



CONGRESSO NACIONAL

AVISO DO CONGRESSO NACIONAL Nº 21, DE 2017

Encaminha cópia do Acórdão nº 2.008/2017-TCU-Plenário, que trata de relatório de auditoria relativa à construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos. (TC 007.991/2017-7).

AUTORIA: Tribunal de Contas da União



[Página da matéria](#)

RT

Aviso nº 949 - GP/TCU

Brasília, 25 de setembro de 2017.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão 2.008/2017 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento, em especial quanto à informações contidas nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 da referida Deliberação, prolatada pelo Plenário desta Corte, na Sessão Ordinária de 13/9/2017, ao apreciar os autos do TC 007.991/2017-7, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que tratam de relatório de auditoria relativa à construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DÁRIO BERGER
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília - DF

Prod

ACÓRDÃO Nº 2008/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.991/2017-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
 - 3.2. Responsáveis: Akira Homma (047.818.997-49); Alejandro Marcel Hasslocher Moreno (834.110.977-87); Ana Paula da Silva Carvalho (087.082.257-88); Antonio Gomes Pinto Ferreira (748.242.367-20); Antonio Ivo de Carvalho (275.624.097-49); Antonio de Padua Risolia Barbosa (548.404.497-91); Artur Roberto Couto (329.664.747-34); Carla de Freitas Campos (073.731.427-37); Carlos Alberto de Matos (139.891.768-03); Carlos Augusto Grabois Gadelha (884.047.737-34); Carlos Maurício de Paulo Maciel (599.922.557-49); Claude Pirmez (695.111.797-72); Cristiane Frensch Pereira (014.272.547-10); Cristiane Teixeira Sendim (014.522.297-75); Eduardo Chaves Leal (352.283.937-49); Eduardo Maia Freese de Carvalho (775.745.678-91); Flavio Isidoro da Silva (935.633.537-00); Gerson Oliveira Penna (083.733.102-15); Hayne Felipe da Silva (586.234.187-00); Hermano Albuquerque de Castro (549.490.257-91); Isabel Brasil Pereira (591.379.677-20); Joel Majerowicz (609.809.157-91); Jorge Antonio Zepeda Bermudez (160.122.597-00); José Damasceno Fernandes (424.840.227-00); Juliana Bezerra de Souza (107.519.367-23); Juliano de Carvalho Lima (930.465.960-49); Leandro Luis Dantas Gouget (054.154.777-13); Leonardo Ribeiro de Lacerda (023.648.367-60); Lorena Drumond Loureiro Vieira (710.590.752-53); Manoel Barral Netto (100.600.145-04); Marcos Antonio Gomes (463.850.537-68); Marcos Henrique dos Santos Silva (550.336.957-20); Marcos da Silva Freire (783.844.607-44); Maria da Luz Fernandes Leal (672.551.407-34); Maria do Carmo Leal (080.099.615-15); Mauricio Zuma Medeiros (603.466.717-87); Mitermayer Galvão dos Reis (111.044.905-44); Nara Margareth Silva Azevedo (215.441.400-10); Nisia Veronica Trindade Lima (425.005.407-15); Paulo Cesar de Castro Ribeiro (018.465.297-94); Paulo Ernani Gadelha Vieira (422.312.997-04); Paulo Roberto Elian dos Santos (663.474.917-53); Pedro Ribeiro Barbosa (331.988.887-00); Roberto Sena Rocha (198.978.206-04); Rodrigo Correa de Oliveira (399.830.566-15); Rodrigo Guerino Stabeli (261.282.458-89); Roseli Monteiro da Silva (988.225.357-15); Samuel Goldenberg (086.982.011-72); Sergio Dias de Oliveira (631.681.037-72); Sinval Pinto Brandao Filho (160.932.754-34); Sérgio Luiz Bessa Luz (806.520.777-49); Tania Cremonini de Araujo Jorge (403.241.337-15); Umberto Trigueiros Lima (724.546.107-44); Valcler Rangel Fernandes (594.673.637-04); Valdilea Goncalves Veloso dos Santos (848.575.797-15); Wagner de Jesus Martins (631.600.057-04); Wilson Savino (314.846.547-49); Zelia Maria Profeta da Luz (391.079.906-00)
4. Entidade: Fundação Oswaldo Cruz.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), no âmbito do Fiscobras 2017, com o objetivo de fiscalizar a construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos (NCPFI), localizado em Santa Cruz, zona oeste do município do Rio de Janeiro/RJ,

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

9.1. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

9.1.1. há indícios de irregularidades graves do tipo IGP, nos termos do art. 121, §1º, inciso IV, da Lei 13.408/2016 (LDO/2017), no Contrato 70/2016, cujo objeto é a prestação de serviço de apoio logístico e gestão financeira para o Projeto "3ª fase da Implantação do Novo Centro de Processamento Final de Bio-Manguinhos em Santa Cruz", com potencial dano ao erário de R\$ 49.782.985,26, devendo a Fundação Oswaldo Cruz adotar como medida corretiva, para o fim de permitir a reclassificação do achado como IGC, a anulação do Contrato 70/2016, tendo em vista a violação ao art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993, sem embargo de informar que a matéria está em discussão neste Tribunal;

9.1.2. o achado "não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento", verificado pela equipe de auditoria nas obras construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos (NCPFI), enquadra-se no art. 121, §1º, inciso IV, da Lei 13.408/2016 (LDO/2017) como indício de irregularidade grave do tipo IGP, mas devido aos os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população, expostos no voto que subsidia esta deliberação, o empreendimento pode ser classificado como IGC, nos termos do art. 122, inciso I, da LDO/2017;

9.2. determinar à Fiocruz que, no prazo de 60 (sessenta dias):

9.2.1. conclua o estudo de viabilidade técnica, econômica e financeira para a implantação do NCPFI, indicando os valores necessários para a conclusão do empreendimento, definindo os produtos que serão processados na planta (com as receitas decorrentes) e detalhando os valores previstos para arcar com o custo de operação, simulando, portanto, as entradas e saídas de recursos no seu caixa ao longo de sua vida útil, demonstrando, assim, a sua viabilidade econômica ($VPL > 0$), visando corrigir as impropriedades detectadas nos itens 149 a 159 e 160 a 165 do relatório de auditoria (peça 114), ressalvadas as considerações dos itens 44 e 45 do voto, quando se descreveu o 'Estudo de Viabilidade Econômica realizado em 2015' e a 'Forte vinculação do empreendimento à Política de Parceria de Desenvolvimento Produtivo';

9.2.2. defina e detalhe o modelo de financiamento do empreendimento (se privado, público ou misto), pontuando, se for o caso, os direitos e obrigações do parceiro privado e do ente público, visando corrigir a "Indefinição do Modelo a ser adotado", exposto nos parágrafos 141 a 148 do relatório de auditoria (peça 114);

9.2.3. comprove que as receitas próprias advindas de exportações estão sendo apropriadas à conta única do Tesouro Nacional, adequando-as à sistemática adotada às receitas públicas, conforme preconizam o art. 56 da Lei 4.320/1964 e o art. 2º do Decreto 93.872/1986, visando corrigir as impropriedades expostas nos parágrafos 166 a 171 do relatório de auditoria (peça 114), quando se descreveu o 'Aumento da importância das Exportações';

9.2.4. apresente o projeto executivo completo, mas notadamente o orçamento sem que haja as irregularidades apontadas no presente relatório, ou seja, apresentando a composição de custos unitários dos serviços previstos; contendo os quantitativos e o detalhamento de todos os serviços e equipamentos; detalhando a bonificação e despesas indiretas - BDI; efetuando, quando for possível, a diferenciação do BDI para materiais e serviços; relacionando os valores dos serviços a serem executados com os custos constantes em referencial de preços (de preferência o Sinapi); e os valores em data-base atualizada, visando corrigir as falhas apontadas nos itens 180 a 196 do relatório de auditoria – peça 114;

9.3. determinar à Secex/RJ que:

9.3.1. promova, com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a oitiva, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, da Fundação Oswaldo Cruz, na pessoa de seu representante legal, e da Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – Fiotec, para que se pronunciem sobre a contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora), por meio do Contrato 70/2016, conforme relatado nos parágrafos 233 a 281 do relatório de auditoria (peça 114);

9.3.2. promova a audiência dos seguintes responsáveis:

9.3.2.1. Artur Roberto Couto, Diretor de Bio-Manguinhos de 1/1/2009 até 23/6/2017 por:

9.3.2.1.1. não promover realização de um estudo de viabilidade que justificasse a tomada de decisão quando da deliberação de se construir o Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos em 2011;

9.3.2.1.2. aprovar requisições de compras relativas a etapas importantes da obra, sendo que a partir de 31/10/2013 já possuía ciência de que o orçamento necessário estimado seria de quatro vezes o autorizado, não possuindo garantia de que haveria nova autorização legislativa para a conclusão do empreendimento;

9.3.2.1.3. não promover a realização de um estudo de viabilidade que vislumbrasse novo cenário (macroeconômico e aumento do custo estimado do empreendimento), antes da realização dos investimentos, não expondo a Administração Pública aos riscos de perda do valor investido.

9.3.2.2. Paulo Ernani Gadelha Vieira, Presidente da Fiocruz (Evidência 85), por:

9.3.2.2.1. não realizar/cobrar dos seus subordinados a elaboração de Estudo de Viabilidade Técnico Econômica, que justificasse a tomada de decisão de se iniciar o empreendimento, assim como, após, permitir a tomada de sucessivas decisões no empreendimento, mesmo que em novo cenário de restrições de recursos orçamentários e previsão de grande aumento de aplicação de recursos no empreendimento, sem respaldo em estimativa de viabilidade proporcionada por estudo do tipo mencionado;

9.3.2.2.2. omitir-se no dever de vigilância dos atos delegados no que se refere às aprovações das requisições de aquisições dos serviços de terraplanagem do terreno, a partir de dezembro de 2012; de equipamentos, a partir de janeiro de 2014; de serviços de estaqueamento do terreno, a partir de maio de 2015; aquisição do terreno, que estava cedido de forma não onerosa, em junho de 2015.

9.3.2.3. Mauricio Zuma Medeiros, Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final/Fiscal dos Contratos (desde 22/06/2011), por:

9.3.2.3.1. realizar requisições de compras relativas a etapas importantes da obra, quando a partir de 31/10/2013 (Evidência 77), já possuía ciência de que o orçamento necessário estimado seria de quatro vezes o autorizado, não possuindo garantia de que haveria nova autorização legislativa para a conclusão do empreendimento;

9.3.2.3.2. não promover a realização de um estudo de viabilidade que vislumbrasse novo cenário (macroeconômico e aumento do custo estimado do empreendimento);

9.3.2.4. Marcos Henrique dos Santos Silva, Fiscal do Contrato 23/2011, por ter recebido os serviços da Fiotec relacionados à elaboração do projeto básico que não apresentavam em seu orçamento: i – composição de custos unitários que suportem os números estimados; ii – detalhamento do custo e do BDI; iii – ART para o orçamento elaborado (Evidência 80 e 59, p. 4); iv – comparação com os custos do sinapi (ou qualquer outro banco de dados oficial) e v - data-base de referência, quando deveria ter exigido da Fiotec a apresentação do orçamento de acordo com a legislação vigente, e apontado as falhas para que a projetista corrigisse;

9.3.2.5. Mauricio Zuma Medeiros, Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final/Fiscal dos Contratos, por não ter questionado o recebimento, por meio da Fiotec, do projeto básico que continha as seguintes impropriedades em seu orçamento: i – ausência de composição de custos unitários que suportem os números estimados; ii – ausência de detalhamento do custo e do BDI; iii – ausência de ART para o orçamento elaborado (Evidência 80 e 59, p. 4); iv – ausência de comparação com os custos do Sinapi (ou qualquer outro banco de dados oficial) e v – ausência de data-base de referência, quando deveria ter exigido da Fiotec a apresentação do orçamento (do projeto básico) de acordo com a legislação vigente;

9.3.2.6. Artur Roberto Couto, Diretor de Bio-Manguinhos, por aprovar a compra dos equipamentos (linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem - Evidências 99, p. 8; 30, p.167; 100, p.15) em desacordo com o cronograma do projeto básico, que previa a aquisição paralelamente à contratação das obras civis (Evidência 78), quando deveria aguardar o momento adequado

(contratação das obras civis), e não expor a Administração Pública aos riscos de perda de garantia, obsolescência e inutilização dos equipamentos;

9.3.2.7. Mauricio Zuma Medeiros, Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final/Fiscal dos Contratos, por requisitar a compra dos equipamentos (linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem) em desacordo com o cronograma do projeto básico, que previa a aquisição paralelamente à contratação das obras civis (Evidência 78), quando deveria aguardar o momento adequado (contratação das obras civis), e não expor a Administração Pública aos riscos de perda de garantia, obsolescência e inutilização dos equipamentos;

9.3.2.8. Artur Roberto Couto, Diretor de Bio-Manguinhos, por ter aprovado o plano de trabalho que gerou o Contrato 070/2016 (Evidência 26, p.15) contendo as seguintes impropriedades: i – subcontratação irregular (simples intermediação de pessoa jurídica com remuneração); ii – ausência de correlação entre o objeto contratado com atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional; iii – ausência de detalhamento dos serviços contratados; e iv – ausência de detalhamento da remuneração da fundação de apoio, quando os serviços deveriam ser prestados/contratados pela Fiocruz, com orçamento de custos unitários e detalhamento dos serviços, sem a indevida intermediação da Fiotec;

9.3.2.9. Sergio Dias de Oliveira, requisitante dos serviços da Fiotec 3ª fase, por ter requisitado (Evidência 26, p.4) e ter elaborado projeto básico que gerou o Contrato 70/2016 (Evidência 26, p. 15) contendo as seguintes impropriedades: i – subcontratação irregular (simples intermediação de pessoa jurídica com remuneração); ii – ausência de correlação entre o objeto contratado com atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional; iii – ausência de detalhamento dos serviços contratados; e iv – ausência de detalhamento da remuneração da fundação de apoio, quando os serviços deveriam ser prestados/contratados pela Fiocruz, com orçamento de custos unitários e detalhamento dos serviços, sem a indevida intermediação da Fiotec;

9.3.3. verifique, em processo apartado, a existência de prejuízo ao erário no Contrato 23/2011 - Apoio Gerencial 2ª Fase em virtude do pagamento de taxa de administração e de eventuais despesas não comprovadas efetuadas pela Fiotec e avalie as medidas saneadoras adequadas em caso de prejuízo ao erário;

9.3.4. verifique a existência de danos associados ao achado “*execução de etapas da obra/aquisição de equipamentos em desconformidade com o cronograma*” que já tenham sido consumados ou em vias de consumação, identificados nos Contratos 81/2014, relativo à aquisição de conjunto de linhas de envase, s/n, referente à importação de liofilizador e s/n, relativo à aquisição de linhas de embalagem, e avalie as medidas saneadoras adequadas em caso de prejuízo ao erário; e

9.3.5. acompanhe a solução que será adotada pela Fiocruz quanto à situação de eventual perda de garantia dos equipamentos adquiridos em face dos contratos indicados no item anterior, propondo, do mesmo modo, as medidas saneadoras que entender adequadas.

10. Ata nº 36/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/9/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2008-36/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

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

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 007.991/2017-7

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Fundação Oswaldo Cruz

Responsáveis: Akira Homma (047.818.997-49); Alejandro Marcel Hasslocher Moreno (834.110.977-87); Ana Paula da Silva Carvalho (087.082.257-88); Antonio Gomes Pinto Ferreira (748.242.367-20); Antonio Ivo de Carvalho (275.624.097-49); Antonio de Padua Risolia Barbosa (548.404.497-91); Artur Roberto Couto (329.664.747-34); Carla de Freitas Campos (073.731.427-37); Carlos Alberto de Matos (139.891.768-03); Carlos Augusto Grabois Gadelha (884.047.737-34); Carlos Maurício de Paulo Maciel (599.922.557-49); Claude Pirmez (695.111.797-72); Cristiane Frensch Pereira (014.272.547-10); Cristiane Teixeira Sendim (014.522.297-75); Eduardo Chaves Leal (352.283.937-49); Eduardo Maia Freese de Carvalho (775.745.678-91); Flavio Isidoro da Silva (935.633.537-00); Gerson Oliveira Penna (083.733.102-15); Hayne Felipe da Silva (586.234.187-00); Hermano Albuquerque de Castro (549.490.257-91); Isabel Brasil Pereira (591.379.677-20); Joel Majerowicz (609.809.157-91); Jorge Antonio Zepeda Bermudez (160.122.597-00); José Damasceno Fernandes (424.840.227-00); Juliana Bezerra de Souza (107.519.367-23); Juliano de Carvalho Lima (930.465.960-49); Leandro Luis Dantas Gouget (054.154.777-13); Leonardo Ribeiro de Lacerda (023.648.367-60); Lorena Drumond Loureiro Vieira (710.590.752-53); Manoel Barral Netto (100.600.145-04); Marcos Antonio Gomes (463.850.537-68); Marcos Henrique dos Santos Silva (550.336.957-20); Marcos da Silva Freire (783.844.607-44); Maria da Luz Fernandes Leal (672.551.407-34); Maria do Carmo Leal (080.099.615-15); Mauricio Zuma Medeiros (603.466.717-87); Mitermayer Galvão dos Reis (111.044.905-44); Nara Margareth Silva Azevedo (215.441.400-10); Nisia Veronica Trindade Lima (425.005.407-15); Paulo Cesar de Castro Ribeiro (018.465.297-94); Paulo Ernani Gadelha Vieira (422.312.997-04); Paulo Roberto Elian dos Santos (663.474.917-53); Pedro Ribeiro Barbosa (331.988.887-00); Roberto Sena Rocha (198.978.206-04); Rodrigo Correa de Oliveira (399.830.566-15); Rodrigo Guerino Stabeli (261.282.458-89); Roseli Monteiro da Silva (988.225.357-15); Samuel Goldenberg (086.982.011-72); Sergio Dias de Oliveira (631.681.037-72); Sinval Pinto Brandao Filho (160.932.754-34); Sérgio Luiz Bessa Luz (806.520.777-49); Tania Cremonini de Araujo Jorge (403.241.337-15); Umberto Trigueiros Lima (724.546.107-44); Valcler Rangel Fernandes (594.673.637-04); Valdilea Goncalves Veloso dos Santos (848.575.797-15); Wagner de Jesus Martins (631.600.057-04); Wilson Savino (314.846.547-49); Zelia Maria Profeta da Luz (391.079.906-00)

Interessado: Congresso Nacional (vinculador)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. OBRAS REFERENTE À CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE PROCESSAMENTO FINAL DE IMUNOBIOLOGICOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FISCOBRAS 2017. NÃO COMPROVAÇÃO DA VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DO EMPREENDIMENTO; PROJETO BÁSICO/EXECUTIVO DEFICIENTE (SEM GRAU DE PRECISÃO ADEQUADO PARA SE CONTRATAR/EXECUTAR O OBJETO); EXECUÇÃO DE ETAPAS DA OBRA/AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO EM DESCONFORMIDADE COM O CRONOGRAMA; E CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE FUNDAÇÃO DE APOIO COMO INTERMEDIÁRIA (GERENCIADORA). MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR. IMPACTOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E FINANCEIROS DECORRENTES DO ATRASO NA FRUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS DO EMPREENDIMENTO PELA POPULAÇÃO. CONTINUIDADE DO EMPREENDIMENTO. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE FUNDAÇÃO DE APOIO EM DESACORDO COM O ART. 24, INCISO XIII, DA LEI Nº 8.666/1993. IRREGULARIDADE GRAVE COM RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO DO CONTRATO. OITIVA. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS PELAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de relatório de auditoria realizada na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), no âmbito do Fiscobras 2017, com o objetivo de fiscalizar a construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos (NCPFI), localizado em Santa Cruz, zona oeste do município do Rio de Janeiro/ RJ.

2. A presente fiscalização foi autorizada por meio do Acórdão 2.757/2016-Plenário, tendo por objetivo verificar a licitação, a contratação e a execução de obras referente à Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro.

3. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos foram aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

“1 - Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?”

2- Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?”

3 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?”

