

## **Extrato do Despacho do Senhor Chefe de Gabinete de 17.03.2022**

Pedido de Impugnação (2) ao Edital Retificado da Concorrência nº 07/2021

### **Processo nº SES-PRC-2021/33592**

**Objeto:** Concorrência nº 07/2021, que objetiva a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de operação para entrega, sob demanda, de medicamentos e outros produtos no domicílio de usuários do SUS ou unidades referenciadas - REMÉDIO EM CASA.

Trata o presente expediente de Impugnação ao Edital Retificado da Concorrência nº 07/2021, cujo procedimento licitatório possui trâmite no Processo nº SES-PRC-2021/33592.

A Concorrência nº 07/2021 possui por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de operação para entrega, sob demanda, de medicamentos e outros produtos no domicílio de usuários do SUS ou unidades referenciadas, contemplando a coleta e o armazenamento temporário, separação, conferência e expedição de medicamentos e outros produtos por usuários, transporte adequado para entrega de pedido individualizado, solução tecnológica e rastreabilidade de todos os medicamentos e outros produtos, em todas as etapas da cadeia e Serviços de Atendimento ao Cliente - REMÉDIO EM CASA, com tramitação do procedimento licitatório no Processo nº SES-PRC-2021/33592.

À vista da manifestação da Comissão Julgadora, de 17/03/2022, que acolho e me reporto a título de motivação para a decisão, recebo a **impugnação (2) apresentada ao Edital Retificado**, protocolada em 16/03/2022, por tempestiva, e, no mérito, fazendo remissão aos termos da manifestação da Comissão Julgadora de 17/03/2022, NEGO-LHE PROVIMENTO pelas próprias razões ali declinadas, mantendo-se a data da Sessão Pública de Encerramento e Recebimento das propostas.

**Coordenadoria Geral de Administração - CGA**

## **Concorrência nº 07/2021 (Edital Retificado)**

Prestação de serviços de operação para entrega, sob demanda, de medicamentos e outros produtos no domicílio de usuários do SUS ou unidades referenciadas, contemplando a coleta e o armazenamento temporário, separação, conferência e expedição de medicamentos e outros produtos por usuários, transporte adequado para entrega de pedido individualizado, solução tecnológica e rastreabilidade de todos os medicamentos e outros produtos, em todas as etapas da cadeia e Serviços de Atendimento ao Cliente - REMÉDIO EM CASA

Processo nº SES-PRC-2021/33592

(Extrato – Manifestação da Comissão Julgadora)

IMPUGNAÇÃO ao Edital Retificado (2) da Concorrência nº 07/2021, que objetiva a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de operação para entrega, sob demanda, de medicamentos e outros produtos no domicílio de usuários do SUS ou unidades referenciadas, contemplando a coleta e o armazenamento temporário, separação, conferência e expedição de medicamentos e outros produtos por usuários, transporte adequado para entrega de pedido individualizado, solução tecnológica e rastreabilidade de todos os medicamentos e outros produtos, em todas as etapas da cadeia e Serviços de Atendimento ao Cliente - REMÉDIO EM CASA, com tramitação do procedimento licitatório no Processo nº SES-PRC-2021/33592.

### **1. Da forma e da tempestividade**

A data da Sessão Pública de encerramento para recebimento das propostas está marcada para o dia 18 de março de 2022, porquanto o Edital permite a interposição de impugnações ao ato convocatório "até o segundo dia útil que anteceder a referida data".

Desta feita, o prazo fatal para apresentação de impugnações, no presente momento, se dará até o dia 16 de março do corrente ano.

**Coordenadoria Geral de Administração - CGA**

A impugnação foi recebida em 16 de março de 2022 às 16h17min, encaminhada ao correio eletrônico [cga@saude.sp.gov.br](mailto:cga@saude.sp.gov.br) e por empresa que possivelmente possui interesse em participar do procedimento licitatório em questão. Portanto, adequada à condição decadente de lastro temporal e apresentada por via apropriada, em conformidade com o estabelecido no item 15 do instrumento convocatório em pauta.

Logo, afere-se que a Impugnação em análise foi interposta de forma regular e tempestiva, passando-se à apreciação quanto ao mérito.

