas Notas Fiscais 000.029.638, no valor de R\$ 4.009.541,25, 000.029.641, no valor de R\$ 1.957.525,88, 000.029.639, no valor de R\$ 213.527,40, e 29599, no valor de R\$ 496.964,43.

Responsável : Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98)

Contextualização: na condição de Diretor do Departamento de Logística em Saúde DLOG/SE/MS, durante a execução do Contrato 59/2018, autorizou informalmente, em mensagem enviada por aplicativo de telefone celular, o fretamento de aeronave para o transporte de **uma usina de oxigênio** da cidade do Rio de Janeiro para Manaus, ocorrido em 16/1/2021, e por mensagem de correio eletrônico, o fretamento de aeronaves para o transporte de vacinas contra a COVID-19, possibilitando a realização de pagamento de despesas sem cobertura contratual, conduta sobre a qual incide o disposto no art. 82 da Lei 8.666/1993. A irregularidade é agravada por não haver a devida comprovação documental de que o alegado fretamento de aeronaves, nas duas situações examinadas, tenha ocorrido de fato, razão pela qual foram posteriormente glosados pelo Ministério da Saúde em decorrência de procedimentos de auditoria interna.

**Normas infringidas pela conduta:** art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU, dentre outros: Acórdãos TCU: 2.053/2015-Plenário (relator Ministro Benjamim Zymler), 43/2015-Plenário (Ministro Raimundo Carreiro), 2.054/2014-Plenário (Ministro Benjamim Zymler), 2.590/2012-Plenário (Ministro Aroldo Cedraz), 1.227/2012-Plenário (Ministro Valmir Campelo), 2.758/2010-Plenário (Ministro José Múcio), 2.630/2011-Plenário (Ministro Augusto Sherman), 2.152/2010-Plenário (Ministro Marcos Bemquerer), 7.054/2010-2ª Câmara (Ministro Augusto Sherman), 1.210/2009-Plenário (Ministro José Jorge), 3.728/2009-1ª Câmara (Ministro Marcos Bemquerer), 5.362/2009-1ª Câmara (Ministro Walton Alencar) e 140/2008- Plenário (Ministro Ubiratan Aguiar).

Razões de justificativa do responsável Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) - (peça 197).

502. Afirma que a Representação está pautada, “tão somente, em três matérias divulgadas pela imprensa midiática (Jornal Nacional, Revista Crusoé e Portal UOL)”, as quais foram publicadas durante o andamento da CPI da Pandemia em que foi decretada a prisão do responsável, sendo que tais veículos de comunicação “publicavam, reiteradamente, matérias sem qualquer subsídio fático-probatório, apenas na intenção de manter a audiência de espectadores” (p. 2-3).

503. Considera que a irregularidade consistiria na ausência de “formalização escrita da autorização” (p. 5), havendo sido suscitada, posteriormente, a não comprovação do fretamento das aeronaves.

504. Às páginas 27-28, transcreve trechos esparsos da instrução lançada à peça 172, assinalando que “desde janeiro de 2021, decorrente da execução do Contrato 59/2018, a empresa vencedora da licitação recebia valores decorrentes do apoio logístico para o transporte de vacinas para o combate à COVID-19” (p. 28) e que, “em virtude da pandemia da COVID-19, houve um aumento notável na demanda da União quanto ao serviço de armazenagem e transporte dos IES, passando o Ministério da Saúde a solicitar a empresa vencedora da licitação o transporte de quantidades consideráveis e não descritas no edital” (p. 29).

505. Destaca que (p. 29):

Com destaque para a colocação desta egrégia Corte de Contas, reitero e refuto novamente a tendência do analista à culpabilidade. Ora, o tema supra é abordado como “suposto fretamento”, existe alguma dúvida ainda sobre o deslocamento e entrega da Usina de oxigênio para a cidade de Manaus? Pois para tanto bastava uma rápida busca nos sites de notícia, o que foi costumeiramente feito para apontar o fundamento da representação e o mesmo recurso

*poderia constatar que SIM, ela foi entregue da forma mais rápida possível no menor tempo possível, e estaríamos tão somente discutindo sobre a legalidade de se fretar ou não uma aeronave. Novamente destaco que o Tribunal agrava a situação por não haver comprovante da entrega. Não podemos confundir precária instrução processual em um momento impar da história mundial, onde as equipes estavam reduzidas, as condições de trabalho e mobilidade estavam restritas e onde não foi priorizado a instrução do processo em detrimento do andamento da operação. Tratamos aqui por irregularidade a falta de um documento no processo que comprovaria fato de fácil ateste, pela empresa contratada, pela companhia aérea, pelo recebedor da Usina e por diversas outras fontes...*

506. *Considera que a Selog efetuou “uma análise policialesca acerca de fatos corriqueiros da execução do contrato” (p. 30) e que “Se equivoca o analista quando consigna que o peticionante fez contrato verbal com o contratado, o contrato previa transporte aéreo e assim o foi demandado” (idem), e questiona a fiscalização do contrato que teria efetuado uma “análise mais restrita do contrato”, para indagar: “Se por análise mais restrita do contrato o fiscal designado entende que este item não é abarcado estaria esta análise peremptoriamente correta?” (p. 30).*

507. *Afirma que, em razão da natureza urgente dos fatos (distribuição dos primeiros lotes de vacinas / entrega de usina de oxigênio “para uma cidade que manifestamente estava sufocada sem oxigênio”), caberia ao gestor fazer “um contrato emergencial? Perder-se-ia tempo com um chamamento público, publicação, qualificação... tendo uma empresa já contratada para tanto?” (p. 30).*

508. *Aduz que “todas essas demandas eram sempre muito urgentes, não planejadas e que havia o condão de simplesmente transportar o que era solicitado da forma mais célere possível. Essas demandas surgiam quase sempre fora do expediente e em dias não úteis com destaques para sábados e domingos” (idem).*

509. *Com relação à possibilidade de uso de aeronaves da FAB, afirma que (p. 31):*

*... mostra-se um desconhecimento muito grande acerca da capacidade instalada à época. A FAB estava mobilizada em diversas demandas, muitas do Ministério da Saúde e prontamente atendia sempre que era possível. Acontece que diferente da capacidade e capilaridade das companhias aéreas com aeronaves em solo a FAB tinha um tempo de resposta e capacidade de alocação de aeronaves restrita, principalmente da aeronave Hercules que seria a aeronave necessária a este transporte e era a mais demandada. Optávamos sempre pela alternativa mais rápida disponível.*

*Novamente em observações preliminares e policialescas, aduz o documento que há possibilidade de sobreposição de cobrança, indicando a possibilidade de superfaturamento, em tese, fraude documental... ou seja, sem nenhuma materialidade, alega-se que houve um fato para que o ora peticionante prove que não houve. A Contratada possui extenso rol de documentos probatórios que podem dirimir qualquer dúvida e que facilmente derrubam ilações tão graves.*

510. *Afirma que, à época, não foi dado tempo ao responsável para “decidir, verificar o custo da hora de voo de uma aeronave da FAB do porte de um Hércules e o custo da hora de voo de uma aeronave comercial, e ainda a disponibilidade de tal frota” (p. 31).*

511. *Aduz que, em razão da demanda sobre a FAB, “a Casa Civil emitiu documento que restringia o pedido de emprego de aeronaves militares, sendo esta a última alternativa a ser utilizada” (idem).*

512. *Assinala que (p. 32):*

*Assim sendo, a atuação do peticionante, enquanto Diretor de Logística do Ministério da Saúde,*

*deu-se, justamente, no intuito de planejar o imediato atendimento e distribuição das primeiras doses da vacina para as unidades da federação, visto que não havia aeronaves da FAB disponíveis para efetuar a mencionada entrega, conduta diretamente determinada pelo Ministro da Saúde, à época o Sr. Eduardo Pazuello, que possuía autonomia para a condução do MS, não obstante por isso que, posteriormente, a Il. Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde reconheceu “o êxito na operação logística do transporte de vacinas”<sup>17</sup>.*

<sup>17</sup> Trecho constante no Ofício 143/2021//CGLOG/DLOG/SE/MS, elaborado em 15 de abril de 2021.

513. Considera haver, tão somente, “divergências documentais e cobranças irregulares realizadas pela empresa prestadora do serviço” e que não haveria qualquer irregularidade na conduta do responsável em relação aos seguintes fatos (p. 32-33, grifos no original):

*(I) autorizar o fretamento de aeronaves para transportar 39 equipamentos que comporiam usina de oxigênio para a cidade de Manaus, Amazonas, que se **encontrava em situação de calamidade pública**, conforme descrito na Nota Fiscal 29.600, e se deu no dia 16 de janeiro de 2021, visando, justamente, atender emergencialmente a demanda urgente na área da saúde em uma unidade da federação, e:*

*(II) autorizar presencialmente, em 18 de janeiro de 2021, na sede da empresa prestadora de serviços, junto com o Ministro da Saúde Eduardo Pazuello, o fretamento de aeronaves para o transporte de vacinas contra a Covid-19 para os estados e, em outra data, 23 de janeiro de 2021, autorizar o fretamento diante da ausência de malha aérea comercial para atender a demanda **urgente** de distribuição de vacinas.*

514. Afirma que o responsável limitou-se a “**efetivar o cronograma logístico do Governo**” (p. 33, grifos no original) e que a Campanha Nacional de Vacinação contra a Covid-19 foi iniciada em 18/1/2021, com a distribuição das doses que somaram um quantitativo aproximado de 6 milhões, recebidas do Laboratório Sinovac/Butantan – Primeira pauta de vacinas.

515. Assinala que o responsável cumpriu o dever legal de “gerir à distribuição imediata de insumos necessários para a saúde da população durante crítico período que assolava o país foi devidamente cumprido”, ao passo que “a paupérrima acusação construída contra o peticionante cinge-se, em um cenário de calamidade pública, à exigência de uma estrita observância ao rito procedimental formal” (p. 33, grifou-se).

516. Considera que a Selog “confunde a autorização para o fretamento com o instituto de aditivo contratual” e que o ato de execução contratual, no caso, a autorização para fretamento de aeronaves, “não altera qualquer disposição contratual” (p. 34).

517. Prossegue (p. 34-35):

*E mais. Ao tecer a narrativa de suposta responsabilidade do peticionante, veja-se que o Órgão Técnico narra que não há comprovação documental de que o fretamento das aeronaves de fato aconteceu. Longe disso, após a prestação de serviços pela empresa vencedora do licitatório (usina de oxigênio para Manaus e transporte de vacina que foi nacionalmente divulgada<sup>19</sup>), a VTCLLog apresentou ao Ministério da Saúde a Nota Fiscal nº 29.600, transcrevendo os produtos transportados, valores cobrados pelas companhias aéreas e os comprovantes de entregas das mercadorias devidamente assinados pelos destinatários.*

<sup>19</sup> Vacinação contra a covid-19 começa em todo o país - Ministério da Saúde distribuiu 6 milhões de doses do imunizante. Publicado em 19/01/2021 - 13:17 Por Heloisa Cristaldo e Marcelo Brandão- Repórter da Agência Brasil - Brasília. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-01/vacinacao-contracovid-19-come%CS%A/a-em-todo-o-pais>

*Ante o exposto, não merece acolhida a retórica construída pelo Órgão Técnico, que confunde e equivocadamente trata a conduta do peticionante como uma hipótese de aditivo contratual quanto à suposta infringência legal (parágrafo único do Art. 60 da Lei nº 8.666/93), e que, ainda, suscita jurisprudência do TCU - supostamente favorável à pretensão acusatória - que não se aplica no caso diante da **absoluta divergência fática**.*

518. *A manifestação não se faz acompanhar de qualquer documentação comprobatória.*

**Item d.2 da oitiva da empresa Voetur/VTCLLOG:** *suposto fretamento de aeronave para transporte de uma usina de oxigênio para a cidade de Manaus (AM), objeto da cobrança efetuada pela Nota Fiscal 29600, de 5/2/2022, no valor de R\$ 420.842,97, valor que foi glosado pelo Ministério da Saúde após a realização do pagamento, em vista de não haver previsão no Contrato 59/2018 para execução desse tipo de despesa, que teria sido autorizada em caráter informal pelo então diretor do Departamento de Logística em Saúde, não havendo a Voetur/VTCLLOG apresentado comprovação de haver ocorrido, de fato, o referido fretamento de aeronave, além da possibilidade de haver sobreposição de cobrança pela contratada de voos que teriam sido realizados pela Força Aérea Brasileira e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Governo Federal, indicando, em tese, o possível cometimento de fraude documental que resultou na execução de despesas sem cobertura contratual e tornando, injustamente, mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, constituindo conjunto de indícios do cometimento de fraude à licitação.*

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 250, inciso V, e art. 271 do Regimento Interno/TCU. Art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU, dentre outros: Acórdãos TCU: 2.053/2015-Plenário (relator Ministro Benjamim Zymler), 43/2015-Plenário (Ministro Raimundo Carreiro), 2.054/2014-Plenário (Ministro Benjamim Zymler), 2.590/2012-Plenário (Ministro Aroldo Cedraz), 1.227/2012-Plenário (Ministro Valmir Campelo), 2.758/2010-Plenário (Ministro José Múcio), 2.630/2011-Plenário (Ministro Augusto Sherman), 2.152/2010-Plenário (Ministro Marcos Bemquerer), 7.054/2010-2ª Câmara (Ministro Augusto Sherman), 1.210/2009-Plenário (Ministro José Jorge), 3.728/2009-1ª Câmara (Ministro Marcos Bemquerer), 5.362/2009-1ª Câmara (Ministro Walton Alencar) e 140/2008- Plenário (Ministro Ubiratan Aguiar).

Manifestação da VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) sobre os indícios de irregularidades (peça 252).

519. *Considera ser “necessário desconstruir a também infundada narrativa da SELOG a respeito de supostas irregularidades no fretamento de aeronaves” (p. 37) que, em relação ao transporte de uma usina de oxigênio para Manaus (AM), teria surgido com a decisão do DLOG de, mesmo que tenha “reconhecido o êxito das operações”, “glosar pagamentos realizados à VTCLLOG” (p. 37), em 6/4/2021, no montante de R\$ 420.842,97, “ainda sob a gestão de Roberto Ferreira Dias” (p. 38).*

520. *Afirma haver “uma série de notícias que, à época, relataram a execução do mencionado fretamento” (p. 38), indicando, a propósito, dois links para consulta: [https://www.panrotas.com.br/aviacao/empresas/2021/01/azul-leva-7-usinas-de-producao-de-oxigeniopara-manaus\\_179119.html](https://www.panrotas.com.br/aviacao/empresas/2021/01/azul-leva-7-usinas-de-producao-de-oxigeniopara-manaus_179119.html) e <https://aeroin.net/boeing-da-azul-leva-sete-usinas-de-producao-de-oxigenio-amanaus/>.*

521. *Aduz haver contestado a glosa efetuada, com juntada de documento em que constaria a autorização prévia do Ministério da Saúde para o fretamento de aeronave, assinalando, porém, que, por duas vezes, o Ministério da Saúde indeferiu o pleito de reconsideração apresentado pela VTCLLOG.*

522. *Indica que a possibilidade de fretamento de aeronave está prevista no item 7.14.12.3.1 do Termo de Referência, uma vez que compete ao contratante definir “o modo de realização” do transporte: “Assim, sem qualquer malabarismo interpretativo, é factível a realização de transporte tanto por voo comercial quanto por fretamento (excepcionalmente, é claro, devido aos valores mais elevados), dentre outras possibilidades. Portanto, definido o modal pelo MS, cabe à VTCLLOG proceder ao transporte” (p. 40).*

523. *Observa que a leitura do dispositivo citado “induz à compreensão de que o modo de transporte aéreo preferencial seria por voos comerciais” para assinalar que, no entanto, “o Edital foi elaborado nos idos de 2017, ou seja, muito antes da Pandemia de COVID-19”, que resultou em “um estado de calamidade tão severo que tornaria praticamente inexistente a malha aérea comercial para determinadas localidades (inclusive, capitais), a ponto de serem necessários fretamentos de aeronaves” (p. 40-41).*

524. *Considera que haveria prova de que “o Edital não estava preparado para reger situações como as aqui tratadas”, a definição de prazo de 24 horas para entrega de cargas “URGENTES” – item 7.14.12.4.11.16.5 e que o item 7.14.12.4.11.16.6 do TR “previu que, na ausência de disponibilidade de voo para cumprimento do prazo de 24 horas, a contratada deveria providenciar o transporte no primeiro voo disponível” (p. 41).*

525. *Assinala que (idem):*

*102. Como bem sabemos, no cenário vivido, cada minuto a menos de espera para o transporte poderia corresponder a uma vida salva a mais. Justamente por isso, exigir, em todos os casos, a utilização de voos comerciais ou mesmo a utilização de voos da Força Aérea Brasileira – FAB não é razoável.*

*102.1. Ora, os direitos à saúde e à vida são constitucionalmente protegidos (arts. 5º, caput, e 6º, caput) e se ater a questiúnculas editalícias poderia ter agravado estados de saúde ou mesmo causado a morte de pessoas. Diante de todo esse contexto, pondera-se o quão mais graves seriam as acusações contra a VTCLOG se ela tivesse se atido à letra fria do Edital, em vez de realizar o fretamento tempestivo e emergencial das aeronaves.*

*102.2. Situações emergenciais/excepcionais demandam medidas emergenciais/excepcionais. Essa conclusão, além de óbvia, é consequência direta dos princípios constitucionais implícitos da proporcionalidade e razoabilidade.*

526. *Considera que o art. 22 da LINDB “foi incluído no ordenamento jurídico, com o objetivo de positivar a necessária consideração dos obstáculos e dificuldades reais enfrentadas nos casos concretos, especialmente das circunstâncias que impuseram, limitaram ou condicionaram a atuação dos agentes” (p. 41-42), transcrevendo, em seguida, excerto de Voto proferido pelo Ministro Jorge Oliveira no Acórdão 1151/2021 (p. 42).*

527. *Oferece, a título de exemplo, a seguinte formulação hipotética (p. 42):*

*103.2. O caso concreto poderia ilustrar uma questão de concurso público referente à aplicação do art. 22 da LINDB, na seguinte forma: “Em caso de pandemia mundial, a empresa contratada pela Administração Pública para transportar insumos críticos de saúde (dentre eles insumos essenciais para a doença pandêmica) deveria se ater a formalidades contratuais e não realizar o tempestivo transporte dos insumos na modalidade solicitada pela Administração Pública?”. Tal questão faria parte daquelas questões consideradas fáceis pelos concurreseiros e avaliadores, pois o gabarito todos sabemos qual seria.*

*104. Portanto, devido às circunstâncias vivenciadas, considera-se que o objeto da contratação comportaria, sim, o fretamento excepcional de voos. Como houve no caso concreto.*

528. *Considera que, uma vez que houve a autorização da autoridade competente, o meio utilizado “é irrelevante para o caso concreto” e que seria “desproporcional e irrazoável (portanto, inconstitucional) exigir que a VTCLOG tivesse se recusado a cumprir as determinações do MS naquelas circunstâncias” e que seria ainda mais desproporcional e irrazoável “sancionar a VTCLOG por ter procedido conforme determinado pela autoridade competente e, provavelmente, salvado vidas como consequência”, o que equivaleria a “colocar o formalismo em grau de importância mais elevado que os direitos constitucionais à vida e à saúde, o que é inimaginável no*

ordenamento jurídico brasileiro” (p. 43, grifos no original).

529. Aduz que (*idem*):

106.3. É também enterrar os ditames do tão prestigiado por esta Corte **formalismo moderado e da prevalência do interesse público primário** (interesse da coletividade) **sobre o secundário** (patrimonial). Em verdade, seria um caso claro da tão combatida figura do formalismo exacerbado.

107. Mais uma vez, é interessante fazermos o exercício de imaginarmos a situação contrária: se a VTCLOG tivesse se recusado a realizar o fretamento até que fosse emitido ofício formal imbuído de todas as formalidades necessárias, quantas vidas deixariam de ser ter sido salvas?

530. Reproduz trecho de artigo de Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras em que se afirma que “o exercício do controle deve ser orientado por soluções pragmáticas, predadoras da avaliação no contexto no qual a conduta examinada foi praticada – o que impõe a interpretação conjunta do dispositivo comentado com o artigo 22 da própria Lei 13.655/2018.” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. FREITAS, Rafael Vêras de; in O artigo 22 da LINDB e os novos contornos do Direito Administrativo sancionador. Revista Consultor Jurídico, 25 de julho de 2018).

531. Afirma haver um “trade-off” entre “Vidas x Formalismo”, em que “A escolha da VTCLOG foi, sem dúvidas, a mais correta. Portanto, mais uma vez a VTCLOG está protegida pelo art. 22, § 1º, da LINDB e também pelo princípio da proteção da confiança legítima nos atos da Administração Pública” (p. 44).

532. Considera ser “inconteste que houve a efetiva prestação dos fretamentos pela VTCLOG”, pois, “Além das diversas notícias veiculadas na mídia quanto à realização dos fretamentos sob análise (inclusive acostadas nos autos), há provas documentais bastantes e já juntadas a estes autos quanto à sua efetiva realização (peça 155)” – (p. 44).

533. Especificamente em relação “às usinas de oxigênio”, indica que, “todos os documentos comprobatórios necessários a atestar à realização dos fretamentos” (p. 44, grifou-se), que relaciona em seguida: Nota Fiscal 29600 (fl. 7); Termo de Autorização de Transporte assinada pela SADM/CGAD/DLOG/SE/MS (fl. 8); descritivo dos insumos transportados (fl. 9); Termo de Entrega (fl. 10); e atestado de realização do fretamento pela companhia aérea que realizou os fretamentos contestados (Azul) (Doc. 06).

534. Com relação à possibilidade de haver sobreposição de cobrança pela contratada de voos que teriam sido realizados pela Força Aérea Brasileira e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Governo Federal, afirma que “a eventual possibilidade de transporte por meio de aviões da FAB ou a custo zero pelas companhias aéreas deveria ter sido analisada pelo MS, não pela VTCLOG (mera executora do contrato)”, pois, caberia ao Ministério da Saúde “requisitar aviões da FAB ou solicitar o transporte a custo zero pelas companhias aéreas e, por isso, é o MS quem deve responder a questionamentos quanto à sua não utilização” (p. 45).

535. Afirma que, “nos casos em que o frete não teve custo à VTCLOG, seja por ter sido realizado pela FAB ou por não ter sido cobrado pela respectiva companhia aérea, não houve o lançamento e, consequentemente, cobrança de qualquer valor nas colunas “Preço da Tarifa (tabela)” e “Frete Nacional,” relativas ao frete em sentido estrito” (p. 45).

536. Reafirma “poder garantir e já comprovou” que “os fretamentos ocorreram e que o valor cobrado pelos fretamentos foi de acordo com os preços de mercado à época”, destacando que “as circunstâncias concretas que ocasionaram valores acima dos hoje praticados: (i) a ausência de voos e tripulação disponíveis; (ii) urgência do transporte; e (iii) promessas do alto escalão do Governo Federal à imprensa e à população de envio imediato dos insumos aos locais de destino” (*idem*).

537. *Evoca o “primado da realidade e da valoração dos atos praticados em consonância com os obstáculos e as dificuldades reais apresentadas, bem como as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado as ações da VTCLOG (art. 22, caput e § 1º, LINDB)” – (p. 46, grifos no original).*

538. *Afirma ser “empresa de logística e contratada do MS, não órgão de controle sobre os atos de seus contratantes” (p. 46).*

539. *Destaca que (idem):*

*... os valores repassados ao MS não são compostos apenas pelo preço de fretamento pactuado com a(s) empresa(s) aérea(s), mas pelas taxas contratualmente devidas, impostos e custos operacionais, bem como pela devida remuneração devida à VTCLOG pela operacionalização extraordinária e emergencial do serviço. Mencione-se que, durante o período pandêmico não havia malha aérea regular e a única alternativa viável eram os voos fretados e que, embora a FAB tenha contribuído de forma inquestionável para o transporte de insumos críticos de saúde, seus voos não conseguiam suprir a demanda necessária.*

*118.1. Frise-se que entre o MS e a VTCLOG há uma relação jurídica onerosa e, sendo assim, o lucro ou ao menos a possibilidade de lucro por parte da contratada é parte inerente e indissociável da relação jurídica constituída. Portanto, dentro de parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade não há que se questionar eventual lucro da VTCLOG na operacionalização dos fretamentos.*

*119. Por todo exposto, não há o que se imputar à VTCLOG quanto a superfaturamento ou sobreposição de cobranças.*

540. *Considera ser “juridicamente impossível enquadrar essas supostas irregularidades como atos que configuram fraude à licitação”, pois, “os fretamentos decorreram, única e exclusivamente, da situação absolutamente excepcional e imprevisível de pandemia”, razão pela qual não poderiam haver “premeditado a ocorrência de um estado de calamidade pública de tamanha gravidade que desencadeasse lucros e vantagens indevidas à empresa no âmbito de contrato a ser, eventualmente, celebrado com o MS” (p. 47, grifos no original).*

541. *Conclusivamente, afirma em síntese que (p. 53-54, grifou-se):*

*(i) os fretamentos de aeronaves poderiam ser, excepcionalmente, prestados pela VTCLOG no âmbito do Contrato 59/2018;*

*(ii) os fretamentos foram autorizados pela autoridade competente, sendo que sua autorização excepcional por mensagens de texto ou por e-mail não maculam a sua juridicidade e, muito menos, pode ser utilizada como fundamento para imputar qualquer ilícito à VTCLOG;*

*(iii) os fretamentos foram, devida e efetivamente, prestados, nos exatos termos solicitados e constantes das respectivas notas fiscais;*

*(iv) se havia voos da FAB ou a custo zero disponíveis, competia ao MS os identificar e comunicar à VTCLOG da sua disponibilidade;*

*(v) os fretamentos se derivaram, única e exclusivamente, da situação absolutamente excepcional e imprevisível de pandemia, sendo que, quando da licitação (nos idos 2018), a VTCLOG não poderia imaginar a sua necessidade, o que impede que a empresa seja sequer acusada de fraudar a licitação.*

Análise:

542. *Conforme indicado no parágrafo 555 desta instrução, em face da correlação evidente e a*

continência entre os fatos suscitados no ponto e considerando a necessidade de concisão textual, as a manifestação da empresa Voetur/VTCLLOG serão analisadas conjuntamente com razões de justificativas apresentadas pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e já transcritas, concisamente, nos parágrafos 540 a 556 desta instrução.

543. No exame dos processos SEI 25000.051390/2021-40 e 25000.057698/2021-07 constatou-se que a CGLOG/Ministério da Saúde, **em 12/4/2021**, efetuou glosas em razão de haver constatado em auditoria interna a realização de pagamentos indevidos à Voetur/VTCLLOG relativos ao fretamento de aeronaves.

544. No processo SEI 25000.051390/2021-40 o Ministério da Saúde, após analisar pedido de reconsideração da contratada, proferiu decisão administrativa mantendo a glosa no valor original de **R\$ 420.842,97** (peça 155, p. 149-150). A glosa decorre de o Ministério da Saúde, em tendo já realizado o pagamento, haver constatado “uma série de divergências” na “documentação em PDF recebida da contratada”, apresentada para cobrança pela Voetur/VTCLLOG e rotulada como “calamidade”, elencadas a seguir (peça 155, p. 2, grifou-se):

- a) não preenchimento das dimensões dos insumos transportados de forma correta e completa;
- b) elevadas variações entre o peso real e o peso taxado, sem as devidas justificativas ou comprovações;
- c) informações obrigatórias para faturamento, como o "preço da tarifa" e "frete nacional" não estão preenchidas;
- d) lançamento de frete emergencial, sem a consideração da referida taxa.
- e) na descrição das notas fiscais de prestação de serviço, há a informação que foi transportado "medicamento", quando na verdade, ao se verificar a autorização de remanejamento, o transporte foi de equipamentos, como cilindro de oxigênio, compressor e outros, itens que não considerados - em nenhuma hipótese - medicamentos;
- f) Na Nota Fiscal 29600, o total do frete imputado pela contratada foi de R\$ 571.000,00 (quinhentos e setenta e um mil reais), quando, se realizado pelos valores apresentados no procedimento licitatório, o valor deveria ser de R\$ 150.157,03 (cento e cinquenta mil cento e cinquenta e sete reais e três centavos), gerando um pagamento a maior direcionado à contratada no valor de R\$ 420.842,97 (quatrocentos e vinte mil oitocentos e quarenta e dois reais e noventa e sete centavos).

545. Conquanto os fiscais do Contrato 59/2018 tenham constatado “uma série de divergências”, o valor de **R\$ 420.842,97** consiste apenas no valor relativo ao fretamento de aeronave, cobrança considerada indevida, mas que já fora pago pelo Ministério da Saúde.

546. Com relação à existência de autorização prévia do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), constava no processo apenas cópia da tela de aplicativo de mensagens por celular. Chamado em audiência, o responsável confirmou haver, de fato, autorizado o fretamento de aeronave por esse meio para o transporte de usina de oxigênio.

547. Ao apreciar pedido de reconsideração da glosa efetuada, a Diretoria de Logística do MS, no Despacho DLOG/SE/MS (peça 145, p. 54-55), entendeu que o pleito da Voetur/VTCLLOG, por se tratar de despesa sem cobertura contratual, deveria ser enquadrado como reconhecimento de dívida e seguir o rito estabelecido na Nota Técnica 972/2019-CGU, a ser iniciado no processo principal do Contrato 59/2018 (SEI 25000.033893/2017-57).

548. Entretanto, nos termos da [Orientação Normativa AGU 4/2009](#), a possibilidade de se realizar pagamento por meio do procedimento de reconhecimento de dívida, decorrente da realização de despesa sem cobertura contratual, não afasta o dever da devida apuração, por parte do gestor, de responsabilidade de quem lhe houver dado causa.

549. A autorização para fretamento de aeronave em caráter excepcional, conquanto não

admitida expressamente no Edital / TR, poderia ser justificada em razão do estado de calamidade existente, pelo que se afasta, no ponto, a cogitação de haver fraude à licitação, em sentido estrito. Porém, o pagamento decorrente de reconhecimento de dívida tem como pressuposto óbvio a comprovação da efetiva realização do serviço, especialmente quando considerada a possibilidade de ter havido sobreposição de cobrança pela contratada de voos que teriam sido realizados pela Força Aérea Brasileira e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Governo Federal.