4 - Os procedimentos para aquisição de titularidade de terreno são regulares?”

5 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?”

4. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 314.041.570,30, que representa o somatório dos valores empenhados relativos aos contratos selecionados pela equipe de auditoria na ação 13DW de 2012 a 2017 (até 2 de abril).

5. A equipe consignou como benefício estimado desta fiscalização “a detecção tempestiva de irregularidades, evitando, assim, que sejam materializados riscos potenciais que afetem o alcance dos resultados do empreendimento”. Além disso, destacou que “a busca de melhoria da qualidade das informações que deveriam subsidiar as decisões de gestão do empreendimento, tratada neste trabalho, favorece a redução dos riscos de prejuízos decorrentes da inadequada compatibilização das etapas previstas.”

6. Após a execução da auditoria, a equipe de fiscalização elaborou o relatório transcrito parcialmente a seguir (peça 114):

“I. Apresentação

1. *Trata-se de auditoria realizada na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), entre 17/04/2017 a 14/06/2017, com o objetivo de fiscalizar a construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos (NCPFI), localizado em Santa Cruz, zona oeste do município do Rio de Janeiro/ RJ.*

2. *A fiscalização decorre do Acórdão 2.757/2016-Plenário, de 26/10/2016, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (TC 026.173/2016-6), e faz parte do Fiscobras 2017, programa anual de fiscalizações realizadas pelo TCU na área de obras públicas.*

I.1. Importância socioeconômica

3. *O NCPFI será responsável pela formulação, envase, liofilização, recravação, revisão, rotulagem e embalagem de imunobiológicos.*

4. *Logo, a planta, nesta primeira etapa, receberá ingrediente farmacêutico ativo (IFA) pronto de outras plantas industriais de Bio-Manguinhos, ou, de seus parceiros (no caso de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo – PDPs/Transferências de Tecnologias – TTs ainda não concluídas).*

5. *O projeto foi concebido visando atender a requisitos de Boas Práticas de Fabricação requeridos pela autoridade regulatória, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), bem como a Organização Mundial de Saúde (OMS), no caso de vacinas para exportação. Esta nova planta permitirá aumentar a oferta dos produtos biológicos para o Ministério da Saúde e para agências das Nações Unidas (mercado público de produtos).*

6. *Posteriormente, Bio-Manguinhos pretende ampliar a planta industrial de Santa Cruz na qual construirá unidades de produção de ingrediente farmacêutico ativo (IFA) das vacinas bacterianas (Pneumococos) e vacinas virais (varicela, Rubéola e Rotavirus).*

7. *O empreendimento, segundo Bio-Manguinhos, tem como objetivo desenvolver a indústria e o protagonismo do Rio de Janeiro no setor de biotecnologia, bem como proporcionar o desenvolvimento econômico e social na região industrial de Santa Cruz, por meio do desenvolvimento de um Plano de Desenvolvimento Local.*

8. *Nesse sentido, informam que foram feitos encontros com a comunidade, incluindo representantes locais, escolas, Secretaria de Saúde, Somar, Cooperação Social Fiocruz e a própria equipe do projeto do Novo Centro de Processamento Final para identificar os principais pontos críticos segundo a comunidade, quais sejam a geração de empregos e a formação de mão-de-obra.*

9. *Estima-se geração de aproximadamente 5.000 empregos diretos no período de pico de obras. Na fase de operação do empreendimento, são estimados 1.500 postos de trabalho (fonte: resposta Ofício de Requisição 3, Evidência 59).*

II. Introdução
II.1. Deliberação que originou o trabalho

10. *Realizou-se a auditoria, em cumprimento ao Acórdão 2.757/2016 - Plenário, no período compreendido entre 17/4/2017 e 14/6/2017.*

11. *As razões que motivaram esta auditoria foram a alta materialidade de recursos públicos destinados, bem como a importância social da obra.*

II.2. Visão geral do objeto

12. *O projeto do NCPFI de Bio-Manguinhos consiste no desenvolvimento, construção e implantação de novas instalações industriais para as atividades de processamento final (formulação, envase, liofilização, recravação, revisão, rotulagem e embalagem), controle e garantia da qualidade, armazenagem de matérias primas e de produtos acabados, construção de áreas de suporte técnico e administrativo e a urbanização do novo Campus de Santa Cruz (relatório de gestão da Fiocruz de 2016 – Evidência 62, p. 62).*

13. *Em função da natureza do empreendimento, bem como do enfoque das análises realizadas no decorrer da auditoria, optou-se por descrever de forma mais detalhada, na presente seção do relatório, algumas características do contexto no qual foi concebido e está sendo implementado o NCPFI.*

14. *Bio-Manguinhos existe para produzir imunobiológicos, reativos para diagnóstico de doenças infecciosas e biofármacos, necessários para atender às necessidades de saúde do país, especialmente às do Sistema Único de Saúde (SUS).*

15. *O instituto realiza ainda pesquisa, desenvolvimento, transferência e adaptação de tecnologias nas áreas de imunobiológicos e reativos; capacitação de profissionais em sua área de competência, para o sistema de saúde e de ciência e tecnologia do País; e assessoramento técnico a instituições públicas e privadas em sua área de competência.*

16. *É unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), instituição vinculada ao Ministério da Saúde (MS), a qual, em seu nível estratégico, define como missão institucional a produção, a disseminação e o compartilhamento de conhecimentos e tecnologias voltadas para o fortalecimento e a consolidação do SUS.*

17. *A produção de imunobiológicos por Bio-Manguinhos é prevista no planejamento anual governamental por meio principalmente da Ação 20YE – Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças. O quadro a seguir exibe os valores empenhados da ação durante os quatro últimos exercícios.*

Tabela 1- Recursos empenhados – Ação 20YE, nos últimos quatro exercícios

<i>Ano</i>	<i>Volume aplicado</i>
<i>2013</i>	<i>R\$ 791.395.446,70</i>
<i>2014</i>	<i>R\$ 1.117.051.573,75</i>
<i>2015</i>	<i>R\$ 1.310.716.011,76*</i>
<i>2016</i>	<i>R\$ 1.163.295.555,05*</i>
<i>Total</i>	<i>R\$ 4.382.458.587,26</i>

Fonte: Siafi (consulta à ferramenta Siga Brasil do Senado em 2/5/2017)

** Inclui valores provenientes de descentralização de crédito do Fundo Nacional de Saúde (UO 36901)*

18. Há recursos orçamentários provenientes de outras ações, a exemplo da 6516 – Aperfeiçoamento e Avaliação dos Serviços de Hematologia e Hemoterapia, que provê a Fiocruz de recursos necessários ao segmento de reativos e envolve em torno de 6% dos recursos da Ação 20YE.

19. A execução orçamentária das Ações 20YE e 6516 reflete o atendimento pela Fiocruz do compromisso com Programa Nacional de Imunização (PNI), no segmento de vacinas; à Coordenação Geral de Laboratórios (CGLAB) e ao Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis AIDS (PNDST/AIDS), no segmento de reativos; e o Programa de Medicamentos Excepcionais (PME) do Departamento de Assistência Farmacêutica (DAF), no segmento de biofármacos, todos do Ministério da Saúde.

Vacinas

20. Criado em 1973, o PNI tem como missão organizar a política nacional de vacinação, contribuindo para o controle, a eliminação e/ou erradicação de doenças imunopreveníveis. É coordenado pelo Ministério da Saúde-MS de forma compartilhada com as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde. O programa é reconhecido internacionalmente como um dos mais avançados do mundo e já obteve significativas vitórias, como a erradicação da poliomielite e a eliminação da circulação do vírus autóctone da rubéola.

21. Atualmente, sua maior perspectiva é consolidar-se como política pública efetiva na melhoria da expectativa de vida da população brasileira. O controle da demanda do MS e fornecimento de imunobiológicos no âmbito do PNI atualmente é definido por compromisso firmado entre a Secretaria de Vigilância em Saúde/MS e a Fiocruz.

22. A capacidade de atendimento à demanda do MS para suprir as necessidades do PNI vem sendo apurada pela Fiocruz e apresentada em seu relatório de gestão pelo indicador de desempenho Percentual de Atendimento das Demandas de Vacinas do PNI. A tabela a seguir expõe os resultados apurados do indicador nos últimos quatro exercícios.

Tabela 1- Resultados do Indicador de desempenho: Percentual de Atendimento das Demandas de Vacinas do PNI

Ano	Apurado
2013	84,46%
2014	88,60%
2015	71,79%
2016	59,80%

Fonte: Relatórios de gestão da Fiocruz

23. A Fiocruz tem justificado o não alcance das metas estipuladas com argumentos de restrições orçamentárias e de dificuldades operacionais. Em 2014, por exemplo, último processo de contas analisado pelo TCU, a meta prevista para o indicador era atingir 95% do atendimento à demanda de vacinas produzidas por Bio-Manguinhos que compõem o PNI. O resultado alcançado foi 88,6%.

24. Em resposta a solicitação de auditoria do órgão de controle interno no âmbito de sua auditoria de gestão, o Diretor de Bio-Manguinhos informou as razões do não atingimento da meta prevista: a) ausência de liberação de recursos necessários; b) dificuldades operacionais com as vacinas Pneumocócica (atraso na entrega do parceiro de transferência de tecnologia), Tríplice Viral (necessidade de reanálise dos lotes, problemas na máquina de envase, retenção de lotes produzidos após parada da fábrica para manutenções), Tetravalente Viral (atraso na entrega pelo parceiro de transferência de tecnologia), HIB (reprovação dos lotes), Febre Amarela (necessidade de priorização de lotes da tríplice viral, que utilizam a mesma linha produtiva, necessidade de reanálise e retenção de lotes), Rotavirus (problema com a célula necessária para realização dos testes de controle de

qualidade e necessidade de reanálise dos lotes), Poliomielite oral (problema de umidade na sala de envase decorrente de problema no ar condicionado, necessidade de reanálise e retenção do lote) e Poliomielite Inativada (atraso na entrega pelo parceiro de transferência de tecnologia).

Reativos e Biofármacos

25. A tabela a seguir expõe o percentual de atingimento pela Fiocruz da quantidade pactuada com o MS de produção de reativos para diagnósticos e biofármacos.

Tabela 3- Percentual de atingimento à demanda do MS de produção de reativos e biofármacos

Ano	Reativos	Biofármacos
2013	88,14%	N/I
2014	68,43%	83,00%
2015	95,48%	78,50%
2016	78,29%	83,16%

Fonte: Relatórios de gestão da Fiocruz (não foi obtido o percentual de atingimento na produção de biofármacos em 2013)

Novo Centro de Processamento Final (NCPFI)

26. O projeto do NCPFI vincula-se ao Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 (Lei 12.593, de 18/1/2012), por meio da Iniciativa 04AA - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos, vinculada ao Objetivo 0194 - Fortalecer o complexo produtivo-industrial da saúde, ampliando a produção nacional de fármacos, biofármacos, medicamentos, imunobiológicos, equipamentos e materiais de uso em saúde. Tendo sido previsto no PPA 2012-2015 o valor de R\$ 800 milhões de reais.

27. No âmbito do PPA 2016-2019 (Lei 13.249, de 13/1/2016), a construção do NCPFI está prevista na Iniciativa 06RR - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos da Fiocruz, vinculada ao Objetivo 0727 - Promover a produção e a disseminação do conhecimento científico e tecnológico, análises de situação de saúde, inovação em saúde e a expansão da produção nacional de tecnologias estratégicas para o SUS. O PPA 2016-2019 previu um valor de R\$ 1.327.218.490,00.

28. Para execução das referidas iniciativas existe no planejamento anual governamental a Ação Orçamentária 13DW - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos da Fiocruz, prevista nas sucessivas leis orçamentárias anuais.

29. A tabela a seguir exhibe os recursos empenhados na execução dessa ação desde 2012 (consulta a dados do Siafi realizada em 25/4/2017 por meio da ferramenta Siga Brasil do Senado).

Tabela 4- Execução orçamentária - Ação 13DW, desde 2012

Ano	Projeto de Lei (R\$)	Dotação Inicial (R\$)	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)
2012	93.000.000,00	88.000.000,00	100.533.334,00	71.200.000,00
2013	88.000.000,00	88.000.000,00	88.000.000,00	88.000.000,00
2014	180.000.000,00	163.450.000,00	115.219.550,00	91.514.574,00
2015	300.000.000,00	278.320.176,00	233.320.176,00	78.320.176,00
2016	300.000.000,00	240.000.000,00	182.000.000,00	130.351.000,00
2017*	300.000.000,00	237.000.000,00	237.000.000,00	7.987.915,00
Total	1.261.000.000	1.094.770.176	956.073.060	467.373.665

Fonte: Siafi (consulta à ferramenta Siga Brasil do Senado)

*2017 de janeiro a abril

36. *Visando atender às exigências regulatórias da Anvisa, em especial a Resolução RDC/Anvisa 17/2010, o diretor do Instituto, para evitar grande interrupção da fábrica, solicitou prazo de seis anos para atendimento total aos novos requerimentos de Boas Práticas de Fabricação definidos pela referida norma, informando que com a construção do NCPFI todas as exigências seriam atendidas (Evidência 59, p.7-8).*
37. *O quadro a seguir exhibe as etapas do projeto com algum nível de execução até o momento.*

Tabela 5 - Etapas do projeto com algum grau de execução

Vide peça 114

Fonte: Evidência 61 (Resposta Ofício de Requisição 3-117/2017)

**valores convertidos em reais/ contratos assinados em moedas fortes*

*** conforme p. 178, Evidência 30*

Figura 2 – Vista aérea das obras do NCPFI em novembro de 2016

Vide peça 114

Fonte: Evidência 6 (Apresentação em Bio-Manguinhos de 25/4/2017)

Figura 3 – Estaqueamento em novembro de 2016

Vide peça 114

Fonte: Evidência 6 (Apresentação em Bio-Manguinhos de 25/4/2017)

38. *Em apresentação realizada em 26/4/2017 pela Diretoria de Bio-Manguinhos à equipe de auditoria (Evidência 6), verificou-se que, para execução das etapas futuras, planeja-se que seja promovido contrato de built to suit-BTS, espécie de aluguel com possibilidade de reversão do bem ao patrimônio público.*

II.3. Mercado de vacinas e modelo institucional de Bio-Manguinhos

39. *O setor de vacinas, no qual se insere Bio-Manguinhos, passou por um processo de fusão e incorporação, possuindo hoje características oligopolistas. Novos produtos desenvolvidos com alto valor agregado e preços elevados proporcionaram lucros cada vez maiores, chamando a atenção das grandes transnacionais farmacêuticas que estão localizadas em países desenvolvidos.*

40. *Esse cenário foi tratado em detalhes na dissertação de mestrado “Fortalecimento das vantagens competitivas de Bio-Manguinhos no âmbito da inovação tecnológica de vacinas decorrentes da exposição à competição internacional”, que foi um dos documentos referenciais consultados pela equipe de auditoria*

41. *Cinco grandes multinacionais: Glaxosmithkline (GSK), Sanofi Pasteur, Chiron, Merck e Wyeth – dominam em torno de 80% do mercado mundial de vacinas, possuindo em seu portfólio: vacina contra a hepatite B (HepB); difteria, tétano e coqueluche (DTP) com o componente coqueluche acelular; Hib conjugada; meningite meningocócica sorogrupo C conjugada; pentavalente DTP+HepB+Hib; poliomielite inativada; tetravalente viral (sarampo, caxumba, rubéola e varicela); entre outras.*

42. *O mercado se estrutura em dois segmentos: o das vacinas tradicionais de uso difundido e baixo preço e o das vacinas modernas de preço elevado e, portanto, de uso mais restrito. Para o*

desenvolvimento das vacinas tradicionais, como DTP, raiva humana e animal, febre amarela, sarampo, tuberculose e poliomielite, utiliza-se a pesquisa para melhorias no processo ou aperfeiçoamento de produto (produção em cultura celular, novos adjuvantes etc.).

43. *Já as vacinas modernas são resultados de intenso uso da pesquisa e desenvolvimento de vacinas conjugadas e combinadas, como HepB por engenharia genética, vacina conjugada contra Hib, vacina contra gripe e vacinas combinadas (tríplice viral e DTP+HepB+Hib).*

44. *Para atender a demanda de vacinas contra doenças predominantes nos chamados países desenvolvidos, é utilizada como estratégia o lançamento de produtos de preço alto e protegidos por patentes.*

45. *Dessa maneira, o mercado de vacinas é segmentado por países desenvolvidos e em desenvolvimento, e por demandas do governo e setor privado, variando o preço e tipo de vacinas conforme cada segmento.*

46. *Com o mercado de vacinas de alto valor agregado atualmente dominado pelas multinacionais, surgem oportunidades para produtores de países em desenvolvimento como o Brasil de produzir vacinas de baixo custo, de modo a atender aos órgãos governamentais.*

47. *O setor público é um importante demandante de vacinas de baixo valor agregado, sendo formado por grandes compradores representados pelos governos e organismos internacionais, como as Agências das Nações Unidas, Organização Mundial de Saúde - OMS, Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF e a Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS.*

48. *No Brasil, a introdução de novas vacinas vem sendo realizada, na maioria das vezes, por meio de acordos de transferência de tecnologia e licenças de exploração de patentes ou joint ventures. A força do país na negociação dos acordos é amparada no poder de compra do governo, uma vez que o mercado em questão é público.*

49. *Conforme constante no TC 038.293/2012-9, processo em que foi realizado levantamento de auditoria operacional na Fiocruz, Bio-Manguinhos registra encontrar em sua atuação desafios concernentes a: alto custo fixo de produção; grande dependência do mercado externo na aquisição de insumos; dependência de importação e serviços especializados restritos para equipamentos de alta complexidade; evolução dinâmica dos marcos regulatórios nacionais e internacionais, com aumento de exigências de órgãos como Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Comissão nacional de Ética em Pesquisa (Conep), Organização Mundial da Saúde, etc; impactos dos contratos de transferência de tecnologia nas áreas construídas e em construção, bem como nas operações de produção.*

50. *Existe iniciativa de Bio-Manguinhos, aprovada no VI Congresso Interno da Fiocruz, instância decisória da fundação, de se tornar empresa pública federal. De acordo com a exposição de motivos da proposta de projeto de lei para a criação da empresa pública, a intenção é de adequação do modelo jurídico-administrativo de Bio-Manguinhos à sua atividade finalística de produção industrial:*

‘As atividades de inovação e produção em Bio-Manguinhos trazem desafios próprios do setor industrial de bioprodutos, destacando-se a necessidade de redução dos custos de produção, acesso ágil a equipamentos e plataformas de produção, gestão adequada da cadeia de fornecimento de insumos e serviços, acesso a financiamentos para modernização e ampliação do parque tecnológico para atender as crescentes e diversificados requerimentos dos órgãos de vigilância sanitária nacional e internacional. As fontes tradicionais de financiamento do próprio MS, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e do Fundo Tecnológico (Funtec) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), têm se mostrado insuficientes para suprir estas necessidades e de esforço permanente de

atualização e ampliação das instalações tecnológicas e produtivas. Fontes adicionais para estas operações, incluindo linhas de financiamento do próprio BNDES se localizam fora do escopo jurídico da Fiocruz.

O setor de atuação do Instituto, o da biotecnologia industrial para saúde é um setor extremamente competitivo e dinâmico. Neste contexto, Bio-Manguinhos desempenha dois importantes papéis: desenvolvimento tecnológico e produção de insumos estratégicos que atendam o quadro sanitário nacional e o de agente econômico do Estado na regulação econômica do mercado, assegurando ao país a soberania sobre a agenda de saúde e a auto sustentabilidade de seus programas.

(...)

Durante os dois últimos anos a Fiocruz vem discutindo coletivamente seu modelo de gestão e arcabouço jurídico administrativo, com foco na adequação do modelo fundacional autárquico às atividades de Bio-Manguinhos. Debatidas as questões mais prementes, relativas à execução do orçamento, acesso a financiamento, contratação e retenção de pessoal qualificado, reinvestimento de recursos e procedimentos de licitação, concluiu-se que a criação de uma empresa pública, vinculada à Fiocruz, que albergue as atividades de Bio-Manguinhos, é a melhor alternativa.'