## **2. Das alegações**

Insurge-se a Impugnante em face de supostas irregularidades que resultaria na necessária retificação do edital da Concorrência nº 07/2021, contestando, em apertada síntese,

*"(i) a omissão do edital quanto à utilização de TCA's na modalidade agregado para serviços de transporte na mesma forma autorizada pela Lei nº 11.442/2007;*

*(ii) a omissão do edital quanto à possibilidade de utilização de TAC's na modalidade agregado para serviços de transporte sem que se configure subcontratação; bem como*

*(iii) a omissão do edital quanto à ilegal vantagem competitiva da atual prestadora de serviços"*

Ao final, requer a retificação do Edital em exame para a inclusão da condição da TCA's e solução que se propõe ao argumento da possível vantagem à prestadora de serviços que atua no Almoxarifado Central da SES/SP – Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo.

Frisa-se, por oportuno, que todas as alegações foram minuciosamente avaliadas, com a devida reanálise do Edital e seus respectivos anexos, muito embora não se encontram reproduzidas essas alegações *ipsis litteris*, havendo somente destaques aos trechos da Impugnação julgados pertinentes quando da análise de cada apontamento.

**Coordenadoria Geral de Administração - CGA**

### **3. Da análise quanto às alegações da impugnação ao edital**

Frente aos argumentos da Impugnante e após minuciosa avaliação de todas as alegações e reanálise das regras constantes no Edital Retificado da Concorrência nº 07/2021, passa-se à análise dos mencionados apontamentos:

- (i) a omissão do edital quanto à utilização de TCA's na modalidade agregado para serviços de transporte na mesma forma autorizada pela Lei nº 11.442/2007
- (ii) a omissão do edital quanto à possibilidade de utilização de TAC's na modalidade agregado para serviços de transporte sem que se configure subcontratação; bem como

Novamente, a Impugnante requer a previsão em Edital da Concorrência nº 07/2021 para a autorização expressa de que a Contratada poderá possuir no seu quadro de pessoal, para a execução dos serviços de transporte, mãos-de-obra com base jurídica na chamada "TAC" – Transportador Autônomo de Cargas, reconhecida pela Lei federal nº 11.442/2007, ou que seja configurado como subcontratação.

Considerando que a Impugnante questiona a modelagem da contratação pretendida e compara indevidamente o presente procedimento licitatório com a da Fundação para o Remédio Popular (FURP), faz-se necessária consulta técnica<sup>1</sup>, que por oportuno, segue abaixo transcrita:

*Considerando o Ofício CATC/CGA nº 17/2022, que solicita preliminarmente manifestação técnica desta coordenadoria para compreensão da modelagem na prestação de serviços disposta no Edital e lógica do mercado quanto à cotação de preço, ressaltamos os seguintes pontos:*

- *O objeto da presente licitação é "Contratação de serviços de operação para entrega, sob demanda, de medicamentos e outros produtos no domicílio de usuários do SUS, contemplando a coleta e o armazenamento temporário, separação, conferência e expedição de*

<sup>1</sup> Informação nº SES-INF-2022/32703, dos membros da Comissão Julgadora que representam a Coordenadoria de Assistência Farmacêutica – CAF, com acolhimento da respectiva Coordenadora.

*medicamentos e outros produtos por usuário, transporte adequado para entrega de pedido individualizado, solução tecnológica, e rastreabilidade de todos os medicamentos e outros produtos, em todas as etapas da cadeia e Serviço de Atendimento ao Cliente, nos termos e condições estabelecidas no Edital e anexos.” (Grifos nosso).*

- *Estão contemplados no objeto da licitação os macroprocessos, a ser realizados pelo contratado durante a vigência do contrato, conforme descrito abaixo:*

*1. Armazenamento temporário e processamento dos medicamentos e outros produtos (separação por usuário do SUS)*

- *Coleta dos medicamentos e outros produtos no Almoxarifado Central da CAF (estoque temporário para alimentação do processo de trabalho de separação por usuário do SUS).*
- *Armazenamento e controle físico-financeiro de medicamentos e outros produtos - para até 1,5 mês de abastecimento (modelo kanban), a depender da estratégia do contratado.*
- *Separação de pedidos (ordens de dispensação).*
- *Conferência e embalagem dos medicamentos e outros produtos separados por USUÁRIO DO SUS.*
- *Expedição dos pedidos para os USUÁRIOS DO SUS.*