550. O senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e a Voetur/VTCLLOG alegam que, para fins de comprovação de que a empresa realizou o transporte de uma usina de oxigênio em avião fretado, bastaria consultar “uma série de notícias” publicadas à época (peça 252, p. 38), havendo o ex-diretor do DLOG indicado que notícia publicada, em 19/1/2021, pela Agência Brasil, comprovaria as alegações.

551. No entanto, o link indicado não retornou resultados, mas apenas a seguinte mensagem: “A página requisitada “/saude/noticia/2021-01/vacinacao-contracovid-19-come%25CS%25A/a-em-todo-o-pais” não pôde ser encontrada.”.

552. Em benefício do responsável, os Auditores efetuaram nova busca na internet pelo título informado da matéria, havendo localizado a seguinte página da Agência Brasil armazenada em cache:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:x6MESnIQhCUJ:https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-01/vacinacao-contracovid-19-come%25C3%25A7a-em-todo-o-pais&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> (peça 268, p. 422-431).

553. No entanto, a referida matéria nada menciona a respeito de entrega de usina de oxigênio no Amazonas.

554. A Voetur/VTCLLOG indicou dois links de matérias publicadas, que remetem aos sites [AeroIn](#) e [Panrotas](#), sendo ambos portais eletrônicos de divulgação setorializada de atualidades do setor aéreo, voltadas, respectivamente, para “[amantes e profissionais de aviação](#)” e a [agentes de viagens](#).

555. Ao se consultar a primeira matéria citada, publicada no AeroIn, foi obtido o seguinte resultado: “Oops... o piloto sumiu! A página que você procura não foi encontrada, mas veja outras matérias recentes abaixo”. Mais uma vez, os Auditores efetuaram nova busca na internet pelo título informado da matéria, havendo localizado a seguinte página AeroIn armazenada em cache:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:p6eEosL-7vQJ:https://aeroin.net/boeing-da-azul-leva-sete-usinas-de-producao-de-oxigenio-a-manaus/&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>, por meio do qual chegou-se à matéria publicada (peça 268, p. 432-433).

556. A matéria, assinada por Carlos Ferreira e datada de 17/1/2021, registra que uma aeronave Boeing 737-400F da companhia aérea Azul, transportando carga do Ministério da Saúde, “partiu do aeroporto internacional do Rio de Janeiro às 11h de hoje (17) rumo à capital do Amazonas”, indicando que seriam “**15 toneladas de carga** contendo **7 usinas de produção de oxigênio** – sendo uma capaz de produzir 33m³ de oxigênio por hora, uma capaz de produzir 17m³ de oxigênio por hora, e as demais com capacidade de produção de 13m³/hora”, especificações não exatamente condizentes com o descritivo encontrado na proposta de preços da SeparAr (peça 268, p. 468-470), empresa da qual o Ministério da Saúde adquiriu tais usinas, em procedimentos de “requisição administrativa” que serão descritos mais adiante.

557. A matéria não faz qualquer menção à Voetur/VTCLLOG, contendo a seguinte declaração atribuída a John Rodgerston, presidente da Azul (peça 268, p. 434):

Nossa intenção é ajudar o Brasil e os brasileiros e não mediremos esforços para oferecer apoio logístico no transporte de materiais para o combate à COVID-19. Estamos prontos para voar à

*Índia e também para transportar o que for necessário dentro do Brasil no intuito de ajudar o país na atual situação.*

558. Cabe assinalar que Carlos Ferreira, autor da matéria, identifica-se como Managing Director da Aerolin, e não como jornalista.

559. A segunda matéria, publicada pelo [Panrotas](#), com data de 18/1/2021 e de autoria de [Victor Fernandes](#), também divulga o transporte pela Azul com o seguinte texto (peça 268, p. 434):

*Ontem (17), às 11h, uma carga do Ministério da Saúde partiu do aeroporto Rio Galeão rumo à Manaus em um avião cargueiro Boeing 737 da Azul Linhas Aéreas. **A carga consistia em sete usinas de produção de oxigênio** – sendo uma capaz de produzir 33 metros cúbicos de oxigênio por uma capaz de produzir 17 metros cúbicos de oxigênio por hora, e as demais com capacidade de produção de 13 metros cúbicos por hora.*

560. O texto não menciona a tonelagem da carga e também não faz qualquer referência à Voetur/VTCLLOG, além de indicar, tal como o texto publicado pelo Aerolin, que seriam sete usinas de oxigênio. Ambas as matérias são ilustradas com fotos que mostrariam o embarque de carga cubada com a logomarca da empresa SeparAr.

561. Dadas as discrepâncias a respeito da capacidade de produção das usinas em metros cúbicos, coincidentes nos dois textos, parece razoável concluir que ambos tenham sido baseados em um mesmo press-release, isto é, um comunicado distribuído a veículos de comunicação por empresas e entidades interessadas em divulgar lançamentos, novidades, eventos e outros assuntos possivelmente relevantes para os jornalistas e mídia em geral.

562. Curiosamente, o fato não teria despertado interesse mais amplo, nem mesmo da Agência Brasil, havendo sua repercussão ficado restrita a esses dois sites, apesar de estar relacionado ao colapso do sistema de saúde no Amazonas, o que vinha sendo amplamente noticiado pelos maiores veículos de comunicação no Brasil e no exterior. De todo modo, as duas matérias publicadas não oferecem qualquer comprovação de que a Voetur/VTCLLOG tenha contratado o fretamento de uma aeronave da Azul para transportar uma usina de oxigênio para Manaus.

563. Com relação à glosa efetuada no valor de R\$ 420.842,97, a Voetur/VTCLLOG afirma textualmente que o fretamento da aeronave foi destinado ao “**transporte de uma usina de oxigênio da cidade do Rio de Janeiro para Manaus**”. O referido fretamento se deu no dia 16.01.2021 visando atendimento emergencial em decorrência do estado de calamidade pública daquele estado” (peça 155, p. 144-145, grifou-se). Porém, as duas matérias publicadas que a Voetur/VTCLLOG indicou nestes autos relatam que a Azul teria transportado sete usinas, e não somente uma.

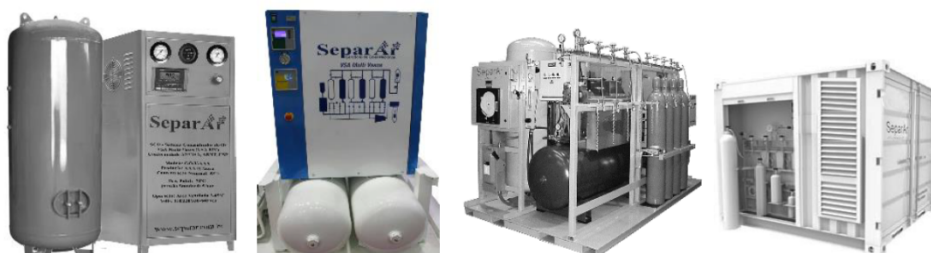
564. A carga teria sido embarcada no Aeroporto Internacional do Galeão, em 16/1/2021, havendo na documentação apresentada ao Ministério da Saúde pela Voetur/VTCLLOG recibo de entrega em Manaus em 17/1/2021, no qual se registra, porém, o recebimento de “73 equipamentos da marca Separar Prod. e Serviços” não discriminados, divergindo, portanto, dos 39 componentes da usina de oxigênio descritos na “Aut. Remanejamento 20210060” (peça 155, p. 10).

565. A usina geradora de oxigênio atua pela filtragem de ar comprimido, agindo como concentradora mecânica do ar atmosférico para “produzir” oxigênio em concentração de pureza variável entre 93% a 99,5%, segundo informa o fabricante de equipamentos SeparAr – Soluções Inovadoras, mas admite a possibilidade haver perda de até 12% nesse parâmetro (peça 268, p. 436).

566. Em passagens do “parecer jurídico” ora acostado aos autos pela Voetur/VTCLLOG, há referências à usina geradora de oxigênio em questão como sendo “fábrica de oxigênio”. Conquanto a utilização dessa expressão não seja propriamente inexata, o uso do termo “fábrica”

pode dar ao leitor a falsa impressão de que teria havido o transporte para Manaus (AM) de toda uma planta industrial de grande porte, o que não corresponde à realidade.

567. De fato, uma usina geradora de oxigênio da empresa SeparAr – Soluções Inovadoras, nome fantasia de Separar Produtos e Serviços Ltda. (CNPJ: 03.1894.220/0001-00), tal como a que teria sido transportada pela Voetur/VTCLLOG, é constituída por um conjunto variável de equipamentos acionados por energia elétrica, conforme se vê na figura abaixo, que, a depender da capacidade de produção desejada, **ocupa uma área de instalação que varia de 2 a 20 m<sup>2</sup>** (peça 268, p. 439 – as imagens estão fora de escala):



568. Conforme informações extraídas do processo SEI 25000.029426/2021-17, o DLOG/Ministério da Saúde pretendia adquirir onze usinas geradoras de oxigênio por requisição administrativa efetuada, em 13/1/2021, pela Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (SAES/MS) à empresa SeparAr – Soluções Inovadoras, nome fantasia de Separar Produtos e Serviços Ltda. (CNPJ: 03.1894.220/0001-00). Nos termos do ofício de requisição 33/2021/SAES/GAB/SAES/MS, “a logística de distribuição, desde a área de expedição da indústria/empresa até o estabelecimento de saúde, será de responsabilidade deste Ministério” (peça 268, p. 447-450).

569. Os equipamentos adquiridos deveriam estar à disposição do Ministério da Saúde até as 12 horas do dia 14/1/2020 (idem). Todavia, a empresa informou que só disporia de oito equipamentos para entrega imediata e que o restante “poderá ser liberado em um prazo de até 7 dias úteis, referente aos modelos que ... necessitam ainda serem fabricados” (peça 268, p. 451-452).

570. No processo SEI 25000.029426/2021-17 confirma-se que, ao final, seriam adquiridas **sete usinas geradoras de oxigênio de média vazão**, que correspondem à segunda imagem da esquerda para a direita nas usinas da SeparAr, indicadas no parágrafo 601, conforme Nota Fiscal 011.737, emitida pela SeparAr em 15/1/2021, no valor de **R\$ 503.880,33** (peça 268, p. 453-465).

571. Todavia, o DLOG/Ministério da Saúde somente viria a autorizar o pagamento em 16/8/2021. Porém, o valor pago por essas mesmas sete usinas geradoras de oxigênio passou de **R\$ 503.880,33 para R\$ 3.680.000,00** – Processo SEI 25000.029426/2021-17 (peça 268, p. 466-467. Ver, ainda, processo SEI 25000.103647/2021-56).

572. Pelo fato não estar abrangido no ponto em questão, encaminha-se proposta de **autuação de apartado na forma de Representação de iniciativa desta Selog tendo por objeto esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição realizada por requisição administrativa**.

573. Em 1º/3/2021, a empresa SeparAr emitiu proposta de preços, correspondente ao fornecimento de uma usina modelo GO-PSA-20, para consumo de até 20 m³/h; uma usina modelo GO-PSA-17, para consumo de até 17 m³/h e cinco usinas modelo GO-PSA-13, para consumo de até 13 m³/h, todas para geração de oxigênio pureza 90%~93% (peça 268, p. 468-470).

574. De acordo com essa proposta de preços, os locais de entrega das usinas estão relacionados na tabela abaixo:

| ITEM | UNIDADE DE SAÚDE | MUNICÍPIO-UF | EQUIPAMENTOS INSTALADOS |
|------|------------------|--------------|-------------------------|
|------|------------------|--------------|-------------------------|

|   |                                                  |               |                                  |
|---|--------------------------------------------------|---------------|----------------------------------|
| 1 | HOSPITAL DE CAMPANHA DELPHINA AZIZ               | MANAUS-AM     | 02 GERADORES OXIGÊNIO GO-13 M³/H |
|   |                                                  |               | Data de entrega: 20/1/2021       |
| 2 | HOSPITAL DE CAMPANHA MANACAPURU                  | MARACAPURU-AM | 1 GERADOR OXIGÊNIO GO-13 M³/H    |
|   |                                                  |               | Data de entrega: 29/1/2021       |
| 3 | HOSPITAL JOÃO LÚCIO                              | MANAUS-AM     | 1 GERADOR OXIGÊNIO GO-22 M³/H    |
|   |                                                  |               | Data de entrega: 11/2/2021       |
| 4 | HOSPITAL MATERNIDADE AZILDA MARREIROS            | MANAUS-AM     | 1 GERADOR OXIGÊNIO GO-13 M³/H    |
|   |                                                  |               | 11/2/2021                        |
| 5 | HOSPITAL UNIVERSITÁRIO FRANCISCA MENDES          | MANAUS-AM     | 1 GERADOR OXIGÊNIO GO-17 M³/H    |
|   |                                                  |               | Data de entrega: 9/2/2021        |
| 6 | INSTITUTO DE SAÚDE DA CRIANÇA DO AMAZONAS – ICAM | MANAUS-AM     | 1 GERADOR OXIGÊNIO GO-13 M³/H    |
|   |                                                  |               | Data de entrega: 9/2/2021        |

575. A “entrega total” corresponde à data informada pela empresa SeparAr na qual foi concluída a instalação e montagem, estando os equipamentos prontos para iniciar operação.

576. Até aqui, o que está comprovado é que o Ministério da Saúde adquiriu **sete usinas geradoras de oxigênio** da empresa SeparAr e que esses equipamentos foram de algum modo transportados, entregues e instalados em seis unidades de saúde no Amazonas, sendo cinco em Manaus e uma em Maracapuru. Nada, porém, comprova que a Voetur/VTCLLOG tenha fretado uma aeronave para transporte desses equipamentos.

577. Cabe assinalar que a Voetur/VTCLLOG anexou à Nota Fiscal 29600, para fins de comprovação, cópia de “minuta” identificada sob o número 93358, nela constando como **data de emissão 16/1/2021, 18:25 horas**, e assinatura, datada de **17/1/2021**, sendo legível o nome “Márcio Souza”, com número de RG e matrícula 188.541-3 C, a qual verificou-se estar atribuída ao senhor Márcio Souza de Lima, servidor público do Estado do Amazonas. Na referida “minuta”, consta que foram recebidos em doação **73 equipamentos** da marca SeparAr (peça 155, p. 10).

578. Registre-se apenas para fins de informação, uma vez que o documento, em si, não é suficiente para atestar a autenticidade da assinatura que nele consta e que se trata de menção a fato não relacionado diretamente ao objeto deste processo, que o servidor público estadual Márcio Souza de Lima, matrícula 188.541-3 C, figura como réu na [Ação Penal 993-DF](#) que tramita no Superior Tribunal de Justiça imputando aos denunciados os delitos de dispensa/direcionamento de licitação sem observância das formalidades legais (art. 89 da Lei 8.666/1993); fraude à licitação, com elevação arbitrária do preço (art. 96, I, da Lei 8.666/1993); peculato (art. 312 do Código Penal); participação em organização criminosa (art. 2º, §§ 3º e 4º, II, da Lei 12.850/2013); embargo a investigações que envolviam a organização criminosa (art. 2º, § 1º, da Lei 12.850/2013), tendo havido efetiva compra de “ventiladores pulmonares para a rede pública hospitalar do Amazonas com direcionamento licitatório, fraude, peculato e desvio de recurso pelos denunciados, que teriam formado uma organização criminosa com essa finalidade” ([Acórdão](#)

*proferido em 20/9/2021 - Ministro Francisco Falcão – Relator) - (peça 268, p. 471-477).*

579. Na descrição efetuada pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) para fins de “realização de pesquisa de preços do fornecimento dos equipamentos acima descritos a fim de subsidiar este Departamento no pagamento das indenizações cabíveis” (SEI 0020812533), há uma tabela de equipamentos das usinas de oxigênio que totaliza 95, e não 73 ou 39 equipamentos (peça 268, p. 478-479).

580. Em suas razões de justificativa, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) indaga (peça 197, p. 29, grifou-se):

...existe alguma dúvida ainda sobre o deslocamento e entrega da Usina de oxigênio para a cidade de Manaus? Pois para tanto bastava uma rápida busca nos sites de notícia, o que foi costumeiramente feito para apontar o fundamento da representação e o mesmo recurso poderia constatar que SIM, ela foi entregue da forma mais rápida possível no menor tempo possível, e estaríamos tão somente discutindo sobre a legalidade de se fretar ou não uma aeronave.

581. Porém, como visto, a única matéria publicada que foi indicada para consulta pelo responsável nada menciona a respeito de entrega de usina de oxigênio no Amazonas.

582. O responsável também indicou que haveria “precária instrução processual”, alegando, porém, que “Tratamos aqui por irregularidade a falta de um documento no processo que comprovaria fato de fácil ateste, pela empresa contratada, pela companhia aérea, pelo recebedor da Usina e por diversas outras fontes...” (peça 197, p. 29).

583. No entanto, os documentos produzidos e apresentados pela Voetur/VTCLLOG não são suficientes para comprovar que tenha sido ela a responsável por realizar o transporte interestadual de uma usina de oxigênio do Rio de Janeiro (RJ) para Manaus (AM), seja pela utilização de aeronave fretada, seja por qualquer outro meio. Cabe novamente salientar que o Ministério da Saúde adquirira sete usinas de oxigênio a serem transportadas para o Amazonas, e não apenas uma.

584. A esse respeito, faz-se oportuna a seguinte transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172, p. 44 (grifou-se):

200. A discriminação da Nota Fiscal 29600 (peça 155, p. 7), emitida em 15/2/2021 pela Voetur/VTCLLOG, pela qual foi cobrado o valor de **R\$ 571.000,00** a título de fretamento de aeronave, conquanto descreva os serviços como “transporte de medicamentos”, indica na Autorização 20210060 que se trataria do transporte de 39 equipamentos que comporiam uma usina geradora de oxigênio da empresa Separar Produtos e Serviços Ltda. (peça 155, p. 9), localizada no Rio de Janeiro (RJ), e destinados ao Almoxarifado Estadual de Medicamentos do Amazonas, localizado na cidade de Manaus (AM).

585. Ademais, a “Autorização de Remanejamento” 20210060 indica na coluna “MEDICAMENTO” que, dentre os equipamentos, haveria seis geradores de oxigênio, um do tipo GO-PS 0750 e outros cinco do tipo GO-PS 0500. Ora, a cada usina corresponde um gerador de oxigênio, sem o qual a usina não produz nada. O Ministério da Saúde adquiriu e precisava transportar sete usinas e não apenas seis. A Voetur/VTCLLOG, ao longo de todo este processo, alega haver transportado, tão somente, uma usina de oxigênio.

586. Prossegue a transcrição da instrução lançada à peça 172, p. 44 (grifou-se):

201. A carga teria sido embarcada no Aeroporto Internacional do Galeão, **em 16/1/2021**, havendo registro de recibo de entrega em 17/1/2021, no qual se registra, porém, o recebimento de “73 equipamentos da marca Separar Prod. e Serviços” não discriminados, não havendo referência aos 39 componentes da usina de oxigênio descritos na “Aut. Remanejamento 20210060” (peça 155, p. 10).

202. Ao manifestar-se a respeito do valor cobrado na Nota Fiscal 29600, a Voetur/VTCLLOG,

no Ofício 135/2021-JUR, de 3/5/2021, registra que a cobrança é referente (peça 155, p. 144-145, grifos no original):

*...à solicitação do DLOG para fretamento de uma aeronave para o transporte de uma usina de oxigênio da cidade do Rio de Janeiro para Manaus. O referido fretamento se deu no dia 16.01.2021...*

587. Verifica-se, portanto, que as informações registradas pela Voetur/VTCLLOG, em documentos elaborados por ela própria, apresentam discrepâncias quanto à carga supostamente transportada, não apenas por haver inicialmente indicado tratar-se de “transporte de medicamentos” e por não haver informado as dimensões da carga, mas, especialmente, por haver divergências na quantidade de equipamentos supostamente transportados; ora indicou-se 39 equipamentos a serem “remanejados”, ora se registrou a entrega de 73 equipamentos.

588. Cabe salientar que o valor declarado da carga transportada, segundo consta na documentação apresentada em cobrança pela Voetur/VTCLLOG é **R\$ 503.880,33** (peça 155, p. 6 e 8), mesmo valor que se encontra na primeira Nota Fiscal 011.737, emitida pela SeparAr em 15/1/2021 (peça 268, p. 453-454), que equivaleria a sete usinas, carga para cujo transporte a Voetur/VTCLLOG cobrou R\$ 571.000,00 a título de “fretamento de aeronave”. Porém, ao se efetuar o somatório dos valores atribuídos aos equipamentos supostamente transportados pela Voetur/VTCLLOG, obtém-se, apenas, o valor de **R\$ 221.005,96** (peça 155, p. 9).

589. Concorre ainda para manter-se o questionamento quanta à veracidade das alegações, o fato de a Voetur/VTCLLOG, supostamente o embarcador da carga, **não haver apresentado** cópias do CT-e – Conhecimento de Transporte Eletrônico, do Documento Auxiliar do Conhecimento do Transporte Eletrônico (DACTE) e da Nota Fiscal que teria sido emitida pela empresa aérea com o descritivo do serviço do alegado fretamento prestado, o valor por ele cobrado e o destaque do tributo incidente, bem assim o Manifesto de Carga, documento operacional, emitido pelo operador aéreo, que resume de forma detalhada todos os conhecimentos aéreos para um voo específico em uma determinada aeronave.

590. O CT-e – Conhecimento de Transporte Eletrônico foi desenvolvido, de forma integrada, pelas Secretarias da Fazenda dos Estados – SEFAZ –, pela Receita Federal do Brasil, pela Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA –, pelos representantes das transportadoras e pelas Agências Reguladoras do segmento de transporte, dentre elas a ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil.

591. O CT-e é um documento de existência apenas digital, emitido e armazenado eletronicamente, com o intuito de documentar, para fins fiscais, uma prestação de serviço de transporte de cargas realizada por qualquer modal (Rodoviário, Aéreo, Ferroviário, Aquaviário e Dutoviário). Sua validade jurídica é garantida pela assinatura digital do emitente (garantia de autoria e de integridade) e pela recepção e autorização de uso, pelo Fisco.

592. Conforme estabelece a [Instrução Suplementar IS 175-003 – Revisão C](#) da ANAC (Portaria 2.094/SPO, de 4 de julho de 2018), o CT-e é de **utilização compulsória**, sendo o documento legal que evidencia o contrato de transporte aéreo doméstico de acordo com a [Lei 7.565/1986](#) (CBA – Código Brasileiro de Aeronáutica) em substituição ao antigo Conhecimento Aéreo, modelo 10.

593. Já o DACTE - Documento Auxiliar do Conhecimento de Transporte Eletrônico é uma versão impressa do CT-e, ou seja, uma representação física do CT-e, que deve ser emitido por toda transportadora para atestar seus serviços de entregas. Todo veículo em circulação com cargas deve conter o DACTE das mercadorias transportadas, qualquer que seja o modal utilizado.

594. Examinando-se a Nota Fiscal/DANFE 29600 emitida pela Voetur/VTCLLOG em 15/2/2021, hora de saída 11:38:23 (peça 155. P. 7), ou seja, **um mês depois de realizada a suposta operação de transporte de uma usina de oxigênio**, verifica-se que consta no campo “Natureza da

*Operação” a seguinte informação: “5933 – Prestação de serviço tributado pelo ISSQN”, que corresponde ao CFOP, isto é, ao Código Fiscal de Operações e Prestações. Em resumo, o CFOP indica se há ou não recolhimento de impostos sobre produtos transportados e como isso deve ocorrer (peça 155, p. 7).*

*595. A Nota Fiscal 29600 indica a realização de uma operação de transporte de “Medicamentos” tendo como destinatário/remetente a CGMAP/DLOG/MS, indicando assim a circulação da carga unicamente na localidade de Brasília (DF). Porém, lembre-se, as usinas de oxigênio teriam sido embarcadas no Aeroporto do Galeão, no Rio de Janeiro (RJ) e sido entregues em Manaus (AM), sem necessidade ou registro de qualquer circulação em Brasília (DF).*

*596. No campo “Frete por conta”, a Nota Fiscal 29600 registra: “9 – Sem frete”. Posteriormente, em 28/4/2021, a Voetur/VTCLLOG registraria uma carta de correção na Nota Fiscal, exclusivamente quanto ao campo “Descrição dos Produtos / Serviços”, de forma que: “Onde se Lê “MEDICAMENTOS” - Lê se - “GERADOR/COMPRESSORES/SECADOR/RESERVATORIO” (peça 269, p. 1).*

*597. Logo, a Nota Fiscal 29600 não é documento fiscal e comprobatório que corresponda à realização de uma operação de transporte interestadual sob qualquer modal, seja aéreo, rodoviário ou qualquer outro. Isto porque as operações de transporte interestadual e intermunicipal estão sujeitas à incidência do ICMS, cujos campos estão zerados no documento, e não à incidência do ISSQN, cujas cobranças são mutuamente excludentes, isto é, nas operações de transporte sobre as quais incide o ICMS, não incide o ISSQN e vice-versa.*

*598. A Nota Fiscal 29600, que registra no campo “Natureza da Operação” a seguinte informação: “5933 – Prestação de serviço tributado pelo ISSQN” também informa no campo “Dados Adicionais”: “R\$ 6.852,00 ISS retido será recolhido para o Município de : BRASÍLIA” (peça 269, p. 2, grifou-se).*

*599. Faz-se oportuna a seguinte transcrição de excerto da instrução lançada à peça 172, p. 45-46, grifou-se:*

*(...) Em 18/1/2021, o próprio [Ministério da Saúde](#) divulgou que enviara, no dia 17/1/2021, sete usinas geradoras de oxigênio hospitalar que requisitara “para apoiar o sistema de saúde do estado diante do recrudescimento da curva epidemiológica da Covid-19 na região”, havendo indicado, de forma entrecortada, que as usinas haviam sido “transportadas ao Amazonas [sic] Azul Linhas Aéreas” (peça 155, p. 122).*

*211. Na mesma publicação, o Ministério da Saúde informa que “Além das sete usinas doadas pelo Ministério da Saúde, está previsto, ainda, o envio de outras cinco usinas doadas pelo Hospital Sírio-Libanês”, o que totalizaria, até então, doze usinas de oxigênio destinadas a Manaus.*

*212. As cinco usinas doadas pelo Hospital Sírio-Libanês foram recebidas pelo [Governo do Amazonas](#) no dia 20/1/2021, transportadas em aeronave da FAB (peça 155, p. 124).*

*213. Entretanto, em notícia publicada no dia 20/1/2021, o [Ministério da Saúde](#) divulgou que o Exército Brasileiro, no dia 19/1/2021, iniciara a instalação de duas das sete usinas requisitadas na área externa do Hospital e Pronto-Socorro Delphina Aziz, unidade de referência para tratamento de Covid-19 em Manaus, havendo assinalado (peça 155, p. 125-126, grifou-se):*

*Militares do Exército trabalharam na instalação das redes elétricas e dos tanques que compõem as duas usinas. Outras três usinas vão atender os hospitais Platão Araújo, Francisca Mendes e Instituto de Saúde da Criança do Amazonas (Icam). As duas usinas restantes serão destinadas a outros hospitais a serem definidos.*

*As estruturas foram transportadas do Rio de Janeiro (RJ) para Manaus, por*

*meio de uma aeronave da Força Aérea Brasileira.*

214. Resta evidente o desencontro das informações divulgadas pelo Ministério da Saúde, que inicialmente informou que havia requisitado sete usinas de oxigênio para atender o Amazonas, as quais haviam sido “transportadas ao Amazonas [sic] Azul Linhas Aéreas”, sendo que há registro de apenas uma usina que teria sido transportada em voo fretado. Porém, apenas dois dias depois, o Ministério da Saúde publicou que as mesmas sete usinas de oxigênio “**foram transportadas do Rio de Janeiro (RJ) para Manaus, por meio de uma aeronave da Força Aérea Brasileira**”.

215. Em 17/1/2021, o [Ministério da Defesa](#) divulgou que, até aquela data, a FAB havia entregado **doze usinas de oxigênio** para Manaus (peça 155, p. 127-130).

216. Em publicação da [Agência Brasil](#), no dia 20/1/2021, é informado que tanto as cinco usinas doadas pelo Hospital Sírio-Libanês quanto as sete usinas enviadas pelo Ministério da Saúde “**foram transportadas até Manaus a bordo de aviões da Força Aérea Brasileira**” (peça 155, p. 131-132, grifou-se).

217. Na documentação apresentada para cobrança da Nota Fiscal 29600 não foi localizado nenhum documento que comprove a contratação de empresa aérea pela Voetur/VTCLLOG para fretamento de aeronave.

600. O senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) alegou que “a FAB tinha um tempo de resposta e capacidade de alocação de aeronaves restrita, principalmente da aeronave Hércules que seria a aeronave necessária a este transporte e era a mais demandada” e que “a Casa Civil emitiu documento que restringia o pedido de emprego de aeronaves militares, sendo esta a última alternativa a ser utilizada” (peça 197, p. 31-32).

601. Porém, o responsável não apresentou cópia desse documento atribuído à Casa Civil e tampouco indicou nada que pudesse identificá-lo.

602. Cabe assinalar que na matéria publicada pelo Ministério da Defesa, **em 17/1/2021, que registra o transporte de doze usinas de oxigênio para Manaus**, também é mencionado que (peça 155, p. 130):

**Hospital de Campanha**

**Aeronaves KC-390 da FAB têm realizado transporte, da capital carioca e de Recife, Pernambuco, de módulos e 4,3 toneladas de materiais hospitalares, como camas, tendas e geradores para a montagem de um hospital de campanha no Hospital Delphina Rinaldi Abdel Aziz.**

O intuito é ampliar a capacidade de atendimento de saúde ao público em Manaus. O serviço é realizado por militares do Exército com a supervisão de pessoal especializado. A previsão é de que o HCAMP seja concluído nesta segunda-feira (18).

603. Trata-se de menção ao Hospital de Campanha montado em caráter de emergência pelo Exército Brasileiro na área de estacionamento do Hospital Delphina Rinaldi Abdel Aziz, em Manaus (AM), unidade de saúde destinatária de duas usinas de oxigênio requisitadas à empresa Separ.Ar, cuja montagem seria concluída em 20/1/2021 (peça 268, p. 455-456).