51. Atualmente, Bio-Manguinhos permanece como unidade vinculada à Fiocruz, com características de fundação autárquica.

II.4. Antecedentes

II.4.1. Processo 038.293/2012-9

52. Em 2012, a Secex-RJ efetuou levantamento de auditoria operacional na Fiocruz com intuito de conhecer o planejamento estratégico da unidade, especialmente no que tange aos projetos de expansão da Fiocruz mediante unidades técnicas em diferentes estados brasileiros, identificando objetos e instrumentos de fiscalização bem como avaliando a viabilidade da realização de fiscalizações, mediante avaliação de risco.

53. À época, já estava prevista a construção do Novo Centro de Processamento Final (NCPFI) que tinha como objetivos a expansão da capacidade e o aumento da eficiência. A previsão, em 2012, era de investimentos na ordem de 800 milhões de reais, sendo este recurso previsto no Plano Plurianual (PPA 2012-2015), na ação 13DW - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos.

54. A intenção era que essa planta fosse capaz de produzir cerca de 600 milhões de doses anuais de vacinas, além de biofármacos, dessa forma o NCPFI ampliaria a oferta de imunobiológicos e permitiria a incorporação de tecnologias de ponta e a obtenção de certificações de autoridades regulatórias internacionais como OMS, Food and Drug Administration (FDA) e European Medicines Agency (EMA).

55. Importante destacar que, no âmbito da fiscalização realizada em 2012, o tema receitas foi destacado, uma vez que foi identificado que as receitas de exportações de Bio-Manguinhos eram apropriadas por meio de regime de exceção, por unidade intermediária, qual seja, fundação de apoio, sem compor o saldo das receitas próprias da Fiocruz. Registre-se que tal tema havia sido abordado no Acórdão 1.616/2012-TCU-1ª Câmara, gerando ciência à entidade quanto à impropriedade.

56. Observou-se, ainda, a existência à época de elevado grau de terceirização irregular, que estava em torno de 50% da força de trabalho conforme Relatório de Gestão da Fiocruz de 2011, reforçando a necessidade de realização de fiscalização sobre o tema, uma vez que, com as expansões previstas, o percentual de terceirizados iria aumentar. Esses temas sofreram acompanhamento nos processos de contas relativos aos exercícios de 2013 e 2014 da Fiocruz (TC 019.550/2014-6 e TC 026.272/2015-6), gerando determinações atualmente em monitoramento pela Secex-RJ.

II.4.2. Fiscobras 2016- Processo 017.376/2016-5

57. No âmbito do Fiscobras 2016, a equipe de auditoria apontou três irregularidades classificadas como IGC (graves que não prejudicam a continuidade).

58. A primeira irregularidade se referia ao pagamento irregular do item administração local nos contratos de estaqueamento (Contrato 19/2015) e de terraplenagem (Contrato 104/2015), uma vez que os percentuais de pagamento do referido item estavam descasados ao se considerar a execução dos demais serviços.

59. Outra irregularidade pontuada foi a antecipação de etapas da obra, uma vez que serviços de fundação e movimentação de terra já haviam sido contratados, executados e pagos sem que houvesse decisão sobre o modelo a ser adotado para a contratação do restante do empreendimento. À época, dois modelos estavam sendo suscitados, quais sejam, BTS e a contratação direta em rito ordinário.

60. Por fim, a última irregularidade se referia ao superdimensionamento do contrato de gerenciamento caso a opção pela contratação se desse na modelagem BTS. O encaminhamento proposto foi o de realizar oitiva da Fiocruz, bem como da empresa contratada. Esta auditoria se encontra no gabinete do ministro para deliberação.

II.4.3. Processo 019.602/2014-6

61. Em Auditoria Operacional cujo objetivo era avaliar a gestão dos recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde a entidades que atuam na produção e distribuição de vacinas e soros situados na região sudeste (Instituto Butantan/SP, Fundação Ezequiel Dias/MG e Fundação Oswaldo Cruz- Bio-Manguinhos) foi verificada como boa prática, a análise prévia, efetuada pela Anvisa, do projeto da nova fábrica de vacina BCG da Fundação Ataulpho de Paiva em Xerém, no Rio de Janeiro.

62. A fábrica estava sendo construída visando atender as exigências sanitárias, mais notadamente aos padrões de Boas Práticas de Fabricação estabelecidas pela RDC 17/2010. Durante a auditoria, foi verificado que se a Anvisa não tivesse analisado a planta antes da construção, erros teriam sido cometidos e haveria um desperdício de recursos públicos.

63. A Anvisa explicou que sua participação na avaliação do projeto se dá sob o ponto de vista das Boas Práticas de Fabricação, com enfoque nos fluxos de produção, de materiais e de pessoal, bem como a avaliação das utilidades relevantes (ex: sistemas de ar e água para uso farmacêutico), cabendo às autoridades sanitárias locais a avaliação dos projetos arquitetônicos do ponto de vista de engenharia e arquitetura.

64. Nesse sentido, o Acórdão 278/2016-TCU-Plenário recomendou em seu item 9.4 à Anvisa e às Vigilâncias Sanitárias locais que atuassem preventivamente na análise dos projetos de construção ou reformas civis das plantas fabris que envolvessem a fabricação de imunobiológicos nos laboratórios oficiais, institucionalizando tal procedimento dentro de suas competências legais relativas à Vigilância Sanitária.

II.5. Objetivo e questões de auditoria

65. A presente auditoria teve por objetivo verificar a conformidade da licitação, contratação e execução da Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro.

66. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

- b) *Questão 2: Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?*
- c) *Questão 3: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?*
- d) *Questão 4: Os procedimentos para aquisição de titularidade de terreno são regulares?*
- e) *Questão 5: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?*

II.6. Metodologia utilizada

67. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de 19 de outubro de 2009).

68. Na fase do planejamento, efetuaram-se consultas ao sistema gerencial do SIAFI a fim de verificar a execução orçamentária da ação de governo 13DW - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos, nesse sentido, foram produzidas as duas tabelas a seguir, de forma a identificar os fornecedores que possuem maior representatividade no que se refere aos valores empenhados e pagos.

Tabela 6 – Representatividade dos valores empenhados, por fornecedor, de 2012 a 2017, na ação 13DW

Vide peça 114

Tabela 7 – Representatividade dos valores pagos, por fornecedor, de 2012 a 2017, na ação 13DW

Vide peça 114

69. Em seguida, para efetuar a seleção dos contratos que seriam objeto da presente auditoria, solicitou-se à Fiocruz, por meio do ofício de requisição 01-117/2017, a relação dos editais e contratos efetuados até o referido momento para a realização do empreendimento, conforme acostado na Evidência 1.

70. Após correções requeridas no ofício de requisição 03-117/2017 (Evidência 9), o Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final encaminhou nova relação dos editais e contratos conforme Evidências 60 e 61. Abaixo, reproduz-se, de forma resumida, os contratos assinados.

Tabela 8 – Representatividade dos valores contratados, por contrato

Vide peça 114

71. Importante destacar que foram solicitados os valores dos percentuais de BDI de cada contrato assinado (ofício de requisição 01-117/2017, Evidência 1), para, de forma preliminar, verificar se haveria indícios de sobrepreço vinculado a BDI elevado, ou ainda, averiguar em contratos de fornecimento de serviços e materiais, se haveria algum contrato contendo BDI único, ou seja, sem diferenciação de BDI.

72. Ao analisar as respostas (Evidências 11 a 14, 20 e 22), as hipóteses acima não foram confirmadas quando da análise dos contratos. Ressalte-se, entretanto, que a irregularidade destacada (não existência de BDI diferenciado) foi detectada nos projetos executivo e básico.

73. Ao avaliar as três tabelas acima, pode-se compreender o estágio das contratações efetuadas até o momento, bem como a representatividade de cada contrato/fornecedor. Dessa forma, selecionou-se os contratos abaixo citados. Note-se que os contratos escolhidos no âmbito do Fiscobras 2016 não foram, propositadamente, selecionados na presente auditoria.

*Projeto Executivo**104/2012 - Projeto Executivo (IPS) - Evidências 28-29;**Informações de Engenharia/Aquisição Equipamentos**081/2014 - Aquisição de linha de envase (IMA) - Evidências 55-57;**S/N - Aquisição de liofilizadores (IMA) - Evidência 30;**S/N - Aquisição de Linha de embalagem (DIVIDELLA) - Evidências 38-39;**S/N - Informações de engenharia liofilizadores (IMA) - Evidência 32;**S/N - Informações de engenharia isoladores (SKAN) - Evidência 31;**24/2016 - Informações de engenharia processamento de rolhas (ATEC) - Evidências 33-37;**Aquisição de Terreno**S/N - Aquisição de Terreno (CODIN) - Evidência 27;**Gerenciadora**23/2011 - Apoio Gerencial 2ª Fase (FIOTEC) - Evidências 25 e 40-54;**070/2016 - Apoio Gerencial 3ª Fase (FIOTEC) - Evidência 26;*

74. *Cabe ressaltar que, conforme resposta ao ofício de requisição 3-117/2017, não ocorreu a contratação de apoio gerencial 1ª Fase (Evidência 59 p.3).*

75. *Dessa forma, com base na seleção acima, a equipe de auditoria aplicou testes de auditoria em contratos que representam 66% dos valores empenhados.*

76. *Importante destacar que durante o planejamento efetuaram-se reuniões com a equipe unidade regional da Controladoria Geral da União no Rio de Janeiro – CGU/RJ, responsável por fiscalizar o empreendimento, com o time do projeto do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos e com os especialistas da Fundação Getúlio Vargas que efetuaram o Estudo de Viabilidade. Ainda na fase de planejamento houve visita à obra.*

77. *A fim de responder às questões de auditoria e desenvolver seus procedimentos, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: análise documental, pesquisa em sistemas informatizados e sítios eletrônicos; confronto.*

II.7. Limitações inerentes à auditoria

78. *Não houve limitações que pudessem impactar a conclusão dos trabalhos.*

II.8. Volume de recursos fiscalizados

79. *O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 314.041.570,30. Esse montante representa o somatório dos valores empenhados relativos aos contratos selecionados pela equipe de auditoria na ação 13DW, de 2012 a 2017 (até 2 de abril), de acordo com os critérios para mensuração do volume de recursos fiscalizados (VRF) constantes na Portaria 222, de 10 de outubro de 2003.*

II.9. Benefícios estimados da fiscalização

80. *Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a detecção tempestiva de irregularidades, evitando, assim, que sejam materializados riscos potenciais que afetem o alcance dos resultados do empreendimento. Além disso, a busca de melhoria da qualidade das informações que deveriam subsidiar as decisões de gestão do empreendimento, tratada neste trabalho, favorece a redução dos riscos de prejuízos decorrentes da inadequada compatibilização das etapas previstas.*

II.10. Gestão na Fiocruz

II.10.1 Estrutura da Fiocruz

81. Com base na análise preliminar, ainda durante a fase de planejamento, verificaram-se alguns fortes indícios de irregularidades, quais sejam: salto do orçamento estimado de 800 milhões para 3,4 bilhões (Evidência 6, p.35); inexistência de estudos de viabilidade econômica financeira no início do empreendimento; estudo de viabilidade inadequado ocorrido em 2015; projeto executivo deficiente (sem composição de custos unitários); início da aquisição de equipamentos antes mesmo da conclusão do projeto executivo (sem suporte no cronograma do projeto); antecipação de contratação de serviços, sem ter em mãos o projeto executivo contratado; e alto volume de recursos destinados a fundação de apoio (15,5% do total contratado até maio 2017).

82. Dessa forma, por mais que o Tribunal obtivesse conhecimento dos diversos contratos dessa obra, fazia-se necessária uma visão global do empreendimento. Afinal, o efeito das irregularidades no todo (empreendimento) poderia ser maior que a soma dos efeitos nas partes (contratos).

83. Nesse sentido, a presente fiscalização se propôs a avaliar as decisões do projeto, em confronto com a estrutura organizacional, visando um melhor conhecimento do processo decisório que as suportou, com o intuito de permitir uma melhor responsabilização dos gestores.

84. Pontue-se que outras questões importantes foram verificadas e que necessitariam de uma investigação aprofundada para a comprovação ou não de irregularidade associada. Dessa forma, em função da natureza do presente trabalho (Fiscobras), bem como no curto ciclo associado a esta auditoria, deixou-se de efetuar testes relacionados a estes temas. Citam-se a grande quantidade de contratos realizados em moedas estrangeiras (mesmo com representantes locais); decisão por importar equipamentos, assumindo todos os riscos de transporte (inconterm EXW – Ex-work); ausência de contratos em alguns casos, onde os compromissos eram assumidos com base em pedidos; valor e quantidade de projetos de engenharia contratados.

II.10.1 Estrutura Fiocruz

85. A estrutura organizacional da Fiocruz, criada pelo Decreto 66.624/70, dotada de personalidade jurídica de direito público, vinculada ao Ministério da Saúde, é descrita na Portaria 2376/GM de 15 de dezembro de 2003 (Evidência 69).

86. A partir de receitas fiscais obtidas pelo Governo Federal, recursos públicos são aplicados na entidade para que esta produza bens de natureza pública e preste serviços em benefício da coletividade.

87. Observa-se que a instituição apresenta duas características marcantes que influenciam a estrutura de governança: a) elevado grau de autonomia e grande poder de determinação dos profissionais sobre suas atividades; b) organização divisionalizada, ou seja, a estrutura funcional é replicada nas unidades técnico-científicas, contando, assim com áreas próprias de compras, etc.

88. Sobre esse assunto, em 2012, em relatório de levantamento realizado por esta secretaria na Fiocruz, no âmbito do TC 038.293/2012-9, observaram-se lacunas no alcance da governança da alta administração decorrente do supramencionado elevado grau de autonomia das unidades técnico-científicas da instituição.

89. Registrou-se, na ocasião, que unidades técnico-científicas procuravam executar suas atividades com elevada independência, o que provocava atuação dissonante com a gestão central da Fiocruz.

90. Importante destacar que o cumprimento, pela Fiocruz, de sua missão e atribuições se dá por meio de uma série de dispositivos de delegação, em sentido descendente, que teria por finalidade

vincular a liderança da organização, isto é, seus dirigentes, com seus objetivos e finalidades institucionais, conforme Portarias de Delegações constantes na Evidência 88.

91. Esses dispositivos de delegação são reforçados por dispositivos de gestão orçamentária: cabe à Presidência da Fiocruz, por meio da Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico – Cogeplan (antiga Diretoria de Planejamento Estratégico - Diplan) e da Coordenação-Geral de Infraestrutura dos Campi (antiga Diretoria de Administração - Dirac), coordenar a elaboração da programação física e orçamentária anual das atividades da organização, incluindo a distribuição dos recursos orçamentários entre as diversas unidades.

92. Ressalta-se, contudo, que a programação antes de ser implementada deve ser aprovada pelo Conselho Deliberativo, isto é, pelo órgão colegiado da Fiocruz em que participam os dirigentes das próprias unidades.

93. Os dispositivos institucionais de gestão colegiada desempenham um papel fundamental na estrutura de governança da Fiocruz. A Fiocruz conta com dois órgãos colegiados deliberativos, o Conselho Deliberativo e o Congresso Interno, e um órgão consultivo, o Conselho Superior, descritos a seguir.

Competências dos Órgãos Colegiados da Fiocruz

94. O Conselho Superior é composto por membros indicados pelo Conselho Nacional de Saúde e nomeados pelo Ministro da Saúde. É um órgão de controle social, representativo de diversos segmentos da sociedade civil, da saúde, da ciência e tecnologia no país. Foi instituído em 2011, de acordo com o decreto nº 4725 da Presidência da República, que aprovou também o Estatuto da Fundação. Seus membros não podem pertencer ao quadro de servidores da Instituição, com exceção do presidente da Fiocruz, que o preside.

95. O Conselho Superior possui atribuições de: a) apreciação e acompanhamento da execução do Plano de Desenvolvimento Estratégico e de Objetivos e Metas proposto pelo Conselho Deliberativo; e b) proposição de afastamento do Presidente da Fiocruz pelo não cumprimento das diretrizes político-institucionais emanadas do Congresso Interno e do Conselho Deliberativo, por insuficiência de desempenho ou falta grave ao Estatuto da Fiocruz ou ao Código de Ética do servidor.

96. O Congresso Interno acontece a cada quatro anos e é presidido pelo presidente da Fiocruz e composto por delegados eleitos pelas unidades, em número proporcional aos de seus servidores. A ele cabe deliberar sobre assuntos estratégicos, regimento interno e propostas de alteração do Estatuto da Fiocruz.

97. O Conselho Deliberativo é composto pelo presidente, vice-presidentes, chefe de gabinete, por um representante da associação dos servidores e pelos dirigentes máximos. Compete a ele: a) deliberar sobre a política de desenvolvimento institucional da Fiocruz, a programação de atividades e a proposta orçamentária anual definidas no Plano de Objetivos e Metas da Instituição, a política de pessoal e a destituição de diretor de unidade por descumprimento das diretrizes políticas e operacionais emanadas do Conselho Superior e do próprio Conselho Deliberativo; b) aprovar as normas de funcionamento e organização que constam do regimento das unidades da Fiocruz; c) acompanhar e avaliar o desempenho das unidades técnico-científicas, técnico-administrativas e técnicas de apoio e os programas desenvolvidos pela Fiocruz; d) recomendar a adoção das providências que julgar convenientes, com vistas a estruturação e ao funcionamento da Fiocruz; e) pronunciar-se sobre a celebração de convênios, contratos, acordos e ajustes com entidades públicas, privadas, filantrópicas, nacionais, internacionais e estrangeiras; e f) convocar novo processo para indicação do Presidente, no prazo de noventa dias, em caso de impedimento definitivo.