*2. Transporte dos medicamentos e outros produtos, logística reversa de medicamentos e outros produtos, e logística reversa de documentos pessoais do paciente relacionados a seu tratamento, como prescrição e laudos médicos e exames.*

- *Transporte e entrega de carga individualizada ao USUÁRIO DO SUS.*
- *Logística reversa de medicamentos e outros produtos, em situações específicas.*
- *Logística reversa de documentos originais de usuários do SUS, como prescrição e laudos médicos e exames.*

*3. Serviço de Atendimento ao Cliente (usuários do SUS)*

*4. Monitoramento da operação.*

- *Gestão para qualidade.*
- *Gestão documental dos processos desenvolvidos.*

**Coordenadoria Geral de Administração - CGA**

5. Disponibilizar solução tecnológica que garanta a rastreabilidade de todos dos medicamentos e outros produtos, em todas as etapas da cadeia.

- Esta área técnica emitiu parecer, na informação (SES-INF-2021/144029) na permissão de subcontratação de até 30% do valor contratual, para prestação dos serviços englobados no item 2 (Transporte dos medicamentos e outros produtos, logística reversa de medicamentos e outros produtos, e logística reversa de documentos pessoais do paciente relacionados a seu tratamento, como prescrição e laudos médicos e exames).
- Ressalta-se que a eventual permissão de subcontratação do serviço de transporte traz maior factibilidade de execução dos serviços de entrega nas circunstâncias em que não for possível a sua realização pela contratada, desde que todos os requisitos descritos no edital sejam cumpridos, inclusive como uma alternativa de plano de contingência, considerando o número de usuários assistidos e a capilaridade das operações de transporte no Estado de São Paulo.
- Quando a forma de precificação dos serviços, informamos que o regime de pagamento será de empreitada por preço unitário, e critério de julgamento por preço global - contrato para 30 meses.
- Reafirmamos que, espera-se que a empresa apresente o valor unitário por cada "Ordem de Dispensação" [pedido eletrônico, a ser emitido pela CONTRATANTE, informando quais os medicamentos e outros produtos deverão ser entregues para um usuário do SUS (personalizado para um usuário), cadastrado nos programas oficiais e extraordinários da Assistência Farmacêutica], e este valor unitário deve considerar **todos os custos inerentes à execução dos requisitos descritos no Termo de Referência**.
- É de poder discricionário da pasta a opção do pagamento do "conjunto" do serviço, que será efetivamente atestado mediante o resultado final – comprovação da entrega do medicamento diretamente ao paciente, ou seja, serviço prestado.
- Ressalta-se que no edital no item 4 "Envelope nº 1 – Proposta" no subitem 4.4 descreve que a empresa deve considerar todos os Custos Diretos (CD) e Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) que se refiram ao objeto licitado, no valor a ser cobrado para execução do serviço, nos termos do edital.

**Coordenadoria Geral de Administração - CGA**

*Adicionalmente, esclarecemos que o contrato do Governo do Estado de São Paulo, citado pela empresa no seu pedido de esclarecimento (Contrato 274/2018 – Processo nº 001.0001.001.262/2017), publicado pela Fundação para o Remédio Popular – "Chopin Tavares de Lima", difere do edital da CONCORRÊNCIA CGA nº 07/2021, nos seguintes pontos:*

- Trata-se de prestação de serviço exclusivamente de transporte de medicamentos e correlatos (produtos para saúde), não envolvendo processos de armazenamento, separação e outros serviços descritos no Termo de Referência da CONCORRÊNCIA CGA nº 07/2021;*
- A contratação é de transporte de medicamentos não termolábeis e correlatos (produtos para saúde), enquanto na CONCORRÊNCIA CGA nº 07/2021 engloba transportes de medicamentos e outros produtos climatizados e refrigerados.*
- O serviço contratado pela FURP é para transporte de medicamentos em grandes volumes – em sua grande maioria para sua operação de venda, diferente do escopo da CONCORRÊNCIA CGA nº 07/2021, que abrange a distribuição de medicamentos e outros produtos de forma individualizada por usuário do SUS, sob demanda, com rastreabilidade dos pedidos em toda a cadeia de serviço prestado."*

Neste sentido, reforça-se que a natureza da prestação dos serviços pretendidos não caracteriza a pessoalidade na sua execução, não há exclusiva mão-de-obra, nem ao menos haverá nas dependências desta Secretaria de Estado da Saúde – SES, mas objetiva, sim, uma determinada produção de serviços, por seu nível de execução/resultado, que prevê a forma de quantificações por dispensação do produto, pagando-se efetivamente somente o realizado.