Montagem do Hospital de Campanha Delphina Rinaldi Abdel Aziz por militares do Exército Brasileiro.

Fonte: Comunicação Social do Comando Militar da Amazônia.

604. Assim, verifica-se não só que as Forças Armadas estavam mobilizadas para atender a situação emergencial em Manaus, mas que a FAB, especificamente, destinara para essa missão todas as aeronaves disponíveis, inclusive as de modelo KC-390, as mais modernas, mais velozes e de maior capacidade de transporte de carga, e não apenas aeronaves C-105 e C-130 Hércules.

605. Na tentativa de, afinal, comprovar que houve a contratação do fretamento de uma aeronave da empresa aérea Azul, a Voetur/VTCLLOG ora juntou aos autos o que denominou de “atestado de realização do fretamento pela companhia aérea que realizou os fretamentos contestados” (peça 252, p. 44), que se encontraria à peça 258.

606. Trata-se, porém, de documento apócrifo, de autoria atribuída a “Valquíria Gitirana – Executiva de Vendas / Diretoria de Cargas”, nele constando as logomarcas “Azul” e “Azulcarga Express”. O fato de não conter assinatura, por si só, já permitiria questionar sua autenticidade, pois, cabe repetir, não consiste prática aceitável em procedimentos de fiscalização acatar o que quer que esteja registrado em documentos apócrifos.

607. Ademais, a declaração apócrifa apresentada “para os devidos fins” reveste-se de características canhestras, pois, informa que o voo 9901 teria ocorrido em 17/1/2021, tendo origem no Aeroporto do Galeão (GIG) e destino no Aeroporto de Manaus (MAO).

608. No entanto, somente há registro de voo 9901 da Azul no dia 16/1/2021, tendo como origem o Aeroporto de Manaus (MAO-SBEG) e destino o Aeroporto de Campinas (VCP-SBKP), aeronave Airbus A339, nada havendo sido encontrado que confirme ter havido um voo 9901 da Azul no dia 17/1/2021, com origem no Aeroporto do Galeão (GIG-SBGL) e com destino a Manaus, conforme consulta de voos passados – [VRA](#) (peça 269, p. 9-10).

609. O VRA – Voo Regular Ativo é uma base de dados de acesso público, disponibilizada pela ANAC, composta por informações de voos de empresas de transporte aéreo regular que apresenta alterações de voos (atrasos, antecipações e cancelamentos), e horários em que os voos ocorreram.

610. **Em realidade, não há na ANAC registro de nenhum voo Azul partindo do Aeroporto do Galeão (GIG-SBGL), no dia 17/1/2021, com destino ao Aeroporto de Manaus (MAO-SBEG) (peça 269, p. 11).**

611. Em benefício do responsável e da parte, conquanto a declaração apócrifa indique o voo **9901**, os Auditores efetuaram nova busca no aplicativo da ANAC, desta feita inserindo como critério de busca o voo **9902** que, presumiu-se, corresponderia a trecho de sentido inverso ao do voo 9901, isto é, tendo como origem o Aeroporto de Campinas (VCP-SBKP) e destino o Aeroporto de Manaus (MAO-SBEG).

612. Dessa forma, foi então localizado o voo 9902 da Azul, aeronave Boeing 737-400 (B7340) com partida de VCP-SBKP prevista para 11:00 horas e chegada em MAO-SBEG prevista para 15 horas do dia 17/1/2021. No entanto, tal voo figura como “CANCELADO” e, portanto, a aeronave não saiu do solo (peça 269, p. 13).

613. **Logo, confirma-se não haver na ANAC qualquer registro de voo que possa corresponder ao que a Voetur/VTCLLOG alega haver sido utilizado, em 17/1/2021, para efetuar o transporte de uma usina de oxigênio em uma aeronave fretada da companhia aérea Azul.**

614. Por fim, causa estranheza que empresa do porte da companhia aérea Azul possa sequer admitir a emissão por qualquer pessoa, ainda que integrante de seu quadro de empregados, de declarações nesse teor, especialmente por não haver qualquer confirmação de que tal pessoa detenha atribuições e competência para emitir declaração em nome da direção da empresa.

615. Em face do exposto, em vista da ausência de documento fiscal ou equivalente que comprove a contratação do fretamento junto à empresa aérea Azul e o respectivo conhecimento de carga,

conclui-se pela inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização da operação de transporte objeto da Nota Fiscal 29600 no valor de R\$ 571.000,00 apresentada em cobrança ao Ministério da Saúde pela Voetur/VTCLLOG, razão pela qual não caberia qualquer pagamento à empresa, indicando, em tese, o possível cometimento de fraude documental que resultou na execução de despesas sem cobertura contratual e sem a correspondente comprovação de que tenha havido a prestação de serviço, tornando injustamente mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, atraindo, em tese, a incidência do disposto no art. 96, inciso V, da [Lei 8.666/1993](#), transposto para o art. 337-L, inciso V, do [Decreto-Lei 2.848/1940](#), constatação que reforça a necessidade de propor o envio de notícia dos fatos apurados nesta Representação ao Ministério Público Federal.

616. Conquanto o Ministério da Saúde tenha efetuado posteriormente glosa no valor de R\$ 420.842,97, remanesce o valor de **R\$ 150.157,03** (R\$ 420.842,97 - R\$ 571.000,00) pago indevidamente à empresa – Processo SEI 25000.029597/2021-38 / Ordem Bancária 2021OB800710, emitida em 5/3/2021, o que fundamenta o encaminhamento de **proposta de autuação de Tomada de Contas Especial**, de modo a promover a citação em débito, solidariamente, do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08).

617. Conclui-se que a conduta do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), ao autorizar a Voetur/VTCLLOG efetuar fretamento de aeronave para transporte de uma usina de oxigênio, sem haver comprovada necessidade e sem qualquer evidência de que seria essa a única alternativa disponível, havendo resultado na execução de despesas sem cobertura contratual e sem a correspondente comprovação de que tenha havido a prestação de serviço, tornando injustamente mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, atraindo, em tese, a incidência do disposto no art. 96, inciso V, da [Lei 8.666/1993](#), transposto para o art. 337-L, inciso V, do [Decreto-Lei 2.848/1940](#), deva ser considerada fator agravante da apenação proposta no parágrafo 378 desta instrução.

**Item d.3:** suposto fretamento de aeronave para transporte de vacinas contra a Covid-19, objeto da cobrança efetuada pelos Ofícios Fat. 1, 2, 3 e 4, todos datados de 16/2/2021, e respectivas Notas Fiscais 000.029.638, no valor de R\$ 4.009.541,25, 000.029.641, no valor de R\$ 1.957.525,88, 000.029.639, no valor de R\$ 213.527,40, e 29599, no valor de R\$ 496.964,43, cujo pagamento foi parcialmente glosado pelo Ministério da Saúde em vista de não haver previsão no Contrato 59/2018 para execução desse tipo de despesa, que teria sido autorizada em caráter informal pelo então diretor do Departamento de Logística em Saúde, não havendo a Voetur/VTCLLOG apresentado comprovação de haver ocorrido, de fato, o referido fretamento de aeronaves, além da possibilidade de haver sobreposição de cobrança pela contratada de voos que teriam sido realizados pela Força Aérea Brasileira e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Governo Federal, indicando a possibilidade de haver prática de superfaturamento e, em tese, o possível cometimento de fraude documental, tornando, injustamente, mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, constituindo conjunto de indícios do cometimento de fraude à licitação.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 250, inciso V, e art. 271 do Regimento Interno/TCU. Art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU, dentre outros: Acórdãos TCU: 816/2022-Plenário (relator Ministro Benjamim Zymler), 2.053/2015-Plenário (relator Ministro Benjamim Zymler), 43/2015-Plenário (Ministro Raimundo Carreiro), 2.054/2014-Plenário (Ministro Benjamim Zymler), 2.590/2012-Plenário (Ministro Aroldo Cedraz), 1.227/2012-Plenário (Ministro Valmir Campelo), 2.758/2010-Plenário (Ministro José Múcio), 2.630/2011-Plenário (Ministro Augusto Sherman), 2.152/2010-Plenário (Ministro Marcos Bemquerer), 7.054/2010-2ª Câmara (Ministro Augusto Sherman), 1.210/2009-Plenário (Ministro José Jorge), 3.728/2009-1ª Câmara (Ministro Marcos Bemquerer), 5.362/2009-1ª Câmara (Ministro Walton Alencar) e 140/2008- Plenário (Ministro Ubiratan Aguiar).

Manifestação da VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) sobre os indícios de irregularidades (peça 252).

618. Afirma que “a VTCLLOG foi surpreendida com a decisão do MS de glosar valores supostamente pagos a maior à empresa pelos fretamentos”, comunicada em 14/4/2021, sendo a

*glosa no valor de R\$ 2.990.094,54, ainda que o MS tenha reconhecido “o êxito na operação logística do transporte de vacinas” (p. 39, grifos no original).*

619. Enumera contestações realizadas às glosas ao longo de 2021, às quais afirma haver anexado “todos os documentos necessários a comprovar que os serviços foram realizados, que houve autorização da autoridade competente e que o valor cobrado do MS era adequado, dada a situação absolutamente emergencial” (p. 39).

620. Assinala que “Mesmo assim, o MS não reconsiderou sua decisão, o que pode ter dado a equivocada impressão à SELOG de que teria ocorrido alguma irregularidade no fretamento dos aviões para a entrega emergencial e urgente de vacinas (peça 236, item ‘d.3’)” – (p. 40).

621. Aduz às alegações já apresentadas em relação “às usinas de oxigênio”, já descritas no item anterior desta instrução, que, em relação ao transporte de vacinas, especificamente, apresenta anexados os seguintes documentos: (i) comprovantes de entrega da primeira etapa de fretamento das vacinas – Doc. 07 –; (ii) comprovantes de entrega da segunda etapa de fretamento das vacinas – Doc. 08 – ; (iii) comprovantes de entrega das vacinas para o Maranhão – Doc. 09 – ; (iv) comprovante de entrega das vacinas no Haiti – Doc. 10 –; e (v) atestado de realização do fretamento pela companhia aérea que realizou os fretamentos contestados (Azul) – Docs. 11.1 e 11.2 (p. 44).

622. Assinala, em nota de rodapé, que “posteriormente, houve o reconhecimento de dívida e o pagamento (em 25.07.2022) dos valores considerados devidos pelo MS pelos fretamentos realizados pela VTCLOG no tocante às vacinas (Doc. 12)” – (p. 44, grifou-se).

623. Considera que a “glosa envolveu discussão quanto aos valores pagos, não quanto à sua eventual não realização” (idem) e que “a **desconfiança da SELOG** quanto à efetiva prestação dos fretamentos pela VTCLOG **é infundada** e atenta contra a moralidade da empresa” (p. 45, grifos no original).

#### **Análise:**

624. A respeito do ponto, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) apresentou razões de justificativa, transcritas, em síntese, nos parágrafos 556 a 572. Em face da correlação evidente e a continência entre os fatos suscitados no ponto e considerando a necessidade de concisão textual, as razões de justificativas apresentadas pelo responsável serão analisadas conjuntamente com a manifestação da empresa Voetur/VTCLOG.

625. Os pagamentos questionados, que foram objeto de posteriores glosas pelo Ministério da Saúde encontram-se descritos na tabela a seguir, conforme dados extraídos dos processos SEI 25000.030950/2021-22, 25000.056887/2021-54, 25000.057698/2021-07, 25000.180982/2021-78, 25000.074310/2021-24, 25000.096192/2021-13 e das peças 158-160 e 161 desta Representação:

| <b>Nota Fiscal</b> | <b>Data de emissão da NF</b> | <b>Valor pago (R\$)</b> | <b>Data do pagamento</b> | <b>Ordem Bancária</b> | <b>Valor glosado/a ser glosado (R\$)</b> | <b>Data da glosa</b> |
|--------------------|------------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------|------------------------------------------|----------------------|
| 029.638            | 16/2/2021                    | 4.009.541,25            | 11/3/2021                | 2021OB800773          | 2.990.094,54                             | 15/4/2021            |
| 029.641            |                              | 1.957.525,88            |                          |                       | 1.713.991,69                             | 16/4/2021            |
| 029.639            |                              | 213.527,40              |                          |                       | 66.891,63                                |                      |
| 029.599            | 15/2/2021                    | 496.964,43              |                          |                       | 23.875,96                                |                      |
| <b>TOTAL</b>       |                              | <b>6.677.558,96</b>     |                          |                       | <b>4.794.853,82</b>                      |                      |

626. A glosa relativa à Nota Fiscal 029.639, no valor de R\$ 66.891,63, foi proposta pela CGLOG em 18/5/2021, e diz respeito à cobrança considerada indevida de “taxa de redespacho” e “taxa de emergência”, valores já pagos pelo Ministério da Saúde, porém, não veio a ser efetivada em razão de o atual DLOG haver concedido “efeito suspensivo” às alegações da contratada.

627. Após reiteradas análises das manifestações feitas pela contratada, a respeito das quais a equipe de fiscalização e a CGLOG manifestaram-se pela manutenção da proposta de glosar o valor de R\$ 66.891,63, o processo SEI 25000.074310/2021-24 foi remetido pelo DLOG, em 15/6/2022, ao gabinete do Secretário-Executivo, onde se encontra, desde então, aguardando “manifestação quanto às razões do pedido de reconsideração, tendo em vista a manutenção da decisão no âmbito deste Departamento” (peça 269, p. 14-24).

628. A glosa relativa à Nota Fiscal 029.599, no valor de R\$ 23.875,96, foi proposta pelos fiscais do Contrato 59/2018, em 24/6/2021, sendo também relativas à cobrança considerada indevida de “taxa de redespacho” e “taxa de emergência”, valores já pagos pelo Ministério da Saúde. A glosa não chegou a ser efetivada e a proposição teve desfecho semelhante ao caso anterior, encontrando-se, desde 24/6/2022, aguardando manifestação decisória do Secretário-Executivo do Ministério da Saúde (peça 269, p. 25-35).

629. A equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 já havia constatado, anteriormente, que a Voetur/VTCLLOG cobrara e havia sido paga indevidamente pelo lançamento de “taxa de urgência/emergência” em outros **4.759 pedidos**, o que resultou em glosa no valor de **R\$ 5.352.606,00** – processo SEI 25000.057570/2021-35 (peça 269, p. 36-38).

630. Nos termos estabelecidos na contratação, a cobrança da “taxa de urgência/emergência” somente é devida nos casos em que o caráter de urgência do pedido tenha sido expressamente indicado pelo Ministério da Saúde, o que não ocorreu para esses 4.759 pedidos.

631. A contratada, porém, manteve a prática de inserir cobranças indevidas nas Notas Fiscais/Faturas apresentadas para pagamento. Em 1º/6/2021, o montante glosado pelo Ministério da Saúde, apenas relativo à cobrança indevida de “taxa de redespacho”, já atingia **R\$ 10.966.293,00** (peça 268, p. 39-189).

632. Nos termos estabelecidos na contratação, a cobrança da “taxa de redespacho” somente é devida nos casos em que a coleta e/ou entrega seja realizada no interior, ou seja, excetuadas as capitais e suas respectivas regiões metropolitanas. A taxa de redespacho será composta por um valor por quilo e será paga por conhecimento de transporte emitido, que poderá ser formado por diversos pedidos com a mesma origem e destino.

633. Em relação ao fretamento de aeronaves, propriamente dito, as glosas efetuadas eram no montante de **R\$ 4.704.086,23** (R\$ 2.990.094,54 + R\$ 1.713.991,69).

634. Em 13/5/2021, a CGLOG/DLOG, em ofício aprovado pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), comunicou à Voetur/VTCLLOG que estavam mantidas as glosas nos valores de R\$ 420.842,97 (alegado transporte de uma usina de oxigênio em voo fretado) e R\$ 2.990.094,54 (alegado transporte de vacinas COVID-19 em voos fretados), porém, solicitou que **“todos os pedidos que se configurem exceção ao que está descrito no Termo de Referência sejam faturados à parte, sendo devidamente justificados, com envio de memória de cálculo”**, documentação que seria submetida “à análise da autoridade superior”, no caso, até então, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) - (peça 269, p. 190-194, grifos no original).

635. A autorização para fretamento de aeronave em caráter excepcional, conquanto não admitida expressamente no Edital / TR, poderia ser justificada em razão da necessidade de dar início imediato à vacinação em face da gravidade da pandemia de COVID-19, pelo que se afasta, no ponto, a cogitação de haver fraude à licitação, em sentido estrito.

636. Porém, o pagamento decorrente de reconhecimento de dívida tem como pressuposto óbvio a comprovação da efetiva realização do serviço, especialmente quando considerada a possibilidade de ter havido sobreposição de cobrança pela contratada de voos que teriam sido realizados pela Força Aérea Brasileira e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Governo Federal.

637. As Notas Fiscais 029.638, 029.641 e 029.639 não discriminam os serviços de fretamento de aeronaves e os valores correspondentes, limitando-se a indicar no campo “Dados adicionais/Informações complementares” a expressão “FRETAMENTO DE AERONAVE”. A Nota Fiscal 029.599 nada indica e nem mesmo contém a expressão “FRETAMENTO DE AERONAVE” (à página 3 das peças 158 a 160 e à página 4 da peça 161).

638. Portanto, foi preciso buscar de que forma o Ministério da Saúde teria apurado o valor a ser glosado, que corresponderia a despesas não comprovadas com o fretamento de aeronaves.

639. Os serviços de transporte no Contrato 59/2018 são remunerados pelo valor estabelecido na planilha de preços apresentada pela contratada, sendo composto pelo valor do frete em si, considerando o modal utilizado, e por outras taxas que podem ou não serem acrescidas ao serviço.

640. A título de exemplo, verifica-se que o transporte de uma carga pelo modal aéreo com origem em São Paulo (SP) e destino em Salvador (BA), de acordo com a planilha de preços da Voetur/VTCLLOG (SEI 2905266), seria tarifado, em janeiro de 2021, quando ainda não havia sido aplicado qualquer reajuste ao Contrato 59/2018, da seguinte maneira:

| Origem: São Paulo - SP |             | Tarifário         |                    |                     |                      |                       |                   |
|------------------------|-------------|-------------------|--------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|-------------------|
| DESTINO                | TAXA MÍNIMA | KG 0,001 A 25,500 | KG 25,501 A 50,500 | KG 50,501 A 300,500 | KG 300,501 A 500,500 | KG 500,501 A 1000,500 | ACIMA DE 1000,500 |
| BA                     | 91,02       | 14,54             | 12,70              | 11,13               | 9,77                 | 8,63                  | 8,21              |

641. A base de cálculo dos fretes é obtida por meio do peso real ou peso cubado da carga, considerando o que for maior, o qual é chamado de peso taxado.

642. Além do frete em si, podem vir a incidir sobre o preço as seguintes taxas de serviço para o trecho considerado:

| <i>Origem: São Paulo - SP</i> | <i>Tarifário</i>     |                       |                          |                       |                          |
|-------------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
| <i>DESTINO</i>                | <i>Coleta por Kg</i> | <i>Entrega por Kg</i> | <i>Redespacho por kg</i> | <i>Fluvial por Kg</i> | <i>Emergência por Kg</i> |
| <i>BA</i>                     | <i>2,30</i>          | <i>2,30</i>           | <i>2,00</i>              | <i>0,01</i>           | <i>2,00</i>              |

643. Resta evidente, portanto, que o peso da carga é fator determinante para o cálculo do valor a ser pago. No entanto, constatou-se que, desde o início da execução do Contrato 59/2018, o Ministério da Saúde não realiza qualquer verificação da cubagem da carga e do peso a ser transportado. Assim, os valores que são considerados para pagamento são aqueles declarados pela contratada.

644. Após haver realizado, em 11/3/2021, o pagamento das Notas Fiscais 029.638, 029.641, 029.639 e 029.599, estando já em vias de instalação a CPI da Pandemia, a equipe de fiscalização do Contrato 59/2018 realizou uma nova conferência dos valores apresentados para pagamento.

645. Cabe esclarecer que essa verificação tinha por base, unicamente, as planilhas em formato EXCEL elaboradas e preenchidas pela contratada, ou seja, eram informações e valores de caráter

*meramente declaratório, uma vez que os fiscais do Ministério da Saúde não tinham condições concretas de verificar a veracidade das informações inseridas nas planilhas, limitando-se a conferir o preenchimento das células da planilha e se os lançamentos estavam de acordo com os valores estabelecidos no contrato.*

*646. Além de não efetuar qualquer verificação do peso da carga a ser transportada, fator determinante para aferição do valor a ser pago, verificou-se no TC 037.065/2019-0 – ACOM que, apesar de haver sido exigido pelo subitem 7.14.12.4.11. e seguintes do TR que a contratada dispusesse de Sistema de Gerenciamento de Transporte (Transportation Management System – TMS), ao qual deveria conceder pleno acesso ao Ministério da Saúde para fins de acompanhamento e controle das operações de transporte, tal obrigação não foi atendida pela Voetur/VTCLLOG, também evidenciando o caráter meramente declaratório dos valores apresentados em cobrança pela contratada desde o início da execução do Contrato 59/2018.*

*647. Por oportuno, efetua-se a seguinte transcrição de excerto da instrução lançada à peça 151 do TC 037.065/2019-0 – ACOM (grifou-se):*

*24. No TC 001.805/2022-3, que trata de representação destinada a verificar, por amostragem, os quantitativos de Insumos Críticos de Saúde (ICS) transportados no Contrato 59/2018 e de que forma foram aferidos e pagos, foram identificadas possíveis irregularidades no faturamento dos serviços de transporte.*

*84. A amostra analisada permitiu identificar falhas na execução do Contrato 59/2018, notadamente quanto aos seguintes aspectos:*

*a) processos de pagamento instruídos sem a documentação exigida no Termo de Referência do PE 42/2017;*

*b) faturamento de serviços de transporte terrestre exclusivamente por carga fracionada (LTL), forma mais onerosa, contrariando diretriz estabelecida no Termo de Referência que privilegia o transporte por veículo fechado (FTL);*

*c) opção pelo modal aéreo em transporte de grandes volumes/pesos e para o qual não havia indicação de urgência, caracterizando afronta ao princípio da economicidade;*

*d) pagamentos de transportes supostamente realizados pelo modal aéreo, cujas entregas foram realizadas em prazo muito superior ao contratualmente previsto, sem a apresentação de documentos da companhia aérea que comprovassem a realização do transporte;*

*e) cobranças indevidas de taxas de emergência;*

*f) cobranças indevidas de taxas de redespacho; e*

*g) gestão deficiente dos contratos de transporte de ICS.*

*25. Na instrução constante da peça 95, observou-se que o faturamento dos serviços era realizado a partir de planilhas quinzenais, em formato Excel, elaboradas pela contratada e posteriormente validadas pelo MS, sem indícios de que tais análises tenham sido suportadas por softwares de gestão, percepção que se reforçou na análise realizada no TC 001.805/2022-3, acima referida.*

*26. Conforme informações prestadas pelo DLOG, embora o saldo dos serviços de transporte do Contrato 59/2018 tenha se esgotado no início deste ano, esse serviço continua sendo prestado pela VTCLLOG, que será remunerada mediante processos de reconhecimento de dívida. Ainda, segundo informações prestadas pelo órgão, está em andamento procedimento voltado à contratação emergencial de empresa, por dispensa de licitação.*

**27. O cenário identificado reforça o entendimento de que não havia o devido acompanhamento da execução do ajuste por parte do MS, falha que possivelmente está atrelada, mas não de forma exclusiva, à indisponibilidade do software TMS.**

648. De modo a identificar que valor estava sendo cobrado a título de “FRETAMENTO DE AERONAVE”, que não fora devidamente discriminado nas Notas Fiscais apresentadas pela Voetur/VTCLLOG, os fiscais apenas efetuaram o cálculo do frete aéreo, acrescido das taxas de serviço informadas, para os trechos em que a contratada não havia preenchido os campos da coluna “Frete Nacional”. O valor assim obtido foi deduzido do valor total das Notas Fiscais apresentadas em cobrança, com o que se chegou ao valor a ser glosado.

649. No entanto, tal verificação, no que se refere ao “FRETAMENTO DE AERONAVES”, aparentemente, não abrangeu as Notas Fiscais 029.639 e 029.599 que, conquanto as respectivas planilhas em formato EXCEL também apresentem na coluna “Frete Nacional” valores zerados para a maior parte dos trechos, não foram objeto de glosas pelo Ministério da Saúde.

650. Para fins de comprovação dos voos supostamente fretados pela Voetur/VTCLLOG, a empresa reapresentou a mesma documentação que havia apresentado originalmente ao Ministério da Saúde: : “(i) comprovantes de entrega da primeira etapa de fretamento das vacinas – Doc. 07 – ; (ii) comprovantes de entrega da segunda etapa de fretamento das vacinas – Doc. 08” (peça 252, p. 44), considerando a Voetur/VTCLLOG que tais operações sejam “incontestes”.

651. Porém, mais uma vez a Voetur/VTCLLOG, supostamente o embarcador das cargas de vacinas, não foi capaz de apresentar cópias do CT-e – Conhecimento de Transporte Eletrônico, do Documento Auxiliar do Conhecimento do Transporte Eletrônico (DACTE) e da Nota Fiscal que teria sido emitida pela empresa aérea com o descritivo do serviço do alegado fretamento prestado, o valor por ele cobrado e o destaque do tributo incidente, bem assim o Manifesto de Carga, documento operacional, emitido pelo operador aéreo, que resume de forma detalhada todos os conhecimentos aéreos para um voo específico em uma determinada aeronave.

652. As quatro Notas Fiscais ora em questão, 029.638 (duas substituições), 029.641 (duas substituições), 029.639 (três substituições) e 029.599 (peça 269, p. 195-355), têm as mesmas características da Nota Fiscal 029.600, relativa ao alegado transporte de uma usina de oxigênio, isto é, em todas elas constando no campo “Frete por conta” a seguinte informação: “9 – Sem frete”; no campo “Natureza da Operação” a seguinte informação: “**5933 – Prestação de serviço tributado pelo ISSQN**”; além de também informar no campo “Dados Adicionais”: “ISS retido será recolhido para o Município de : BRASÍLIA”; ou seja, todas essas Notas Fiscais não correspondem à realização de operações de transporte interestadual sob qualquer modal, seja aéreo, rodoviário ou qualquer outro.

653. Por oportuno, efetua-se a transcrição do seguinte excerto da instrução lançada à peça 172, páginas 47-50, desta Representação (grifou-se):

227. Em 17/1/2021, o Ministério da Saúde divulgou que a distribuição de aproximadamente seis milhões de doses das vacinas Coronavac aos entes federados (Estados e Distrito Federal) teria início no dia 18/1/2021, de modo que a vacinação pudesse começar às 10:00 horas do dia 20/1/2021 (peça 157, p. 5).

228. Assim, o transporte das vacinas Coronavac, adquiridas do Instituto Butantan, teria início no dia 18/1/2021 e deveria estar concluída de modo a permitir o início da vacinação às 10:00 horas do dia 20/1/2021.

229. A matéria publicada pelo Ministério da Saúde registra que (peça 157, p. 5, grifou-se):

“Nesta segunda-feira, às 7h, a distribuição das vacinas irá para todos os estados brasileiros, para que cada governo possa dar início ao plano de vacinação. O

*DLOG vai fracionar, agora, as quantidades corretas para cada estado. A Força Aérea Brasileira vai fazer a entrega nos pontos focais. A partir daí, os estados fazem a distribuição local”, explicou o ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, em coletiva de imprensa na tarde deste domingo (17), no Rio de Janeiro.*

(...)

*O Ministério da Saúde terá o apoio da Associação Brasileira de Empresas Aéreas por meio das companhias aéreas Azul, Gol, Latam e Voepass, para transporte gratuito da vacina Covid-19 às unidades federadas do país que necessitam do transporte aéreo para a chegada das doses. Vale reforçar que o Governo Federal transportará as vacinas aos estados, que farão a distribuição aos municípios junto com o Ministério da Defesa.*

230. Cabe assinalar que, em 17/12/2020, o Ministério da Saúde e a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR) divulgaram haver firmado “parceria para o transporte de vacinas e insumos a custo zero para o governo brasileiro” (peça 157, p. 6-7).

231. Na manhã do dia 18/1/2021, o Ministério da Saúde divulgou o início da campanha de vacinação contra a Covid-19, sendo previsto o envio por aviões da FAB [de] 44 toneladas de carga de vacinas Coronavac a serem entregues para o Distrito Federal e as capitais de dez Estados: Acre, Amapá, Amazonas, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. A matéria registra que o Ministério da Saúde, além do suporte do Ministério da Defesa, contava com o apoio da companhia aérea Azul e da ABEAR por meio das companhias aéreas GOL, Latam e Voepass para o transporte aéreo das doses de vacinas (peça 157, p. 8-27).

232. No dia 19/1/2021, o Ministério da Defesa e o Ministério da Saúde divulgaram haver sido concluída, um dia antes do prazo previsto, a distribuição das vacinas Coronavac, havendo o Ministério da Defesa registrado o transporte de 44 toneladas de carga (peça 157, p. 29-35).

233. O Ministério da Saúde também divulgou, em matéria publicada no dia 19/1/2021, que “parte significativa dos imunizantes do Instituto Butantan partiram de Guarulhos (SP), na segunda-feira (18/01), com destino a Curitiba (PR) e Rio de Janeiro (RJ)” fora transportada pela empresa aérea GOL “a custo zero para o Governo Federal” (peça 157, p. 28, grifou-se).

234. Em localidades de difícil acesso, de modo a garantir a vacinação em aldeias indígenas, caso de Tabatinga (AM), o transporte das vacinas foi integralmente realizado pelas Forças Armadas (peça 157, p. 25-27, p. 29-33 e p. 35-47).

235. No mês seguinte, a Voetur/VTCLLOG encaminhou ao Ministério da Saúde os Ofícios Fat. 1, 2, 3 e 4, todos datados de 16/2/2021, efetuando a cobrança pelo transporte das vacinas Coronavac e AstraZeneca pelo modal aéreo (peças 158, 159, 160 e 161, respectivamente).