98. *Importante frisar que, além do Conselho Deliberativo da Fiocruz, cada unidade técnico-científica possui seu próprio Conselho Deliberativo, conforme se depreende do § 2º do art. 5º do Regimento Interno da Fiocruz.*

99. *Nesse sentido, o Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos é presidido pelo diretor e integrado pelos quatro vice-diretores, pelo presidente do Conselho Político e Estratégico da unidade e por cinco membros eleitos pelos servidores da instituição para um mandato de três anos. A instância decide sobre o Plano Estratégico, a proposta orçamentária, o Termo Anual de Compromisso de Gestão e o desempenho da Diretoria. O CD BioManguinhos se reúne quatro vezes ao ano e, extraordinariamente, sempre que convocado por maioria simples de seus membros ou pelo diretor da unidade.*

Presidência da Fiocruz

100. *O Presidente da Fiocruz é nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro da Saúde, sendo escolhido em lista triplíce, indicada pela comunidade de servidores da Fiocruz. Possui mandato de quatro anos, sendo admitida sua recondução por um período consecutivo. Incumbe ao presidente: a) coordenar a formulação e a implementação das políticas institucionais, em consonância com as diretrizes do Conselho Superior, do Congresso Interno e do Conselho Deliberativo; b) representar a Fiocruz em juízo ou fora dele; c) indicar os dirigentes das Unidades; d) convocar e presidir o Conselho Deliberativo; e) submeter o Plano de Objetivos e Metas à apreciação do Conselho Superior; f) submeter o orçamento ao Conselho Superior, após aprovação do Conselho Deliberativo; g) aprovar normas regulamentares e praticar os demais atos pertinentes à estruturação e ao funcionamento da Fiocruz, ouvidos, no que couber, o Conselho Deliberativo e o Conselho Superior; h) autorizar operações financeiras e o movimento de recursos; i) implementar a política de pessoal, segundo critérios fixados pelo Conselho Deliberativo; j) celebrar convênios, contratos e acordos com entidades nacionais, internacionais e estrangeiras, ouvido, no que couber, o Conselho Deliberativo; k) praticar todos os atos pertinentes à administração orçamentária, financeira, contábil, de patrimônio, de material e de serviços gerais, na forma da legislação em vigor, e determinar auditorias e verificações periódicas nessas áreas; e l) adotar outras medidas que lhe sejam atribuídas ou delegadas pela legislação ou ato superior.*

101. *Os vice-presidentes, assim como o presidente, são nomeados pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro da Saúde. Contudo, eles não são escolhidos a partir de lista triplíce, mas sim indicados pelo presidente da Fiocruz após homologação do Conselho Deliberativo.*

102. *Por fim, destaca-se a atribuição dada à Vice-presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional (VPGDI), qual seja, a interlocução da Presidência da Fiocruz com as entidades de colaboração de gestão, que são: a Caixa de Assistência Instituto Oswaldo Cruz (Fiosaúde), o Instituto de Previdência Oswaldo Cruz (Fioprev) e a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec).*

II.10.2 Projetos da Fiocruz

103. *Conforme resposta do Ofício de Requisição 5 (Evidência 72), investimentos e projetos de grande vulto para serem executados na Fiocruz devem estar necessariamente previstos na redação do Plano Plurianual (PPA).*

104. *O PPA é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos do país. Por meio dele é declarado o conjunto das políticas públicas do governo e os caminhos trilhados para viabilizar as metas. Neste contexto são incluídas no planejamento as de despesas de capital para um período de quatro anos.*

105. *As propostas de grandes projetos de obras, assim como de todos os componentes que a Fiocruz sugere para inclusão do PPA, são um recorte das estratégias e políticas definidas em seus Congressos Internos, pois este delibera sobre assuntos estratégicos da Fiocruz, sobre seus regimento e estatuto, bem como sobre matérias de importâncias estratégica para o rumo da instituição. Os relatórios finais dos Congressos Internos definem análises de contexto e objetivos estratégicos.*
106. *Cabe às estruturas da Presidência, traduzir estes objetivos, em projetos e atividades, as quais são analisadas e avaliadas pelo Conselho Deliberativo.*
107. *No caso específico da Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos da Fiocruz, em 2010, o Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos - Bio-Manguinhos, foi inspecionado pela Anvisa, com vistas à renovação de seu Certificado de Boas Práticas de Fabricação.*
108. *Apesar de atender a grande parte das recomendações, para a adequação total aos requisitos da RDC 17/2010, seriam necessárias intervenções nas áreas produtivas que implicariam em um longo período de paralisação da produção, o que poderia resultar em desabastecimento do país e prejuízo para Programas do Ministério da Saúde.*
109. *Diante disso, vislumbrou-se o projeto de construção de uma nova planta de processamento final de imunobiológicos, conforme Ofício 355/DIBIO/10 (Evidência 60, p. 7-9).*
110. *Com relação à condução do projeto, Bio-Manguinhos esclarece que efetua a gestão de projetos por meio de uma administração centralizada, de forma a oferecer um ponto único de contato e de apoio à decisão.*
111. *Explica que, quando inicia um projeto, é designado um gerente que é responsável pela condução do mesmo até seu encerramento. A estrutura organizacional adotada para gestão de projetos é matricial, a equipe é formada por um grupo multidisciplinar de colaboradores alocados nas áreas funcionais que dedicam parcialmente seu horário de trabalho no gerenciamento do projeto (Evidência 73).*
112. *Para este empreendimento, o servidor Maurício Zuma Medeiros foi designado como gestor do projeto, sendo a ele atribuído o título de Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final. Visando ao alcance dos objetivos organizacionais e devido sua complexidade, transversalidade e importância estratégica, Bio-Manguinhos alocou o projeto abaixo da Diretoria e o gerente do projeto se reporta ao Diretor de Bio-Manguinhos e tem como subordinados 31 colaboradores vinculados ao projeto (Evidência 93, p. 5).*
113. *As atribuições do gerente de projeto foram pontuadas na resposta ao Ofício de Requisição 4/117-2017, quais sejam: atendimento a metodologia / processos e ferramentas de gestão de projeto; responsável em observar as restrições de custos, prazos, qualidade e escopo através de mobilização de recursos técnicos, dentre outros (Evidência 93, p. 5). Destaca-se que ele também foi designado como fiscal de contrato de quase a totalidade dos ajustes firmados até o presente momento conforme consta da Evidência 82.*
114. *Note-se, no entanto, que ele não foi designado para ser o fiscal dos contratos com a Fundação de Apoio da Fiocruz, Fiotec, visto que ele também exerce, desde 22/6/2011, o cargo de diretor executivo da Fiotec (Evidência 89).*

II.10.3 Contratos com a Fiotec

115. *Com relação aos contratos firmados com a Fiotec, o Vice-Presidente de Gestão institucional, cuja atribuição, conforme mencionado no item 102, prevê a interlocução entre a Presidência da Fiocruz com a Fiotec, explica que, segundo o Manual de Contratação da Fiotec, o diretor da Unidade designa, mediante ato interno, a pessoa responsável por a) coordenar e supervisionar o projeto na Fiotec; b) fiscalizar a execução do projeto, registrando as ocorrências no processo administrativo, adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por*

parâmetros os resultados previstos no contrato; c) o setor/servidor independente responsável por estabelecer rotina de avaliação das prestações de contas referentes aos contratos executados pela Fiotec, no âmbito da sua Unidade (Evidência 72).

116. Nesse sentido, foi designado como fiscal de contrato com a Fiotec, relativo a este empreendimento, o servidor Marcos Henrique Silva, para desempenhar as atribuições acima previstas (Evidência 82).

III. Achados de auditoria

III.1. Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

III.1.1 Tipificação do achado

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P)

117. Segundo o art. 121, § 1o, IV, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), são:

IV - indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação - IGP, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal;

V - indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores - IGR, aquele que, embora atenda à conceituação contida no inciso IV do § 1o, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado; ‘

118. Analisando o indício de irregularidade apontado, tem-se que a Fiocruz ainda não detalhou o modelo de financiamento do restante da obra, uma vez que sequer possui, da forma que a legislação exige, o valor do custo da obra, conforme achado III.2 Projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o projeto).

119. Feridos os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, opta-se por recomendar a paralisação do fluxo de recursos para o projeto até que a entidade possua detalhados os valores de custos da obra, custos da operação e custos do aluguel (se optar pelo modelo de financiamento built to suit – BTS).

120. Recomenda-se, no entanto, exceção com referência aos recursos suficientes aos contratos de compra de equipamentos que já se iniciaram, uma vez que existindo interrupção do fluxo financeiro para estes contratos, poderá haver perda do montante já investido, diante da recusa de os fornecedores internacionais avançarem com os compromissos após a suspensão.

III.1.2 Situação encontrada

121. A Fiocruz não realizou Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) do empreendimento, que é avaliação técnico-econômica para suporte à decisão da alta administração da Fiocruz (Presidência e Vice-presidências), quando da decisão de se investir em 2010/2011 (Evidências 24, 90 e 91) e, tampouco ao longo do desenvolvimento das fases de planejamento e execução, em que se identificaram alterações nas estimativas de prazo e custo do empreendimento, com inevitável influência em sua viabilidade econômica.

122. Somente em 2015, Bio-Manguinhos, via ajuste com a Fiotec, contratou a Fundação Getúlio Vargas – FGV para elaborar Estudo de viabilidade econômico-financeira e institucional para

implantação do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos - NCPFI (Evidência 24 e 67).

123. *Porém este estudo avaliou/projetou de forma integrada o resultado de Bio-Manguinhos ao longo dos anos como um todo, ou seja, não destacou as receitas e custos que a planta a ser construída em Santa Cruz teria, nem delimitou sua carteira de produtos.*

Análise das etapas sucessivas da implantação do projeto

124. *Conforme informado pela Fiocruz (Evidência 72), a obra de construção NCPFI se fez imperativa em função da necessidade de se atender as exigências sanitárias, mais especificamente a RDC Anvisa 17/210 (Evidência 72).*

125. *Nesse sentido, Bio-manguinhos, por meio do Ofício 355/DIBIO/10 (Evidência 61, p. 7-9), se comprometeu com a Anvisa a estar com a nova planta pronta e operacional em seis anos. Para tanto, chegou a buscar em 9/11/2010, financiamento externo, conforme tratativas junto ao grupo técnico da Comissão de Financiamento Externo (Cofiex), sendo o pedido arquivado em função da não apresentação de carta consulta revisada (Evidência 90).*

126. *Conforme ata do conselho deliberativo de Bio-Manguinhos, de 3/3/2011, Arthur Couto, então Diretor de Bio-Manguinhos, mencionou que, caso não houvesse aprovação de financiamento externo, a obra NCPFI poderia ser garantida com recursos próprios (Evidência 68, p.11).*

127. *Em 2012, com o projeto conceitual pronto, a Fiocruz, via Ministério da Saúde conseguiu incluir este empreendimento no PPA 2012-2015, por meio da Lei 12.593/2012, com o valor total estimado de R\$ 800 milhões, quando do cadastro no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo – SIOP (Evidência 91).*

128. *No âmbito do contrato com a Fiotec, de 16/6/2011, foi prevista a elaboração dos projetos básicos e executivos, conforme meta 3 (Evidência 25, p.9-10). Sendo que somente o projeto básico fora realizado, conforme extratos e aceite final (Evidências 51, 52 e 77). Embora constasse do escopo do ajuste com a Fiotec, a Fiocruz efetuou a contratação direta em 31/12/2012, com a projetista IPS para a elaboração do projeto executivo (Evidência 28, p. 298-313).*

129. *Ao analisar o orçamento do projeto básico, constante da Resposta ao Ofício de Requisição 4-117/2017 (Evidência 79 e 80), verifica-se que o valor total do empreendimento remontava R\$ 3,2 bilhões (Evidência 79, p.461), ou seja, tinha quadruplicado.*

130. *Note que conforme relato no achado 'Projeto Executivo deficiente', constante do item III.2 do presente relatório, o orçamento do projeto básico possuía importantes impropriedades estando em desacordo com a legislação em vigor e com os julgados deste Tribunal.*

131. *Observa-se que, em novembro de 2013, Bio-Manguinhos já sabia que o valor consignado no PPA 2012-2015, não seria suficiente para executar a obra, uma vez que o aceite do projeto básico foi dado em 31/10/2013 pela Fiotec (Evidência 77).*

132. *Buscando entender, com esse cenário, de extrapolação do orçamento inicial em quatro vezes, as razões que levaram à decisão de se prosseguir com a implementação do empreendimento, bem como efetuar importantes contratações (aquisição equipamentos - de 9/1 a 8/12/2014, estaqueamento - em 02/02/2015 e terraplenagem 2ª fase - em 26/10/2015), consultaram-se as atas do Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos, atas do Conselho Deliberativo da Fiocruz e atas do Conselho Superior (Evidências 68, 86 e 87).*

133. *Verifica-se que fora afirmado aos membros do Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos, em 21/03/2014, que seria necessário mais de R\$ 1,5 bilhão para executar o empreendimento (Evidência 68, p. 15).*

134. Em 9/10/2014 (Evidência 68, p. 22) se inicia discussão para efetuar contratação via built to Suit - BTS, uma vez que, conforme consta em ata, buscava-se celeridade na execução do empreendimento.

135. Somente em 05/11/2015 (Evidência 68, p. 31), é afirmado ao Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos que o empreendimento ultrapassaria a previsão de R\$ 3,4 bilhões, sendo a origem dos recursos ainda desconhecida (se via BTS ou direta). Ressalte-se que esta foi a última ata do Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos enviada ao TCU (Evidência 68, p. 31).

136. Destaca-se que não há qualquer menção do valor do empreendimento, contratação de etapas ou mesmo apresentação do status da obra de Santa Cruz nas Atas do Conselho Deliberativo da Fiocruz e nem do Conselho Superior (Evidências 86 e 87), mesmo diante da importância desta obra, não somente pelos valores envolvidos, mas principalmente por sua relevância, já que, uma vez encerrado o prazo de seis anos pactuado com a Anvisa, a sua não conclusão pode impactar na atividade fim de Bio-Manguinhos, inviabilizando a produção de vacinas e biofármacos (Evidências 86 e 87), repercutindo, portanto, negativamente no Programa Nacional de Imunobiológicos.

137. Dessa forma reputa-se grave o não acompanhamento deste assunto pelo Conselho Deliberativo da Fiocruz e, corroborando o já exposto em instruções anteriores deste Tribunal, conforme mencionado nos itens 87 a 88, verificam-se lacunas importantes no alcance da governança da alta administração decorrente do elevado grau de autonomia das unidades técnico-científicas da instituição.

138. Frise-se que, em 13 de janeiro de 2016, por meio da Lei 13.249/2016, é instituído o PPA 2016-2019 que consignou o valor que fora cadastrado no SIOP em 18/6/2015 de R\$ 1.327.218.490,00.

139. Nesse sentido, note-se que o gestor obteve inicialmente autorização legislativa para conduzir o empreendimento pelo valor previsto no PPA 2012-2015. Quando soube que, para concluir o empreendimento, necessitaria quadruplicar o investimento previsto, e continuou a executar despesas sem garantia de obtenção do valor total, verifica-se que atuou fora dos limites da legalidade.

140. Observe que, mesmo com a aprovação do PPA 2016-2019, a construção do empreendimento não está garantida visto que o somatório dos valores previstos representa apenas 62,5% dos recursos necessários (valor orçado no projeto básico).

Indefinição do Modelo a ser adotado

141. Não há até o momento qualquer previsão dos direitos e as obrigações de eventual parceiro privado e do ente público, se a opção for a do modelo BTS.

142. Dessa forma, a modelagem técnico-econômico-financeira ainda não se encontra pronta, em que pese Bio-Manguinhos tenha, entre outras etapas, conforme Tabela 5: a) vislumbrado já em 9/10/2014 conduzir as obras não somente com recursos do Tesouro, mas também com recursos advindos de parceria privada (Evidência 68, p. 22); b) tenha, em 01/04/2016, contratado assessoria jurídica no valor de R\$ 468 mil para discutir o modelo de parceria; c) gasto, em 12/06/2015, aproximadamente R\$ 11,5 milhões para adquirir o terreno que estava sendo cedido de forma não onerosa; d) adquirido, a partir de 09/01/2014, equipamentos a serem utilizados na fábrica no montante aproximado de R\$ 224,5 milhões; e) realizado, desde 12/2012, serviços de terraplanagem do terreno, no montante de R\$ 123,6 milhões; f) iniciado em 26/05/2015 os serviços de estaqueamento no valor de R\$ 80 milhões (Evidências 27 e 74).

143. Registre-se que, conforme relatado anteriormente, a Fiotec foi contratada para gerenciar o projeto, sob título de prestação de serviços de apoio. Em que pese a contratação direta, com base no art. 24, inc. XIII, da Lei 8.666/1993, tenha sido realizada sob argumento de expertise da fundação de apoio em projetos desse tipo (Evidências 25-26 e 40-54), não se notam na execução do projeto,

medidas consagradas de gerenciamento que mitigariam os riscos assumidos de aplicação dos recursos elevados, sem a devida modelagem técnico-econômico-financeira do empreendimento.

144. *Há tempos a Administração Pública se utiliza de linguagem de gerenciamento de projetos, a exemplo da Project Management Body of Knowledge (PMBoK), desenvolvido pelo Project Management Institute (PMI).*

145. *Não há evidências que a Fiocruz, instituição que possui em seu corpo técnico profissionais com elevada qualificação, não tenha capacidade de criar uma sistemática de ciclo de vida de um projeto de investimento de grande vulto como o NCPFI, baseada em modelos do tipo PMBoK supramencionado, que preveja fases separadas por pontos de decisão de continuidade ou não do projeto, como: a) identificação da oportunidade; b) desenvolvimento do projeto conceitual; c) elaboração do projeto básico; d) execução; e e) encerramento.*

146. *Sendo que, para cada um desses portões de decisão deveriam ser produzidos documentos para subsidiar a tomada de decisão. Esses pontos de decisão e documentos refletiriam o amadurecimento dos projetos e a consolidação da viabilidade econômica do empreendimento.*

147. *Adotando-se esses cuidados, a Fiocruz, à medida que os projetos evoluíssem ao longo das fases, exigiria deles maior grau de definição, ou seja, maturidade. Tal cuidado, a ser tomado pela Fiocruz, garantiria o controle e o acúmulo de conhecimento dos seus grandes projetos, sem que essas atribuições institucionais fossem parcial ou totalmente transferidas à sua fundação de apoio.*

148. *Vale ressaltar que a divisão do processo em fases e com aprovações intermediárias, para as quais requisitos mínimos padronizados deveriam ser cumpridos, resultaria, entre outros benefícios, na mitigação do risco envolvido.*

Estudo de Viabilidade Econômica realizado em 2015

149. *Em 2010, Bio-Manguinhos contratou a Fundação Getúlio Vargas (FGV), via Fiotec, para a realização de um estudo que fora chamado de "Análise Financeira de Bio-Manguinhos e Avaliação de Projetos" para o horizonte de 2010 a 2019.*

150. *Conforme consta na Evidência 71, este estudo incluiu uma avaliação econômico-financeira, a partir do balanço patrimonial, demonstração do resultado e fluxo de caixa, cálculo do valor presente e da Taxa Interna de Retorno - TIR de cada um dos projetos existentes no portfólio de Bio-Manguinhos e com o cenário de inclusão de novos projetos (estudo não apresentado ao TCU).*

151. *Em 2012, em função do processo interno de aprovação da proposta da empresa pública Bio-Manguinhos no âmbito da Fiocruz, este estudo foi atualizado pela equipe interna de Bio-Manguinhos para o horizonte 2012-2021. Em ambos os estudos, foram analisados os cenários de Bio-Manguinhos, enquanto unidade de uma fundação de direito público e no cenário de transformação em empresa pública, com incidência de impostos, de forma a aferir a sustentabilidade econômica e financeira em ambos os cenários (estudo não apresentado ao TCU).*

152. *Em 2015, foi contratado um novo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), de cunho mais específico, com o objetivo de desenvolver um "estudo de viabilidade econômico-financeira e institucional para implantação do Projeto do Novo Centro de Processamento Final do Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos - NCPFI", para o horizonte de 2015 a 2030.*

153. *Conforme consta da Evidência 71, em função da natureza e lógica de operação do Instituto, não seria possível tratar o Novo Centro de Processamento Final no âmbito de um estudo de viabilidade econômico-financeira de maneira isolada, uma vez que os processos de produção de vacinas e biofármacos, ocorrerão em ambos os campi: Manguinhos (produção do bulk/IFA) e Santa Cruz (onde ocorre o processamento final dos produtos).*

154. Conforme argumento apresentado por Bio-Manguinhos, a capacidade de produção e fornecimento dos produtos e, conseqüentemente, de geração de receitas por parte do Instituto depende do funcionamento integrado de todas as plantas industriais, devendo ser considerados, portanto, os investimentos, custos e despesas globais e não apenas do NCPFI isoladamente.

155. Ressalte-se, entretanto, que conforme apresentado no estudo (Evidência 67), vários produtos que serão processados na referida planta são objetos de transferência de tecnologia, sendo seus bulk/IFAs adquiridos diretamente do parceiro privado (e não somente de Bio-Manguinhos), enquanto a etapa de transferência de tecnologia não é internalizada (fonte: <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2014/novembro/13/Fluxograma-PDP-vers--o-final-13-11-2014.pdf>). Logo eventual paralisação das plantas de Bio-Manguinhos que produzem bulk/IFAs não resultaria em necessária paralisação do NCPFI.

156. Dessa forma, o que está em discussão no presente processo é a viabilidade econômica e financeira do empreendimento e não da instituição em si, ou ainda, de um possível aporte de recurso por um parceiro privado, via BTS. Portanto, o que deve ficar comprovada é a vantajosidade do referido investimento frente ao não investimento, ou a outras alternativas (terceirizar o processamento final, recuperar a planta de Bio-Manguinhos, executar uma planta menor). Para tanto devem estar claras as premissas, os valores a serem investidos (obras e custos operacionais) e as receitas futuras.

157. A realização dos estudos de viabilidade técnica e econômica constitui etapa de fundamental importância para a adequada gestão dos recursos públicos, sobretudo quando se trata de investimento na construção de estruturas que envolvem um grande volume de recursos na fase de implantação e geram, no período pós-implantação, o dispêndio permanente e significativo de recursos relacionados à operação e à manutenção.

158. Esse requisito prévio à implantação de obras vai ao encontro dos princípios basilares da administração pública, expressos no art. 37 da Constituição, bem como das diretrizes do planejamento governamental, referidos na Lei 12.593/2012 (PPA 2012-2015), nos seguintes termos:

'Art. 2º O planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas. (...)