Isto não impede que a Contratada, para a prestação de serviços em questão, inclua no seu quadro funcionários próprios ou não (mão-de-obra autônoma), desde que à vista da Contratante as obrigações assumidas sejam executadas pela própria empresa Contratada, a qual possui elevado grau de expertise e garantam todas as regras e condições impostas em edital, sendo que a execução atenda ao disposto no Termo de Referência (Anexo I do Edital). Para tanto, para fins de habilitação, a licitante precisa comprovar experiência anterior, por atestados de capacidade técnica em nome da proponente.

**Coordenadoria Geral de Administração - CGA**

Por oportuno, voltamos a expressar que os produtos relacionados à entrega aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS não se tratam de quaisquer mercadorias, mas de medicamentos e outros produtos que visam garantir a assistência da saúde pública, de tal sorte que a sua dispensação até o destinatário final dependem da qualidade, da rastreabilidade e da observância às legislações específicas, conforme o tipo de produtos a ser transportado e mantido no centro de distribuição (almoxarifado temporário). Atividades, estas, que na execução contratual serão de inteira responsabilidade da empresa que vier a ser Contratada.

De outra forma, possuindo por base a minuta padrão do Edital emitida por orientação da douta Procuradoria Geral do Estado – PGE, não se vislumbra que a ausência de TAC no Edital seja um óbice ao certame, verifica-se, sim, que seja viável a pretensão desta Administração Pública em procedimento licitatório que objetive a contratação dos serviços em si, e não por posto de trabalho.

Quanto à questão da subcontratação, não se verifica a viabilidade de se transferir parte das atividades, com todas as condições determinadas em Edital, ao autônomo contratado por TAC. Assim, salvo engano, frente à impossibilidade de incluir para o transporte a especificidade da mão-de-obra por autônomos com base na Lei federal nº 11.442/2007, o requerimento não merece acolhimento.

Neste sentido, pelo acima exposto, muito embora não mereça prosperar a ausência da previsão editalícia sobre as TAC, não se verifica impedimentos de sua utilização pela empresa que vier a ser contratada, pela lógica de que todas as condições de execução contratual não sejam comprometidas em hipótese alguma, em referência ao relevante interesse público envolvido, seja ele: a assistência farmacêutica aos usuários dos SUS do Estado de São Paulo.

*(iii) a omissão do edital quanto à ilegal vantagem competitiva da atual prestadora de serviços”*

Quanto à preocupação apresentada, requerendo constar expressamente em edital solução à eventual favorecimento da Contratada que atua em Almoxarifado Central desta SES/SP, por ser conteúdo eminentemente técnico, segue a manifestação

**Coordenadoria Geral de Administração - CGA**

da Coordenadoria de Assistência Farmacêutica – CAF, em Informação nº SES-INF-2022/34682, da qual esta Comissão Julgadora acompanha:

**"Referente à questão II.2**

*"II.2 – DA OMISSÃO DO EDITAL ACERCA DA ILEGAL VANTAGEM COMPETITIVA DA ATUAL PRESTADORA DE SERVIÇO*

*[...]*

*46. Contata-se que as imprecisões que maculam o **juízo objetivo**, na medida em que não dá condições de elaboração de proposta de forma homogênea, também leva a afronta ao princípio da isonomia nos termos do art. 37, XXI da CF e art. 3º, caput, da Lei 8.666/93, na medida em que não possibilita que os participantes disputem em **igualdade** de condições.*