236. O Ofício Fat. 1/2021 encaminha a Nota Fiscal 000.029.638, no valor de R\$ 4.009.541,25, referente ao transporte de vacinas Coronavac entregues nos dias 18 e 19/1/2021, em que a Voetur/VTCLLOG teria entregado 4.510.968 doses de vacinas com peso declarado que totalizou 64.602 quilos (peça 158). Porém, a cobrança inclui despesa com o “fretamento de aeronaves”, sem que haja qualquer documento que comprove quais voos teriam sido realizados, a identificação das aeronaves fretadas, quais os trechos percorridos e as datas e horários de partida e chegada.

237. O Ministério da Defesa divulgou, no dia 19/1/2021, que a FAB havia transportado 44 toneladas de vacinas Coronavac para onze capitais brasileiras e também para o Município de Tabatinga (AM), neste caso específico para iniciar a vacinação nas aldeias indígenas (peça

157, p. 29-30. Ver, ainda, peça 157, p. 9, 11, 12 e 17).

238. Ao se examinar a documentação anexada à Nota Fiscal 000.029.638 (peça 158), constata-se que o somatório do peso transportado da carga/cubagem em kg declarado pela Voetur/VTCLLOG corresponde a 64.602 kg, ou o equivalente a algo próximo a 64,6 toneladas que corresponderiam ao transporte declarado de 4.510.968 doses de vacina Coronavac.

239. Cabe assinalar que **o acondicionamento e a cubagem da carga de vacinas são feitos pela Voetur/VTCLLOG, ainda que o transporte aéreo venha ser realizado por diferentes empresas aéreas ou pela FAB.**

654. Entretanto, cabe observar que a “2.7 - Manipulação de item para atendimento” e a “2.8 – Expedição de Notas de Saída” são itens de serviços específicos de Armazenagem e não de Transporte, sobre os quais a Voetur/VTCLLOG é remunerada contratualmente.

655. Logo, não caberia qualquer remuneração à contratada pelo transporte aéreo de carga realizado em aeronaves da FAB ou de empresas aéreas ofertados a custo zero para o Governo Federal.

656. Prossegue a transcrição do excerto da instrução lançada à peça 172, páginas 47-50, desta Representação (grifou-se):

240. Considerando que **a disponibilidade de doses a serem distribuídas aos Estados era de 5.994.560 doses**, conforme informado pelo Ministério da Saúde (Nota Informativa 13/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS, de 5/2/2021 – peça 157, p. 463-466), **as demais 1.483.592 doses (5.994.560 – 4.510.968) teriam sido transportadas pela FAB.** No entanto, a FAB registrou o transporte de 44 toneladas em vacinas, o que evidencia uma desproporcional discrepância entre os quantitativos e tonelagem divulgados pelas duas fontes.

241. A distribuição de mais doses da vacina Coronavac pelo Ministério da Saúde teria continuidade nos dias 23 a 25/1/2021, quando teriam sido distribuídas 906.600 doses, e de 6 a 8/2/2021, quando teriam sido distribuídas 2.905.600 doses.

242. A Voetur/VTCLLOG anexou ao Ofício Fat. 3 a Nota Fiscal 000.029.639, no valor de R\$ 213.527,40, e documentação em que registra haver transportado, entre os dias 23 a 25/1/2021, 699.940 doses para todos os 26 Estados e o Distrito Federal (peça 160). **Conquanto o Ministério da Saúde tenha posteriormente divulgado que haviam sido distribuídas 906.600 doses** (Nota Informativa 13/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS, de 5/2/2021 - SEI 0018956077 / Processo 25000.009758/2021-77 – peça 157, p. 463-466), **não há informações a respeito de como teriam sido distribuídas as demais 206.660 doses** (906.600 – 699.940), pois o Ministério da Saúde informou, **em 25/1/2021**, que havia distribuído apenas 699.940 doses, havendo assinalado, porém, que **“A distribuição das doses até os estados foi feita com parceria entre Ministério da Saúde, Latam Linhas Aéreas, e a Força Aérea Brasileira (FAB)”** - (peça 157, p. 53, grifou-se).

243. A Voetur/VTCLLOG alegou que, “o Diretor de Logística do Ministério da Saúde, Sr. Roberto Ferreira Dias, que se encontrava na sede da empresa Contratada no fatídico dia 18.01.2021”, ocasião em que teria cancelado “a contratação da Companhia aérea Azul para distribuição das vacinas aos estados” (peça 38, p. 38), aduzindo que, em relação à “2ª Pauta da vacina contra a COVID19, realizada no dia 23.01.2021, cumpre informar que a expedição das referidas vacinas se deu na cidade do Rio de Janeiro. Naquela ocasião também não havia malha aérea capaz de atender a demanda na devida urgência” (peça 38, p. 38), fretamento que também fora aprovado pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98).

244. No entanto, reitera-se que na mesma publicação o Ministério da Saúde assinala que **“A distribuição das doses até os estados foi feita com parceria entre Ministério da Saúde, Latam**

***Linhas Aéreas, e a Força Aérea Brasileira (FAB)”, o que mais uma vez evidencia haver discrepância nos números e valores apresentados para cobrança pela Voetur/VTCLLOG.***

*245. Em relação à distribuição ocorrida no período de 6 a 8/2/2021, a Voetur/VTCLLOG anexou ao Ofício Fat. 4 a Nota Fiscal 29599, no valor de R\$ 496.964,43 e documentação em que registra haver transportado 2.247.000 doses da vacina Coronavac para dezesseis localidades (peça 161), conquanto houvesse previsão de serem distribuídas **2.905.600 doses com a participação do Ministério da Defesa** (peça 157, p. 55 e p. 58).*

*246. No dia 22/1/2021 chegou ao Brasil um lote de dois milhões de doses da vacina da AstraZeneca/Oxford, produzidas pelo laboratório indiano Serum (peça 157, p. 48).*

*247. No dia seguinte, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) liberou ao Ministério da Saúde “dois caminhões com os dois milhões de doses da vacina” para que fosse iniciada a distribuição aos Estados, havendo noticiado que “Neste momento, o ministro está indo para Manaus, levando 5% dessas dois milhões de doses, de modo a atender a população idosa de mais de 70 anos” (peça 157, p. 49).*

*248. O Ofício Fat. 2/2021 encaminha a Nota Fiscal 000.029.641, no valor de R\$ 1.957.525,88, referente ao transporte declarado de 1.999.960 doses da vacina AstraZeneca que teriam sido entregues aos destinatários entre os dias 23 a 24/1/2021 (peça 157, p. 122-199). Em sendo assim, a Voetur/VTCLLOG teria entregado sozinha todo o primeiro lote de vacinas da AstraZeneca.*

*249. Ao efetuar posteriormente auditoria interna nos pagamentos realizados, o Ministério da Saúde cotejou os valores para transporte aéreo estabelecidos no Contrato 59/2018 e os valores bem superiores apresentados para cobrança pela Voetur/VTCLLOG, efetuando glosa da diferença que corresponderia à despesa com o fretamento de aeronaves, que não está prevista no Contrato 59/2018.*

***250. Todavia, o Ministério da Saúde constatou que as informações apresentadas a respeito das dimensões e volumetria dos insumos transportados não eram corroboradas pelos registros existentes no portal da contratada, havendo concluído que “os valores não corroboram uns com os outros, havendo clara discordância entre as informações” (peça 157, p. 2).***

*251. Ademais, conquanto tenha assinalado que a Voetur/VTCLLOG não informara que voos teriam sido realizados a custo zero pelas empresas aéreas, uma vez que havia o compromisso da Associação Brasileira de Empresas Aéreas realizar, ao menos em parte, o transporte gratuito da vacina Covid-19, por meio das companhias aéreas Azul, Gol, Latam e Voepass, o Ministério da Saúde não efetuou a verificação das cargas que foram transportadas por aviões militares.*

*252. Conforme assinalado nesta instrução, a Voetur/VTCLLOG teria apresentado para cobrança a realização de voos “em aeronaves fretadas” quando, em realidade, parte desses voos fora realizada pela FAB e por empresas aéreas a custo zero, o que indica a possibilidade de haver superfaturamento, em apuração pelo Ministério da Saúde (peça 171, p. 2).*

*657. Na tentativa de, afinal, comprovar que houve a contratação do fretamento de uma aeronave da empresa aérea Azul, a Voetur/VTCLLOG ora juntou aos autos o que denominou de “atestado de realização do fretamento pela companhia aérea que realizou os fretamentos contestados” (peça 252, p. 44), que se encontraria à peça 263.*

*658. Trata-se, porém, de mais um documento apócrifo, também de autoria atribuída a “Valquíria Gitirana – Executiva de Vendas / Diretoria de Cargas”, nele constando as logomarcas “Azul” e “Azulcarga Express”. O fato de não conter assinatura, por si só, já permitiria questionar sua*

autenticidade, pois, cabe repetir, não consiste prática aceitável em procedimentos de fiscalização acatar o que quer que esteja registrado em documentos apócrifos.

659. Ademais, a declaração apócrifa apresentada “para os devidos fins” reveste-se de características canhestras, pois, não identifica os voos e não registra as datas e horários de chegada e partida, além de registrar que todos os “fretamentos” teriam sido realizados no dia 24/1/2021. No entanto, o alegado transporte das cargas relativas à Nota Fiscal 029.638, no valor de R\$ 4.009.541,25, teria sido concluído entre os dias 18 e 19/1/2021 (peça 158, p. 2).

660. Logo, a possibilidade de se aceitar a veracidade da declaração apócrifa implica acreditar que primeiro a Voetur/VCTLOG teria efetuado o transporte e só depois teria contratado o fretamento das aeronaves, **hipótese que não se afigura minimamente razoável ou sequer verossímil**, pois, por óbvio, não haveria como realizar o transporte aéreo de cargas sem aeronaves.

661. Situação semelhante se verifica em relação ao alegado transporte das cargas relativas à Nota Fiscal 029.641, no valor de R\$ 1.957.525,88, em relação à qual as aeronaves teriam sido supostamente fretadas em 24/1/2021, mas já se registrariam entregas na véspera, dia 23/1/2021.

662. As Notas Fiscais 029.639, no valor de R\$ 213.527,40, e 029.599, no valor de R\$ 496.964,43, corresponderiam, respectivamente, ao transporte aéreo de cargas de vacinas alegadamente concluídos nos dias 25/1/2022 e 6 a 8/2/2021.

663. No entanto, como visto, não há qualquer comprovação do alegado fretamento de aeronaves para o transporte aéreo de vacinas e nem ao menos há certeza a respeito do valor que estaria sendo cobrado pela Voetur/VTCLOG a título de “fretamento de aeronaves”.

664. Em 25/10/2021, o fiscal do contrato Eric Matheus Bispo Pereira e a Coordenadora-Geral da CGLOG, Katiane Rodrigues Torres, encaminharam Despacho ao DLOG informando, em relação às glosas efetivadas sobre os valores atribuídos a “FRETAMENTO DE AERONAVES”, que (peça 269, p. 356-358, grifos no original):

...esta área **NÃO RECONSIDERA** a decisão tomada, uma vez que todo o direito ao contraditório e a ampla defesa foi dado à contratada, através dos processos SEI! 25000.056887/2021-54 e 25000.057698/2021-07, e a análise do mérito já foi decidido pela autoridade máxima do Departamento (Diretor do DLOG).

3. Não há como a Administração pagar com recursos do Contrato 59/2018 a prestação de serviços que não estavam previstos em tal ordenamento, e que não foram faturados de acordo com o pactuado na planilha de preços apresentada no processo licitatório, ou seja, não há argumentação técnica que seja capaz de justificar o ateste deste tipo de serviço.

665. Em 29/10/2021, o atual diretor do DLOG, o senhor Ridauto Lúcio Fernandes, proferiu despacho em que reproduz trecho do citado despacho da CGLOG, havendo assinalado que “o fiscal do Contrato 59/2018, se posiciona contrário ao pleito da empresa”, no entanto, o diretor considera que “Por se tratar de despesa sem cobertura contratual, o pleito é enquadrado como Reconhecimento de Dívida”, havendo, então, determinado a autuação de processo de reconhecimento de dívida para fins de pagamento (peça 269, p. 359-361).

666. Cabe lembrar, entretanto, que não havia qualquer comprovação de que a Voetur/VTCLOG havia realizado o “fretamento de aeronaves” e, na ocasião, a contratada nem mesmo poderia ter apresentado ao Ministério da Saúde a declaração apócrifa e sem qualquer serventia comprobatória que trouxe a estes autos, que é datada de 22/6/2022.

667. Em 11/11/2021, o fiscal do Contrato 59/2018, senhor Eric Matheus Bispo Pereira, encaminhou mensagem por correio eletrônico à Voetur/VTCLOG requerendo, para fins de cumprimento do citado despacho do DLOG, que a contratada encaminhasse “1 - Notas fiscais de prestação de serviço, emitidas pelas companhias aéreas utilizadas para fretamento dos voos” e “2

- Comprovantes de entregas devidamente assinados pelos destinatários” (peça 269, p. 362).

668. Tal requisição jamais foi atendida pela Voetur/VTCLLOG.

669. Ainda assim, em processo de “reconhecimento de dívidas” SEI 25000.180982/2021-78, o atual diretor do DLOG, o senhor Ridauto Lúcio Fernandes, decidiu pagar à Voetur/VTCLLOG, em 20/7/2022, o montante de R\$ 4.953.635,45 (peça 269, p. 363-367).

670. O fiscal do Contrato 59/2018, indicado pelo Ministério da Saúde como interlocutor junto ao TCU para fins de instrução deste processo (peça 44, p. 16), havia informado aos Auditores do TCU, em mensagens em 14/2/2022 e 11/3/2022, que os pagamentos já realizados ainda se encontravam em apuração, em procedimentos de auditoria interna (peça 269, p. 368-378).

671. Porém, o resultado dessa verificação não foi encaminhado ao TCU, havendo os Auditores do TCU sido informados, em 16/9/2022, que os procedimentos de auditoria interna haviam sido esquecidos, após a saída do referido fiscal do Ministério da Saúde.

672. O valor pago em “reconhecimento de dívida” corresponde ao somatório das parcelas reproduzidas na tabela abaixo:

|                                                                          | Valor faturado pela VTCLOG | Valor a ser considerado para pagamento | Critério utilizado            | Valor já pago à Empresa | Valor restante a ser pago |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Fretamento de aeronaves para transporte de imunizante - 1ª Etapa         | R\$ 4.009.541,26           | R\$ 3.639.239,44                       | Mediana dos preços de mercado | R\$ 1.019.446,71        | R\$ 2.619.792,73          |
| Fretamento de aeronaves para transporte de imunizante - 2ª Etapa         | R\$ 1.957.525,88           | R\$ 1.957.525,88                       | Preço proposto pela Empresa   | R\$ 243.534,19          | R\$ 1.713.991,69          |
| Fretamento aéreo para entrega de Kits de Testes Rápido de COVID-19       | R\$ 636.000,00             | R\$ 578.582,84                         | Mediana dos preços de mercado | -                       | R\$ 578.582,84            |
| Transporte internacional de Testes Covid-19 para o Haiti (voo comercial) | R\$ 44.991,12              | R\$ 41.268,19                          | Mediana dos preços de mercado | -                       | R\$ 41.268,19             |
| Total a ser pago                                                         | -                          | -                                      | -                             | -                       | R\$ 4.953.635,45          |

673. Todavia, cabe repisar, não há qualquer comprovação do alegado fretamento de aeronaves para o transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19 e nem ao menos há certeza a respeito do valor que estaria sendo cobrado pela Voetur/VTCLLOG a título de “fretamento de aeronaves”. Nem mesmo há comprovação de que o transporte aéreo tenha sido realizado pela Voetur/VTCLLOG e não pela FAB e por empresas aéreas comerciais a custo zero para o Ministério da Saúde.

674. Em várias manifestações neste processo e em ofícios encaminhados ao Ministério da Saúde, a Voetur/VTCLLOG alegou que as glosas seriam indevidas, por se tratar de “serviços atestados, prestados e pagos decorrente de determinação do então Ministro da Saúde e do Diretor do Departamento de Saúde, à época, para fretamento de voos para atendimento aos estados da Federação das primeiras doses da Vacina contra a Covid-19” (peça 257, p. 1, grifou-se).

675. Por sua vez, o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) afirma que a autorização por ele concedida para o fretamento de aeronaves foi “conduta diretamente determinada pelo Ministro da Saúde, à época o Sr. Eduardo Pazuello, que possuía autonomia

para a condução do MS”, havendo aduzido não haver, em seu entendimento, qualquer irregularidade no ato de (peça 97, p. 32-33, grifou-se):

(II) autorizar presencialmente, em 18 de janeiro de 2021, na sede da empresa prestadora de serviços, junto com o Ministro da Saúde Eduardo Pazuello, o fretamento de aeronaves para o transporte de vacinas contra a Covid-19 para os estados e, em outra data, 23 de janeiro de 2021, autorizar o fretamento diante da ausência de malha aérea comercial para atender a demanda **urgente** de distribuição de vacinas.

676. No entanto, nem a Voetur/VTCLLOG nem o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) apresentaram qualquer elemento de comprovação da afirmativa de que o fretamento das aeronaves fora determinado pelo então Ministro da Saúde, General Eduardo Pazuello.

677. Em 7/8/2022, o senhor Gilson Machado Neto, ex-ministro do Turismo e então candidato ao Senado Federal por Pernambuco, compartilhou na rede social Twitter um vídeo que acrescenta novos elementos de dúvida a respeito da veracidade das alegações de que teria havido fretamento de aeronaves para dar início à distribuição no Brasil de vacinas contra a COVID-19 e de que tais atos teriam sido determinados pelo então Ministro da Saúde.

678. O vídeo pode ser encontrado em [https://twitter.com/gilsonmachadont/status/1556281787395047424?s=20&t=7cIML\\_FaI73lAU0qA\\_WMjMA](https://twitter.com/gilsonmachadont/status/1556281787395047424?s=20&t=7cIML_FaI73lAU0qA_WMjMA), havendo sido também juntado aos autos deste processo como item não digitalizável. Os diálogos do referido vídeo encontram-se transcritos logo após a figura a seguir:

| da NF   | R\$          | Data                   |
|---------|--------------|------------------------|
| 029.638 | 4.089.541,25 | 2.690.084,54 15/4/2021 |
| 029.640 | 1.897.535,88 | 1.713.991,69 16/4/2021 |
| 029.639 | 213.527,40   | 11/3/2021 302108800773 |
| 029.590 | 446.964,43   |                        |
| TOTAL   | 6.677.558,96 | 4.794.086,23           |

**Título: Você sabia? Gilson Machado conseguiu transporte gratuito das vacinas para a COVID-19**

Ex-ministro Gilson Machado: “Pessoal, esse daqui é Fábio Campos da Azul. Novembro de 2020. O Brasil ‘tava começando a se organizar para receber as primeiras doses e eu procurei Fábio, com a autorização do ministro Pazuello, claro, e tive a ideia da **AZUL ajudar o Brasil transportando toda a vacinação sem custo**. Como é que foi isso aí, Fábio, me diz aí.

Fábio Campos (vice-presidente da AZUL Linhas Aéreas): “Gilson, o senhor chamou a gente aqui e a gente atendeu o chamado. A Azul foi a 1ª empresa aérea a anunciar, logo em dezembro já, que ia transportar gratuitamente todas as necessidades de vacina para todo o país, todos os governos que necessitavam de transporte grátis. Fizemos isso e continuamos

*fazendo isso em prol do Brasil, em prol do desenvolvimento da nossa nação. E queria agradecer sempre a parceria aqui do Gilson, desde a época de Embratur, da época de ministro e agora também seguindo aí...*

*Ex-ministro Gilson Machado: “Agradecer a AZUL também como agradecer as outras companhias que, depois que a Azul teve a primeira iniciativa, as outras companhias também transportaram toda a vacina de graça: a TAM, a GOL, as outras empresas regionais, também. Então, agradecer a todos vocês aí.*

*Corte no vídeo para a segunda parte.*

*Início da segunda parte, o ex-ministro Gilson Machado aparece com o braço esquerdo envolvendo em abraço o ex-ministro General Eduardo Pazuello.*

*Ex-ministro General Eduardo Pazuello: “Irmão, Gilson é o cara, rapaz! **Ele que fez a grande negociação p’rá transportar as vacinas de graça aqui no Brasil.** Esse aqui, ó!”.*

*Ex-ministro Gilson Machado: “Mas eu só pude fazer porque tem pessoas como o senhor que pensa fora da caixa também e que deu a oportunidade p’ro Brasil economizar mais de R\$ 2 bilhões de transporte de vacina!*

*(grifou-se).*

679. Consta-se no diálogo reproduzido acima que não teria partido do então Ministro da Saúde, segundo afirmam a Voetur/VTCLLOG e o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), a determinação para o fretamento de aeronaves, uma vez que o próprio ex-ministro da Saúde, General Eduardo Pazuello, afirma que as vacinas transportadas pelas companhias aéreas foram todas transportadas de graça.

680. Conforme mencionado no diálogo acima reproduzido, o transporte gratuito de vacinas contra a COVID-19 não foi realizado unicamente pela Azul, mas por outras companhias aéreas que integram a ABEAR – Associação Brasileira de Empresas Aéreas, sendo oportuno destacar trecho de matéria do tipo branded content divulgada pela empresa aérea Latam no site da [CNN Brasil](#) a respeito da iniciativa denominada pela companhia de “Avião Solidário da LATAM” (peça 269, p. 389-390, grifou-se):

*Nos últimos 10 anos, mais de 130 milhões de brasileiros foram beneficiados, **que teve grande destaque no transporte de vacinas na luta contra a pandemia de Covid-19. Somente a Latam transportou gratuitamente 270 milhões de doses, sendo responsável por 65% de todo o transporte dos imunizantes pelo modal aéreo.***

681. Caberia, ainda, destacar novamente a existência de registros publicados pelo próprio Ministério da Saúde e pelo Ministério da Defesa que atestam a atuação conjunta das Forças Armadas na Operação COVID-19, com a realização do transporte aéreo não oneroso das vacinas contra a COVID-19 pela Força Aérea Brasileira – FAB (peça 157, p. 5-53).



Fonte: Força Aérea Brasileira

682. Em face do exposto, em vista da ausência de documento fiscal ou equivalente que comprove a contratação do fretamento junto à empresa aérea Azul e o respectivo conhecimento de carga, conclui-se pela inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19, objeto das Notas Fiscais 029.641, no valor de R\$ 1.957.525,88, 029.638, no valor de R\$ 4.009.541,25, 029.639, no valor de R\$ 213.527,40, e 029.599, no valor de R\$ 496.964,43 apresentadas em cobrança ao Ministério da Saúde pela Voetur/VTCLLOG, razão pela qual não caberia qualquer pagamento à empresa, indicando, em tese, o possível cometimento de fraude documental que resultou na execução de despesas sem cobertura contratual e sem a correspondente comprovação de que tenha havido a prestação de serviço, tornando injustamente mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, atraindo, em tese, a incidência do disposto no art. 96, inciso V, da [Lei 8.666/1993](#), transposto para o art. 337-L, inciso V, do [Decreto-Lei 2.848/1940](#), constatação que reforça a necessidade de propor o envio de notícia dos fatos apurados nesta Representação ao Ministério Público Federal.

683. Conquanto o Ministério da Saúde tenha efetuado glosas no valor de R\$ 4.704.086,23, os valores foram posteriormente pagos à Voetur/VTCLLOG em processo administrativo de “reconhecimento de dívidas” – SEI 25000.180982/2021-78, pagamentos que devem ser considerados indevidos em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19, o que fundamenta o encaminhamento de **proposta de autuação de Tomada de Contas Especial**, de modo a promover a citação em débito, solidariamente, dos senhores Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), Ridauto Lúcio Fernandes (CPF: 843.993.767-91) e da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) pelos valores descritos na tabela a seguir:

| Nota Fiscal         | Data de emissão da NF | Valor pago (R\$)    | Data do pagamento | Ordem Bancária |
|---------------------|-----------------------|---------------------|-------------------|----------------|
| 029.638             | 16/2/2021             | 4.009.541,25        | 11/3/2021         | 2021OB800773   |
| 029.641             |                       | 1.957.525,88        |                   |                |
| 029.639             |                       | 213.527,40          |                   |                |
| 029.599             | 15/2/2021             | 496.964,43          |                   |                |
| <b>SUBTOTAL (A)</b> |                       | <b>6.677.558,96</b> |                   |                |

| Glosas a serem deduzidas                                                   |                     | Data da glosa                           |  |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------------------------------|--|
| Valor glosado (B)                                                          | 2.990.094,54        | 15/4/2021                               |  |
| Valor glosado (C)                                                          | 1.713.991,69        | 16/4/2021                               |  |
| <b>SUBTOTAL<br/>(B + C)</b>                                                | <b>4.704.086,23</b> |                                         |  |
| <b>(D) = [A – (B + C)]</b>                                                 | <b>1.973.472,73</b> | <b>Data da autorização de pagamento</b> |  |
| <b>Autorização de pagamento por<br/>“reconhecimento de dívida”<br/>(E)</b> | <b>4.333.784,42</b> | 18/7/2022<br>(SEI 25000.180982/2021-78) |  |
| <b>TOTAL DO DÉBITO<br/>(D + E)</b>                                         | <b>6.307.257,15</b> |                                         |  |

684. Conclui-se que a conduta do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), ao autorizar a Voetur/VTCLLOG efetuar fretamento de aeronaves para transporte de vacinas contra a COVID-19, sem haver comprovada necessidade e sem qualquer evidência de que seria essa a única alternativa disponível, havendo resultado na execução de despesas sem cobertura contratual e sem a correspondente comprovação de que tenha havido o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19, o que resultou na realização de pagamentos indevidos à contratada, tornando injustamente mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, atraindo, em tese, a incidência do disposto no art. 96, inciso V, da [Lei 8.666/1993](#), transposto para o art. 337-L, inciso V, do [Decreto-Lei 2.848/1940](#), deva ser considerada fator agravante da apenação proposta no parágrafo 378 desta instrução.

**Item d.4:** “jogo de planilha” na execução do Contrato 59/2018, tendo em vista a oferta de descontos substanciais para todos os serviços que compõem o “Item 2 – Armazenamento”, exceto para o subitem “2.7. Manipulação de item para atendimento (picking)”, cuja forma de remuneração foi alterada no 2º Termo Aditivo, que propiciaria à contratada a possibilidade de receber valores substancialmente superiores àqueles calculados a partir do critério originalmente previsto no Edital/Termo de Referência.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 250, inciso V, e art. 271 do Regimento Interno/TCU. Artigos 3º e 41 da Lei 8.666/1993. Acórdãos TCU 300/2018-Plenário, 816/2022-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler), 816/2022-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler).

Manifestação da VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) sobre os indícios de irregularidades (peça 252).

685. Destaca tópico que denomina de “**Da ausência de jogo de planilha tradicional**”, em que, baseado no parecer acostado à peça 254, define a expressão “jogo de planilha tradicional” como sendo a “elaboração de proposta contemplando preços unitários descolados da realidade, calculados de modo a apresentar preço total reduzido, mas **com a perspectiva de obtenção de vantagens indevidas em virtude da variação dos quantitativos unitários**” (p. 28, grifos no original).