Art. 4º O PPA 2012-2015 terá como diretrizes: (...)

V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade;

(...) VII - o aumento da eficiência dos gastos públicos;

VIII - o crescimento econômico sustentável'.

159. Ressalta-se, também, que sua inexistência resulta em inobservância de princípios estabelecidos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) no que tange à execução de investimentos que acarretem aumento de despesas sem que tenham sido previamente estimados os impactos desse aumento no exercício de início das obras e nos dois subsequentes, bem como declaração do ordenador de despesa de que o referido aumento tem adequação orçamentária (art. 5º, § 5º, c/c arts. 15 e 16, § 4º).

Forte vinculação do empreendimento à Política de Parceria de Desenvolvimento Produtivo

160. Destaca-se, que um dos motivos de se construir esta planta é a necessidade de introduzir produtos (Evidência 91), previstos como "novos produtos" na carteira de biofármacos e vacinas constante do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (Evidência 67).

161. Estes "novos produtos" seriam os resultantes, basicamente, dos processos de transferência de tecnologia (parceria de desenvolvimento produtivo - PDPs) conforme destacado na resposta do Ofício de Requisição 2-117/2017 (Evidência 92).

162. *Observa-se, portanto, forte vinculação e dependência do sucesso e arrecadação futura da nova planta à continuidade da política de parceria de desenvolvimento produtivo.*
163. *Note-se, ainda, que, dos quinze biofármacos previstos para compor a carteira de Bio-Manguinhos apenas dois foram incorporados e no que se refere às vacinas, nenhum dos cinco produtos previstos compõem a carteira atual (Evidências 67, p.27 e 29 e Evidência 92).*
164. *Destaque-se que, conforme abordado no parágrafo 24 do Relatório de Gestão 2016 (Evidência 62, p. 76), há, por parte do Governo Federal, uma indefinição na condução dos processos de transferência de tecnologia, bem como do aporte de recursos para a sua condução.*
- ‘...e, as mudanças dos objetivos do MS e cenário econômico, contribuíram ainda mais para a indefinição de qual direcionamento as PDPs deveriam tomar. Finalizamos o ano de 2016 num processo de apuração do interesse de quais PDPs permanecem ou serão substituídas no portfólio. Esta indefinição inclusive está alinhada aos recursos orçamentários e financeiros para a viabilização da continuidade do processo de transferência de tecnologia.’*
165. *Dessa forma, em vista da mudança de cenário (macroeconômico e custo estimado da obra), torna-se imperiosa a confirmação via estudo de viabilidade técnico-econômico-financeira da realização do empreendimento neste momento.*

Aumento da importância das Exportações

166. *Outro aspecto ainda não esclarecido no estudo apresentado (Evidência 67, p. 75), refere-se ao fato de que eventual compromisso com o parceiro privado (prestações mensais) seria garantido em função das receitas advindas de exportação.*
167. *Acontece que, conforme informado no parágrafo 55, as receitas de exportações de Bio-Manguinhos são apropriadas por meio de regime de exceção, por unidade intermediária, qual seja, fundação de apoio, sem compor o saldo das receitas próprias da Fiocruz.*
168. *Note-se que, em que pese o Acórdão 917/2017-TCU-1ª Câmara, em seu subitem 1.8.3.2 ter determinado a apropriação das receitas próprias advindas de exportações à conta única do Tesouro Nacional, adequando-as à sistemática adotada às receitas públicas, conforme preconizam o art. 56 da Lei 4.320/1964 e o art. 2º do Decreto 93.872/1986, tal apropriação continua se revertendo indevidamente em benefício da Fiotec.*
169. *Ressalte-se que, ao se comprometer com pagamentos expressivos mensais num modelo de parceria privada de construção do NCPFI, a atividade finalística de atendimento ao Ministério da Saúde deve estar protegida do comprometimento com geração de receitas com exportações.*
170. *Com inexistência do adequado EVTE, não há clareza, ainda, quanto aos indicativos de que o aumento da dependência de exportações por Bio-Manguinhos não comprometeria sua atribuição de atendimento ao PNI, ou seja, existe um risco de que o novo projeto, além de não atingir os objetivos específicos a que se destina, traga prejuízos a outras atividades desempenhadas no contexto do sistema de saúde brasileiro.*
171. *Conforme mencionado no item 22 a 24, a missão institucional de Bio-Manguinhos é atender a demanda do país por imunobiológicos, e a unidade não tem conseguido suprir as demandas do Ministério da Saúde para atendimento ao programa.*

III.1.3 Objetos nos quais o achado foi constatado

172. *Empreendimento - Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos.*

III.1.4 Critérios

173. Os critérios utilizados foram: art.37, caput, da Constituição Federal; art. 2º e art. 4º, incisos V a VIII da Lei 12.593/2012 (PPA 2012-2015); art. 4º, incisos II, VII e VIII da Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019) e art. 16, inciso I da Lei Complementar 101/2000.

III.1.5 Proposta de Encaminhamento

174. Propõem-se, nesta etapa processual, colher a manifestação preliminar da Fundação Oswaldo Cruz e do Ministério da Saúde, com fulcro no § 9º do art. 121 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017) c/c art. 14 da Resolução TCU 280/2016, acerca do presente achado de auditoria classificado como irregularidade grave com recomendação de paralisação - IG-P.

175. Posteriormente, caso a presente irregularidade não seja elidida, dada a sua gravidade, serão propostas a realização de oitivas e audiências, visando à apenação dos responsáveis envolvidos.

III.2. Projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto)

III.2.1 Tipificação do achado

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P)

176. Segundo o art. 121, § 1º, IV, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), são:

‘IV - indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação - IGP, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal;

V - indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores - IGR, aquele que, embora atenda à conceituação contida no inciso IV do § 1º, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado; ‘

177. Analisando o indício de irregularidade apontado, tem-se que a Fiocruz ainda não detalhou o modelo de financiamento do restante da obra, uma vez que sequer possui, de forma que a legislação exige, o valor do custo da obra, conforme detalhado no presente achado.

178. Feridos os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, opta-se por recomendar a paralisação do fluxo de recursos para o projeto até que a entidade possua detalhados os valores de custos da obra, custos da operação e custos do aluguel (se optar pelo modelo de financiamento built to suit – BTS).

179. Recomenda-se, no entanto, exceção com referência aos recursos suficientes aos contratos de compra de equipamentos que já se iniciaram, uma vez que existindo interrupção do fluxo financeiro para estes contratos, poderá haver perda do montante já investido, diante da recusa de os fornecedores internacionais avançarem com os compromissos após a suspensão.

III.2.2 Situação encontrada

180. O orçamento do projeto executivo (Evidência 66) possui as seguintes impropriedades: i- não há composição de custos unitários que suportem os números estimados; ii- os itens não possuem quantitativos e nem são expressos em unidades, estão estimados em “verba”; iii – a taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI aplicada é única de 22,12%, ou seja, não há diferenciação de

BDI para itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica; iv- não há referência às composições de custos presentes no Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi (ou em qualquer outra base de dados oficiais), v - possui contingência de 10%, sem qualquer detalhamento e vi- bem como se baseia em data base desatualizada (julho/2015).

181. Tendo em vista a quantidade de irregularidades associadas ao orçamento, solicitou-se a confirmação, por meio do Ofício de Requisição 3-117/2017 (Evidência 9), dos arquivos enviados.

182. Em resposta (Evidência 59), o Coordenador do Projeto informou que a estimativa orçamentária do projeto executivo fora recebida por Bio-Manguinhos e após avaliação, foi devolvida à projetista para revisão geral, em virtude da existência de inconsistências, e por não conter todas as informações necessárias e exigidas pelas legislações pertinentes.

183. Para comprovar o alegado, anexou o documento enviado à projetista (Evidência 59, p. 113-125). Porém, não informou o status desta revisão, nem esclareceu qual era o prazo para a projetista corrigir as impropriedades detectadas. Destaque-se que, por este motivo, foi retido o valor de 10%.

184. Dessa forma, visto que já foram contratadas etapas importantes da obra (terraplanagem, estaqueamento e a aquisição de equipamentos) efetuou-se novo questionamento à Fiocruz, por meio do Ofício 4-117/2017 (Evidência 65, p.10-11) para que fossem entregues os seguintes documentos do projeto básico: orçamentos analíticos e sintéticos bem como o cronograma suporte.

185. Entende-se que, como não havia orçamento do projeto executivo, a decisão de Bio-Manguinhos de implementar o empreendimento, ou seja, de executar a obra, deveria estar suportada ao menos no orçamento detalhado do projeto básico.

186. Note que o orçamento estimado do Projeto Conceitual era de R\$ 800 milhões (constante do PPA 2012-2015) e o orçamento do projeto executivo (Evidência 66) já remontava R\$ 2,8 bilhões (julho 2015), excluídos desta estimativa a terraplanagem, estaqueamento, gerenciamento de obras, licenças e equipamentos. O orçamento do empreendimento, segundo a apresentação de Bio-Manguinhos, que contemplava dados mais recentes, já estava em 3,4 bilhões, ou seja, tinha quadruplicado (Evidência 6).

187. Ao analisar o orçamento do projeto básico, constante da Resposta ao Ofício de Requisição 4-117/2017 (Evidência 79 e 80), verifica-se que o valor total do empreendimento remontava R\$ 3,2 bilhões (Evidência 79, p.461).

188. Observa-se que orçamento do projeto básico é composto de uma planilha totalizadora, chamada 'Cost Estimate PO-2-500-G-0001-Rev F' (Evidência 79) e de planilhas auxiliares, que detalham o orçamento nas áreas definidas, quais sejam, 1000 e 2000-Civil,Arch,Infra; 3000-Eletrica; 4000-HVAC; 5000-Tubing; 6000-Equip de Processo; 7000-Equip de Util e 8000-Automacao.

189. Tendo em vista a quantidade de planilhas, foi anexada aos autos apenas uma planilha auxiliar (Evidência 80), que contém o maior detalhamento, em arquitetura, para exemplificar as irregularidades verificadas na elaboração do orçamento, quais sejam: i- não há composição de custos unitários que suportem os números estimados; ii - é informado o preço (sem detalhamento do custo e do BDI); iii - não há anotação de responsabilidade técnica -ART para o orçamento elaborado (Evidência 80 e 59, p. 4); iv - não há comparação com os custos do Sinapi (ou qualquer outro banco de dados oficial) e v - não está explícita a data-base de referência. (as demais planilhas relativas ao orçamento do projeto básico estão armazenadas como item não digitalizável, vinculado à peça 6).

190. Dessa forma, reputa-se grave a decisão de se continuar a contratar etapas importantes da obra com base em um orçamento não aderente à legislação vigente. Pontua-se que o aceite dado ao projeto básico remonta a 31/10/2013, efetuado pela Fiotec, contratante do serviço (Evidência 77).

191. *Observa-se que, ainda que houvesse autorização legislativa e recursos orçamentários suficientes para se cumprir o cronograma, a obra ainda não teria avançado, uma vez que não há projeto, quer seja básico ou executivo que possua orçamento aderente à legislação vigente, ou seja, que possua grau de detalhamento suficiente para a contratação/ execução do objeto.*

Da obrigação de se concluir etapa anterior

192. *Conforme preceitua a Lei 8.666/93, em seu art. 7, § 2o, só poderá ser licitada obra ou serviço se houver projeto básico aprovado e orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.*

‘Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;’

193. *A súmula 258 do TCU também explicita a necessidade das composições de custos unitários e do detalhamento de BDI.*

‘As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.’

194. *Já a súmula 253 do TCU especifica a necessidade de se possuir BDI diferenciado para itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica, tendo em vista o art. 23, § 1º da Lei 8.666/93.*

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

195. *Por fim, ressalta-se a exigência de se ter a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART de todas as peças técnicas dos projetos, como do orçamento-base prevista na súmula 260 do TCU.*

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

196. *Frise-se que se tratando de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos federais, a Lei 12.465/2011 (LDO 2012) previu que os custos dos serviços contratados deveriam ser obtidos a partir do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, nos seguintes termos.*

“Art. 125. O custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

(...)

§ 2º Nos casos de itens não constantes dos sistemas de referência mencionados neste artigo, o custo será apurado por meio de pesquisa de mercado, ajustado às especificidades do projeto e justificado pela Administração.”

Etapas das contratações dos projetos do NCPFI

197. *A Fiocruz, por meio da Fiotec, contratou a elaboração de projeto conceitual com a IPS, entregue em 2011, o qual estimara um valor para o empreendimento de R\$ 700/800 milhões conforme informações coletadas durante a auditoria.*

198. *No âmbito do contrato 23/2011 com a Fiotec (Evidências 25 e 40 a 54) foram contratados os projetos básico e o executivo da obra, sendo somente executado o projeto básico, via subcontratação com a projetista IPS, sendo o aceite final realizado em 31/10/2013 (Evidência 77).*

199. *Ressalte-se que nos documentos enviados pela Fiotec, que suportariam o valor de R\$ 61.743.910,71 contratados com esta Fundação privada (2ª fase), foi localizado o contrato com a IPS, assinado no final de 2011, para a elaboração do projeto básico pelo valor de USD 6.649.200,00 (Evidência 94, p. 178) somados a R\$ 2.999.454,00 a serem pagos a SPL engenharia, empresa brasileira que estava realizando este serviço juntamente com a IPS.*

200. *O projeto executivo (Evidências 28 e 29) foi contratado em 31/12/2012, diretamente pela Fiocruz pelo valor de 26.176.470,59 USD (Taxa 2,117622) (Evidência 28, p.267), sendo acrescido em 6.299.054,00 USD (Evidência 28, p.422-424), tendo em vista aumento de escopo e se encerrou ao final de 2015, conforme 2º termo aditivo (Evidência 29, p.139-140), sem ter tido o aceite definitivo em função dos problemas com o orçamento, retendo aproximadamente 10% do valor do contrato (Evidência 59, p.4). Este projeto está sendo elaborado em parceria com a empresa brasileira PROGEN.*

201. *Importante ressaltar que após a contratação do serviço de elaboração do projeto executivo, as invoices (notas fiscais) eram recebidas e as ordens de pagamento eram emitidas após simples atesto, que consistia em carimbo com os dizeres “Atesto que os materiais e/ou serviços constantes da presente Nota Fiscal foram recebidos/prestados”. Não tendo, portanto, qualquer relatório sobre o andamento do projeto executivo ao longo dos processos de pagamento (Evidências 28 e 29).*

202. *Destaca-se que, mesmo em um cenário sem orçamento que garantisse a conclusão da primeira etapa da obra (NCPFI), e mesmo sem ter havido o aceite do objeto da contratação anterior, a Fiocruz efetuou em 13/02/2014, contratação também com a IPS para a elaboração de projeto de engenharia conceitual e projeto conceitual avançado das unidades de produção de ingrediente farmacêutico ativo (IFA) das vacinas bacterianas (pneumococos) e vacinas virais (varicela, rubéola e*

rotavirus) no site de Santa Cruz, objeto que se refere à segunda etapa da obra (produção de IFA), pelo valor estimado de R\$ 15.038.498,20 (com aditivos), conforme informação prestada por Bio-Manguinhos, em resposta ao Ofício 3-117/2017 (Evidência 61).

203. Outros contratos com a IPS, via Fiotec, foram pactuados, quais sejam, um assinado em 21/05/2013 (Evidência 95) para a “execução de serviços de engenharia e apoio técnico para aquisição de equipamentos e seleção de fornecedores para o Novo Centro de Processamento Final” no valor de USD 946.511,00 por serviços e USD 311.471,00 reembolsáveis (passagens e diárias) e outro firmado em 22/11/2016 (Evidência 96), para a execução de serviços de engenharia e apoio técnico para aquisição de equipamentos e seleção de fornecedores para as instalações do NCPFI de Bio Manguinhos, no valor de USD 1.268.023,00 por serviços, acrescidos de USD 438.115,00.

204. Nesse sentido, observa-se, que no tocante aos projetos do empreendimento:

- a) a Fiocruz deu continuidade a contratações sucessivas à do projeto básico, sem a compulsória aprovação desse projeto por ela;
- b) o aceite ao projeto básico foi realizado pela Fiotec, a subcontratante;
- c) o projeto executivo, por sua vez, componente do objeto do primeiro contrato de prestação de serviços assinado pela Fiocruz com a Fiotec, não foi contratado pela Fiotec, e, sim, pela Fiocruz;
- d) o Sr. Maurício Zuma, fiscal do contrato, que exercia, ao mesmo tempo, cargo de Diretor da Fiotec, atestava as notas fiscais de execução dos serviços de execução do projeto executivo;
- e) a Fiocruz, em cenário de orçamento que não supria a execução da primeira fase da planta de Santa Cruz, contratou projeto conceitual da segunda fase do projeto, que sucederia o empreendimento do NCPFI;
- f) as requisições dessas contratações da Fiocruz, inclusive da primeira com a Fiotec, foram realizadas pela mesma pessoa, o Sr. Maurício Zuma.

205. Ante o exposto, além da evidente ausência de segregação de funções sensíveis ao projeto, visto que executadas pela mesma pessoa, observam-se contratações variadas, sem necessários pontos de controle da administração da Fiocruz, a exemplo da necessária aprovação do projeto básico.

206. Além disso, contratações não tiveram seus serviços atestados por relatórios de execução, mas, sim, por simples atestes a notas fiscais. Assim como foram realizadas contratações que nem sequer pertencem ao escopo do NCPFI.

III.2.3 Objetos nos quais o achado foi constatado

207. Os objetos nos quais o achado foi constatado são: 104/2012, 31/12/2012, Contratação de Serviços de Desenvolvimento do Projeto para Construção do Novo NCPFI de Bio-Manguinhos, Integrated Project Services e 23/2011, Apoio gerencial e operacional às atividades do projeto de desenvolvimento da segunda fase de implantação do novo centro de processamento final de Bio-Manguinhos, Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia.

III.2.4 Critérios

208. Os critérios utilizados foram: art.37, caput, da Constituição Federal; art. 6 incisos IX e X e art. 7º, caput, § 1º e § 2º da Lei 8.666/1993; art. 125 da Lei 12.465/2011 (LDO 2012) e súmulas 253, 258 e 260, todas de 2010, do Tribunal de Contas da União.

III.2.5 Proposta de Encaminhamento

209. Propõem-se, nesta etapa processual, colher a manifestação preliminar da Fundação Oswaldo Cruz e do Ministério da Saúde, com fulcro no § 9º do art. 121 da Lei 13.408/2016 (LDO

2017) c/c art. 14 da Resolução TCU 280/2016, acerca do presente achado de auditoria classificado como irregularidade grave com recomendação de paralisação - IG-P.

210. Posteriormente, caso a presente irregularidade não seja elidida, dada a sua gravidade, serão propostas a realização de oitivas e audiências, visando a apenação dos responsáveis envolvidos.

III.3. Execução de etapas da obra/ aquisição de equipamentos em desconformidade com o cronograma

III.3.1 Tipificação do achado

Classificação - Irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IG-C)

211. Segundo o art. 121, § 1º, IV, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), são:

‘IV - indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação - IGP, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal;

V - indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores - IGR, aquele que, embora atenda à conceituação contida no inciso IV do § 1º, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado; ‘

212. Analisando o indício de irregularidade apontado, tem-se que a Fiocruz efetuou a compra de equipamento em desconformidade com o cronograma do projeto básico. Embora tal achado possa resultar em dano ao erário quer seja pela obsolescência, perda de garantia ou não utilização dos equipamentos comprados pela não conclusão da obra (R\$ 224,5 milhões), tal dano pode ser mitigado pela Fiocruz (pactuação para atraso na entrega dos equipamentos, extensão da garantia).

213. Por outro lado, se houver interrupção do fluxo financeiro para estes contratos, poderá haver perda do montante já investido, diante da recusa de os fornecedores internacionais avançarem com os compromissos após a suspensão.

III.3.2 Situação encontrada

214. Os seguintes equipamentos foram comprados: linha de envase (Evidências 55 a 57), liofilizadores (Evidência 30) e linha de embalagem (Evidências 38 e 39) ao longo de 2014, conforme Tabela 5 - Etapas do projeto com algum grau de execução sem a decisão estar suportada por cronograma.