*[...]*

*67. Ocorre que a despeito de tal orientação normativa, de observância cogente por todo e qualquer órgão e entidade da Administração Pública, gênero em que se insere a Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo, **essa administração deixou de prever de forma clara as condições especiais para que a atual prestadora do serviço participe do certame de forma a não se beneficiar de ilegal vantagem competitiva, o que claramente afronta o princípio da isonomia entre as licitantes e restringe à competitividade do certame.***

*[...]*

*72. E nesta mesma lógica cabe aqui mais uma vez ponderar que caso a atual contratada concorra no certame em curso e, nesse cenário, utilize-se da infraestrutura (armazém, transporte, solução tecnológica, recursos humanos, etc.) do contrato vigente para prestar os serviços no novo contrato, o que implicará numa redução significativa de seus custos operacionais e, por conseguinte, o aproveitamento pela atual contratada de vantagem competitiva decorrente de relação jurídica preexistente com a Administração Pública responsável pela licitação em trâmite, tal situação escancara a desigualdade de condições, considerando que estas poderão despende menos recursos na execução do escopo contratual.*

*[...]*

*75. As soluções que se propõem são duas: (i) que o CD para armazenamento temporário "sede" – "Central de Operação de Entrega de Medicamentos em Domicílio COEMD", previsto no item 13 do Termo de Referência, deve, obrigatoriamente, estar localizado fora das*

**Coordenadoria Geral de Administração - CGA**

*dependências do Almoarifado Central da SES/SP, de modo que se a empresa prestadora do serviço do Contrato 274/2018 participar do certame, terá de apresentar proposta de preço com a consideração de custos de um CD próprio, com a exclusão da área de almoarifado que atualmente utiliza para prestação de serviço em outro contrato celebrado com a SES-SP9 (cujo objeto se sobrepõe ao presente contrato); ou (ii) a fim de assegurar a isonomia e a ampla competitividade deste certame, os serviços para transporte dos itens do Almoarifado Central da SES/SP para o Centro de Distribuição Sede da futura Contratada serão executados no âmbito do Contrato nº 274/2018, atualmente vigente, sob pena de beneficiar a atual Contratada caso esta venha a participar da Concorrência Pública nº 07/2021 em curso.*

*Esta equipe técnica propõe o **não acolhimento das argumentações interpostas**, uma vez que qualquer empresa que se lograr vencedora da CONCORRÊNCIA CGA nº 07/2021 deverá providenciar todos os recursos necessários para prestação dos serviços, descritos no termo de referência no item "C1 – Recursos essenciais para prestação dos serviços" da presente licitação, incluindo:*

- Centro de Distribuição para armazenamento de estoque temporário;*
- Transporte;*
- Solução tecnológica;*
- Sistema de gestão para a qualidade;*
- Recursos humanos;*
- Seguros e medidas protetivas.*

*Ressaltamos que os serviços contratados para gerenciamento de armazenamento e transporte do Almoarifado Central da SES/SP (Contrato de nº 274/2018) não poderão ser confundidos, em hipótese nenhuma, com os serviços que estão sendo licitados pela CONCORRÊNCIA CGA nº 07/2021, seja pela atual prestadora de serviços, ou por qualquer outra que venha a assumir a operação do Almoarifado Central da SES/SP, quando da finalização do Contrato de nº 274/2018. Cumpre esclarecer que ambos os contratos estão/estarão sendo monitorados de forma rígida quanto à execução contratual e desempenho dos serviços, conforme estabelecido nas cláusulas contratuais.*

*Ainda, reforçamos que propostas a serem submetidas na CONCORRÊNCIA CGA nº 07/2021 deverão contemplar o estabelecido no item 4*  
**Coordenadoria Geral de Administração - CGA**

"Envelope nº 1 – Proposta" no subitem 4.4, que a empresa deve considerar todos os Custos Diretos (CD) e Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) que se refiram ao objeto licitado, no valor a ser cobrado para execução do serviço, nos termos do edital.

#### **4. Conclusão**

Diante de todo o relatado, **propõe-se negar deferimento** pelas próprias razões constantes na presente análise da Impugnação em pauta.

À apreciação superior, para que se de acordo, encaminhar os autos à Chefia de Gabinete, que é a autoridade competente para deliberar quanto à impugnação em questão, nos termos da Resolução SS-38 de 29.04.2016.

São Paulo, 17 de março de 2022.

Comissão Julgadora