686. Afirma que a jurisprudência do TCU, “de longa data”, considera que, “para além do dolo, é necessário que haja aumento do quantitativo dos itens com sobrepreço e a redução dos itens com desconto” (p. 28, grifou-se), citando, a exemplo, excerto atribuído ao Acórdão 86/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

687. Aduz ser “inconteste” que, “no caso concreto, não se vislumbra nem sobrepreço nem redução de itens com desconto”, assinalando ser “notório que os quantitativos do contrato, como

*um todo (não apenas quanto ao picking), foram subestimados. Tanto é que houve a necessidade de celebração do 1º Termo Aditivo com o objetivo, justamente, de aumentar em 25% o valor do Item 1 – Transporte” (p. 28).*

688. *Destaca que “na ampla maioria das atividades de Armazenamento (Item 02) houve verificação de redução significativa de quantitativos quando comparados com a estimativa do MS”, porém, relata aumento ou similaridade de quantitativos executados em comparação ao estimado em itens em que houve descontos, exemplificando com o verificado nos itens 2.1; 2.3; 2.5 e 2.9 (p. 28).*

689. *Assinala não haver sobrepreço, pois “o preço unitário ofertado pela VTCLOG (desde sua proposta inicial) para o serviço de picking foi exatamente o mesmo que o valor de referência trazido pelo Edital” e, portanto, conforme jurisprudência do TCU, “não há que se falar em sobrepreço” (p. 29), citando, a propósito, excerto atribuído ao Acórdão 2449/2021-TCU-Plenário, de 6/10/2021, Relator Ministro Weder de Oliveira.*

690. *Em tópico seguinte, que denomina de “Da ausência de qualquer modalidade de jogo de planilha”, afirma que: “Para a SELOG, a VTCLOG teria ofertado valor mais elevado para o picking, com vistas à posterior pactuação de alteração contratual com o intuito de elevar os quantitativos desse item” (p. 29).*

691. *Frisa que “não há qualquer obrigação de uma empresa ofertar desconto em todos os itens de um Edital. Na verdade, não há obrigatoriedade de concessão de qualquer desconto” (p. 29).*

692. *Afirma que “no caso da VTCLOG, cerca de 40% do custo de mão-de-obra da empresa, na execução do contrato, está associado à atividade de picking”, razão pela qual “não seria possível diminuir o preço unitário ofertado por este item” (idem).*

693. *Observa que “a livre iniciativa e a livre concorrência são princípios (e garantias) constitucionais expressos (art. 1º, IV, e 170, IV, CF) e a liberdade de preços é consequência inafastável a um Estado de Direito neles baseado” (ibidem) e que a “liberdade de preços” é direito também assegurado pelo art. 3º, inciso III, da Lei 13.874/2019 (“Lei de Liberdade Econômica”).*

694. *Assim, conclui que “simplesmente, exerceu direitos, constitucional e legalmente, garantidos – o que, por óbvio, não pode ser confundido com práticas ilegais, salvo se comprovado esse intuito” (p. 30).*

695. *Assinala que a empresa que estava inicialmente na primeira colocação do certame, posteriormente inabilitada, “teria incorrido em suposta “fraude à licitação por jogo de planilha”, caso tivesse sido contratada e pleiteasse a devida remuneração prevista em Edital. **Isso porque seu o valor final a ser pago seria cerca de 4 vezes superior ao estimado pelo MS**” (p. 30, grifos no original).*

696. *Considera que “qualquer licitante (bem ou mal-intencionado) poderia estar na situação que a VTCLOG se encontra no momento, caso adotado o racional utilizado pela SELOG nestes autos” (p. 30).*

697. *Salienta que (p. 30, grifos no original):*

*70. Aliás, se realmente houvesse qualquer intenção da VTCLOG de fraudar a licitação por meio de um jogo de planilha e auferido “lucros exorbitantes”, não teria a empresa se contentado com o segundo lugar no pregão. Nessa realidade paralela, a VTCLOG teria afundado o seu preço, de modo a evitar que concorrentes frustrassem o seu suposto plano. Ainda assim a contratação continuaria vantajosa à empresa, por ocasião do imputado “jogo de planilha”.*

*71. Esclareça-se também que jogo de planilha heterodoxo (como se pretende imputar à*

*VTCLLOG) se perfectibiliza com o posterior aumento de quantitativos mediante alteração contratual. Portanto, depende de conluio entre a empresa contratada e agentes públicos competentes para a alteração, sendo que a SELOG parece entender pela existência de suposto conluio com os srs. Alex Lial Marinho e Roberto Ferreira Dias.*

*72. No entanto, à época da licitação, **não tinham sequer sido nomeados os srs. Alex Lial Marinho** (nomeado em 09.06.2020) e **Roberto Ferreira Dias** (nomeado em 08.01.2019). Ou seja, faltaria ao caso concreto o elemento necessário para que o eventual jogo de planilha fosse bem-sucedido. Mais uma evidência de que não houve qualquer jogo de planilha ou conduta imoral por parte da VTCLLOG.*

*698. Frisa que “tratar alterações contratuais como fraude à licitação desvirtua o próprio tipo sancionador do art. 46 da LOTCU e a vontade do legislador” que, caso prospere, abriria “nefasto precedente no sentido de que qualquer aditivo contratual possa ser tratado como fraude a licitação, mesmo que, em verdade, haja autonomia entre a atuação da empresa na licitação e na execução contratual” (p. 30-31).*

*699. Afirma que o devido processo legal “proíbe o alargamento de competências punitivas para além do estritamente previsto em lei”, uma vez que “o próprio Direito Público Sancionador (Penal ou Administrativo) requer que competências punitivas, hipóteses punitivas e condutas ilícitas previstas normativamente sejam interpretados de modo restritivo, sob pena de desvirtuamento do jus puniendi estatal” (p. 31).*

*700. Em seguida, pretende demonstrar a ausência de dolo e a boa-fé da VTCLLOG, citando que a presunção de boa-fé do particular perante o Estado é princípio inscrito no art. 2º, inciso II, da Lei 13.874/2019 (“Lei de Liberdade Econômica”), salientando que: “Portanto, eventual má-fé por parte VTCLLOG deveria ser provada ou, ao menos, deve haver indícios consistentes nesse sentido”, e, logo, “não cabe à VTCLLOG (na posição de acusada) provar a sua boa-fé na tentativa de receber por serviços prestados e legitimamente contratados” (p. 31).*

*701. Para fins de corroborar a boa-fé da empresa, assinala que: 1) juntou aos autos comunicações formais a respeito do tema; 2) continuou a executar, de forma ininterrupta, os serviços de picking, mesmo sofrendo glosas no pagamento; e 3) “a própria transação consensual com o MS para estabelecimento de nova metodologia, inclusive, desfavorável à VTCLLOG (se comparada com a prevista em Edital) e favorável ao Erário” (p. 31-32).*

### **Análise:**

*702. O ponto em questão não fora suscitado originalmente pela Selog quando da proposição de oitiva da Voetur/VTCLLOG (peça 172, p. 80-81), havendo sido acrescido pelo Ministro Relator Benjamin Zymler no Voto condutor do Acórdão 1502/2022-TCU-Plenário, de 29/6/2022 (peça 241-243), em razão de haver entendido necessário obter maiores esclarecimentos a respeito da não concessão de desconto no item “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, o que fora apontado no Relatório final da CPI da Pandemia, conforme se verifica no Relatório elaborado pelo gabinete do Ministro Relator (peça 243, p. 16-17, grifou-se):*

***29. E o Relatório Final da CPI da Pandemia assim sintetizou os indícios de irregularidade identificados pelo Parlamento (peça 152, p. 495-496):***

*Assim, de tudo o que foi levantado, pode-se concluir que os seguintes indícios demonstram a possível existência de um esquema de corrupção no Contrato 59/2018, celebrado entre a VTCLlog e o Ministério da Saúde, razão pela qual será recomendado o aprofundamento das investigações por parte do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União:*

***a) indicativo de “jogo de planilha”, consistente no fato de que a***

*VTCLog apresentou proposta oferecendo descontos muito significativos em quase todos os serviços de armazenagem, exceto para o serviço de “manipulação de item para atendimento (picking) – por item”, que foi objeto do Segundo Termo Aditivo, firmado em 24 de maio de 2021, e que daria à empresa o direito de receber R\$ 18.900.000,00;*

*b) realização de saques expressivos em espécie das contas bancárias da VTCLog, que aparentam artifício de burla para identificação do destino dos recursos, iniciados em 2018, justamente no ano que a empresa firmou o Contrato 59/2018 com o Ministério da Saúde, passando a ter exclusividade na prestação dos serviços de logística ao órgão;*

*c) pagamento, com recurso sacado em espécie do caixa da VTCLog, de pelo menos um boleto do Sr. Roberto Ferreira Dias, ex-Diretor de Logística do Ministério da Saúde, por supostos serviços prestados a ele pela Voetur Turismo, empresa que integra o mesmo grupo empresarial da VTCLog, indicando a possível existência de relações ilegítimas para a viabilização de vantagens indevidas entre a empresa e agentes públicos.*

*30. O item ‘a’ aponta possível “jogo de planilha” decorrente do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, que modificou a forma de medição do serviço “manipulação de item para atendimento (picking)”, **único componente do serviço de armazenagem que não havia recebido desconto na proposta da VTCLOG.***

*31. Embora o quesito 1 da oitiva proposta pela Selog trate de questão similar, uma vez que também se refere à celebração do 2º TA e questiona a substancial alteração das normas e condições originalmente estabelecidas na licitação em benefício da contratada, **não há menção expressa ao “jogo de planilha”.** Dessa forma, sugere-se a inclusão na oitiva de item específico referente à essa possível irregularidade.*

*703. A ausência de questionamento de parte desta Selog quanto a possível ocorrência de “jogo de planilha” decorre do entendimento de que a questão que envolve a celebração do 2º Termo Aditivo não diz respeito à possibilidade de haver majoração de quantitativos, em sentido estrito, mas, sim, à forma de mensuração e pagamento dos serviços, o que não caracterizaria o que a própria Voetur/VTCLOG chama de “**jogo de planilha tradicional**”.*

*704. Curiosamente, no entanto, a Voetur/VTCLOG cogita a possibilidade da existência do que chamou de “jogo de planilha heterodoxo”, que, em suas palavras, dependeria “de conluio entre a empresa contratada e agentes públicos competentes para a alteração”, havendo apontado, a esse respeito, que os responsáveis chamados em audiência nesta Representação teriam sido nomeados após a conclusão do certame, com o que “faltaria ao caso concreto o elemento necessário para que o eventual jogo de planilha fosse bem-sucedido” (peça 252, p. 30).*

*705. Conquanto os citados responsáveis tenham assumido suas funções após a conclusão do certame, cabe lembrar que o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) já exercia a função de diretor do DLOG quando a Voetur/VTCLOG apresentou, em 10/10/2019, as primeiras Notas Fiscais/Faturas relativas aos serviços de armazenagem, quando já decorridos onze meses do início da execução contratual.*

*706. Por sua vez, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), em 15/6/2020, assumiu a função de Coordenador-Geral da CGLOG que, até então, sob a gestão da senhora Fabiane*

Karwowski, recusava autorizar qualquer pagamento dos serviços relativos ao item “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, em face da sistemática recusa de parte da Voetur/VTCLLOG de prestar informações que permitissem ao Ministério da Saúde conferir os valores apresentados em cobrança pela Voetur/VTCLLOG, de modo a poder confrontá-los com o quantitativo de serviços efetivamente realizados e o valor correspondente a ser pago.

707. Em sendo assim, estavam desde então presente “o elemento necessário para que o eventual jogo de planilha fosse bem-sucedido” (peça 252, p. 30), segundo a hipótese ora formulada pelos próprios representantes da Voetur/VTCLLOG.

708. Por fim, cabe notar que a própria Voetur/VTCLLOG afirma que “**na ampla maioria das atividades de Armazenamento** (Item 02) houve verificação de **redução significativa de quantitativos** quando comparados com a estimativa do MS”, para, em seguida, indicar que se teria verificado “aumento ou similaridade de quantitativos executados em comparação com o estimado também para itens em que houve descontos: os itens 2.1; 2.3; 2.5 e 2.9” (p. 28).

709. O que se constatou, no entanto, foi que o Ministério da Saúde firmou termos aditivos para efetuar “remanejamento” de saldo entre os itens 1 – Transporte e 2 – Armazenamento, desconsiderando os quantitativos envolvidos, tal como se verificou no 1º Termo Aditivo. Assim, o Ministério da Saúde firmou o 4º TA “remanejando” R\$ 80 milhões do saldo de armazenagem para o item de serviços de transporte. Posteriormente, em face da possibilidade de exaurimento do saldo contratual para os serviços de armazenagem, firmou o 5º TA para “remanejar” de volta R\$ 40 milhões do saldo contratual de transportes para o item de serviços de armazenagem (peça 269, p. 391-396).

710. Considera-se que o ponto ora em questão já dispõe de suficientes elementos elucidativos na análise empreendida nos parágrafos 447 a 554 desta instrução, sendo desnecessário propor encaminhamentos adicionais.

**Item d.5:** realização de saques expressivos em espécie em suas contas bancárias, caracterizando possível artifício de burla para identificação do destino dos recursos, iniciados em 2018, ano em que a empresa firmou o Contrato 59/2018 com o Ministério da Saúde.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 250, inciso V, e art. 271 do Regimento Interno/TCU.

Manifestação da VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) sobre os indícios de irregularidades (peça 252).

711. Afirma que “a narrativa de que a realização de saques em espécie pela VTCLLOG é prática iniciada em 2018, em razão do Contrato 59/2018” é uma “narrativa falaciosa”, pois, a “realização de saques em espécie nada mais é que prática contábil habitual da VTCLLOG, notadamente o adiantamento de dividendos para fins de pagamento de despesas pessoais dos sócios” (p. 47, grifos no original).

712. Apresenta tabela, às páginas 47-48, com elementos tarjados sobre a identificação de pessoas físicas, que exemplificaria “essa realidade da empresa” (p. 47).

713. Assinala que a prática contábil das empresas privadas “é afeta à liberdade e autonomia empresarial e diz respeito tão somente a elas, desde que não haja violação a dispositivos legais” (p. 48, grifos no original).

714. Considera não haver em tal prática qualquer irregularidade, pois, o curso de dinheiro em espécie, a realização de saques em espécie e o adiantamento de dividendos a seus sócios são práticas “manifestamente legais” (p. 48).

715. Afirma perceber “por parte da SELOG, a presunção de que a realização de saques em espécie pela VTCLLOG indicaria a intenção da empresa em praticar ilícitos” (p. 48, grifou-se), o

que considera ser “inferência” que tornaria “**letra morta a presunção de boa-fé do particular no exercício de atividades econômicas** (art. 1º, § 2º; art. 2º, II; e art. 3º, VI, da Lei de Liberdade Econômica)” – (p. 48-49, grifos no original).

716. Reitera que, à época de realização do Pregão 42/2017, “**o sr. Roberto Ferreira Dias sequer era integrante da DLOG**. Conforme a Portaria 262/2019, a sua nomeação se deu apenas em 08.01.2019 (quase 1 ano depois da sessão pública do pregão e 5 meses depois da assinatura do contrato)” – (p. 49, grifos no original).

717. Conclui serem “infundadas e atentatórias à moralidade da VTCLOG as suposições da SELOG quanto aos saques da empresa” (p. 49, grifou-se).

718. Conclusivamente, afirma em síntese que (p. 54):

(i) é prática habitual e legal por parte da VTCLOG, concernente à liberdade e à autonomia empresarial da empresa (art. 1º, IV, e 170, caput, da CF);

(ii) o crescimento da quantidade e valor dos saques tem relação direta com o crescimento da empresa desde 2018, impulsionado pelo Contrato 59/2018;

(iii) o sr. Roberto Ferreira Dias sequer era integrante da DLOG à época da licitação e da assinatura do contrato.

#### Análise:

719. Cabe retificar o equívoco em que novamente incorrem os representantes da Voetur/VTCLOG ao atribuir à Selog a “presunção de que a realização de saques em espécie pela VTCLOG indicaria a intenção da empresa em praticar ilícitos” (p. 48, grifou-se)”

720. Tal presunção, de fato existente, deve ser atribuída, porém, ao Relatório final da CPI da Pandemia (peça 152, p. 495-496), em parte destacada no Relatório elaborado pelo gabinete do Ministro Relator Benjamin Zymler que subsidiou o Voto condutor do Acórdão 1502/2022-TCU-Plenário, de 29/6/2022 (peça 241-243), em razão de o Relator haver entendido necessário obter maiores esclarecimentos a respeito da realização de saques expressivos em espécie em suas contas bancárias, caracterizando possível artifício de burla para identificação do destino dos recursos, iniciados em 2018, ano em que a empresa firmou o Contrato 59/2018 com o Ministério da Saúde.

721. Logo, eventuais medidas que a Voetur/VTCLOG venha a cogitar a respeito do que considera suposições “infundadas e atentatórias à moralidade” da empresa devem ser dirigidas aos Senadores da República signatários do Relatório final da CPI da Pandemia e não aos Auditores desta Selog/TCU.

722. Conforme se verifica no Relatório final da CPI da Pandemia, os Senadores apontaram que tais saques expressivos em espécie constituiriam indício da “**possível existência de um esquema de corrupção no Contrato 59/2018, celebrado entre a VTClog e o Ministério da Saúde**” (peça 152, p. 495, grifou-se).

723. Entretanto, o ponto não fora suscitado por esta Selog em sua proposição original de oitiva da Voetur/VTCLOG (peça 172, p. 80-81), pois a investigação de ilícitos penais como, por exemplo, possíveis crimes de corrupção, ocultação de patrimônio, lavagem de dinheiro e evasão fiscal está adstrita à esfera penal e refoge à competência do TCU.

724. Ainda assim, causa estranheza, mesmo ao público menos habituado à lide empresarial, a peculiar “prática contábil habitual da VTCLOG, notadamente o adiantamento de dividendos para fins de pagamento de despesas pessoais dos sócios” (peça 252, p. 47, grifos no original), mediante a realização de saques em espécie em agências bancárias.

725. Com a finalidade de pretensamente comprovar a habitualidade de tal prática, a

*Voetur/VTCLLOG apresenta tabela, às páginas 47-48, com elementos tarjados sobre a identificação de pessoas físicas, que exemplificaria “essa realidade da empresa” (p. 47).*

726. *Porém, tal tabela é de nenhuma serventia para exemplificar o que quer que seja, mesmo porque não fornece elementos mínimos que permitam associar o que seriam os valores nela declarados com uma correspondente despesa que teria sido realizada por algum dos sócios da Voetur/VTCLLOG, que nem ao menos são mencionados nessa “tabela”. Ademais, conforme indicado na “tabela”, os alegados “pagamentos” teriam ocorrido nos meses de maio e junho de 2021, o que não permite atestar que integrem uma “prática habitual” desde antes de 2018.*

727. *No que diz respeito à alegação de que o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) “sequer era integrante da DLOG” (p. 49) quando da realização do certame e da assinatura do Contrato 59/2018, cabe novamente assinalar que ele já exercia a função de diretor do DLOG quando a Voetur/VTCLLOG apresentou, em 10/10/2019, as primeiras Notas Fiscais/Faturas relativas aos serviços de armazenagem, quando já decorridos onze meses do início da execução contratual.*

728. *Considerando a esfera de competência do controle externo e as limitações inerentes à fiscalização exercida pelo TCU, especialmente quanto às movimentações bancárias de entes particulares devidamente resguardas pelo sigilo fiscal, conclui-se que a análise deste ponto da oitiva apenas reforça a necessidade de propor o envio de notícia dos fatos apurados nesta Representação ao Ministério Público Federal.*

**Item d.6:** *pagamento, com recurso sacado em espécie do seu caixa, de ao menos um boleto do Sr. Roberto Ferreira Dias, ex-Diretor de Logística do Ministério da Saúde, por supostos serviços prestados a ele pela Voetur Turismo, empresa que integra o mesmo grupo empresarial, indicando a possível existência de relações ilegítimas para a viabilização de vantagens indevidas entre a empresa e agentes públicos.*

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 250, inciso V, e art. 271 do Regimento Interno/TCU.

Manifestação da VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) sobre os indícios de irregularidades (peça 252).

729. *Com relação ao que denomina de “a última acusação da SELOG” (p. 49, grifou-se), indaga qual seria o sentido de “a VTCLLOG sacar dinheiro em espécie de seu próprio caixa para pagar boleto devido por terceiro a uma empresa do mesmo grupo empresarial (Voetur Turismo)?” (p. 49).*

730. *Afirma que, caso houvesse intenção de “perdoar a dívida do sr. Roberto Ferreira Dias com empresa do mesmo grupo, por que simplesmente não deu baixa no valor devido pelo ex-diretor da DLOG e deixou de cobrá-lo?” (p. 49, grifou-se).*

731. *Assinala que (p. 49-50, grifou-se):*

**128.2.** *Havia boletos em aberto desde 06.05.2020 e o suposto primeiro pagamento indevido de boleto em nome do Sr. Roberto Ferreira Dias ocorreu em 17.05.2021. Se a intenção da VTCLLOG era “quitar” as dívidas do ex-diretor da DLOG com a Voetur Turismo e dar aparência de legalidade à quitação, por que simplesmente não procedia ao pagamento contemporâneo dos boletos, assim que eram emitidos ou dentro do prazo de validade?*

732. *Afirma que “**não existe qualquer prova** de que o montante relativo ao boleto supostamente pago em benefício do Sr. Roberto Ferreira Dias não foi derivado do justo pagamento do agente público à Voetur Turismo pelos serviços prestados pela empresa” (p. 50, grifos no original).*

733. *Aduz haver destacado na CPI da Pandemia que, se um boleto foi liquidado em dinheiro em favor de algum cliente da Voetur Turismo, “é porque o cliente pagou sua dívida em espécie no ponto de venda da empresa”, razão pela qual “o dinheiro é transportado da empresa (pelo motoboy da empresa) à agência bancária para o efetivo pagamento do boleto junto ao banco*

*sacado e quitação da dívida (também pelo motoboy da empresa)” – (p. 50, grifou-se).*

734. *Apresenta tabela, à página 50, com elementos tarjados sobre a identificação de pessoas físicas, que exemplificaria situações nas quais, “uma série de outros clientes”, teriam realizado pagamentos em espécie pelos serviços da Voetur Turismo.*

735. *Afirma que “não se sustentam ilações no sentido de ser incomum a continuidade da comercialização de passagens, mesmo estando o sr. Roberto Ferreira Dias com pagamentos ‘em aberto’” (p. 51).*

736. *Destaca que, durante o pico da pandemia, o setor aéreo foi gravemente afetado pela crise, considerando ser “evidente que a Voetur Turismo – enquanto agência de viagens que enfrentava drástica redução nas suas vendas – não poderia simplesmente recusar um dos poucos clientes que continuava a adquirir passagens aéreas nesse período” (p. 51).*

737. *Observa que “não havia qualquer indicativo” de que Roberto Ferreira Dias “não honraria suas obrigações”, em face dos seguintes pontos em seu favor: “(i) quase 10 anos de carreira pública; (ii) era concursado de empresa estatal – Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar) – desde 2012; (iii) ocupava cargo de alto escalão na Administração Pública Federal; e (vi) não tinha em seu desfavor nenhum fato notório desabonador de sua idoneidade” (idem).*

738. *Considera que, “por ser servidor concursado, eventual ação de cobrança seria de fácil execução, pois os débitos recairiam sobre os seus vencimentos mensais”, o que dava à empresa a certeza “de que, pacífica ou judicialmente, receberia os valores devidos” (p. 51, grifou-se).*

739. *Afirma que, “ainda que de forma parcelada e espaçada, o sr. Roberto Ferreira Dias vinha abatendo sua dívida para com a Voetur Turismo”, havendo dado “início à quitação de seus débitos” em 20/11/2020, ou seja, seis meses depois da “primeira fatura em aberto” (p. 51).*

740. *Aduz que “a situação de débito do Sr. Roberto Ferreira Dias para com a Voetur Turismo foi identificada somente tempos depois pela empresa, de modo a que se convencionou que o seu pagamento seria parcelado, especialmente devido à expressividade dos valores”, considerando que “não há qualquer irregularidade nisso, tanto é que prevista em lei essa possibilidade” (p. 51, grifou-se).*

741. *Destaca que o “lapso temporal entre as viagens e a identificação dos valores devidos pelo Sr. Roberto Ferreira Dias” decorreria do “enfrentamento de sérios problemas em seus sistemas de gerenciamento durante a pandemia”, o que resultou na “ausência de um controle pari passu e mais efetivo dos créditos em aberto”, seja de clientes pessoa física ou jurídica, “e, inclusive, de clientes do setor público” (ibidem).*

742. *Invoca a existência do “preceito da presunção de boa-fé dos particulares, não apenas no trato com a Administração Pública, mas especialmente nas relações privadas como é o caso da relação jurídica da Voetur Turismo com o sr. Roberto Ferreira Dias (art. 1º, § 2º; art. 2º, II; e art. 3º, VI, da Lei de Liberdade Econômica)” – (p. 52).*

743. *Conclusivamente, afirma em síntese que (p. 54):*

*(i) não existe qualquer prova ou mesmo indício factível de que o montante relativo ao boleto supostamente pago em benefício do Sr. Roberto Ferreira Dias não era derivado do justo pagamento pelo agente público à Voetur Turismo pelos serviços prestados pela empresa;*

*(ii) o pagamento, em dinheiro, dos serviços prestados pela Voetur Turismo é prática legal e comum de seus clientes;*

*(iii) a relação comercial privada entre Voetur Turismo e o sr. Roberto Ferreira Dias não constituiu ilícito nem visou à realização de qualquer ilícito.*

**Análise:**

744. Pela terceira vez se faz necessário corrigir os representantes da Voetur/VTCLLOG, pois atribuem a esta Selog uma “última acusação”, onde acusação não há, e, caso haja, o acusador seria o Relatório final da CPI da Pandemia (peça 152, p. 495-496).

745. Conforme se verifica no Relatório final da CPI da Pandemia, os Senadores ao apontarem que o “pagamento, com recurso sacado em espécie do caixa da VTCLLog, de pelo menos um boleto do Sr. Roberto Ferreira Dias, ex-Diretor de Logística do Ministério da Saúde, por supostos serviços prestados a ele pela Voetur Turismo, empresa que integra o mesmo grupo empresarial da VTCLLog”, cogitaram que tal fato indicaria **“a possível existência de relações ilegítimas para a viabilização de vantagens indevidas entre a empresa e agentes públicos”**, o que constituiria indício da **“possível existência de um esquema de corrupção no Contrato 59/2018, celebrado entre a VTCLLog e o Ministério da Saúde”** (peça 152, p. 495, grifou-se).

746. Entretanto, o ponto não fora suscitado por esta Selog em sua proposição original de oitiva da Voetur/VTCLLOG (peça 172, p. 80-81), pois a investigação de possível crime de corrupção está adstrita à esfera penal e refoge à competência do TCU, havendo sido determinada sua inserção na oitiva por iniciativa do Ministro Relator Benjamin Zymler no Voto condutor do Acórdão 1502/2022-TCU-Plenário, de 29/6/2022 (peça 241-243), por entender necessário obter mais esclarecimentos sobre o conjunto de indícios coletados pela CPI da Pandemia, de modo a permitir melhor juízo a respeito dos ilícitos administrativos, o que possibilitou robustecer esta análise.

747. Chama a atenção, o fato de a Voetur/VTCLLOG haver admitido ser o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) devedor da empresa, em valores expressivos, com “boletos em aberto desde 6/5/2020” (p. 49), ou seja, o então diretor do DLOG estava inadimplente com Voetur, não mantendo em regularidade o pagamento de passagens aéreas que teria passado a adquirir habitualmente da Voetur após sua mudança de Curitiba (PR) para Brasília (DF).

748. Tal constatação configura um evidente conflito de interesses, uma vez que cabia ao DLOG a incumbência de, em sendo unidade gestora do Contrato 59/2018, fiscalizar sua execução.

749. A Voetur/VTCLLOG afirma que “ainda que de forma parcelada e espaçada, o sr. Roberto Ferreira Dias vinha abatendo sua dívida para com a Voetur Turismo”, havendo dado “início à quitação de seus débitos” em 20/11/2020, ou seja, seis meses depois da “primeira fatura em aberto” (p. 51); cabendo notar que “o início à quitação dos débitos” em atraso teria ocorrido no mês seguinte ao da apresentação pela Voetur/VTCLLOG da primeira cobrança pelos serviços de armazenagem, quando já decorridos onze meses do início da execução contratual.

750. O senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) estava cedido ao Ministério da Saúde, desde 9/1/2019, pela Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, empresa de economia mista controlada pelo Governo do Estado do Paraná. A cessão do empregado seria formalizada pelo Termo de Cooperação 1/2019, celebrado em 14/8/2019, com vigência até 31/12/2019 (peça 269, p. 397-399).

751. Pelo Termo de Cooperação 11/2020, de 8/4/2020, a cessão do empregado, senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), foi prorrogada até 31/12/2020 (peça 269, p. 400-403). Até então, a cessão era concedida com ônus para a COHAPAR.

752. No entanto, poucos dias antes da exoneração do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) do Ministério da Saúde, ocorrida em 29/6/2021 (peça 152, p. 64), a COHAPAR e o Ministério da Saúde haviam firmado o Termo de Cooperação 11/2021, de 22/6/2021, renovando a cessão do empregado, porém, a partir de então, ocorreria sem ônus para a COHAPAR (peça 269, p. 404-407).