215. Note-se que, conforme analisado anteriormente, o cronograma utilizado para a tomada de decisão de se comprar os equipamentos foi o do projeto básico, concluído em 31/10/2013, já que o projeto executivo não se encontrava com o aceite final dado.

216. Analisando o cronograma do projeto básico (Evidência 78), tem-se que a elaboração dos desenhos/dimensionamento de engenharia (Evidência 78, linha 2) era prevista para ser realizada de 18/01/2013 a 19/02/2014.

217. As compras (Evidência 78, linha 198) eram previstas para serem realizadas de 02/07/2013 a 03/02/2016. A primeira etapa consistia na elaboração dos ‘issue package for bid’ ou os ‘pacotes de

serviços/materiais a serem licitados' em livre tradução, previstos de acontecerem entre 13/08/2013 e 03/02/2016.

218. Entretanto, o cronograma não previa a restrição financeira, ou seja, foi elaborado como se houvesse a garantia do fluxo financeiro. Como já apontado anteriormente, o projeto básico recebido em outubro de 2013 já previa que o valor constante no PPA 2012-2015 não seria suficiente para a conclusão das obras.

219. Logo, em 2014, época em que a Fiocruz adquiriu os equipamentos, já se sabia que não haveria recursos para o início das obras civis. Sequer o 'pacote a ser licitado' referente a urbanização e paisagismo, o primeiro pacote previsto, estava pronto.

220. Só para citar, a fabricação dos equipamentos estava prevista para ser realizada ao mesmo tempo que a realização de parte das obras civis (Evidência 78, linha 207 e 237), portanto o gestor assumiu o risco de comprar o equipamento e haver perda de garantia, obsolescência ou a não utilização em função da não realização da obra.

221. Destaca-se que parte dos liofilizadores já se encontram no Brasil, desde setembro de 2016, e estão sendo armazenados em depósito privado, qual seja o ARM Armazéns Gerais e Logistic LTDA, a um custo de R\$ 53.982,00 mensais. Tal despesa é paga por meio da Fiotec, o que gera uma despesa mensal para a Fiocruz de mais de R\$ 59.000,00 (R\$ 708.000,00 anuais), tendo em vista o refaturamento efetuado pela referida fundação de apoio.

222. Ressalte-se, ainda, que em 06/2017 os liofilizadores já entregues perderão a garantia, que é de até 15 meses da data do despacho ou 12 meses da conclusão dos testes no site (SAT), o que acontecesse antes (Evidência 30, p.11 e 241 e Evidência 93).

223. Perguntada sobre o que faria no caso dos equipamentos, a Fiocruz informa que "... com a necessidade de replanejamento, estamos trabalhando no sentido de renegociarmos junto aos fabricantes dos equipamentos adquiridos, soluções alternativas, tais como: extensão das garantias dos equipamentos já entregues, revisão do cronograma de entregas, etc." (Evidência 93), sem citar especificamente o que que irá fazer.

III.3.3 Objetos nos quais o achado foi constatado

224. Os objetos nos quais o achado foi constatado são: 081/2014, Contrato de aquisição de conjunto de linhas de envase; sem número, Contrato de importação de liofilizador; e sem número, Contrato de aquisição de linhas de embalagem.

III.3.4 Critérios

225. Os critérios utilizados foram: art.37, caput, da Constituição Federal e art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/93.

III.3.5 Proposta de Encaminhamento

226. Como o achado foi classificado como "irregularidade grave que não prejudique a continuidade - IG-C", em princípio, nesta etapa processual, não necessitaria da coleta de manifestação preliminar da Fundação Oswaldo Cruz prevista no § 9º do art. 121 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017) c/c art. 14 da Resolução TCU 280/2016 para o presente achado.

227. Porém, como não foi oportunizado aos gestores, na fase interna da fiscalização, que efetuassem comentários acerca dos achados, conforme preceitua o § 5º do art. 14. da Resolução TCU 280/2016, propõe-se informar aos gestores sobre a possibilidade de se manifestarem sobre a irregularidade em estudo.

228. Posteriormente, caso a presente irregularidade não seja elidida, dada a sua gravidade, serão propostas a realização oitivas e audiências, visando a apenação dos responsáveis envolvidos.

III.4. Contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora)

III.4.1 Tipificação do achado

Classificação - Irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IG-C)

229. Segundo o art. 121, § 1o, IV, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), são:

‘IV - indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação - IGP, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal;’

230. *Analisando o indício de irregularidade apontado, considera-se que, embora o achado indique potencial dano ao erário provocado pela intermediação remunerada da fundação de apoio em contratações que deveriam ser concretizadas pela Fiocruz, os valores de potencial prejuízo, conservadoramente apontados até o momento, não envolvem valores expressivos, considerados em relação ao volume de recursos total aplicado até o momento no projeto.*

231. *Considerou-se como débito o valor pago pela Fiocruz em relação ao simples refaturamento dos serviços contratados a pessoas jurídicas. Nesse sentido, o débito potencial atinge em torno de R\$ 4,29 milhões, sendo R\$ 3,57 milhões referentes ao contrato 23/2011 e R\$ 0,722 milhão referente ao contrato 70/2016. O débito foi feito por estimativa, assumindo que foram gastos em ambos os contratos o percentual de 84,9% a título de pagamento a pessoas jurídicas, sendo este percentual obtido quando da prestação de contas do contrato 23/2011.*

232. *Diante disso, considera-se apropriada a classificação do achado como IGC.*

III.4.2 Situação encontrada

233. *Verificam-se dois contratos da Fiocruz com a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec), fundação de apoio à Fiocruz, com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993. São os Contratos 23/2011 e 70/2016.*

234. *São assim listados no Contrato 23/2011 os serviços a serem executados pela contratada (Evidência 25, p. 58-59):*

‘O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços de apoio ao desenvolvimento da segunda fase da implantação do Novo Centro de Processamento Final de Bio-Manguinhos (NCPFI), que compreende a organização de estrutura técnico-gerencial para a gestão do projeto, a capacitação dos profissionais chave para as definições técnico-estratégicas da implantação do empreendimento, o desenvolvimento dos projetos básico e executivo do empreendimento, a execução da infraestrutura urbanística e de utilidades do local de implantação e seu gerenciamento.’

235. *A descrição dos serviços de apoio, por sua vez, prevê dentre as principais atribuições da Fiotec: a) gerenciar administrativamente os contratos de fornecimento de serviços no âmbito do projeto; b) administrar e responsabilizar-se pela contratação de serviços de pessoas jurídicas relacionadas ao projeto.*

236. *A necessidade de execução desses serviços compõe também a justificativa da contratação (Evidência 25, p. 4).*

237. Como metas são previstos: organização da coordenação do empreendimento; capacitação dos profissionais em novas tecnologias; desenvolvimento dos projetos básico e executivo; execução da infraestrutura física, urbanística e de utilidades (Evidência 25, p. 58).

238. Por outro lado, no demonstrativo de receitas e despesas transcrito na tabela a seguir, constata-se que os gastos foram majoritariamente realizados com pagamentos de pessoas jurídicas que envolveram em torno de 85% dos recursos aplicados. Sobressaem as aplicações de recursos com a empresa contratada para entregar o projeto básico do NCPFI e com a remuneração da própria fundação de apoio (Evidência 25, p. 44).

Tabela 9 - Demonstrativo de despesas com Contrato 23/2011

Pagamentos	Valor (R\$)	Percentual
Diárias	949.689,87	1,60%
Material de consumo	298.484,67	0,50%
Passagens	758.435,36	1,28%
Pessoa física	5.686.043,06	9,60%
Pessoa jurídica	50.295.382,05	84,90%
Obras	565.367,23	0,95%
Material permanente	689.025,38	1,16%
Total		59.242.427,62

Fonte: Processo de pagamentos do Contrato 23/2011 (Evidência 25, p. 44)

239. No Contrato 70/2016 os serviços a serem executados pela contratada estão assim listados (Evidência 26, p. 249):

‘O presente contrato tem por objeto a prestação de serviço de apoio logístico e gestão financeira para o Projeto “3ª fase da Implantação do Novo Centro de Processamento Final de Bio-Manguinhos em Santa Cruz”.’

240. Como metas são previstos: manutenção das ações de organização e coordenação; ações administrativas de viabilidade econômica e jurídica para modelagem e viabilização do financiamento da construção; capacitação dos profissionais em novas tecnologias; realização de estudos técnicos de apoio a implantação do empreendimento e certificação pela autoridade regulatória (Evidência 26, p. 220).

241. Este contrato, iniciado em agosto de 2016, encontra-se em execução, com até o momento três pagamentos realizados de R\$ 2.790.089,06 (cada) em 15/8/2016, 9/11/2016 e 12/4/2017 (Evidência 26, p. 261 e 281, Evidência 58, p. 3). Embora não se tenha o valor pago com cada tipo de despesa, pode-se concluir, a partir dos demonstrativos de despesas constantes do processo, apresentadas de forma genérica, que, assim como no contrato anterior, sobressaem despesas com pessoas jurídicas subcontratadas (Evidência 26 p. 265 e 285 e Evidência 58, p. 9).

242. Com isso, embora os contratos apresentem como objeto “apoio ao desenvolvimento” e “apoio logístico”, não ocorria, de fato, qualquer atividade de apoio, pois a Fiocruz transferia recursos dos “projetos” para a Fiotec, não para que ela os apoiasse, mas para que os executasse, execução esta que basicamente significava subcontratações obteníveis no mercado, que não guardam nexo com a natureza institucional da fundação de apoio.

243. Essa prática não é inédita na Fiocruz, visto que fora apontada em outro projeto de infraestrutura pela sua Auditoria Interna no âmbito de auditoria de conformidade com relatório elaborado em 2015. Na ocasião verificou-se contratação da Fiotec pela Fiocruz para “prestação de serviços de apoio logístico e gestão financeira para o desenvolvimento do Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde” (Evidência 64, p. 26)

244. *Conclui-se, assim, que se realizou contratação da fundação de apoio como intermediária remunerada de contratações de pessoas jurídicas. Passa-se a detalhar as sucessivas irregularidades cometidas na intermediação da Fiotec.*

Subcontratação irregular

245. *O §4º do Art. 1º da Lei 8.958/1994 (incluído pela Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010) veda a subcontratação total ou parcial do objeto dos ajustes com as fundações de apoio nos seguintes termos:*

‘É vedada a subcontratação total do objeto dos ajustes realizados pelas IFES e demais ICTs com as fundações de apoio, com base no disposto nesta Lei, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado.’

246. *O Art. 10 do Decreto 7.423/2010, que regulamenta a Lei 8.958/1994, dispõe da mesma forma sob’re o assunto:*

É vedada a subcontratação total do objeto dos contratos ou convênios celebrados pelas IFES e demais ICTs com as fundações de apoio, com base no disposto na Lei nº 8.958, de 1994, e neste Decreto, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado.’

247. *Na execução do Contrato 23/2011, o valor com subcontratações de pessoas jurídicas envolveu em torno de R\$ 50 milhões, aproximadamente 85% do total do contrato (Evidência 25, p. 44). O mesmo acontece na execução do contrato 70/2016, conforme se verifica nos demonstrativos de despesas constantes do processo, apresentadas de forma genérica (Evidência 26 p. 265 e 285 e Evidência 58, p. 9).*

Ausência de correlação entre o objeto contratado com atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional

248. *Inexiste, no objeto contratado, ações para o desenvolvimento institucional da Fiocruz, tampouco a atividade contratada configura-se como de ensino ou pesquisa. Conforme se depreende dos objetivos contratuais, assim como dos comprovantes de despesa, a Fiotec foi contratada principalmente para intermediar a contratação de pessoas jurídicas. Não à toa que a maior parte das despesas são desses tipos, conforme evidenciado nos demonstrativos de gastos.*

249. *Nesse sentido, os Contratos 23/2011 e 70/2016 apenas transferiram para a Fiotec atividades que deveriam ser desenvolvidas exclusivamente pela área administrativa da Fiocruz, sob a sua coordenação.*

250. *Não possui amparo na Lei 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a transferência de atividades administrativas que devem ser desenvolvidas pelo próprio ente público, mormente a realização de procedimento de contratação de projetos para a execução de obra, comumente efetuada pela administração pública.*

251. *Por sua vez, como foram executadas pela Fiotec a contratação do projeto básico bem como de outros diversos serviços, a geração de conhecimento, assim como o controle esperado da Fiocruz sobre esses processos deixa de ocorrer. Desse modo, o denominado “apoio” da Fiotec é, de fato, nocivo à Fiocruz, uma vez que os conhecimentos e as práticas desenvolvidos no processo de elaboração e acompanhamento dos projetos não são efetivamente incorporados à Fiocruz*

252. *Acrescente-se que o “apoio” da Fiotec, relativo a este empreendimento, já perdura sete anos, sem previsão de encerramento, uma vez que quando se encerrou o contrato 23/2011 (2ª fase), o contrato 070/2016 (3ª fase) foi firmado, sem interrupção do fornecimento desse serviço, contrariando*

exigência de que ajustes com fundações de apoio sejam realizados por tempo certo e determinado, conforme art. 1º da Lei 8.958/1994 (alterado pela Lei 12.349/2010).

253. *Observe-se que a primeira meta do segundo contrato, por si, indica continuidade de serviços iniciados no primeiro contrato. A própria execução contratual demonstra continuidade da intermediação da Fiotec nas subcontratações.*

254. *Dessa forma, destaca-se o posicionamento efetuado no Voto do Acórdão 1.391/2012-TCU-Plenário, em que observou que a contratação direta efetuada com suporte no permissivo contido no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, pressupõe a existência de nexo entre o respectivo objeto e as atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional especificadas no estatuto da entidade prestadora dos serviços, nos seguintes termos:*

'14. Tomando como exemplo o contrato em exame (01.14.080.0/97), verifica-se que seu objeto tem a natureza de serviços de engenharia, uma vez que é a "elaboração de Projeto Básico dos trechos II a VI, estudos de medidas de revitalização do Rio São Francisco e estudos ambientais complementares necessários à obtenção de Licença de Instalação" (fls. 27/28, do volume 1 do TC 011.768/2001-1, nos termos do § 26.2 do Relatório do Acórdão nº 1.045/2006), destoando completamente das áreas de atuação previstas no Estatuto da Funcate (aplicações espaciais, tais como estudos meteorológicos, sensoriamento remoto e geoprocessamento; além de engenharia e tecnologia espaciais). Assim, entendo que, no que concerne ao mérito dos recursos, não cabe dar-lhes provimento, uma vez que o acórdão recorrido não merece reparos, inclusive quanto à determinação do subitem 9.8. do Acórdão recorrido, no sentido de juntar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentam ao TC 005.385/2001-5 (Tomada de Contas Simplificada do exercício de 2000).'

255. *Da mesma forma, o Voto condutor do Acórdão 918/2008-Plenário, efetuou as seguintes ponderações:*

'13.2. "o objeto do contrato deve estar diretamente relacionado à pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento institucional;"

13.3. "a fundação, enquanto contratada, deve desempenhar o papel de escritório de contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, com a utilização do conhecimento e da pesquisa do corpo docente das IFES, ou de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção, no mercado, do resultado de pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos realizados no âmbito das universidades;"

13.4. "o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico;"

256. *O Voto condutor do Acórdão 160/2008-2ª Câmara também faz considerações a respeito do que é considerado desenvolvimento institucional, bem como ao prazo dos contratos com a fundação de apoio.*

'9. Verifica-se, assim, que os contratos foram firmados com embasamento legal inadequado, já que os objetos pactuados e as atividades desenvolvidas (aquisição de materiais permanentes, aquisição de viaturas, realização de obras e locação de veículos, entre outras) não podem ser classificadas entre as finalidades enumeradas no supedâneo utilizado, posto que, inequivocamente, não dizem respeito à pesquisa ou ao ensino.

10. Também não podem ser enquadradas como desenvolvimento institucional, já que, consoante a jurisprudência desta Corte desde os pioneiros acórdãos do Plenário 1934/2004 e 328/2005, transferência de recursos para fundação de apoio deve estar

vinculada a projeto específico, com prazo de determinado, aprovado previamente e voltado ao ensino, à pesquisa, à extensão ou ao desenvolvimento científico, tecnológico ou institucional, a ser comprovado mediante efetiva melhoria de desempenho da universidade. Isso, entretanto, não ocorreu no caso concreto, como se infere a partir das atividades efetivamente desenvolvidas.'

257. Os Acórdãos a seguir, também discorrem sobre o tema, sendo eles 1.306/2008 – Plenário, 2.293/2007 – Plenário, 218/2007 – 2ª Câmara, 1.507/2008 – Plenário e 2.475/2008 – Plenário.

Ausência de detalhamento dos serviços contratados

258. Não houve detalhamento dos serviços a serem prestados, assim como de orçamento estimado com composição de custos unitários, nos contratos firmados com a Fiotec, sendo eles os Contratos 23/2011 e o 70/2016.

259. No Contrato 23/2011, existem apenas rubricas com títulos genéricos, conforme demonstra a tabela a seguir transcrita do instrumento contratual (Evidência 25, p. 93).

Tabela 10 - Planilha de custos do Contrato 23/2011

Item	Valor (R\$)
Adequação da infraestrutura	20.000.000,00
Equipamentos e materiais permanentes	256.550,00
Diárias e Passagens	309.950,00
Material de Consumo	13.500,00
Equipe técnica	5.370.000,00
Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica	20.152.120,00
Implantação do Projeto	46.102.120,00
Tributos (2%)	940.859,59
Subtotal	47.042.979,59
Prestação de serviços administrativos e operacionais	2.305.106,00
Tributos (2%)	47.042,98
Total	49.395.128,57

Fonte: Contrato 23/2011 (Evidência 25, p. 93)

260. Isso se repete na planilha de custos do Contrato 70/2016, conforme demonstra a tabela a seguir (Evidência 97, p. 6).

Tabela 11 - Planilha de custos do Contrato 70/2016

Itens	Valor (R\$)
Pessoa Física	10.466.360,00
Pessoa Jurídica	29.344.179,58
Material de consumo	1.715.600,00
Passagens	1.041.810,00
Diárias	2.435.500,00
Material permanente	170.000,00
Fiotec	3.613.875,97
Encargos	995.659,71
Total	49.782.985,26

Fonte: Contrato 70/2016 (Evidência 97, p. 6)

261. A contratação de serviços sem a previsão no orçamento de todos os quantitativos e respectivos custos, viola o art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, da Lei 8.666/1993.