753. Tais elementos, que devem ser tomados em conjunto, caracterizam um quadro de risco

*agravado para potencial violação de regras de confiança por um agente público.*

754. *O endividamento do agente e o consequente constrangimento que ele acarreta, é figura descrita na denominada Cressey's Hypothesis, assim descrita por seu formulador, Donald Ray Cressey (in Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement – New York: The Free Press, 1953, p. 30):*

*Trusted persons become trust violators when they conceive of themselves as having a financial problem which is non-shareable, are aware this problem can be secretly resolved by violation of the position of financial trust, and are able to apply to their own conduct in that situation verbalizations which enable them to adjust their conceptions of themselves as trusted persons with their conceptions of themselves as user of the entrusted funds or property.*

*Pessoas em funções de confiança tornam-se violadores de confiança quando compreendem que estão tendo um problema financeiro que não pode ser compartilhado com outros, estão cientes de que esse problema pode ser resolvido secretamente pela violação da posição de confiança financeira em que se encontram e são capazes de aplicar à sua própria conduta nessa situação verbalizações que lhes permitam ajustar suas concepções de si mesmos como pessoas de confiança com suas concepções de si mesmos como usuários que podem dispor dos fundos ou bens que lhes foram confiados.*

*(Tradução livre).*

755. *A dificuldade de pagar dívidas pressionando o agente, segundo essa abordagem, deve estar associada à oportunidade de cometer a violação e à racionalização de que a conduta poderia ser considerada formalmente correta e, portanto, isenta de censuras.*

756. *Entretanto, além do endividamento do agente, com “expressividade dos valores”, como é o caso, outros elementos poderiam configurar sinais de alerta para o agravamento do risco de violação das regras de confiança: a precariedade da cessão do agente para exercício da função, dependente da renovação periódica por um ente externo; a indicação para a função haver partido originalmente de um agente externo ao órgão, com o qual o agente manteria laços de lealdade e deveres de retribuição; o afastamento do agente de seu núcleo familiar e do círculo mais próximo de amizades; a situação emergencial vivenciada à época, podendo dar margem à percepção de que havia um afrouxamento de regras e menor visibilidade e controle sobre os atos praticados, reduzindo as chances de prevenção e detecção de erros e fraudes.*

757. *Cabe também observar que, no caso concreto ora em questão, restaram evidentes as fragilidades de governança na gestão e fiscalização de contratos no ambiente do DLOG/Ministério da Saúde, especialmente em relação ao Contrato 59/2018, já relatadas nesta instrução.*

758. *O então diretor do DLOG, unidade gestora do Contrato 59/2018, a qual se subordinava a CGLOG, então sob a coordenação do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), agente gestor do Contrato 59/2018, a quem, por sua vez, estava subordinada a equipe responsável pela fiscalização desse mesmo Contrato 59/2018, de caráter inegavelmente estratégico e, por certo, o contrato de serviços de maior materialidade no órgão, encontrava-se em situação de inadimplemento com empresa integrante do mesmo grupo da contratada.*

759. *Em suas razões de justificativa, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) enfatizou, por diversas vezes, seu dever de obediência ao então diretor do DLOG, seu superior hierárquico, a quem atribuiu deter “o poder decisório”, ou seja, dar a palavra final nos assuntos do departamento. Porém, o ex-diretor encontrava-se em situação de inegável conflito de interesses por estar endividado, com “expressividade dos valores” com a Voetur, conforme assinalou a Voetur/VTCLLOG em sua manifestação.*

760. *A antecessora do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) na função, a senhora*

*Fabiane Karwowski, opunha resistência a autorizar o pagamento das faturas de armazenagem apresentadas em cobrança pela Voetur/VTCLLOG, até que a contratada apresentasse as informações que havia requerido e que permitissem à CGLOG verificar o que afinal estava sendo cobrado, visando, conforme assinalara em mais de uma ocasião, “a proteção e economicidade junto ao erário público”.*

761. *A senhora Fabiane Karwowski é servidora da Secretaria Estadual de Saúde do Paraná, estando cedida ao Ministério da Saúde para assumir a CGAD, depois, CGLOG (peça 268, p. 404-405).*

762. *Em abril de 2019, a COHAPAR fazia cessão ao Ministério da Saúde da senhora Luciane Karwowski, que fora nomeada para exercer a função de Coordenadora-Geral de Licitações e Contratos de Insumos Estratégicos para Saúde, unidade vinculada ao DLOG (peça 269, p. 408-410).*

763. *A senhora Luciane Karwowski era, portanto, colega na COHAPAR do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), do qual viria a se tornar substituta eventual na função de diretor do DLOG (peça 269, p. 411) e passaria posteriormente a ocupar a função de Coordenadora-Geral de Execução Orçamentária e Financeira do DLOG, até ser exonerada em 15/9/2020 (peça 269, p. 416).*

764. *A senhora Luciane Karwowski é irmã da senhora Fabiane Karwowski.*

765. *Com a mudança no comando do Ministério da Saúde, após a saída do Ministro Nelson Teich, em maio de 2020, quando o General Eduardo Pazuello assumiu o cargo em caráter de interinidade, as senhoras Fabiane Karwowski e Luciane Karwowski foram exoneradas de suas funções, havendo sido nomeados em seus lugares, respectivamente, o senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) e o senhor Marcelo Batista Costa (peça 268, p. 417 e peça 269, p. 416).*

766. *Para atuar como substituto eventual do DLOG, em lugar da senhora Luciane Karwowski, foi nomeado o senhor Marcelo Blanco da Costa, que então atuava como assessor do DLOG (peça 269, p. 417).*

767. *Em seu depoimento à CPI da Pandemia, o senhor Marcelo Blanco da Costa declarou haver sido exonerado do Ministério da Saúde em 19/1/2021, após o que passaria a se dedicar à empresa que havia recentemente criado, denominada de Valorem Consultoria em Gestão Empresarial; havendo também declarado haver sido o intermediário do encontro entre o senhor Luiz Paulo Dominghetti Pereira, cabo da Polícia Militar de Minas Gerais, e o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), no Restaurante Vasto em Brasília, quando teriam iniciado conversações sobre a possibilidade de aquisição pelo Ministério da Saúde de vacinas contra a COVID-19 ofertadas pela empresa Davatti Medical Supply (peça 269, p. 418 e p. 419-432).*

768. *O conjunto de fatos narrados demonstra que houvera uma significativa alteração do quadro administrativo no DLOG, não havendo mais, no âmbito do DLOG, registro de óbices à possibilidade de se efetuar uma alteração no Contrato 59/2018 a respeito da forma de aferição e pagamento dos serviços de “Manipulação de item para atendimento”, a não ser a posterior recusa dos fiscais do contrato de elaborar nova Nota Técnica, por considerarem que não era possível responder aos questionamentos da Conjur e oferecer justificativas técnicas para o ajuste pretendido.*

769. *Retomando a questão do pagamento de boletos do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) pela Voetur, não se consegue apreender qualquer sentido lógico na conduta atribuída ao devedor, qual seja, dirigir-se a uma agência bancária onde mantivesse conta, possivelmente localizada no próprio Ministério da Saúde, realizar um saque e, em seguida, deslocar-se ao balcão da Voetur em outro endereço para efetuar o pagamento de um boleto de*

*cobrança que já se encontrava em seu poder e que poderia ter sido pago diretamente na agência bancária em que efetuara o saque ou, ainda, efetuar esse pagamento com toda a discrição pelo home banking, sem qualquer necessidade de levantar de sua cadeira ou manusear o dinheiro em espécie.*

770. *Em seguida, segundo a Voetur/VTCLLOG, o motoboy da empresa levaria o mesmo boleto e o dinheiro à agência bancária onde a empresa tem conta e efetuaria o pagamento.*

771. *Por lógico, não é proibido ao devedor efetuar pagamentos da forma que melhor lhe convenha, apenas não se encontra explicação razoável para o tortuoso percurso que teria sido escolhido pelo senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) para fazer isso.*

772. *Em sua manifestação, a Voetur/VTCLLOG apresentou outra “tabela que, segundo afirma, comprovaria que “uma série de outros clientes”, teriam realizado pagamentos em espécie pelos serviços da Voetur Turismo. No entanto, essa “tabela” apenas comprova que a própria Voetur/VTCLLOG a elaborou, não tendo qualquer serventia para comprovar qualquer outra coisa, não fornecendo elementos mínimos que permitam associar o que seriam os valores declarados nessa “tabela” com uma correspondente despesa que teria sido realizada e paga dessa mesma forma por “uma série de outros clientes”.*

773. *Por certo a Voetur pode comercializar seus serviços com qualquer pessoa que atenda aos critérios que a empresa tenha estabelecido, porém isso não afastaria a situação de evidente conflito de interesses em que se encontrava o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), uma vez que cabia ao DLOG, sob sua direção, gerir e fiscalizar contrato firmado com o mesmo grupo empresarial com o qual se encontrava endividado.*

774. *Os representantes da Voetur/VTCLLOG indagam qual seria o sentido de “a VTCLLOG sacar dinheiro em espécie de seu próprio caixa para pagar boleto devido por terceiro a uma empresa do mesmo grupo empresarial (Voetur Turismo)?” (p. 49). Porém, é exatamente esse o questionamento que se buscou esclarecer neste ponto da oitiva, sem que a empresa tenha ofertado elementos de convencimento satisfatórios para esclarecer o questionamento que lhe foi dirigido.*

775. *Todavia, considera-se que o ponto ora em questão já dispõe de suficientes elementos elucidativos na análise empreendida nos parágrafos 447 a 554 desta instrução, sendo desnecessário propor encaminhamentos adicionais.*

776. *Cabe, por fim, registrar que, em 15/10/2021, o site do [Jornal Plural Curitiba](#) publicou matéria informando a demissão, em 7/10/2021, do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) da COHAPAR por abandono de emprego (peça 269, p. 433-435).*

---

## G. CONCLUSÃO

---

777. *Considerando a proposta de **rejeição** das razões de justificativas de ambos os responsáveis, com a correspondente proposta de cominação de multa, deverão ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada à instrução à peça 172 dos presentes autos, com ajustes de redação considerados cabíveis.*

778. *Em razão da gravidade da conduta observada, encaminha-se proposta de inabilitação de ambos os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco a oito anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.*

779. *Em razão de comprovada fraude à licitação, encaminha-se proposta de declaração de inidoneidade da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08).*

---

780. Encaminha-se proposta de autuação de processo de controle externo na forma de Representação de iniciativa da Selog com a finalidade de examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” que tenham sido realizados pelo Ministério da Saúde, após a revogação da cautelar adotada.

781. Encaminha-se proposta de autuação de apartado na forma de Representação de iniciativa desta Selog tendo por objeto esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição realizada pelo DLOG por requisição administrativa de sete usinas geradoras de oxigênio, que passou de **R\$ 503.880,33** para **R\$ 3.680.000,00**.

782. Encaminha-se proposta de autuação de **processo de Tomada de Contas Especial** em vista ao valor remanescente de **R\$ 150.157,03** (R\$ 420.842,97 - R\$ 571.000,00) pago indevidamente à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) a título de “fretamento de aeronave” – Processo SEI 25000.029597/2021-38 / Ordem Bancária 2021OB800710, emitida em 5/3/2021, em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização da operação de transporte objeto da Nota Fiscal 29600 no valor de R\$ 571.000,00 apresentada em cobrança ao Ministério da Saúde pela Voetur/VTCLLOG, razão pela qual não caberia qualquer pagamento à empresa, indicando, em tese, o possível cometimento de fraude documental que resultou na execução de despesas sem cobertura contratual e sem a correspondente comprovação de que tenha havido a prestação de serviço, tornando injustamente mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, atraindo, em tese, a incidência do disposto no art. 96, inciso V, da [Lei 8.666/1993](#), transposto para o art. 337-L, inciso V, do [Decreto-Lei 2.848/1940](#), constatação que reforça a necessidade de propor o envio de notícia dos fatos apurados nesta Representação ao Ministério Público Federal.

783. Encaminha-se proposta de autuação de **processo de Tomada de Contas Especial** em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19, de modo a promover a citação em débito, em valores históricos de **R\$ 6.307.257,15**, solidariamente, dos senhores Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), Ridauto Lúcio Fernandes (CPF: 843.993.767-91) e da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08).

784. Encaminha-se, por fim, proposta de envio de cópia da presente instrução e da decisão que vier a ser proferida nos autos a diversos entes públicos federais.

#### **H. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS**

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?</b> | Não |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

#### **I. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL**

|                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Há pedido de <u>ingresso aos autos</u> feito por terceiros?</b> | Não |
| <b>Há pedido de <u>informações/vistas/cópia</u> do processo?</b>   | Não |
| <b>Há pedido de <u>sustentação oral</u> feito por terceiros?</b>   | Sim |

#### Análise:

785. Quanto ao pedido de sustentação oral (peça 188, p. 1) formulado por Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98, por meio de seu advogado André Jansen do Nascimento (OAB-DF 51.119), sendo o autor considerado como parte interessada, propõe-se o seu deferimento, com fundamento

no art. 168, caput, do Regimento Interno/TCU.

## K. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

786. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

841.1. **conhecer da representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

841.2. *no mérito, considerar a presente representação **procedente**;*

841.3. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelo senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) em relação ao item “a” da audiência, concernente à celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor (**parágrafos 14 a 217**);

841.4. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelos senhores Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), em relação ao item “b” da audiência, concernente à celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor (**parágrafos 219 a 378**);

841.5. **autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

841.6. **determinar** ao Comando do Exército/Ministério da Defesa, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

841.7. **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

841.8. **inabilitar** os senhores Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco a oito anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 (**parágrafos 219 a 378 e parágrafos 671 e 739**);

841.9. **declarar a inidoneidade** da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG (CNPJ: 24.893.687/0001-08) – (**parágrafos 379 a 554**);

841.10. **autuar processo de controle externo na forma de Representação de iniciativa da Selog** com a finalidade de examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento” que tenham sido realizados pelo Ministério da Saúde (**parágrafos 339 a 342**);

841.11. **autuação de apartado na forma de Representação de iniciativa desta Selog** tendo por objeto esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição realizada por requisição administrativa de

sete usinas geradoras de oxigênio passou de **R\$ 503.880,33** para **R\$ 3.680.000,00** (parágrafos 619 a 626);

841.12. **autuar processo de Tomada de Contas Especial** em vista ao valor remanescente de **R\$ 150.157,03** (R\$ 420.842,97 - R\$ 571.000,00) pago indevidamente à empresa **VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG** (CNPJ: 24.893.687/0001-08) a título de “fretamento de aeronave” – Processo SEI 25000.029597/2021-38 / Ordem Bancária 2021OB800710, emitida em 5/3/2021, de modo a promover a citação em débito, solidariamente, do senhor **Alex Lial Marinho** (CPF: 051.576.527-98) e da empresa **VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG** (CNPJ: 24.893.687/0001-08), em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização da operação de transporte objeto da Nota Fiscal 29600 no valor de R\$ 571.000,00 apresentada em cobrança ao Ministério da Saúde pela **Voetur/VTCLLOG**, razão pela qual não caberia qualquer pagamento à empresa, indicando, em tese, o possível cometimento de fraude documental que resultou na execução de despesas sem cobertura contratual e sem a correspondente comprovação de que tenha havido a prestação de serviço, tornando injustamente mais onerosa a execução do Contrato 59/2018, atraindo, em tese, a incidência do disposto no art. 96, inciso V, da [Lei 8.666/1993](#), transposto para o art. 337-L, inciso V, do [Decreto-Lei 2.848/1940](#), constatação que reforça a necessidade de propor o envio de notícia dos fatos apurados nesta Representação ao Ministério Público Federal (parágrafos 556 a 572 e 573 a 670);

841.13. **autuar processo de Tomada de Contas Especial** em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19, de modo a promover a citação em débito, solidariamente, dos senhores **Alex Lial Marinho** (CPF: 051.576.527-98), **Roberto Ferreira Dias** (CPF: 086.758.087-98), **Ridauto Lúcio Fernandes** (CPF: 843.993.767-91) e da empresa **VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG** (CNPJ: 24.893.687/0001-08) pelos valores descritos na tabela a seguir (parágrafos 556 a 572 e 672 a 739):

| <i>Nota Fiscal</i>                                                         | <i>Data de<br/>emissão da NF</i> | <i>Valor pago<br/>(R\$)</i> | <i>Data do pagamento</i>                | <i>Ordem Bancária</i> |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------|-----------------------|
| 029.638                                                                    | 16/2/2021                        | 4.009.541,25                | 11/3/2021                               | 2021OB800773          |
| 029.641                                                                    |                                  | 1.957.525,88                |                                         |                       |
| 029.639                                                                    |                                  | 213.527,40                  |                                         |                       |
| 029.599                                                                    | 15/2/2021                        | 496.964,43                  |                                         |                       |
| <b>SUBTOTAL (A)</b>                                                        |                                  | <b>6.677.558,96</b>         |                                         |                       |
| <b>Glosas a serem deduzidas</b>                                            |                                  |                             | <b>Data da glosa</b>                    |                       |
| <b>Valor glosado (B)</b>                                                   |                                  | 2.990.094,54                | 15/4/2021                               |                       |
| <b>Valor glosado (C)</b>                                                   |                                  | 1.713.991,69                | 16/4/2021                               |                       |
| <b>SUBTOTAL<br/>(B + C)</b>                                                |                                  | <b>4.704.086,23</b>         |                                         |                       |
| <b>(D) = [A – (B + C)]</b>                                                 |                                  | <b>1.973.472,73</b>         | <b>Data da autorização de pagamento</b> |                       |
| <b>Autorização de pagamento por<br/>“reconhecimento de dívida”<br/>(E)</b> |                                  | <b>4.333.784,42</b>         | 18/7/2022<br>(SEI 25000.180982/2021-78) |                       |
| <b>TOTAL DO DÉBITO<br/>(D + E)</b>                                         |                                  | <b>6.307.257,15</b>         |                                         |                       |

841.13. *encaminhar* cópia da presente instrução e da decisão que vier a ser proferida nos autos:

a) aos representantes, **SENADORES DA REPÚBLICA ELIZIANE GAMA (CIDADANIA – MA) E ALESSANDRO VIEIRA (CIDADANIA – SE)**, E Ao Senador Omar Aziz (PSD-AM), presidente da “CPI da Pandemia” (encerrada) e ao Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), presidente do Senado Federal;

b) à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados Proposta de Fiscalização e Controle 41/2021, de autoria do Deputado Leo de Brito (PT-AC) – TC 040.853/2021-7 Solicitação do Congresso Nacional;

c) à Procuradoria Geral da República/Ministério Público Federal;

d) ao 5º Ofício – combate ao crime e à improbidade administrativa – da Procuradoria da República no Distrito Federal – PR-DF (Notícia de Fato 1.16.000.003555/2021-21);

e) à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro (PIC 1.30.001.000030/2019-30);

f) à Coordenação-Geral de Governança e Controle do Departamento de Polícia Federal/Ministério da Justiça e Segurança Pública (Processo SEI 08200.021189/2021-62);

g) à Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários do Departamento de Polícia Federal no Rio de Janeiro (IPL 20.0024995);

h) à Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União (Processo SEI 00190.109788/2021-61);

i) à Corregedoria-Geral da União (IPS 00190.106058/2021-17 e IPS 00190.108260/2021-75);

j) à SecexSaúde do TCU, responsável pelas contas anuais do Ministério da Saúde, em vista dos processos conexos, de contas e apensos relacionados no precedente item “J” desta instrução;

841.14. **informar** ao Ministério da Saúde do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

841.15. *encaminhar* cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: senhores Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98) e Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), bem como aos seus respectivos representantes legais.”

3719. O Ministério Público junto ao TCU assim se manifestou:

2. “A instrução na peça 271 apresenta análise das razões de justificativa e dos elementos encaminhados pela VTCLOG em resposta à oitiva, propondo, em síntese, ao final:

a) conhecer da representação, visto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade;

b) considerar procedente a representação;

c) rejeitar as razões de justificativa dos Srs. Alex Lial Marinho e Roberto Ferreira Dias;

d) aplicar multa aos responsáveis e inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

e) declarar a inidoneidade da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. para participar de licitações;

f) autuar processo de controle externo na forma de representação para examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviços “2.7 Manipulação de item para atendimento”;

g) autuar apartado na forma de representação para esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição de sete usinas geradoras de oxigênio;

h) autuar processo de tomada de contas especial em vista do valor remanescente de R\$ 150.157,03 pago indevidamente à VTCLOG a título de fretamento de aeronave;

i) autuar processo de tomada de contas especial em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar fretamento de aeronaves ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a COVID-19, para citar em débito os Srs. Alex Lial Marinho, Roberto Ferreira Dias e Ridauto Lúcio Fernandes, bem como a empresa VTCLOG;

j) encaminhar cópia da instrução a diversos interessados;

k) dar ciência da deliberação a ser proferida ao Ministério da Saúde e aos responsáveis.

3. Em relação à oitiva atinente ao possível jogo de planilha e ao pagamento de boleto de titularidade do Sr. Roberto Ferreira Dias, a Selog vinculou as respectivas análises ao ponto referente ao 2º Termo Aditivo (itens 447 a 554 da instrução), sendo pertinente transcrever os seguintes trechos do exame empreendido (peça 271, p. 132-133 e 140):

758. A ausência de questionamento de parte desta Selog quanto a possível ocorrência de “jogo de planilha” decorre do entendimento de que a questão que envolve a celebração do 2º Termo Aditivo não diz respeito à possibilidade de haver majoração de quantitativos, em sentido estrito, mas, sim, à forma de mensuração e pagamento dos serviços, o que não caracterizaria o que a própria Voetur/VTCLOG chama de “jogo de planilha tradicional”.

(...)

765. Considera-se que o ponto ora em questão já dispõe de suficientes elementos elucidativos na análise empreendida nos parágrafos 447 a 554 desta instrução, sendo desnecessário propor encaminhamentos adicionais.

(...)

828. Por certo a Voetur pode comercializar seus serviços com qualquer pessoa que atenda aos critérios que a empresa tenha estabelecido, porém isso não afastaria a situação de evidente conflito de interesses em que se encontrava o senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), uma vez que cabia ao DLOG, sob sua direção, gerir e fiscalizar contrato firmado com o mesmo grupo empresarial com o qual se encontrava endividado.

829. Os representantes da Voetur/VTCLOG indagam qual seria o sentido de “a VTCLOG sacar dinheiro em espécie de seu próprio caixa para pagar boleto devido por terceiro a uma empresa do mesmo grupo empresarial (Voetur Turismo)?” (p. 49). Porém, é exatamente esse o questionamento que se buscou esclarecer neste ponto da oitiva, sem que a empresa tenha ofertado elementos de convencimento satisfatórios para esclarecer o questionamento que lhe foi dirigido.

830. Todavia, considera-se que o ponto ora em questão já dispõe de suficientes elementos elucidativos na análise empreendida nos parágrafos 447 a 554 desta instrução, sendo desnecessário propor encaminhamentos adicionais.

4. Assim, em face da correlação entre as duas irregularidades, deixou de formular encaminhamento específico quanto à possível existência de jogo de planilha e ao pagamento dos boletos em nome do Sr. Roberto Ferreira Dias.

5. Quanto aos saques expressivos em espécie da conta corrente da VTCLOG, a análise da Selog concluiu da seguinte forma (peça 271, p. 135):

783. Considerando a esfera de competência do controle externo e as limitações inerentes à fiscalização exercida pelo TCU, especialmente quanto às movimentações bancárias de entes particulares devidamente resguardadas pelo sigilo fiscal, conclui-se que a análise deste ponto da oitiva apenas reforça a necessidade de propor o envio de notícia dos fatos apurados nesta Representação ao Ministério Público Federal.

6. De minha parte, manifesto anuência parcial ao encaminhamento proposto, pelas razões que passarei a expor.

7. No que se refere aos encaminhamentos nas letras “f” a “i”, caso acolhidas as propostas por este Tribunal, os processos permitirão o aprofundamento da análise de questões identificadas e não tratadas ou, ainda, tangenciadas nesta representação, sobretudo aquelas atinentes ao fretamento de aeronaves, o que dispensa maiores considerações deste membro do Ministério Público de Contas sobre seu teor.

8. Direcionarei meu exame, portanto, às irregularidades relativas ao 1º e ao 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, motivadoras das audiências já mencionadas, bem assim da oitiva da empresa contratada.

9. Para melhor contextualização do exame e em face da celeuma instalada em torno da forma de remuneração estabelecida na avença em análise, faz-se necessário historiar os fatos e expor as interpretações que resultaram nos questionamentos formulados pelos representantes, mormente em relação ao 2º Termo Aditivo.

10. O Contrato 59/2018 foi firmado em 9/7/2018, com vigência prevista até o dia 9/7/2023, no valor mensal de R\$ 97.000.000,01 e total de R\$ 485.000.000,05, tendo por objeto (peça 9):

1.1. Contratação de empresa especializada para prestação de SERVIÇOS CONTÍNUOS DE TRANSPORTE E ARMAZENAGEM dos ICS – Insumos Críticos de Saúde - do Ministério da Saúde, consistindo as atividades de modernização administrativa e operação das cadeias de armazenamento e distribuição dos ICS, sendo os serviços contratados sob demanda, sem disponibilização de mão de obra exclusiva, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital.

11. Cabe destacar que o modelo de contratação adotado teve por objetivo transferir a terceiro o serviço de armazenagem dos Insumos Estratégicos de Saúde (IES), anteriormente realizado de forma descentralizada com estoque segregado em oito unidades da Central de Armazenamento e Distribuição de Imunobiológicos (Cenadi), localizadas no Distrito Federal e no Rio de Janeiro (peça 172, p. 53).

12. Especificamente no tocante aos serviços de manipulação de item para atendimento (picking), objeto do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, a planilha de preços apresentada pela VTCLOG apresentava as seguintes informações (peça 13, p. 3):

| C<br>A<br>T<br>S<br>E<br>R     | ITEM | DESCRIÇÃO DO SERVIÇO                                                       | Unidade     | Quantidade<br>estimada | Preço<br>Unitário | Valor<br>Mensal | Valor<br>Anual |
|--------------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------|-------------|------------------------|-------------------|-----------------|----------------|
| <b>Item 02 – Armazenamento</b> |      |                                                                            |             |                        |                   |                 |                |
|                                | 2    | <b>SERVIÇOS TÉCNICOS DE ARMAZENAGEM E GESTÃO DO CENTRO DE DISTRIBUIÇÃO</b> | Unid/medida | Quantidade<br>estimada | R\$/%             | R\$             | R\$            |
|                                | 2.7  | MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO (PICKING)                             | Item        | 600000                 | 6,43              | 321.528,60      | 3.858.343,24   |

13. Segundo informações constantes dos autos, a empresa ficou cerca de onze meses sem apresentar as notas fiscais relativas ao Contrato 59/2018, o que motivou, em 25/9/2019, a primeira cobrança por parte do Ministério da Saúde (peça 93, p. 1-2). Quando do envio da documentação, o contratante identificou incongruência na quantidade de manipulações e solicitou informações sobre a volumetria manuseada mensalmente, acompanhada de relatório detalhado (peça 93, p. 11-12).

14. *Em 11/10/2019, a VTCLOG encaminhou expediente ao MS informando que o cálculo dependia da quantidade descrita e autorizada no pedido, o qual, conforme o caso, exigia múltiplas ações de manipulação, fracionamento e reconstituição, bem como o manuseio de embalagens terciária, secundária, primária e por frasco unitário do produto (peça 93, p. 7-9).*

15. *Conforme expediente na peça 93, p. 17-19, a VTCLOG efetuou cálculos utilizando como parâmetros a modalidade Stock Keeping Unit (SKU), o volume de transporte e o Sistema de Gerenciamento de Armazém (WMS), informando que o primeiro se mostraria inviável e que o WMS, ainda que refletisse o efetivo quantitativo dos itens manipulados, seria critério exacerbado.*

16. *Assim, defendeu, como modelo que privilegiaria a proteção e economicidade do erário, bem como permitiria a fiscalização diligente por parte do contratante, a utilização do volume expedido, cuja verificação das informações ocorreria por meio do comprovante de entrega (peça 93, p. 18).*

17. *Iniciou-se, então, uma série de discussões sobre a forma de remuneração do subitem 2.7 dos serviços de armazenamento, tendo a empresa indicado, em janeiro de 2021, que seriam pagos cerca de R\$ 57 milhões, referentes aos 8.978.112 itens manipulados (peça 152, p. 1-4), se adotado o método previsto no termo de referência. A cobrança com base no SKU, aventada pelo Ministério da Saúde, levaria ao pagamento de R\$ 1.044.367,03 por 162.421 itens por pedido, enquanto o pagamento com fundamento no volume expedido alcançaria R\$ 18.983.096,10 por 2.952.270 itens.*

18. *A análise das informações está na Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 152, p. 6-8), elaborada pelos fiscais do contrato e por eles assinada, juntamente com o Sr. Alex Lial Marinho, que solicitou a realização de um aditivo contratual com vistas a alterar o item 7.14.8 do Termo de Referência, para que a quantidade de manipulações passasse a ser medida “pelo volume expedido”, em lugar da “contagem de itens que compõem cada pedido expedido”.*

19. *Importa consignar que, no período das negociações que culminaram na celebração do 2º Termo Aditivo, encontrava-se em trâmite o processo com vistas à celebração do 1º Termo Aditivo, cujo objeto era o acréscimo de R\$ 88.750.000,01 no item relativo ao transporte, em face da insuficiência do valor previsto para a continuidade do serviço até o término do prazo contratual.*

20. *O 1º Termo Aditivo foi firmado em 19/2/2021 (peça 11, p. 18-19), acrescendo o montante acima indicado ao valor do contrato, correspondente a, aproximadamente, 18,29% do total. O 2º Termo Aditivo é de 20/5/2021, constando de sua Cláusula Primeira a alteração na forma de medição da quantidade de manipulações, alterando-a para volume expedido (peça 12, p. 42-44).*

21. *Feito o histórico acima, passo ao exame das irregularidades motivadoras das audiências e da oitiva da VTCLOG.*

#### Do 1º Termo Aditivo

22. *Como descrito anteriormente neste parecer, o Sr. Alex Lial Marinho foi chamado a apresentar razões de justificativa pela celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, por inexistir justificativa para o acréscimo pretendido ou demonstração da vantajosidade dos preços contratados.*

23. *São mencionados como agravantes, o fato de o coordenador ser responsável pela gestão e fiscalização do contrato, além de haver incorrido em falhas e irregularidades no acompanhamento da execução contratual, propiciando pagamentos indevidos em montantes expressivos, originados de cobranças abusivas de “taxa de redespacho” e “taxa de emergência”.*

24. *A unidade técnica menciona, ainda, perdas decorrentes de avarias/excursão de temperatura durante o transporte não deduzidas dos pagamentos realizados, associados à incapacidade da Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde estabelecer com precisão o saldo contratual existente.*

25. *Primeiramente, cabe analisar a possibilidade de acréscimos contratuais à luz do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, in verbis:*

*Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

*(...)*

*§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.*

26. *O Contrato 59/2018 fez alusão ao dispositivo acima transcrito, nos seguintes termos:*

**13. CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DAS ALTERAÇÕES**

*13.1. Eventuais alterações contratuais rege-se-ão pela disciplina do art. 65, da Lei nº 8.666/1993.*

*13.2. A CONTRATADA é obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.*

27. *Conforme se extrai do normativo e das disposições contratuais acima reproduzidos, existia permissão para acréscimo contratual até o limite de 25% do valor pactuado, de modo que os 18,29% adicionados por meio do 1º Termo Aditivo se encontram dentro do parâmetro legal e contratualmente fixado.*

28. *No caso concreto, é razoável levar em conta que o modelo de contratação então adotado possuía caráter inovador, visto ter por objetivo substituir a atuação da Cenadi, de modo que o ineditismo da solução deve ser levado em consideração como aspecto limitador à definição clara dos quantitativos a serem executados à época.*

29. *Ademais, o Sr. Alex Lial Marinho assumiu a CGLOG em 9/6/2020, pouco tempo após o início da pandemia da COVID-19, o que certamente teve impacto no volume de Insumos Críticos de Saúde armazenados e transportados, fatores a serem considerados no juízo quanto à regularidade do aditivo objeto de questionamento.*

30. *No que se refere à vantajosidade dos preços, o órgão efetuou a pesquisa determinada pela Instrução Normativa 73/2020, recorrendo ao Painel de Preços do governo, sem, contudo, localizar, nos certames com o mesmo objeto, parâmetro com as mesmas particularidades (peça 11, p. 3-4). Buscou, ainda, cotações junto a quinze fornecedores, obtendo como resposta apenas uma proposta, da empresa RV Ímola, cujo valor estava acima dos preços praticados no contrato (peça 11, p. 4).*

31. *Nesse sentido, não é possível afirmar que o responsável descumpriu deliberadamente a obrigação de demonstrar a vantajosidade do preço constante do aditivo, visto que observou as disposições sobre o tema, contidas no normativo acima indicado.*

32. *Em relação às perdas decorrentes de avarias/excursão de temperatura durante o transporte, não deduzidas dos pagamentos realizados, o responsável informou glosa no valor de R\$ 486.525,12, efetuada no dia 11/9/2020, bem como outras realizadas após o término de sua gestão.*

33. *Dessa forma, considerando a delonga na apresentação das notas fiscais, é possível inferir que o responsável, ao assumir o cargo, buscou adotar medidas com vistas à glosa de valores decorrentes de tal irregularidade, medidas que tiveram continuidade quanto às avarias e ao*

*pagamento indevido de taxas, conforme processos elencados na defesa e mencionados pela Selog (peças 227, p. 53-54, e 271, p. 149-152).*

34. *Quanto à incapacidade da Coordenação-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde em estabelecer com precisão o saldo contratual existente, entendo que tal falha deva ser mitigada pelo impacto causado pela pandemia enfrentada após cerca de dois anos do início da vigência contratual.*

35. *No contexto acima delineado e consideradas as particularidades do Contrato 59/2018, além dos impactos advindos da pandemia da COVID-19, afigura-se desarrazoado imprimir caráter irregular à celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2019, mormente por ter observado o limite estabelecido na Lei 8.666/1993.*