262. *Nesse sentido, é mandatório que se apresentem estimativas de gastos da Administração Pública com composição de custos unitários, independentemente do tipo de contratação a ser realizada. Desde o projeto básico, a Administração está obrigada a expor em planilhas orçamentárias a composição de custos com detalhamento suficiente à precisa identificação dos valores unitários de itens dos serviços a serem contratados, devendo-se abster de utilizar grandes grupos funcionais que integrem as despesas a serem realizadas.*

263. *Nesse sentido, este Tribunal já se manifestou a respeito no Acórdão 1.616/2012-TCU-1ª Câmara, nos seguintes termos:*

‘9.8.10. falta de clareza e precisão na definição do objeto e do projeto básico e ausência de detalhamento dos serviços a serem executados nos convênios e contratos firmados com a Fiotec, contrariando o art. 1º da Lei nº 8.958/1994 e o art. 55, inciso I, da Lei nº 8.666/1993;

9.8.11. ausência de detalhamento, nas planilhas dos projetos executados pela Fiotec, de todos os gastos a serem realizados, o que contraria o art. 2º, § 1º, inciso II, da Instrução Normativa STN nº 1/1997;’

264. *Essa é a jurisprudência desta Corte de Contas, conforme se pode verificar nos Acórdãos 2.827/2014-Plenário, 2450/2013 – Plenário, 2.055/2013 – Plenário, 2.823/2012 – Plenário, 1.793/2011 – Plenário, 311/2011-Plenário.*

Ausência de detalhamento da remuneração da fundação de apoio

265. *Os valores pagos à Fiotec não tiveram custos detalhados na contratação. Os valores foram obtidos com a simples aplicação de 5%, no Contrato 23/2011, e 8%, no Contrato 70/2016, sobre o somatório dos valores relacionados às rubricas que compõem o total a ser investido pela Fiocruz antes dos tributos e dos próprios pagamentos à fundação de apoio.*

266. *Essa forma de pagar caracteriza o chamado paradoxo do “lucro-incompetência”, tratado no voto condutor do Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário. Quanto mais tempo se demora para concluir o objeto, mais se recebe.*

267. *No caso concreto, verifica-se assinatura de aditivo ao Contrato 23/2011, que estendeu o prazo de execução de um contrato que não descrevia de forma clara o objeto e nem as metas. Sendo os serviços a serem prestados sem o devido detalhamento em termos de custos unitários.*

268. *Após cinco anos, novo termo contratual é firmado com a Fiocruz com majoração da remuneração da Fiotec, para ser executado o mesmo objeto.*

269. *Premia-se, assim, a ineficiência, visto que, enquanto perduram os sucessivos ajustes Fiocruz/Fiotec, a fundação de apoio recebe independentemente do que produz.*

270. *Verifica-se que este Tribunal já se posicionou contra o pagamento da taxa de administração às fundações de apoio, uma vez que a remuneração dessas instituições deve ser baseada nos custos operacionais efetivamente incorridos, conforme se depreende do subitem 9.10.8 do Acórdão 3351/2011-TCU-2ª Câmara.*

‘9.10.8. abstenha-se de aplicar aos convênios e/ou contratos celebrados com fundações de apoio o disposto no art. 1º, inc. II, das Resoluções 11, de 14/03/2002, e 36, de 28/11/2002, do Conselho Diretor da FUFMS, caso ainda estejam vigentes tais normativos, uma vez que carece de amparo legal o pagamento de taxa de administração às fundações de apoio, sendo que a remuneração das fundações, se for o caso, deve ser prevista com base em critérios claramente definidos e nos custos operacionais efetivamente incorridos, de acordo com o entendimento dessa Corte de Contas (Decisão 321/2000 – Plenário);’

271. *Cita-se, também, o Acórdão 1.616/2012-TCU-1ª Câmara, que verificou esta irregularidade na Fiocruz.*

'9.8.12. não detalhamento, nas planilhas dos projetos executados pela Fiotec, de todos os custos operacionais incorridos, o que impossibilita que os respectivos pagamentos sejam baseados em parâmetros e indicadores oriundos da contraprestação de serviços, tais como homens-hora, número de contratados, unidades de serviço prestado e outros similares, deixando a Fiocruz de verificar a sua compatibilidade com os preços de mercado, na forma de entendimento desta Corte de Contas decorrente dos Acórdãos nº s. 3.067/2005-TCU-1ª Câmara e 6/2007-TCU-Plenário;'

Aumento do valor aplicado pela Fiocruz

272. *Ressalte-se o encarecimento provocado pela intermediação da Fiotec. A subcontratação gera para a Fiocruz ampliação desnecessária na aplicação de recursos com o projeto, visto que sobre os valores a serem aplicados pela Fiocruz sem intermediação da Fiotec, foram pagos 5% a mais, destinados à fundação de apoio como taxa de administração no Contrato 23/2011, e 8% a mais no Contrato 70/2016.*

273. *Entende-se, assim, que a remuneração da Fiotec pela Fiocruz nas contratações supramencionadas (mais notadamente às pessoas jurídicas) representa dano à Fiocruz, por onerá-la indevidamente. Pelo menos os valores pagos à Fiotec referentes aos percentuais de 5% no Contrato 23/2011 e de 8% no Contrato 70/2016, assim como os valores de tributos incidentes que a Fiocruz esteve obrigada a recolher em decorrência disso, representam débito da Fiotec em relação à Fiocruz.*

274. *Destaca-se que a premissa de que pessoas jurídicas deveriam ser contratadas diretamente pela Fiocruz é baseada, principalmente, quando se observa a meta 3 constante do Contrato 23/2011 (despesa mais representativa do referido contrato), que previa a execução, por parte da Fiotec, do projeto básico e executivo.*

275. *Somente o projeto básico foi realizado (subcontratando com a IPS), conforme extratos e aceite final (Evidências 51, 52 e 77). Embora constasse do escopo do ajuste com a Fiotec, a Fiocruz efetuou a contratação direta com a projetista IPS para a elaboração do projeto executivo (Evidência 28, p. 298-313). A contratação do projeto executivo pela Fiocruz foi ágil, demorando apenas um mês entre a requisição e a assinatura do contrato.*

276. *Note ainda que o orçamento do projeto básico recebido pela Fiotec tinha impropriedades importantes. Dessa forma, conclui-se que não há qualquer serviço prestado pela Fiotec nestes casos.*

277. *Ressalte-se que essa apuração preliminar de débito é conservadora, sobretudo por decorrer de intermediação sem a presença de orçamento contendo estimativa de custos unitários, bem como não terem sido confirmados os serviços efetivamente prestados no âmbito destes contratos, uma vez que a Fiotec, mesmo após ser requisitada por meio do Ofício de Requisição 4-117/2017, não encaminhou a comprovação de execução dos trabalhos subcontratados (Evidência 65, p. 11);*

278. *Além disso, a cobrança dos percentuais mensais a título de custos operacionais deveria cobrir as despesas da Fiotec na execução dos contratos. Porém, como se pode observar nos demonstrativos de despesas da fundação de apoio, custos dessa espécie, a exemplo de gastos com serviços de reprografia e com treinamentos, foram repassados à Fiocruz (Evidências 52 a 54).*

279. *Ressalta-se que não foi efetuada, em sua totalidade, conferência entre os comprovantes de pagamentos efetuados pela Fiotec aos fornecedores por ela subcontratados (item não digitalizável relacionado a peça 6) com a relação dos pagamentos informada pela Fiotec relativos às contratações realizadas no âmbito do contrato 23/2011 (Evidências 51 a 54).*

280. *Mesmo assim, com base em amostra, diversas irregularidades foram encontradas, quais sejam:*

a) não constam comprovantes de efetivo pagamento a empresas que constam da conciliação constante no final do processo, a exemplo da empresa *Biologics Consulting Group* (Evidência 51, p. 6, linha 259);

b) foram enviados contratos que suportariam os pagamentos que não estão relacionados com objeto, cita-se o contrato com a SPL e a IPS cujo objeto é “execução do projeto detalhado para a renovação do 2º andar do Pavilhão Rocha Lima/Bio-manguinhos para acomodar um laboratório de *clinical Readout*, HVAC – área técnica para instalação de equipamentos”, pelos valores de R\$ 530.434,80 e R\$ 309.411,76 (Evidência 98).

c) foi enviado apenas um comprovante de pagamento à FGV pelo valor de 603.000,00, porém consta da reconciliação constante no final do processo, o lançamento de duas vezes este valor (Evidência 53, p.21, linhas 2018 e p. 27, linha 2165).

281. Sugere-se que tais apurações sejam realizadas em sede de tomada de contas especial em processo apartado deste.

III.4.3 Objetos nos quais o achado foi constatado

282. Os objetos nos quais o achado foi constatado são: 070/2016, Prestação de serviço de apoio logístico e gestão financeira para o Projeto “3ª fase da Implantação do Novo Centro de Processamento Final de Bio-Manguinhos em Santa Cruz, Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia e 23/2011, Apoio gerencial e operacional às atividades do projeto de desenvolvimento da segunda fase de implantação do novo centro de processamento final de Bio-Manguinhos, Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia.

III.4.4 Critérios

283. Os critérios utilizados foram: art. 10 do Decreto 7.423/2010; art.1º, § 4º da Lei 8.958/1994; art. 7º, § 2º, inciso ii e § 4º da Lei 8.666/93 e Acórdãos 1616/2012- 1ª Câmara, Acórdão 1558/2003 – Plenário, Acórdão 218/2007-, 2ª Câmara, Acórdão 2293/2007- Plenário, Acórdão 160/2008- 2ª Câmara, Acórdão 1306/2008- Plenário, Acórdão 1507/2008- Plenário, Acórdão 2475/2008- Plenário, Acórdão 311/2011- Plenário, Acórdão 1793/2011- Plenário, Acórdão 3351/2011- Plenário, Acórdão 2823/2012 – Plenário, Acórdão 2055/2013 – Plenário, Acórdão 2450/2013- Plenário, Acórdão 2827/2014 – Plenário, Acórdão 1391/2012- Plenário, Acórdão 918/2008- Plenário, Acórdão 1306/2008- Plenário, sendo todos do Tribunal de Contas da União.

III.4.5 Proposta de Encaminhamento

284. Como o achado foi classificado como “irregularidade grave que não prejudique a continuidade - IG-C”, em princípio, nesta etapa processual, não necessitaria da coleta de manifestação preliminar da Fundação Oswaldo Cruz/ Ministério da Saúde prevista no § 9º do art. 121 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017) c/c art. 14 da Resolução TCU 280/2016 para o presente achado.

285. Porém, como não foi oportunizado aos gestores, na fase interna da fiscalização, que efetuassem comentários acerca dos achados, conforme preceitua o § 5º do art. 14. da Resolução TCU 280/2016, propõe-se informar aos gestores sobre a possibilidade de se manifestarem sobre a irregularidade em estudo.

286. Posteriormente serão propostas oitivas, audiências e conversão em TCE para citação dos responsáveis e ressarcimento ao erário do dano apurado.

IV. Análise dos comentários dos gestores

287. Não foi realizado o envio do relatório para comentários do gestor na fase interna da fiscalização, em função da manifestação preliminar prevista no art. 121, §9º da Lei 13.408/2016 (LDO 2016) c/c o art. 14, § 5º da Resolução TCU 280, de 15 de junho de 2016.

V. Conclusão

288. *O presente trabalho teve por objetivo fiscalizar as obras de construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no estado do Rio de Janeiro (NCPFI de Bio-Manguinhos). As principais constatações foram (i) não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento, (ii) projeto básico/executivo deficiente (iii) execução de etapas da obra/aquisição de equipamentos em desconformidade com o cronograma, e (iv) contratação irregular de fundação de apoio como intermediária gerenciadora*
289. *Para identificação dos achados, a matriz de planejamento contou com as seguintes questões de auditoria: 1) existência de estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento; 2) adequação dos projetos básico e executivo; 3) adequação do orçamento; 4) regularidade da aquisição da titularidade do terreno; e 5) compatibilidade dos preços dos serviços definidos no orçamento com os valores de mercado.*
290. *Com base nas evidências e nas análises empreendidas no presente relatório, constatou-se a não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento (achado III.1).*
291. *A Fiocruz não realizou Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica do empreendimento, quando da decisão de se investir em 2010/2011, tampouco ao longo do desenvolvimento das fases de planejamento e execução, em que se identificaram alterações nas estimativas de prazo e custo do empreendimento, com inevitável influência em sua viabilidade econômica.*
292. *Diante disso, a equipe de auditoria propõe, nesta etapa processual, colher a manifestação preliminar da Fundação Oswaldo Cruz e Ministério da Saúde, com fulcro no § 9º do art. 121 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017) c/c art. 14 da Resolução TCU 280/2016, acerca do presente achado de auditoria classificado como IG-P (itens 174 a 175 do presente relatório).*
293. *Com as informações atuais de necessidades de investimento restantes no projeto e de créditos orçamentários previstos no PPA 2016-2019, já se sabe que os recursos públicos não suprirão completamente o empreendimento.*
294. *Não obstante, inexistente até o momento previsão dos direitos e das obrigações do sócio privado e da Fiocruz na futura parceria, sobretudo por apresentar-se não concluído projeto executivo (achado III.2), que apresenta, entre outras irregularidades, ausência de composição de custos unitários do empreendimento. Ressalta-se, também, que foram encontradas severas impropriedades relacionadas ao orçamento do projeto básico.*
295. *Ante a constatação acima, a equipe de auditoria vislumbra, nesta etapa processual, colher a manifestação preliminar da Fundação Oswaldo Cruz e do Ministério da Saúde, com fulcro no § 9º do art. 121 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017) c/c art. 14 da Resolução TCU 280/2016, acerca do presente achado de auditoria classificado como IG-P. (itens 209 a 210 do presente relatório)*
296. *Em relação à aquisição antecipada de equipamentos (achado III.3), constatou-se que a Fiocruz efetuou aquisições de equipamentos em desconformidade com o cronograma do projeto básico.*
297. *Mesmo diante da possibilidade de obsolescência, perda de garantia e de não utilização dos equipamentos comprados, o presente achado não foi classificado como IGP, visto que embora possa resultar em dano ao erário, tal dano pode ser mitigado pela Fiocruz quer seja pela repactuação da entrega dos equipamentos ou, ainda, da negociação para a extensão da garantia.*
298. *Como não foi oportunizado aos gestores, na fase interna da fiscalização, que efetuassem comentários acerca do referido achado, conforme preceitua o § 5º do art. 14. da Resolução TCU 280/2016, propõe-se informar aos gestores sobre a possibilidade de se manifestarem sobre a irregularidade em estudo (itens 226 a 227 do presente relatório).*

299. E, finalmente, em relação à contratação da fundação de apoio como intermediária gerenciadora (achado III.4), foram constatados indícios de irregularidades referentes a: a) subcontratação irregular; b) ausência de correlação entre o objeto contratado com atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional; c) ausência de detalhamento dos serviços contratados; e d) ausência de detalhamento da remuneração da fundação de apoio; e e) aumento do valor aplicado pela Fiocruz no empreendimento em virtude de subcontratação.

300. Ante o encarecimento provocado pela intermediação da Fiotec, entende-se caracterizado dano à Fiocruz de ao menos os valores pagos à Fiotec referentes aos percentuais de 5% no Contrato 23/2011 e de 8% no Contrato 70/2016, assim como os valores de tributos incidentes que a Fiocruz esteve obrigada a recolher em decorrência disso nas subcontratações de pessoas jurídicas.

301. Diante disso, embora o achado indique potencial dano ao erário provocado pela intermediação remunerada da fundação de apoio em contratações que deveriam ser concretizadas pela Fiocruz, os valores de potencial prejuízo, conservadoramente apontados até o momento, não envolvem valores expressivos, considerados em relação ao volume de recursos total aplicado até o momento no projeto, senda classificada a irregularidade como IG-C.

302. Dessa forma, propõe-se informar aos gestores sobre a possibilidade de se manifestarem sobre o achado em estudo (itens 284 a 285 do presente relatório).

303. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a detecção tempestiva de irregularidades, evitando, assim, que sejam materializados riscos potenciais que afetem o alcance dos resultados do empreendimento. Além disso, a busca de melhoria da qualidade das informações que deveriam subsidiar as decisões de gestão do empreendimento, tratada neste trabalho, favorece a redução dos riscos de prejuízos decorrentes da inadequada compatibilização das etapas previstas.

VI. Proposta de encaminhamento

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

a) Colher a manifestação preliminar da Fundação Oswaldo Cruz e do Ministério da Saúde, com fulcro no § 9º do art. 121 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017) c/c art. 14 da Resolução 280/2016, para que no prazo improrrogável de quinze dias, pronuncie-se quanto à proposta desta unidade técnica de se classificar os seguintes achados de auditoria como irregularidade grave com recomendação de paralisação - IG-P:

a.1) não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento (itens 174 a 175 do presente relatório);

a.2) projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto) (itens 209 a 210 do presente relatório).

b) Informar a Fundação Oswaldo Cruz e o Ministério da Saúde sobre a possibilidade de se manifestar sobre as demais irregularidades, abaixo citadas, no prazo improrrogável de quinze dias, uma vez que não foi oportunizado aos gestores, na fase interna da fiscalização, que efetuassem comentários, tendo em vista o exposto no § 5º do art. 14. da Resolução TCU 280/2016.

b.1) execução de etapas da obra/ aquisição de equipamentos em desconformidade com o cronograma (itens 226 a 227 do presente relatório);

b.2) contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária – gerenciadora (itens 284 a 285 do presente relatório).”

7. O corpo diretivo da Secex/RJ aquiesceu a referida análise (peças 115 e 116).

8. A SeinfraUrbana assim se manifestou (peça 117):

“Trata-se de Relatório de Auditoria referente às obras de construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro.

A fiscalização foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo do Estado do Rio de Janeiro – Secex-RJ, com supervisão desta SeinfraUrbana.

Por meio do Relatório de Fiscalização constante da peça 114, a equipe de auditoria consignou a existência de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P), quais sejam: não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento (achado III.1); e (ii) projeto básico/executivo deficiente (achado III.2).

Dessa forma e, em atenção ao art. 121, §9º, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017) c/c o art. 14 da Resolução TCU 280/2016, foi proposto colher a manifestação preliminar da Fiocruz e do Ministério da Saúde acerca da classificação desses achados.

Além dos citados apontamentos do tipo IG-P, foram relacionadas outras duas irregularidades classificadas pela equipe de fiscalização como graves com recomendação de continuidade (IG-C), a saber: execução de etapas da obra/aquisição de equipamentos em desconformidade com o cronograma (achado III.3); e contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária – gerenciadora (achado III.4).

Para tais achados, a proposta foi de informar a Fiocruz e o Ministério da Saúde sobre a possibilidade de também se manifestarem, no mesmo prazo, sobre estas irregularidades, uma vez que isso não foi oportunizado aos gestores, na fase interna da fiscalização.

O Supervisor da fiscalização e o Titular da Secex-RJ manifestaram-se de acordo com a proposta formulada pela equipe, conforme peças 115 e 116.

Nos termos do subitem 9.3 do Acórdão 2.757/2016-TCU-Plenário (Fiscobras 2017) e 9.5.1 do Acórdão 664/2016-TCU-Plenário (Fiscobras 2016), os presentes autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica, para manifestação acerca das conclusões e da proposta de encaminhamento.

Considerando o disposto no relatório, manifesto-me de acordo com a conclusão da equipe de fiscalização acerca da classificação das irregularidades registradas nos achados, notadamente aqueles com recomendação de paralisação (IG-P).

Manifesto também minha concordância com a essência da proposta de encaminhamento, sem prejuízo de propor pequenos ajustes, os quais passo a discorrer.

Nos termos do art. 14 da Resolução TCU 280/2016, a manifestação preliminar deve ser colhida do órgão ou entidade responsável pela realização da obra com IG-P. Assim, apenas a Fiocruz deve ser instada a se manifestar preliminarmente sobre os achados do tipo IG-P.

Quanto aos achados do tipo IG-C, entendo que a oportunidade dos órgãos se manifestarem em sede de oitiva deve ser feita apenas após o Tribunal se manifestar quanto à confirmação da classificação dos achados do tipo IG-P, uma vez que a análise destes, tanto por parte da unidade técnica quanto do Ministro-Relator, tem prazo fixado em lei e carece de tratamento prioritário.

Ante o exposto, encaminho os autos para a adoção das seguintes providências internas:

a) alteração da responsabilidade técnica do processo para esta SeinfraUrbana, nos termos do subitem 9.3 do Acórdão 2.757/2016-TCU-Plenário (Fiscobras 2017) e 9.5.2 do Acórdão 664/2016-TCU-Plenário (Fiscobras 2016), em virtude da existência de achados do tipo IG-P;

b) colher a imediata manifestação preliminar da Fiocruz, para que, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias, se pronuncie quanto à proposta das unidades técnicas de classificar como IG-P (121, § 1º, inciso IV, da Lei 13.408/2016 (LDO/2017) os indícios de irregularidades graves tratados nos itens III.1 e III.2 do relatório de auditoria, trazendo elementos

que demonstrem o que está consignado no art. 122, incisos I a XI, da mesma lei, notadamente em relação às medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados, aos custos para realização de novas licitações ou celebração de novos contratos, dentre outros que entender pertinente.”

9. Após a resposta da Fiocruz, o auditor da Secex/RJ elaborou a instrução transcrita parcialmente a seguir:

“5. A Fiocruz respondeu a manifestação preliminar oportunizada por meio do Ofício 0325/2017-TCU/SeinfraUrbana, de 26/7/2017 (peça 118), entregue no mesmo dia à Diretoria Regional de Brasília – DIREB da Fiocruz (peça 119), de forma intempestiva, via e-mail em 15/8/2017.