36. *Em face das considerações acima e tendo em vista os indícios de que o Sr. Alex Lial Marinho agiu com o objetivo de viabilizar a continuidade na prestação dos serviços de armazenamento e transporte de Insumos Críticos de Saúde, compreendo que devam ser acolhidas suas razões de justificativa quanto à celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 (rejeitadas no item 841.3 da instrução na peça 271).*

#### 2º Termo Aditivo

37. *No que se refere ao 2º Termo Aditivo, é importante rememorar que sua assinatura decorreu da necessidade de ajuste do item 7.14.8 do Termo de Referência, cujo teor era o seguinte:*

#### **7.14.8 MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO**

*A CONTRATADA deverá disponibilizar equipe para realizar a manipulação dos itens solicitados em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição. A quantidade de manipulações será medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido. (Destacamos)*

38. *De acordo com a leitura do dispositivo acima, verifica-se que a contratada receberia com base na quantidade de itens manipulados, em conformidade com o pedido expedido. Como dito anteriormente, a planilha de preços apresentada em atendimento ao solicitado pelo Ministério da Saúde previa o valor de R\$ 6,43 por item manipulado, para uma quantidade estimada em 600.000 itens em cinco anos.*

39. *Entretanto, os quantitativos estimados se mostraram bastante inferiores aos efetivamente executados. Em fevereiro de 2021, a VTCLOG apresentou informações referentes aos meses de novembro de 2018 a janeiro de 2021, quando, se considerados os registros no sistema de armazenagem (WMS), teriam sido manipulados 8.978.112 itens.*

40. *A significativa diferença identificada motivou o início de uma série de glosas por parte do Ministério da Saúde, até que se esclarecesse a forma de remuneração prevista originalmente no termo de referência. Após discussões entre o contratante e a contratada, foi emitida a Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021 (peça 12, p. 17-19), quando os fiscais do contrato, com a anuência do Sr. Alex Lial Marinho, solicitaram a alteração do item 7.14.8 do Termo de Referência, para que a quantidade de manipulações passasse a ser medida pelo volume expedido, parâmetro defendido pela VTCLOG.*

41. *A irregularidade atrelada ao 2º Termo Aditivo, noticiada na presente representação, decorreu do fato de o Ministério da Saúde ter cogitado a realização dos pagamentos por SKU (Stock Keeping Unit), o que reduziria o valor correspondente aos meses de novembro de 2018 a janeiro de 2021 para cerca de R\$ 1 milhão, representando significativa diferença em relação aos aproximados R\$ 19 milhões propostos pela empresa.*

42. *À época dos trâmites para formalização do 1º Termo Aditivo, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (Conjur) também questionou a avaliação do parâmetro de cobrança objeto da alteração, ressaltando a diferença em relação à adoção do SKU (peça 152, p. 26), chegando a sugerir que se analisasse a possibilidade de rescisão contratual. Entre as pendências apontadas na manifestação de destaque, pela conexão com a análise em curso, a seguinte:*

*Demonstração no processo de maneira clara e inequívoca de que a alteração proposta não fere o objeto contratado, nem tão pouco prejudicará o princípio da concorrência, que deu origem a esta contratação, lembrando que a superveniência deverá ser comprovada para o presente momento, haja visto que este contrato já se iniciou desde 2018, o que não reforça o entendimento que desde o início já se havia previsto a incompatibilidade da exigência e a efetiva operacionalização do cumprimento do contrato.*

43. *Em resposta ao parecer da Conjur, o Sr. Roberto Ferreira Dias elaborou a Nota Técnica 4/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS (peça 152, p. 36-38), apresentando a resposta abaixo em relação ao questionamento:*

*3.1. Ao analisar o Contrato 59/18 (id 4529009) e o Termo de Referência da contratação (id 1159546), correlacionando-os com a Nota Técnica 2 (id 0019331224), demonstra-se que o aditivo em questão altera apenas a forma de mensuração do "picking", que consiste na manipulação dos itens para atendimento aos pedidos dos Programas de Saúde vinculados ao Ministério, não ferindo o objeto do contrato, que é o de "Contratação de empresa especializada para prestação de SERVIÇOS CONTÍNUOS DE TRANSPORTE E ARMAZENAGEM dos ICS – Insumos Críticos de Saúde - do Ministério da Saúde, consistindo as atividades de modernização administrativa e operação das cadeias de armazenamento e distribuição dos ICS, sendo os serviços contratados sob demanda, sem disponibilização de mão de obra exclusiva, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital"*

*3.2. Em relação ao princípio da concorrência, não se identifica que a alteração de mensuração do picking prejudica o procedimento licitatório, tendo em vista que todas as empresas concorreram em condições de igualdade frente ao Edital divulgado, e, se houvesse eventual manifestação de impugnação do certame, houve tempo hábil para fazê-lo à época.*

*3.3. Em relação à incompatibilidade da exigência e à efetiva operacionalização do contrato, é natural que no andamento contratual a equipe técnica identifique eventuais disfunções e oportunidades de melhoria, devendo propor otimizações que promovam economia no gasto dos recursos públicos. É baseado nessa premissa que foi proposto a alteração qualitativa na manipulação de itens para atendimento (picking).*

44. *A Coordenação-Geral de Material e Patrimônio solicitou esclarecimentos adicionais sobre aspectos tratados no despacho da Conjur, encaminhando o processo para nova manifestação da DLOG (peça 152, p. 45-46). Em resposta, os Srs. Alex Lial Marinho e Roberto Ferreira Dias elaboraram, em 12/5/2021, a Nota Informativa 14/2021/CGLOG/DLOG/SE/MS, por meio da qual, basicamente, reiteraram os termos da nota técnica anterior (peça 152, p. 50-51).*

45. *No dia 20/5/2021, foi firmado o 2º Termo Aditivo, formalizando a alteração do item 7.14.8 do Termo de Referência, de modo que a quantidade de manipulações passou a ser medida pelo volume expedido (peça 12, p. 42-44).*

46. *Adentrando a análise da irregularidade, é possível inferir, com base nas informações contidas nos autos, que ela se originou da estimativa incorreta do quantitativo de itens a serem manipulados durante os sessenta meses de execução contratual. Caso o Ministério da Saúde tivesse previsto adequadamente as quantidades referentes ao picking e, por conseguinte, dispusesse de*

*recursos financeiros proporcionais à demanda fixada, os gestores, ao se depararem com as notas fiscais apresentadas, não enfrentariam problemas para efetuar os pagamentos.*

47. *Entretanto, possivelmente em face do ineditismo da solução adotada por meio do Contrato 59/2018, os quantitativos foram sensivelmente subestimados, dando causa às discussões com vistas a equacionar o problema referente à forma de remuneração, originalmente fixada com base na quantidade de itens manipulados por pedido.*

48. *A rigor, sem embargo de reconhecer a maior onerosidade para o órgão contratante, a solução correta para atendimento aos dispositivos legais que regem a matéria, bem assim para observância aos princípios que regem o processo licitatório, seria a aplicação dos exatos termos contratuais, os quais estão vinculados aos parâmetros estabelecidos no Termo de Referência.*

49. *Ora, se a alteração no modelo de medição das manipulações promoveu significativa redução nos valores devidos à contratada, não é possível afastar a possibilidade de que, se o certame fosse realizado considerando-se a oferta de preços por volume expedido, outra licitante ofertasse valor inferior ao da VTCLOG.*

50. *Nesse sentido, compreendo que há clara conexão entre o teor do item 7.14.8 do Termo de Referência (manipulação de item para atendimento), e a concorrência esperada no processo licitatório, questão levantada pela Conjur em seu parecer e não esclarecida adequadamente pelos responsáveis em suas manifestações no processo administrativo.*

51. *A despeito do entendimento acima, que levaria, por conseguinte, à conclusão de que a decisão correta seria a realização de um novo certame, entendo que o caso concreto apresenta nuances que prejudicariam a adoção da medida pelos gestores. As discussões em torno da metodologia a ser adotada para fins de remuneração da VTCLOG se estenderam por período razoável, acabando por adentrar o período pandêmico.*

52. *Ademais, pode-se dizer que a importância estratégica dos serviços de armazenamento e transporte de Insumos Críticos de Saúde para o suporte aos pacientes acometidos pela COVID-19 e, principalmente, o intuito premente de salvar vidas durante o cenário crítico vivenciado a partir de 2020, são aspectos que mitigam a gravidade das condutas adotadas pelos Srs. Alex Lial Marinho e Roberto Ferreira Dias.*

53. *Quanto à não utilização do parâmetro SKU como modelo para cálculo dos pagamentos, é de se reconhecer que, se as disposições originais do termo de referência resultariam em pagamento de valor “exacerbado”, como reconheceu a própria VTCLOG (peça 12, p. 10), os cálculos por meio da unidade de manutenção de estoque representariam apenas cerca de 2% do valor total devido com base na contagem de itens que compõem cada pedido.*

54. *Para fins de esclarecimento dos modelos de contagem, permito-me fazer uso de trecho do relatório final elaborado pela CPI da Pandemia (peça 152, p. 476-477):*

*A nomenclatura adotada no apêndice é infeliz, porque os diferentes produtos presentes em um almoxarifado e suas diversas apresentações, no jargão da logística, não são denominados “itens”, e sim “SKUs” (do inglês Stock Keeping Units – unidades de manutenção de estoque).*

*Para esclarecer o conceito, imaginemos uma loja que venda um único modelo de sapato, nas cores branca, preta e vermelha, e nos tamanhos 35, 36, 37, 38 e 39. Considerando a necessidade de que o almoxarifado dessa loja lide com cada tamanho e cada cor de forma separada das demais, o sistema e o espaço físico devem estar preparados para comportar 15 SKUs, e não 15 “itens”. A quantidade de itens armazenados será a quantidade de caixas de sapato presentes no estoque – por exemplo, se houver 10 caixas de cada tamanho e cor, o estoque terá 15 SKUs e 150 itens.*

*Consideremos então o seguinte pedido: 1 par de sapatos brancos tamanho 36; 2 pares de sapatos brancos tamanho 37; 3 pares de sapatos brancos tamanho 36; e 4 pares de sapatos pretos tamanho 35. Na contagem de um sistema WMS, esse pedido envolve a manipulação de 10 itens de 4 SKUs. Em um almoxarifado típico, esses diferentes produtos estariam em diferentes endereços físicos, de modo que tanto o número de itens quanto o número de SKUs teriam impacto sobre o custo dessa operação.*

55. *Conforme se extrai do comparativo acima, a escolha do critério SKU redundaria, de fato, em pagamento por número menor de manipulações. Contudo, não foi o modelo estabelecido no termo de referência, o que impediria, se admitida tal alteração, a imposição do parâmetro à contratada sem que se soubesse, com segurança, a exequibilidade de preços formados a partir de tal premissa.*

56. *A VTCLOG apresentou argumento sobre o assunto, conforme trecho abaixo transcrito (peça 252, p. 21):*

*47. Diante do exposto, fato inconteste é que houve um erro de estimativa por parte do MS. Contudo, ainda mais equivocada estaria a estimativa se fosse utilizada a medição por SKU, já que o quantitativo a ser medido por SKU seria cerca de 8,33 vezes menor que estimado pelo MS no Edital. Ou seja, a diferença entre o previsto no Edital e o medido por SKU seria ainda mais discrepante que a diferença entre o quantitativo previsto no Edital e o efetivamente realizado e medido pelo WMS (6,65 vezes maior).*

57. *Nesse sentido, compreendo que o parâmetro somente poderia ser utilizado se previsto no termo de referência e devidamente submetido à apreciação dos participantes do certame, afigurando-se inadequado impor o SKU ou qualquer outro critério de remuneração à contratada durante a execução contratual.*

58. *Considerando que, na prática, se adotou o volume expedido para fins de pagamento após a celebração do 2º Termo Aditivo, cabem algumas considerações sobre o assunto.*

59. *De início, na esteira do raciocínio já desenvolvido ao longo deste parecer, no sentido de que a permissão para alteração se encontraria diretamente vinculada aos termos do edital da licitação, destaco trecho do despacho proferido por Vossa Excelência na peça 25, segundo o qual:*

*36. Ademais, mesmo que assim não fosse, em sendo constatada uma falha significativa no critério de medição, não cabe aos gestores negociar um “meio termo” com a contratada, sob pena de violação do princípio da licitação prévia. O contrato está vinculado ao procedimento licitatório e às condições lá fixadas. Em sendo estas impertinentes para a execução contratual, cabe anular o procedimento e não travar negociações ao arrepio da lei.*

60. *Com efeito, também o critério do volume expedido violaria a regra originalmente prevista, ainda que o intuito fosse prover uma solução para o problema enfrentado pelos responsáveis para viabilizar o pagamento pelos serviços já prestados pela VTCLOG.*

61. *Em que pese a conclusão acima, no sentido de que o deslinde mais adequado seria a anulação do procedimento, não se afigura apropriado desconsiderar em absoluto as particularidades da situação vivenciada pelos responsáveis ouvidos em audiência. Destaco, pela pertinência com as ponderações já feitas, trecho da defesa do Sr. Roberto Dias Ferreira acerca dos efeitos do contexto à época sobre a execução contratual (peça 197, p. 22-23):*

*Sobre o parecer da CONJUR-MS, conforme tantos outros, insta o parecerista a listar os riscos e precauções da celebração do instrumento e o saneamento de possíveis fragilidades. Pois bem, nunca houve apontamento contra a celebração do instrumento, houve sim apontamentos sobre algumas situações a serem consideradas. Uma das considerações, por exemplo, foi rescisão do contrato de logística se a alteração não fosse*

*vantajosa, por óbvio não cabe análise de mérito por parte da CONJUR-MS sobre o assunto, mas ao gestor cabe TODA a responsabilidade de decidir, sendo assim, faria sentido rescindir um contrato de logística onde uma contratada que armazena cerca de R\$ 7 Bilhões de reais em quase 70 mil posições palets no meio da maior pandemia da História da Humanidade, a esta altura com quase três mil mortes por dia? Exponho essa situação para que este egrégio Tribunal de Contas não se curve ao clamor midiático de um cenário eminentemente político, mas sim aos fatos à luz de seu tempo. Enquanto o país parava e grande parte da força de trabalho estava trabalhando de seus lares, coube aos gestores in loco decidirem com as informações que possuíam.*

62. *Dessa forma, conquanto reconheça a prática de atos que não se coadunariam estritamente com a conduta exigível à luz da Lei de Licitações, afigura-se desarrazoado ignorar por completo os impactos da pandemia da COVID-19 sobre a decisão do Sr. Roberto Dias Ferreira de propor a alteração do Termo de Referência em lugar de rescindir o Contrato 59/2018 e licitar os serviços em outros moldes.*

63. *Ademais, encaminhadas as primeiras notas fiscais pela VTCLOG e surgida a controvérsia quanto ao pagamento pelos serviços de picking, o Ministério da Saúde comunicou à empresa, por meio do Ofício 2720/2019/DICAL/CGLOG/DELOG/SE/MS, de 29/11/2019 (peça 70, p. 4-5), que procederia à glosa dos valores correspondentes a tais serviços até que se definisse o molde de cobrança correto.*

64. *De acordo com a narrativa contida no despacho à peça 70, p. 40-42, de 1º/7/2021, o valor correspondente aos serviços de picking permanecia pendente de pagamento, mesmo após a celebração do aditivo, em 20/5/2021. Na ocasião, os fiscais do contrato dirigiram à Conjur dúvida sobre a forma como deveriam ser pagos os serviços de manipulação entre novembro de 2018 e maio de 2019, visto que a alteração produzida pelo 2º Termo Aditivo não poderia retroagir.*

65. *Em resposta, a Conjur emitiu a Nota 00864/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (peça 12, p. 58-65), respondendo, especificamente quanto ao ponto, o seguinte:*

*31. No mais, tendo em vista que a consulta formulada se deu quanto ao "critério de pagamento" a ser utilizado, repise-se que para as despesas anteriores ao 2º Termo Aditivo vigora a redação original do Termo de Referência, sendo esse o critério juridicamente vigente. Entretanto, eventuais dúvidas podem merecer análise individualizada desta CONJUR, mediante elaboração de consulta individualizada e desde que haja a instrução dos autos com as informações necessárias pela área técnica competente. (Grifamos)*

66. *Após a emissão de alguns despachos de impulso processual (peça 12, p. 67-72), foi emitido o Ofício 209/2021/DLOG/SE/MS, de 28/7/2021, por meio do qual o Sr. Ridauto Lúcio Fernandes, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde, comunicou à VTCLOG a intenção de adotar providências com vistas à anulação/revogação do 2º Termo Aditivo (peça 12, p. 73-74).*

67. *Em 9/9/2021, Vossa Excelência adotou medida cautelar determinando a suspensão dos efeitos do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018 e a abstenção de se realizar qualquer pagamento pelo serviço de picking (peça 25).*

68. *Conforme trecho da análise da unidade técnica abaixo reproduzido, um conjunto de fatores acabou por impedir a materialização de dano conexo com a irregularidade em análise, razão pela qual a proposta foi somente de realização de audiências (peça 172, p. 38):*

*178. A delonga verificada na tramitação administrativa até a conclusão do processo de reajuste, os questionamentos suscitados ao Contrato 59/2018 pela chamada "CPI da Pandemia", constituída pelo Senado Federal (peça 152, p. 65 a 1.244), e a concessão de medida cautelar pelo Tribunal de Contas da União, determinando ao Ministério da Saúde*

*a suspensão dos efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo ao contrato e que se abstivesse de realizar qualquer pagamento referente ao serviço de “2.7 – Manipulação de Item para Atendimento”, até que o Tribunal venha a deliberar sobre o mérito da matéria, entremeadas pela exoneração do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), em 8/6/2021 (peça 152, p. 61), e do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), em 29/6/2021 (peça 152, p. 63), são fatos que, considerados em conjunto, impediram a produção de efeitos danosos ao erário que resultariam da realização de pagamentos indevidos decorrentes da celebração do 2º Termo Aditivo. (Grifamos)*

69. De qualquer modo, a despeito da conclusão inicial a que chegou a unidade técnica no excerto transcrito, consta da proposta formulada para estes autos item relativo à autuação de outra representação com o objetivo de examinar como ocorreram, ao final, os pagamentos relativos aos serviços de picking.

70. À luz do exame acima empreendido, não é possível afirmar que os atos praticados pelos Srs. Alex Lial Marinho e Roberto Ferreira Dias observaram estritamente as normas aplicáveis, remanescendo falhas na condução da celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018.

71. Nessa linha, endosso a proposta de aplicação de multa aos responsáveis, conforme item 841.4 da instrução na peça 271, sem prejuízo de consignar que a adoção da medida deve levar em consideração os percalços por eles enfrentados ao longo do processo, notadamente a execução de avença em termos inovadores, a fixação de parâmetro em processo licitatório do qual não participaram e as condições de enfrentamento à pandemia da COVID-19.

72. Não obstante concorde com a com a sugestão de aplicar-lhes multa, dissinto da proposta de inabilitá-los para o exercício de cargo ou função na Administração Pública Federal, por entender que a adoção de tal medida é desproporcional à reprovabilidade das condutas objeto de audiência, sobretudo levando-se em conta as ponderações do parágrafo anterior.

73. O mesmo raciocínio cabe quanto à proposta de declarar a inidoneidade da VTCLOG para participar de licitações, por não vislumbrar a existência de fraude comprovada ao certame que precedeu o Contrato 59/2018, em decorrência das irregularidades motivadoras de sua oitiva. Cumpre rememorar que Vossa Excelência já havia externado entendimento nessa linha, deixando-o assente no despacho à peça 175, in verbis:

43. Deixo, contudo, de acatar a proposta de oitiva da empresa contratada, pois as falhas aqui tratadas dizem respeito à execução contratual, o que afasta a incidência da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, nos termos da jurisprudência desta Corte de Contas:

“A declaração de inidoneidade com base no art. 46 da Lei 8.443/1992 somente é cabível quando há comprovação de fraude à licitação, não sendo aplicável quando a irregularidade está relacionada à execução do contrato.” (Acórdãos 12.357/2020-1ª Câmara e 1.287/2007-Plenário)

74. Diante do exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU se manifesta de acordo com a proposta formulada pela Selog, exceto quanto aos itens 841.3, 841.8 e 841.9 do encaminhamento na peça 271.”

É o relatório.

**VOTO**

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

2. O contrato, com vigência de 60 meses, tem por objeto a prestação de “serviços contínuos de transporte e armazenagem dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) do Ministério, incluindo as atividades de Modernização Administrativa e Operação das Cadeias de Armazenamento e Distribuição desses insumos, sendo os serviços contratados sob demanda, e sem disponibilização de mão de obra exclusiva” (grifou-se) (peça 9, p. 1).

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

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

4. Para tanto, foram previstas as seguintes macro atividades (peça 10, p. 63-64):

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

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

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

Objeto da contratação:

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

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

7. Em 24/5/2021, mediante o segundo termo aditivo, houve a alteração da redação do subitem 7.14.8 do anexo I do termo de referência (TR) vinculado ao edital e ao contrato (peça 12, p. 42-43). A execução desse aditivo foi suspensa por medida cautelar adotada por essa Corte (Acórdão 2.178/2021-Plenário) e, posteriormente, em 28/9/2021, o Ministério da Saúde declarou a nulidade desse aditivo (peça 229, p. 2).

8. Em 17/12/2021, foi celebrado o terceiro termo aditivo ao Contrato 59/2018, tendo por objeto o acréscimo de 6,7% sobre o valor total do ajuste, alocado no Item 1 – Transporte (peça 153).

9. O valor total atualizado do Contrato 59/2018 é de R\$ 1.014.615.488,37, conforme descrito no 5º Termo de Apostilamento, firmado em 27/6/2022:

| Item/Descrição   | Valor total atualizado |
|------------------|------------------------|
| 1. Transporte    | R\$ 844.161.739,83     |
| 2. Armazenamento | R\$ 170.453.748,54     |
| TOTAL            | R\$ 1.014.615.488,37   |

10. Depois do saneamento do feito, foi realizada a audiência dos srs. Alex Lial Marinho, então Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, e Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde, e a oitiva da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG.

## II

11. O primeiro conjunto de achados diz respeito à celebração do primeiro termo aditivo, em 19/2/2021, por meio do qual ocorreu o aditamento para acréscimo em 25% do item 1 – Transporte do Contrato 59/2018 (o valor passaria de R\$ 355.000.000,05 para R\$ 443.750.000,06) (peças 11, p. 1-6, e 175).

12. Foram apontadas as seguintes ocorrências:

- ausência de motivação para o acréscimo realizado de R\$ 88.750.000,01, uma vez que se considerou haver, ao final de outubro de 2020, um saldo contratual de R\$ 67.484.909,14, quando o saldo realmente existente seria de R\$ 80.635.416,85;

- ausência de consideração da cláusula contratual de reajuste para fins de estimar o efetivo saldo e a necessidade de aditivo;

- não submissão prévia da minuta do termo aditivo à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, havendo simples juntada aos autos de “Manifestação Jurídica Referencial”, datada de 23/12/2014;

- indicação de justificativas para o acréscimo de fatos anteriores à celebração do contrato e já de conhecimento da Administração (transferência de armazéns e campanha de imunização da influenza) e por não haver demonstrado o alegado impacto decorrente da Pandemia da covid-19; e

- demonstração da permanência de vantajosidade dos preços contratados baseada em uma única cotação de preços obtida junto a potencial fornecedor.

13. A respeito, foi ouvido em audiência o sr. Alex Lial Marinho, então Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, por ter aprovado a Nota Técnica 3/2020-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 16/12/2020, que teria justificado a celebração do termo aditivo.

14. O responsável argumenta que (peça 227):

- os serviços objeto de aditamento eram necessários e foram inclusive objeto de aditivo posterior;

- o que direcionou a necessidade de aditamento foi o aumento do quantitativo dos serviços a serem executados e não o saldo contratual;

- sua competência era somente a elaboração da nota técnica, não sendo responsável pelos procedimentos necessários à celebração do termo aditivo, como a submissão da minuta à consultoria jurídica;

- foi realizada ampla pesquisa para se avaliar os preços praticados.

15. A unidade técnica propõe a aplicação de sanção porque entende que essas alegações não afastam a falha consistente na realização do aditivo sem justificativas adequadas. O Ministério Público junto ao TCU entende que as razões de justificativa devem ser aceitas.

16. Com efeito, o que se verifica é que os serviços objeto do aditivo se mostravam necessários e foram respeitados os limites estabelecidos na Lei 8.666/1993. Ademais, os quantitativos inicialmente contratados foram impactados pela pandemia da covid-19, o que certamente refletiu no volume de Insumos Críticos de Saúde armazenados e transportados, indicando a necessidade da celebração do termo aditivo.

17. É fato que teria havido equívoco na verificação do saldo contratual quando da celebração do aditivo (estimou-se saldo do serviço em aproximados R\$ 67 milhões, quando na verdade seria de R\$ 89 milhões), o que poderia eventualmente acarretar o dimensionamento equivocado a maior do aditivo contratual. Entretanto, isso não ocorreu, pois os quantitativos de serviços do primeiro termo aditivo tiveram que ser majorados mediante o terceiro termo aditivo.

18. De qualquer forma, são ponderáveis as seguintes colocações do Ministério Público junto ao TCU:

2. *“Quanto à incapacidade da Coordenação-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde em estabelecer com precisão o saldo contratual existente, entendendo que tal falha deva ser mitigada pelo impacto causado pela pandemia enfrentada após cerca de dois anos do início da vigência contratual.”*

19. Ademais, consoante bem exposto pelo Ministério Público junto ao TCU, foram efetuadas as seguintes pesquisas para ser verificada a regularidade dos preços praticados:

*“o órgão efetuou a pesquisa determinada pela Instrução Normativa 73/2020, recorrendo ao Painel de Preços do governo, sem, contudo, localizar, nos certames com o mesmo objeto, parâmetro com as mesmas particularidades (peça 11, p. 3-4). Buscou, ainda, cotações junto a quinze fornecedores, obtendo como resposta apenas uma proposta, da empresa RV Ímola, cujo valor estava acima dos preços praticados no contrato (peça 11, p. 4).”*

20. Na verdade, a discrepância no saldo contratual estimado decorre porque, depois da elaboração da nota técnica de dezembro de 2020, o Ministério da Saúde, em 2021, glosou determinados valores pagos, o que, por óbvio impactou no saldo contratual. Ou seja, o gestor atuou de acordo com as informações disponíveis até então, não sendo exigível conduta diversa em relação a esse tópico (peças 172, p. 16; e 44, p. 11).

21. Outrossim, não era de competência do responsável o encaminhamento da minuta de termo aditivo para a análise da consultoria jurídica, como bem reconhecido pela unidade técnica.

22. Feitas essas considerações, diante dos fatos ora tratados, não vislumbro na conduta do responsável reprovabilidade suficiente para a aplicação de sanção.

### III

23. O segundo conjunto de achados diz respeito à execução contratual.

24. O Ministério da Saúde glosou o valor original de R\$ 420.842,97 referente a suposto fretamento de aeronave, em 17/1/2021, para transporte de uma usina de oxigênio para a cidade de Manaus/AM, em vista da cobrança a maior de valores de frete (peça 155, p. 2, 149 e 150).

25. Também foi aplicada glosa no valor de R\$ 370.301,81, em razão de pagamentos a maior referentes a fretamento de aeronaves para a distribuição das vacinas utilizadas no combate à covid-19 (por exemplo, ausência de informação dos volumes transportados e cobranças de taxas em desacordo

com o instrumento contratual) (peça 157).

26. Relacionado a esses fatos, foi determinada a audiência do sr. Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde, em razão da seguinte conduta (peça 175):

*“autorização irregular de fretamento de aeronaves, em vista de não haver previsão no Contrato 59/2018 para execução desse tipo de despesa, que teria sido autorizada em caráter informal pelo então diretor do Departamento de Logística em Saúde, caracterizando a existência de contrato verbal, prática vedada por lei, além da ausência documental de que o alegado fretamento de aeronaves tenha ocorrido de fato.”* (grifou-se).

27. Também, foi instada a se manifestar a empresa Voetur/VTCLLOG em razão da ausência de comprovação de que teria executado os serviços.

28. A respeito, o sr. Roberto Ferreira Dias alegou que (peça 197):

- não houve acordo verbal, pois o contrato já previa o transporte aéreo de insumos;
- a situação de urgência imediata, (falta de oxigênio na cidade de Manaus/AM) não permitia sequer os trâmites da celebração de um contrato emergencial;
- a utilização de aviões da Força Aérea brasileira (FAB), não era a alternativa mais rápida dado o tempo de resposta da Força que já se encontrava sobrecarregada; e
- os comprovantes das entregas das mercadorias foram devidamente assinados pelos destinatários.

29. A empresa Voetur/VTCLLOG alegou, em síntese, que (peça 252, peça 37):

- ambos os fretamentos (tanto das usinas de oxigênios quanto das vacinas para a covid-19) foram expressamente autorizados por escrito pela autoridade máxima do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (peça 146);
- quanto às usinas de oxigênio, constam dos autos todos os documentos comprobatórios necessários a atestar à realização dos fretamentos (peça 155);
- quanto ao transporte das vacinas, foram anexados os comprovantes de: (i) entrega da primeira etapa de fretamento das vacinas; (ii) entrega da segunda etapa de fretamento das vacinas; (iii) entrega das vacinas para o Maranhão; (iv) comprovante de entrega das vacinas no Haiti; e (v) atestado de realização do fretamento pela companhia aérea Azul que realizou os fretamentos contestados (peça 263, p. 1).

### III.1

30. Em relação ao frete da usina de oxigênio, no valor de R\$ 571.000,00 (tendo sido glosados R\$ 420.872,97 em função de divergências de quantitativos), a unidade técnica aponta que *“os documentos produzidos e apresentados pela Voetur/VTCLLOG **não são suficientes para comprovar** que tenha sido ela a responsável por realizar o **transporte interestadual de uma usina de oxigênio** do Rio de Janeiro (RJ) para Manaus (AM), seja pela utilização de aeronave fretada, seja por qualquer outro meio”* (grifou-se).

31. Tal conclusão é embasada nos seguintes pontos principais:

- não foram apresentados os seguintes documentos: CT-e – Conhecimento de Transporte Eletrônico, Documento Auxiliar do Conhecimento do Transporte Eletrônico (DACTE), Manifesto de Carga e Nota Fiscal que teria sido emitida pela empresa aérea com o descritivo do serviço do alegado

fretamento; e

– não há na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) qualquer registro de voo que possa corresponder ao que a Voetur/VTCLog alega haver sido utilizado, em 17/1/2021, para efetuar o transporte de uma usina de oxigênio em uma aeronave fretada da companhia aérea Azul, o que contradiz o atestado apresentado pela Voetur/VTCLog.

### III.2

32. Também em relação aos quatro fretamentos realizados nos dias 18, 19, 23 e 25 de janeiro e 6 a 8 de fevereiro de 2021 para o transporte de vacinas, no valor de R\$ 6.677.558,9 (tendo sido glosados R\$ 370.301,81 em razão da cobrança de taxas indevidas), a unidade técnica aponta que *“nada da documentação até então encaminhada pela Voetur/VTCLOG comprova que houve o alegado fretamento de aeronaves para transporte de vacinas”*.

33. Tal conclusão é embasada nos seguintes pontos principais:

– não foram apresentados os seguintes documentos: CT-e – Conhecimento de Transporte Eletrônico, Documento Auxiliar do Conhecimento do Transporte Eletrônico (DACTE), Manifesto de Carga e Nota Fiscal que teria sido emitida pela empresa aérea com o descritivo do serviço do alegado fretamento;

– o atestado emitido pela companhia aérea e apresentado pela Voetur/VTCLOG não identifica os voos e não registra as datas e horários de chegada e partida, além de registrar que todos os “fretamentos” teriam sido realizados no dia 24/1/2021, em desacordo com as datas que teriam efetivamente ocorrido os voos.

### III.3

34. Diante desses fatos, que apontam indícios de dano ao erário, acompanho a proposta da unidade técnica, endossada pelo Ministério Público junto ao TCU para que seja instaurada tomada de contas especial com vistas a apuração dos fatos e identificação dos responsáveis.

35. Como o contrato ainda está em andamento, entendo estarem presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar para que seja retida pelo Ministério da Saúde quantia referente aos valores impugnados, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU.

36. Outrossim, na linha dos pareceres precedentes acompanho a proposta para ser autuada representação com o objetivo de apurar a aquisição de sete usinas geradoras de oxigênio de média vazão, em 16/8/2021, por R\$ 3.680.000,00, sendo que o valor da nota fiscal do fabricante, emitida em 15/1/2021, indicava o valor de R\$ 503.880,33.

## IV

37. Um terceiro conjunto de achados diz respeito ao segundo termo aditivo, que tratou do serviço de manipulação de itens (**picking**), o qual corresponde a cerca de 4% do valor total contratado.

38. Foi realizada a audiência dos seguintes responsáveis (peça 175):

a) sr. Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS) e signatário do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, firmado em 20/5/2021; e

b) sr. Alex Lial Marinho, então Coordenador-geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, por ter emitido despacho, em 14/4/2021, manifestando-se favoravelmente ao aditamento contratual.

39. Em essência, as falhas atribuídas a esses responsáveis em relação à celebração do segundo termo aditivo são:

- ausência de análise tecnicamente fundamentada, dando causa à modificação ou à vantagem em favor da contratada Voetur/VTCLLOG durante a execução contratual;
- argumentação de que não haveria impacto nas cláusulas econômico-financeiras para o contrato, quando, somente de novembro/2018 a janeiro/2021, haveria um acréscimo de R\$ 18.000.000,00; e
- considerar aceitável a adoção de um “meio termo” entre a proposta da contratada e o entendimento de setores do Ministério.

40. Foi também realizada a oitiva da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG, sendo imputadas à empresa as seguintes ocorrências:

a) celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato 59/2018, que daria à empresa o direito de receber adicionalmente cerca de R\$ 18 milhões;

b) indicativo de “jogo de planilha”, consistente no fato de que a VTCLLog apresentou proposta oferecendo descontos muito significativos em quase todos os serviços de armazenagem, exceto para o serviço de “*manipulação de item para atendimento (picking) – por item*”;

c) indícios de conluio entre a Voetur/VTCLLOG e um dos responsáveis pela aprovação do segundo termo aditivo:

- realização de saques expressivos em espécie das contas bancárias da VTCLLog (mais de R\$ 5.000.000,00 no período de 2018 a 2021), que aparentam artifício de burla para identificação do destino dos recursos, iniciados em 2018, justamente no ano que a empresa firmou o Contrato 59/2018 com o Ministério da Saúde, passando a ter exclusividade na prestação dos serviços de logística ao órgão; e

- pagamento, com recurso sacado em espécie do caixa da VTCLLog, de pelo menos um boleto do Sr. Roberto Ferreira Dias, ex-Diretor de Logística do Ministério da Saúde, por supostos serviços prestados a ele pela Voetur Turismo, empresa que integra o mesmo grupo empresarial da VTCLLog, indicando a possível existência de relações ilegítimas para a viabilização de vantagens indevidas entre a empresa e agentes públicos.

#### IV.1

41. O sr. Roberto Ferreira Dias argumentou, em síntese, que (peça 197):

- a apuração para o pagamento do “**picking**”, estava sendo discutida, por meio de documentos escritos e formais, desde o ano de 2019;
- nos autos já havia três documentos favoráveis à alteração contratual;
- a alteração da mensuração do **picking** se deu em prol da Administração Pública diante da verificação técnica de impossibilidade de manutenção dos termos editalícios;
- caso a ideia do contratante fosse **SKU** (como apontado pela unidade técnica), assim teria o feito quando da especificação, tamanha a simplicidade da escrita.

42. O sr. Alex Lial Marinho argumentou, em síntese, que (peça 227):

- apenas deu impulso oficial ao processo de realização do segundo termo aditivo, pois não lhe cabia anuir, fiscalizar ou manifestar concordância com ato de superior, em razão do poder hierárquico;

– ninguém, por força do princípio da culpabilidade, pode ser responsabilizado apenas por ter participado da cadeia causal do processo, ainda que tenha ocorrido um prejuízo ou dano ao interesse público.

43. A empresa Voetur/VTCLLOG alegou, em síntese, que (peça 252):

– antes mesmo da pandemia e de qualquer manifestação da VTCLLOG, o próprio Ministério da Saúde (MS) já havia suscitado dúvida interpretativa quanto ao termo “item” no excerto alterado pelo 2º Termo Aditivo;

– em sinal de boa-fé, colocou-se à disposição para que, em conjunto com o Ministério da Saúde, fosse elaborada uma estratégia voltada à revisão da metodologia aplicada ao serviço em tela, como forma de reduzir o fracionamento de pedidos, assim como garantir a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, já que era a primeira vez que esse tipo de serviço era licitado pelo MS;

– o aditivo ao contrato decorreu de reiteradas interações com diversos órgãos técnicos e contou com as manifestações de vários servidores ao longo do período de mais de um ano;

– as longas negociações para a definição do critério de remuneração da VTCLLOG decorreram da imprecisão do Edital e de fundadas dúvidas do MS.

#### IV.2

44. A unidade técnica propôs a aplicação de multa aos dois gestores e a inabilitação de ambos para o exercício de cargo ou função na Administração Pública Federal. O Ministério Público junto ao TCU discordou dessa última proposição.

45. Quanto à VCTLOG, a unidade técnica propôs declará-la inidônea para participar de licitações, sendo que o Ministério Público junto ao TCU divergiu de tal proposta.

#### IV.3

46. Registro haver a seguinte previsão no termo de referência em relação ao serviço de **picking** (peça 10, p. 83):

##### *“7.14.8 MANIPULAÇÃO DE ITEM PARA ATENDIMENTO*

*A CONTRATADA deverá disponibilizar equipe para realizar a manipulação dos itens solicitados em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição. A quantidade de manipulações será medida pela contagem de itens que compõem cada pedido expedido”* (grifou-se).

47. O termo de referência assim descreve esse serviço (peças 10, p. 167, e 88):

a) encaminhamento pelo Ministério da Saúde de nota de fornecimento, contendo número do pedido, dados dos Insumos Críticos de Saúde (ICS) (código, descrição e lote) e quantitativos;

b) geração de etiquetas de separação por ICS, sendo uma etiqueta para cada lote;

c) separação física dos ICS, com confirmação de retirada no local por meio de coletor de código de barras;

d) movimentação dos paletes até área específica, a qual deverá ter segregação por pedido, por meio de fita zebra ou outro similar.

48. A controvérsia gira em torno do termo “item” constante do termo de referência.

49. Por meio da Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, os fiscais do contrato, com o acordo da Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, informaram

que a apuração para o pagamento prevista contratualmente seria por insumo unitário manipulado, em que pesem os valores excessivos a serem fixados para os serviços em questão (peça 12, p. 17-19).

50. Como os valores decorrentes desse entendimento se revelaram desproporcionais, o Ministério da Saúde e a contratada iniciaram negociações para se utilizar uma métrica adequada que garantisse o equilíbrio econômico-financeiro da avença.

51. O Ministério da Saúde cogitou a utilização de uma segunda métrica denominada **Stock Keeping Unit (SKU)**, medição por produto catalogado a cada pedido expedido.

52. Consoante exposto pela então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), a expressão “**Stock Keeping Unit – SKU**” pode ser traduzida como “unidades de manutenção do estoque” ou “item de estoque”, e indica a atribuição de um código a cada produto estocado, com o propósito de facilitar a gestão dos estoques.

53. Assim, tomando-se como exemplo o medicamento Anlodipino Besilato/Besilato de Anlodipino, utilizado no tratamento de hipertensão arterial e angina do peito, o Ministério da Saúde dispunha, à época da contratação, do produto sob a apresentação de comprimidos de 5 mg e 10 mg (peça 88, p. 108), às quais corresponderiam a atribuição de códigos **SKU** distintos.

| Item de estoque                                          | Identificação |
|----------------------------------------------------------|---------------|
| Anlodipino Besilato 5 mg – embalagem com 30 comprimidos  | 1º código SKU |
| Anlodipino Besilato 5 mg – embalagem com 60 comprimidos  | 2º código SKU |
| Anlodipino Besilato 10 mg – embalagem com 30 comprimidos | 3º código SKU |
| Anlodipino Besilato 10 mg – embalagem com 60 comprimidos | 4º código SKU |

54. Ou seja, para cada **SKU** constante de determinado pedido de expedição, caberia o pagamento do serviço de manipulação (**picking**).

55. A respeito, a contratada alegou que a apuração na modalidade **SKU** mostrar-se-ia inviável, pois não representaria o real quantitativo de manipulações de itens realizadas em um pedido para fins de separação, montagem dos lotes, conferência e preparação para expedição (peça 93, p. 18). A empresa, então, propôs que fosse utilizado “volume de transporte” como métrica.

56. O quadro abaixo demonstra os impactos de cada uma das três interpretações dada ao vocábulo, com os respectivos gastos no período de novembro/2018 a janeiro/2021 (peça 12, p. 14):

|             | SKU          | Volume de Transporte | Unidade de produto | Previsão no termo referência |
|-------------|--------------|----------------------|--------------------|------------------------------|
| Quantidade  | 162.421      | 2.952.270            | 8.978.112          | 1.350.000,00                 |
| Valor (R\$) | 1.044.367,03 | 18.983.096,10        | 57.729.257,58      | 8.680.500,00                 |

57. A contraproposta da contratada foi aceita por ser um “‘meio-termo’ entre esses dois métodos, correspondendo a R\$ 18.983.096,10 (dezoito milhões, novecentos e oitenta e três mil noventa e seis reais e dez centavos), calculado por volume expedido, tornando-se assim mais vantajosa ao erário, se comparado ao redigido no contrato.” (grifou-se) (Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, peça 12, p. 17-18).

58. Na sequência dos fatos, em 24/5/2021, foi celebrado o segundo termo aditivo de acordo com a

proposição da contratada.

59. Em 17/9/2021, mediante o Acórdão 2.178/2021-Plenário, foi referendada medida cautelar expedida para que fossem suspensos os efeitos jurídicos do segundo termo aditivo ao Contrato 59/2018 (peça 36). Assim constou do voto condutor desse acórdão:

*“em sendo constatada uma falha significativa no critério de medição, não cabe aos gestores negociar um “meio termo” com a contratada, sob pena de violação do princípio da licitação prévia. O contrato está vinculado ao procedimento licitatório e às condições lá fixadas. Em sendo estas impertinentes para a execução contratual, cabe anular o procedimento e não travar negociações ao arrepio da lei.”* (grifou-se).

60. Em 13/7/2021, a nova gestão do Departamento de Logística do MS (DLOG) apresentou entendimento de que deveria ser utilizada a métrica denominada SKU para o serviço (Ofício 218/2021/CGLOG/DLOG/SE/MS, de 13/7/2021, peça 12, p. 45-47).

61. Com efeito, a área técnica do Ministério da Saúde argumentou que o conceito de “item” mencionado no item 7.14.8 do termo de referência diria respeito à metodologia **Stock Keeping Unit – SKU**, uma vez que, sempre que há menção ao termo “item” no documento, verifica-se haver referência a essa expressão, conforme excertos a seguir (peça 10, p. 100-102):

*“7.14.12.4 OPERAÇÕES DE TRANSPORTE ATUALMENTE EXECUTADAS*

*Estão contempladas neste Termo de Referência diferentes operações de transporte, cada uma com características e serviços específicos:*

*7.14.12.4.1 OPERAÇÃO COM BASE EM BRASÍLIA*

[...]

*Quantidade de itens (Stock Keeping Unit - SKUs): em torno de 600.*

*7.14.12.4.2 OPERAÇÃO COM BASE NO RIO DE JANEIRO*

[...]

*Quantidade de itens (SKUs): em torno de 200.*

*7.14.12.4.3 OPERAÇÃO DE TRANSPORTE DE INSUMOS JUDICIAIS*

[...]

*Quantidade de itens (SKUs): em torno de 2500 (dois mil e quinhentos).”*

62. Em 30/9/2021, por iniciativa dos gestores do Ministério da Saúde, ocorreu a declaração de nulidade do 2º termo aditivo ao contrato 59/2018, firmado com a empresa VTC Operadora Logística Ltda., com fundamento no art. 59 da Lei 8.666/1993 (peça 73).

#### IV.4

63. Com efeito, havia dúvidas acerca de interpretação de cláusula contratual e os gestores optaram por uma negociação com a empresa contratada na busca de uma solução que, segundo eles, melhor atendesse os interesses da administração pública contratante.

64. A administração, antes da celebração do termo aditivo, estava convencida de que a cláusula contratual em questão se referia à unidade de produto, o que acarretaria a inviabilidade da execução contratual decorrente dos altíssimos valores que seriam devidos pela Administração. Ademais, o próprio termo de referência poderia estar eivado de nulidade ante o sobrepreço evidente nesse item.

65. O primeiro erro dos gestores foi assumir como verdadeira e sem maiores questionamentos essa premissa, baseada em uma simples interpretação literal do termo de referência. Ora, se a conclusão

dessa interpretação levava a um resultado absurdo, deveriam ser buscados outros métodos interpretativos para a Administração balizar suas ações, o que não ocorreu (somente a nova gestão do Ministério elaborou uma análise sistemática do edital e concluiu pela validade da metodologia SKU).

66. Sem convicção da tese, os gestores aventaram que a medição fosse por SKU, o que foi rechaçado pela contratada sem maiores contrapontos a respeito por parte da Administração, possivelmente porque acreditavam que a tese da “unidade do produto” era a prevista no termo de referência.

67. De forma a possivelmente buscar “salvar” o contrato, os gestores aceitaram a proposta da contratada e aqui reside o segundo erro dos responsáveis. Isso porque não houve justificativas técnicas para o seu aceite. Há uma mera descrição do pleito da contratada e o singelo argumento de que sua proposta configura um “meio termo”. Não foi feita uma análise se a métrica adotada para o serviço era a praticada no mercado e tampouco foi efetuada a razoabilidade do preço praticado.

68. Esses dois erros dos responsáveis culminaram na celebração do 2º termo aditivo, representativo do terceiro erro dos responsáveis. Primeiro porque esse aditivo não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 65 da Lei 8.666/1993, a qual não permite a alteração do contrato para sanar nulidade. Segundo porque o aditivo consistiu, em essência, na alteração de metodologia de medição, que na prática redundou no simples aumento do preço de determinado serviço licitado e contratado, consistindo em potencial burla ao regular certame licitatório e violação ao art. 41 da Lei 8.666/1993.

69. Em outras palavras, em sendo constatada uma falha significativa no critério de medição, não cabe aos gestores negociar um “meio termo” com a contratada, sob pena de violação do princípio da licitação prévia. O contrato está vinculado ao procedimento licitatório e às condições lá fixadas. Sendo estas impertinentes para a execução contratual, cabe anular o procedimento e não travar negociações ao arrepio da lei.

70. Registro que não se está a falar que devem ser afastadas soluções consensuais no âmbito de contratos administrativos. Entretanto, a condução de soluções consensuais devem ser feitas por processos específicos em que se demonstre que o nível de indeterminação do conflito pressupõe como solução mais vantajosa um consenso. No caso concreto, a tese do SKU pareceu se impor como decorrência da interpretação do edital.

71. Vislumbro, pois, na linha dos pareceres precedentes, que ocorreu a prática de atos ilegais e antieconômicos.

#### IV.5

72. Passo à responsabilização por esses atos.

73. O sr. Alex Lial Marinho, então Coordenação-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde, elaborou, 4/3/2021, nota técnica solicitando a realização do aditivo contratual nos seguintes termos (peça 152, p. 7):

*“A contraproposta da contratada, por sua vez, representa um “meio-termo” entre esses dois métodos, correspondendo a R\$ 18.983.096,10 (dezoito milhões, novecentos e oitenta e três mil noventa e seis reais e dez centavos), calculado por volume expedido, tornando-se assim mais vantajosa ao erário, se comparado ao redigido no contrato.”* (grifou-se)

74. Não procede, pois, o argumento de que não participou do processo decisório de celebração do segundo termo aditivo.

75. O sr. Roberto Ferreira Dias, então Diretor do Departamento de Logística em Saúde, autoridade

máxima sobre a questão aqui tratada, elaborou, em 13/4/2021, a Nota Técnica 4/2021 com a seguinte conclusão:

*“A presente Nota Técnica responde aos questionamentos interpostos pela CONJUR/MS e, dessa forma, manifesta-se de forma favorável a realização do aditivo contratual para o item 7.14.8 do Termo de Referência, que trata da “manipulação de item para atendimento” (grifou-se) (peça 152, p. 36-38).*

76. Sendo assim, entendo que esses dois gestores praticaram condutas eivadas de erro grosseiro que justificam a responsabilização pessoal do agente, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb (*“O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”*).

77. A Lindb também estabelece que *“na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”* (§2º do art. 22).

78. No caso, reconheço a ausência de dano ao erário, como bem colocado pela unidade técnica (peça 271, p. 70).

*“A delonga verificada na tramitação administrativa até a conclusão do processo de reajuste, os questionamentos suscitados ao Contrato 59/2018 pela chamada “CPI da Pandemia”, constituída pelo Senado Federal (peça 152, p. 65 a 1.244), e a concessão de medida cautelar pelo Tribunal de Contas da União, determinando ao Ministério da Saúde a suspensão dos efeitos jurídicos do 2º Termo Aditivo ao contrato e que se abstinhasse de realizar qualquer pagamento referente ao serviço de “2.7 – Manipulação de Item para Atendimento”, até que o Tribunal venha a deliberar sobre o mérito da matéria, entremeadas pela exoneração do senhor Alex Lial Marinho (CPF: 051.576.527-98), em 8/6/2021 (peça 152, p. 61), e do senhor Roberto Ferreira Dias (CPF: 086.758.087-98), em 29/6/2021 (peça 152, p. 63), são fatos que, considerados em conjunto, impediram a produção de efeitos danosos ao erário que resultariam da realização de pagamentos indevidos decorrentes da celebração do 2º Termo Aditivo.”* (grifou-se).

79. Entretanto, como visto, a ausência de pagamentos indevidos decorreu da pronta atuação do TCU e não de qualquer medida de precaução adotada pelos responsáveis. Assim, como o dano estaria configurado não fosse a ação dos órgãos de controle, considero configurada uma circunstância agravante da conduta dos gestores.

80. Agrava a questão do dano potencial a intenção do sr. Roberto Ferreira Dias em atribuir efeitos retroativos ao aditivo, o que foi prontamente rechaçado pela Consultoria Jurídica (peça 67, p. 1).

81. Outra circunstância agravante diz respeito à falta de justificativas técnicas para a celebração do segundo termo aditivo, caracterizando uma conduta desidiosa dos gestores. Menciono, a respeito, o seguinte trecho da instrução da unidade técnica:

*“a celebração do 2º Termo Aditivo não está respaldada por análise técnica capaz de fornecer qualquer embasamento para a alteração promovida, tendo em vista que a Nota Técnica 2/2021-CGLOG/DLOG/SE/MS, de 4/3/2021, limita-se a transcrever o pleito da Voetur/VTCLLOG de solicitar “a realização de um aditivo contratual”* (grifou-se),

82. Rememoro que o aditivo alterou sensivelmente critério de medição anteriormente pactuado e a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde havia alertado a respeito, em 23/5/2021, sem que tenha sido levado em conta pelos responsáveis, que (peça 152, p. 23):

*“A conformação de uma nova forma de executar o objeto do contrato não poderá, sob*

nenhuma hipótese, modificar ou impactar o que inicialmente foi contratado, devendo este ajuste ter o condão de trazer benefícios inquestionáveis a Administração, os quais a fundamentação será inquestionável.” (grifou-se).

83. Nessa linha, assim também se manifestou, em 29/3/2021, a Coordenadora de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios (peça 152, p. 26):

“Observa-se, do quadro comparativo, que apesar do método que se pretende consolidar com o aditivo em questão (“Volume Expedido”) se mostrar econômico em relação à método que se poderia extrair da interpretação do item 7.14.18 do Termo de Referência (“WMS”), ainda assim mostra-se bastante oneroso em relação ao método SKU por pedido, método o qual o Ministério da Saúde havia entendido adequado e cuja proposta foi negada pela empresa.

Deste modo, deve se avaliar tecnicamente se há vantajosidade na manutenção do referido contrato ainda que se promova a aditivização pretendida, tendo em vista que caso o método SKU (mais econômico) seja de fato mais adequado ao referido contrato, a continuidade da avença, agora realizando-se o pagamento do “picking” por meio do “Volume Expedido” pode se mostrar desvantajosa para a Administração Pública, podendo até mesmo caracterizar sobrepreço.” (grifou-se)

84. Agrava, ainda, a conduta dos gestores a falta de adequado controle da execução do contrato em relação ao item objeto do segundo termo aditivo, pois, segundo a unidade técnica, “o Ministério da Saúde não teria qualquer condição de examinar, verificar e atestar os quantitativos e valores declarados pela Voetur/VTCLLOG, qualquer que fosse o “método” adotado, uma vez que a empresa Voetur/VTCLLOG, ao longo de todo o período de execução contratual, descumpriu as obrigações estabelecidas no item 7.5 do TR, negando ao Ministério da Saúde a permissão de acessar seu sistema de gerenciamento de armazéns (WMS – Warehouse Management System), com perfil que permitisse ao órgão contratante dispor de amplo acesso aos dados relacionados à prestação dos serviços contratados.” (grifou-se).

85. Ou seja, os pagamentos referentes a esse item, mesmo depois da revogação do segundo termo aditivo, ocorriam sem que o Ministério da Saúde detivesse, minimamente, os dados necessários para verificação da exatidão dos valores apresentados em cobrança pela contratada, transformando os procedimentos de gestão e fiscalização contratual em temerários atos de fé. Essa questão, destaco, foi objeto de proposta de autuação de representação, com a qual manifesto-me de acordo.

86. Feitas essas considerações, na linha do proposto pela unidade técnica, entendo que o sr. Roberto Ferreira Dias deve ser inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992. Outrossim, deve sofrer a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 no valor de R\$ 79.004,53, valor máximo previsto pelos normativos pertinentes.

87. Quanto ao sr. Alex Lial Marinho, registro que detinha grau hierárquico inferior em relação ao sr. Roberto Ferreira Dias. Ademais, não são aplicáveis a esse primeiro gestor todas as agravantes imputados a esse último. Assim, entendo que o sr. Alex Lial Marinho deve sofrer a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 50.000,00.

#### IV.6

88. A oitiva da VTCLLog decorreu de atos praticados durante a execução contratual que poderiam ter desnaturado a licitação previamente ocorrida (indicativo de jogo de planilha com a celebração do 2º termo aditivo e possível favorecimento do gestor responsável pelo contrato).

89. Assim, a empresa foi instada a se manifestar acerca de fatos que se enquadrariam no art. 46 da Lei 8.443/1002:

*“Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.”*

90. Tratou-se, é verdade, de uma inovação jurisprudencial do TCU, a ser ou não confirmada quando do julgamento do mérito da matéria, pois em sua tradicional jurisprudência, esta Corte de Contas sempre entendeu que o dispositivo se aplicaria a situações clássicas em que o licitante, no decorrer do procedimento licitatório, comete algum ato caracterizado como fraude.

91. Acerca da conduta da empresa ao celebrar o segundo termo aditivo, verifico que havia uma divergência interpretativa sobre determinado item do edital. Sendo assim, ao propor a tese que entende adequada, a contratada, em princípio, não incorre em nenhum ilícito.

92. Quanto ao apontado jogo de planilha, efetivamente, quando da apresentação da proposta, não foi ofertado desconto para o item contratual em questão. Já quanto ao segundo termo aditivo, teria havido um incremento do quantitativo desse item em relação ao que seria verificado pela metodologia posteriormente considerada adequada (SKU).

93. Entretanto, a controvérsia interpretativa se deu quando da execução contratual e não há nenhum elemento indicativo de que, quando da elaboração de sua proposta durante o certame licitatório, a empresa tenha deixado de efetuar desconto para esse item com o intuito de obter vantagens indevidas mediante futuros aditamentos contratuais. Até porque a condução do processo licitatório não teve a participação dos gestores que eventualmente estariam em conluio quando do aditamento contratual, sendo que estes somente foram nomeados para as funções de administradores do contrato em data posterior à realização da licitação.

94. Quanto à possível existência de relações ilegítimas para a viabilização de vantagens indevidas entre a empresa e agentes públicos, consoante apontado na chamada “CPI da Pandemia”, constituída pelo Senado Federal, registro que os achados não foram conclusivos e devem ser aprofundados nas instâncias judicial e administrativa competente.

95. Assim, acompanho a proposta do Ministério Público junto ao TCU no sentido de: *“não vislumbrar a existência de fraude comprovada ao certame que precedeu o Contrato 59/2018, em decorrência das irregularidades motivadoras de sua oitiva”*

V

96. Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de abril de 2023.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 651/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.828/2021-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessados: Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12); Voetur Cargas e Encomendas Ltda (24.893.687/0001-08).
  - 3.2. Responsáveis: Alex Lial Marinho (051.576.527-98); Roberto Ferreira Dias (086.758.087-98) e VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal:
  - 8.1 Caio Chaves Morau (357.111/OAB-SP), representando Alessandro Vieira;
  - 8.2. André Jansen do Nascimento (51.119/OAB-DF), representando Alex Lial Marinho;
  - 8.3. Marcelo Sedlmayer Jorge (25.447/OAB-DF) e Luiz Carlos Santos Junior (57.438/OAB-DF), representando Roberto Ferreira Dias;
  - 8.4. Thiago Luis Santos Sombra (22.631/OAB-DF) e Eduardo Costa Guerra (66.929/OAB-DF), representando VTC Operadora de Logística Ltda. – VTCLOG

## 9. Acórdão:

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

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

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acatar as razões de justificativa da empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLOG;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos senhores Roberto Ferreira Dias e Alex Lial Marinho;

9.4. aplicar aos responsáveis abaixo arrolados a pena de multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, de acordo com o valor indicado:

| Responsável           | Valor (R\$) |
|-----------------------|-------------|
| Roberto Ferreira Dias | 79.004,53   |
| Alex Lial Marinho     | 50.000,00   |

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

9.6. determinar ao Comando do Exército/Ministério da Defesa o desconto parcelado da dívida na remuneração do sr. Alex Lial Marinho Lomanto, observados os limites impostos pela legislação pertinente, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992;

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

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

9.9. inabilitar o sr. Roberto Ferreira Dias para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.10. independentemente da interposição de recursos com efeito suspensivo em face dos demais itens desse acórdão, autuar os seguintes processos apartados:

9.10.1. representação com a finalidade de examinar a regularidade dos pagamentos relativos ao item de serviço “2.7 – Manipulação de item para atendimento”, propondo à Presidência do TCU que fixe a competência do ministro Vital do Rêgo para relatar a matéria por prevenção ao TC 029.554/2022-5, com base nos artigos 9º, 10 e 17 da Resolução 346/2022;

9.10.2. representação tendo por objeto esclarecer as razões para a majoração de preços na aquisição (de R\$ 503.880,33 para R\$ 3.680.000,00) realizada por requisição administrativa de sete usinas geradoras de oxigênio;

9.10.3. tomada de contas especial em razão do suposto pagamento indevido à empresa VTC Operadora de Logística Ltda. – Voetur/VTCLLOG a título de fretamento de aeronave, no valor de R\$ 150.157,03;

9.10.4. tomada de contas especial em face da inexistência de documentação suficiente e hábil para comprovar o alegado fretamento de aeronave ou mesmo a realização pela contratada da operação de transporte aéreo de vacinas contra a covid, com suposto prejuízo de R\$ 6.307.257,15;

9.11. nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério da Saúde, em relação ao Contrato 59/2018, firmado com a empresa Voetur Cargas e Encomendas Ltda., que retenha cautelarmente os valores referentes aos subitens 9.10.3 e 9.10.4 deste acórdão dos pagamentos devidos à empresa contratada até que este Tribunal delibere sobre o mérito da matéria;

9.12. dar ciência deste acórdão aos representantes, ao Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Ministério Público Federal, ao Departamento de Polícia Federal e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata nº 13/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/4/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0651-13/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
**BRUNO DANTAS**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**BENJAMIN ZYMLER**  
Relator

Fui presente:

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