6. Dessa forma, com base no art. 121, § 9º da Lei 13.408/2016 (LDO 2017) c/c o § 4º do art. 14 da Resolução TCU 280/2016, a documentação foi devolvida à entidade sem a análise dos documentos enviados.

7. Acontece que o ofício expedido pela unidade técnica havia sido entregue em Brasília, e não no Rio de Janeiro, onde ficam a presidência e a auditoria interna da Fiocruz, o que teria ocasionado o atraso na manifestação preliminar sobre os achados consignados como IGP.

8. Embora conste na página da internet da Fiocruz (<https://portal.fiocruz.br/pt-br/content/apresentacao-8>) que a sua unidade em Brasília tenha a competência de representar a Fundação junto aos órgãos dos poderes Executivo e Legislativo, bem como possuir um órgão de assistência direta à presidência da Fiocruz, em vista da gravidade dos achados e da possibilidade de mudança da convicção da equipe sobre a classificação dos mesmos, a SeinfraUrbana recepcionou em 21/8/2017 a manifestação preliminar (peça 120).

9. Nesse sentido, primeiro será analisada a manifestação preliminar da entidade e, após, serão detalhadas as propostas de encaminhamento dos achados descritos no relatório de auditoria (peça 114), já considerando possíveis esclarecimentos da unidade.

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Conteúdo da Manifestação Preliminar (peça 120)

10. Por meio do Ofício 524/2017-PR, o Sr. Rodrigo Correa Oliveira, Vice-Presidente de Pesquisa e Coleções Biológicas responde em nome da Presidente, a Sra. Nísia Trindade Lima, o Ofício 0325/2017-TCU/SeinfraUrbana, que encaminhou o relatório de auditoria da fiscalização 117/2017 à Fiocruz de modo a oportunizar à entidade sua manifestação nos autos, num prazo de 15 dias improrrogáveis, acerca da proposta de classificação de IGP para dois dos quatro achados de auditoria (III.1 e III.2).

11. Em anexo ao referido ofício da Fiocruz, consta o Memo 402/DIBIO/2017, de 15/8/2017, que traz as ponderações de Bio-Manguinhos para não haver interrupção do fluxo financeiro ao empreendimento em estudo (peça 120, p.2-22), bem como os seguintes anexos:

- Memo 02/ASSPO/2011, de 4/8/2011, da Assessoria de Planejamento e Organização da Fiocruz/Bio-Manguinhos, que detalha as etapas de execução e valores que serão dispendidos na ação 13DW (peça 120, p. 23-25);

- ART de 23/6/2017 de Elaboração de projeto básico do NCPFI para a Fiotec (projeto básico/orçamento - peça 120. p 26-27);

- Ata da Trigésima sexta (36ª) Reunião do Conselho curador da Fundação para o Desenvolvimento Científico e tecnológico em saúde – FIOTEC (peça 120, p. 28-36);

- Justificativa elaborada 14/11/2013, constante do Processo 25386.000455/2011-30 (processo administrativo que efetuou a contratação da Fiotec – Contrato 23/2011) para

aumento do valor contratado com a Fiotec (de R\$ 49.395.128,57 para R\$ 61.743.910,71) e da ampliação de prazo (para 60 meses), bem como a alteração da meta 3, retirando o projeto executivo do escopo (peça 120, p. 36-39);

- Plano de Trabalho, efetuado em 14/11/2013, constante do processo 25386.000455/2011-30, que acompanhou a justificativa acima (peça 120, p. 40-46);

- 1º Termo aditivo do Contrato 023/2011, assinado em 20/1/2014 (que altera os termos do contrato, conforme a justificativa e o Plano de Trabalho, em anexo - peça 120, p. 47-51).'

12. *A seguir, serão analisadas as alegações da Fiocruz acerca dos apontamentos efetuados pela equipe de auditoria.*

Manifestação Preliminar (peça 120, p. 2-8)

13. *Primeiro, Bio-Manguinhos destaca sua relevância social, tanto no cenário nacional quanto internacional, bem como contextualiza o surgimento do Projeto Novo Centro de Processamento Final – NCPFI.*

14. *Informa que a missão de Bio-Manguinhos é condicionada pelas políticas públicas do Governo Federal, cabendo ao Ministério da Saúde determinar quais vacinas serão utilizadas nos programas nacionais de imunização (calendário, quantidades e avaliações das ações de vacinação empreendidas); quais reativos e quais biofármacos serão utilizados em tratamentos de doenças.*

15. *A unidade explica que em seu portfólio há 10 vacinas, 5 biofármacos e 15 reativos para diagnóstico. Destaca que, das 16 vacinas que compõem o Calendário Nacional de Vacinação do PNI, 8 são fornecidas por Bio-Manguinhos. Na peça 120, p.3, destaca, nominalmente, as vacinas, os biofármacos e os reativos que compõem a sua carteira.*

16. *Ressalta, também, sua atuação no cenário internacional, informando que as Agências das Nações Unidas solicitaram ao Governo Brasileiro que Bio-Manguinhos passasse a atender à demanda internacional em países em desenvolvimento.*

17. *Continua explicando que, por meio do excedente de produção, exporta para mais de 70 países, por intermédio da Organização Mundial de Saúde (OMS), Organização Pan-Americana da saúde (OPAS), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e da Global Alliance for Vaccines and Immunization (Gavi).*

18. *Informa potencial de demanda da Gavi de 6,5 bilhões de dólares para o período de 2016 a 2020 para aquisição de vacinas, uma vez que há falta da oferta no mercado internacional, o que comprovaria uma possibilidade de expansão do fornecimento de Bio-Manguinhos para atendimento das demandas de solidariedade internacional.*

19. *Avisa que, na linha de reativos, atende às demandas da Coordenação Geral de Laboratórios da Saúde Pública (CGLAB) e do Departamento de Vigilância, Prevenção e Controle das Infecções Sexualmente Transmissíveis, do HIV/AIDS e das Hepatites Virais (DIAHV), ambos da Secretaria em Vigilância e Saúde (SVS/MS), assim como da Coordenação Geral de Sangue e Hemoderivados (CGSH), pertencente à Secretaria de Atenção à Saúde (SAS/MS). Este fornecimento permite a distribuição dos reativos aos laboratórios da rede pública – incluindo o kit NAT HIV/HCV/HBV, que garante a segurança transfusional de todas as bolsas de sangue da hemorede pública brasileira.*

20. *No segmento de biofármacos, desde 2005 é um dos fornecedores do Programa de Medicamentos Excepcionais do MS, por meio de uma parceria com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE/MS). A distribuição de biofármacos permite à população acesso gratuito e garantido a produtos de elevada tecnologia, para o tratamento de doenças raras, fortalecendo os princípios de universalidade, integralidade e equidade que norteiam as ações do SUS.*

21. *Aponta, por meio de quadros demonstrativos, o cenário de produção e fornecimento de imunobiológicos, no âmbito nacional e internacional no período de 2010 e 2016 (peça 120, p.5-8)*

Análise

22. *Nesta parte, Bio-Manguinhos ressalta a importância de sua atuação, bem como traz números da sua produção. Embora as afirmações efetuadas até o momento não combatam os achados descritos, optou-se por reproduzi-las dada a importância dessa unidade da Fiocruz no cenário da saúde no âmbito nacional e internacional.*

23. *Ressalte-se que a equipe de auditoria demonstrou a relevância de Bio-Manguinhos bem como sua atuação estratégica na 'Visão Geral do Objeto' constante do relatório de auditoria (peça 114, p. 7-9).*

24. *Dessa forma, não serão efetuados maiores comentários acerca desta parte da Manifestação Preliminar, uma vez que não traz informações que alterem a convicção sobre a gravidade dos achados.*

Manifestação Preliminar (peça 120, p. 9-11)

25. *Bio-Manguinhos traz informações sobre suas atuais instalações. Destaca que a RDC ANVISA 17, de 2010, trouxe modificações e elevou o nível de exigência técnica. Dessa forma, ficou agravada a situação enfrentada no que se refere ao cumprimento das exigências regulatórias.*

26. *Pontua os itens que estariam em desconformidade com a norma: equipamentos, cruzamento de fluxo de materiais, pessoal e de produtos acabados e sistema de ar condicionado.*

27. *Explica que, embora Bio-Manguinhos tenha apresentado um plano de ação e cronograma para atendimento às diversas exigências e recomendações, há um esgotamento das possibilidades de adequação do Centro de Processamento Final existente.*

28. *Além disso, ressalta que esta situação acaba por gerar uma produção abaixo da capacidade planejada, em função de necessidade de adequações constantes nas áreas produtivas e validações de processos, ocasionando interrupções na produção.*

29. *Informa que existem em andamento na carteira de projetos estratégicos da Unidade aproximadamente 30 novos produtos a serem introduzidos. Estudos internos realizados projetam para 2018 uma demanda para o CPFII duas vezes maior que a capacidade da atual instalação.*

30. *Explica que todos os fatores comprometem a entrega de produtos no âmbito nacional e mundial, seja pelo aspecto regulatório, seja pela capacidade de produção insuficiente. A situação é agravada pela interrupção de fornecimento de vacinas de baixo valor pelas multinacionais, tornando Bio-Manguinhos fornecedor exclusivo.*

31. *Explica que nos últimos anos "diversas possibilidades e arranjos" foram feitos visando minimizar os efeitos das novas regulamentações nas áreas produtivas. Tanto assim, que foi terceirizada a produção da vacina de Meningite AC, uma vez que não houve autorização da ANVISA para a produção nas instalações de Bio-Manguinhos e ressalta que parte da produção da vacina contra a Febre Amarela está em via de terceirização.*

32. *Ressalta, porém, que o mais grave é justamente na área de Processamento Final. Estudos feitos para a adequação das áreas de envase revelam a necessidade de paralisação da planta para a execução de todas as alterações necessárias. Todavia a paralisação traria as seguintes consequências:*

- parada da produção da vacina Febre Amarela, tríplice viral (desabastecendo PNI);*
- comprometimento do fornecimento mundial da vacina de febre amarela (agravado pela interrupção de produção dessa vacina pela Sanofi);*

- desabastecimento da vacina de meningite nos países do Saara sul-africano;
- parada da produção de biofármacos;
- interrupção do tratamento de doenças crônicas pelos pacientes do SUS (ex: hepatite viral).'

33. *Frisa que tais consequências não são possíveis de serem evitadas, pois não há no mundo capacidade de produção dessas vacinas e biofármacos para atender, a curto e médio prazo, o quantitativo necessário demandado pelo SUS.*

34. *Dessa forma, conclui que, dados os impactos catastróficos de uma possível interrupção e esgotadas todas as possibilidades de Bio-Manguinhos, aliado à necessidade de uma planta de produção flexível (para inclusão de novos produtos na carteira), foi proposta a construção de nova planta de processamento final visando atender as exigências regulatórias e da capacidade de produção nos próximos 30 anos.*

35. *Conclui informando que foi pactuado com a ANVISA a conclusão das obras em seis anos. O Novo Centro de Processamento Final de Bio-Manguinhos será um complexo produtivo de vacina de vírus atenuado, vírus inativado, subunidades de bactérias e proteínas oriundas de organismos geneticamente modificados.*

Análise

36. *Nesta parte, Bio-Manguinhos ressalta a essencialidade da nova planta para a continuidade de suas operações.*

37. *Ressalte-se que a equipe de auditoria demonstrou a importância da obra na 'Necessidade da construção do NCPFI' constante do relatório de auditoria (peça 114, p. 10-16), bem como trouxe aos autos as inspeções realizadas pela ANVISA e o compromisso firmado de Bio-Manguinhos com esta agência reguladora (Evidência 72, p. 7-100).*

38. *Dessa forma, não serão efetuados maiores comentários acerca desta parte da Manifestação Preliminar, uma vez que não traz informações que alterem a convicção sobre a gravidade dos achados.*

Manifestação Preliminar (peça 120, p. 11- 13) – Achado III.1 - Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

39. *Bio-Manguinhos informa que foi contratada empresa para a elaboração do Projeto Conceitual. Frisa que o projeto representava tanto a viabilidade técnica do empreendimento em si, mas também técnica e operacional do próprio Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos, tanto no tocante ao aspecto regulatório quanto à ampliação da sua capacidade de produção.*

40. *Destaca que o Instituto procedeu à avaliação de terrenos para fim de construção do NCPFI, identificando o de Santa Cruz. Explica que o Projeto Conceitual foi revisto, com vistas à adequação às características e dimensões do citado terreno. Informa que a mencionada revisão foi realizada como preliminar ao desenvolvimento do Projeto Básico, o que veio a ocorrer a partir de 2011.*

41. *Continua explicando que com vistas à inclusão no PPA 2012-2015, em maio de 2011, Bio-Manguinhos apresentou a estimativa do valor referente à construção, que importava no montante de 1 bilhão de reais, mas que foi objeto de "corte" interno, conforme se depreende no Memo 02/ASSPO/11 (peça 120, p. 23-25).*

42. *Informa que em 2011 efetuou a contratação da Fiotec para a prestação de serviço de apoio, compreendendo a gestão administrativa e financeira com foco em desenvolvimento institucional.*

43. Destaca, ainda, que a Fiocruz contratou a elaboração de Projeto Executivo com a empresa responsável pela elaboração do Projeto Conceitual/Básico, tendo em vista a sua reconhecida expertise e domínio sobre todo o conceito do empreendimento. Foi realizada, também, licitação para a contratação dos serviços de terraplanagem concernente ao aterro de conquista.

44. Aduz que, em vista da crise econômica, contratou em 2014 consultoria jurídica especializada para a análise da viabilidade de adoção do modelo de contratação Built to Suit – BTS visando a (i) redução do desembolso de recursos de investimento do Governo Federal e (ii) consecução do empreendimento. Importante destacar que o parecer jurídico concluiu pela viabilidade de utilização do referido modelo.

45. Aponta que em 2015 a Fundação Getúlio Vargas – FGV foi contratada para desenvolver um “ Estudo de viabilidade econômico-financeira e institucional para a implantação do Novo centro de Procossamento Final do instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – NCPFI”, para o horizonte de 2015 a 2030.

46. Registra que, com o foco na eficiência, Bio-Manguinhos procedeu às contratações de equipamentos e serviços a fim de assegurar o incremento das etapas previstas no cronograma de implantação do NCPFI, cujos recursos estavam assegurados no Plano Plurianual. Dessa forma, entende que as contratações em nada se contrapõem à modelagem via BTS.

47. Concluiu que um maior investimento por parte de Bio-Manguinhos reduzirá o investimento a ser realizado pelo parceiro privado, minimizando a contrapartida do Instituto, além de imprimir celeridade à construção do NCPFI.

48. Salienta, por fim, que Bio-Manguinhos dispõe de consultorias econômicas e jurídicas especializadas para todo o processo de implantação do NCPFI.

Análise

49. Nesta parte da manifestação preliminar, o Instituto efetua um breve histórico sobre as etapas de contratação do NCPFI, bem como destaca a viabilidade técnica e operacional do empreendimento (dada pelo projeto conceitual), bem como a viabilidade jurídica do mesmo para a modelagem BTS (dada pela consultoria jurídica). Pontue-se, contudo, que não trouxe aos autos documentos que corroboram o afirmado.

50. Cumpre destacar, no entanto, que o cerne do achado se refere à viabilidade econômica financeira do empreendimento, uma vez que até 2019 não há recursos suficientes do Tesouro previstos para cobrir o empreendimento. Não há, sequer, o cálculo de quanto custará efetivamente o empreendimento, o estudo de viabilidade que contemple o novo cenário macroeconômico, bem como a modelagem de uma possível parceria privada.

51. Saliente-se que, mesmo assim, já foram contratados e executados serviços importantes, tal como a de parcela dos equipamentos, que estão armazenados em um armazém privado, incorrendo em custos não previstos. Destaca-se, ainda, que parte destes equipamentos inclusive já perderam a garantia.

52. Ressalte-se que foi questionado à Bio-Manguinhos e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, por meio do Ofício de Requisição 4-117/2017 (peça 78, p.10) e do Ofício 1689-TCU/SECEX-RJ (peça 104) e do e-mail enviado ao MP (peça 103), ainda na fase de execução da auditoria, se o Instituto havia realizado estudo de viabilidade econômico financeira para o empreendimento, quando da decisão de se investir, sendo todas as respostas negativas (peças 84, 103,104).

53. No mais, o único documento inédito é o Memo 02/ASSPO/11, de 4/8/2011 (peça 120, p. 23-25), que informava que o valor estimado para o projeto era de R\$ 1 bilhão e teria sido ajustado pela DIPLAN para R\$ 800 milhões. Tendo sido este valor exposto no PPA 2012-2015.

54. *As etapas das contratações também já são de conhecimento da equipe, tanto que foram pontuadas no relatório de auditoria. Os principais questionamentos quanto a estas contratações estão expostas nos achados, conforme resumo a seguir: a contratação da Fundação de Apoio da Fiocruz (Achado III.4), a aquisição de equipamento em desconformidade do cronograma (Achado III.3), a ausência de um orçamento aderente à legislação (Achado III.2) e a opção pela continuidade das contratações sem ter orçamento e autorização legislativa nos termos expostos no Achado III.1.*
55. *Dessa forma, não há elementos que alterem a convicção sobre a classificação dos achados.*
- Manifestação Preliminar (peça 120, p. 13-14) – Achado III.1 - Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento*
- Sobre a Indefinição do modelo de financiamento do restante da obra*
56. *Bio-Manguinhos defende que justamente visando atender à legislação é que solicitou a revisão do valor do custo da obra à contratada, a qual se encontra em andamento.*
57. *Quanto ao modelo de financiamento, afirma que a sua definição já se encontra em andamento, através de estudo realizado pela FGV, o qual compreende o desenvolvimento das seguintes etapas: (i) prospecção de potenciais investidores; (ii) detalhamento da modelagem econômico-financeira e modelo de financiamento e, (iii) suporte à realização do processo licitatório.*
58. *Salienta que a ausência de definição precisa do orçamento não inviabiliza o estudo em desenvolvimento pela FGV porque, ainda que em caráter preliminar, já se tem delimitada uma ordem de grandeza do empreendimento. Afirma também que foram desencadeadas todas as ações que, de forma simultânea, poderiam coexistir. Isso evidenciaria o compromisso e comprometimento do Instituto com a consecução do NCPFI, face à sua absoluta relevância para a sociedade e o interesse público.*
59. *Considera também que, por ocasião da proposição da implantação do NCPFI, Bio-Manguinhos/Fiocruz já dispunha de um estudo de "Análise Financeira de Bio-Manguinhos e Avaliação de Projetos" para o horizonte de 2010 a 2019 que, embora não tratasse especificamente do NCPFI, parametrizava a prospecção de custos, despesas e receitas da Instituição, amparando, desta feita, o suporte para a incorporação de novos projetos ou detalhamento de projetos já existentes.*
60. *Em vista da crise política e econômica pela qual o país atravessava – e ainda atravessa – informa que houve a necessidade de mudança de estratégia, razão pela qual foi contratado, em 2015, um novo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com o objetivo de desenvolver um "estudo de viabilidade econômico-financeira e institucional para implantação do Projeto do Novo Centro de Processamento Final do Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos - NCPFI", no horizonte de 2015 a 2030.*
61. *Entende que a equipe do TCU se posicionou no sentido de que o estudo apresentado contemplava uma visão integrada do resultado de Bio-Manguinhos/Fiocruz, não refletindo uma visão isolada e específica do NCPFI.*
62. *A esse respeito, pontua que, em função da natureza e lógica de operação do Instituto, não é possível abordar o NCPFI no âmbito de um estudo de viabilidade econômico-financeira "green field", uma vez que os processos de produção de vacinas e biofármacos, ocorrerão em ambos os campi – Manguinhos (onde ocorre a produção do bulk) e Santa Cruz (onde ocorre o processamento final dos produtos).*
63. *Defende que a capacidade de produção e fornecimento dos produtos e, conseqüentemente, de geração de receitas por parte do Instituto depende do funcionamento integrado de todas as plantas industriais, devendo ser considerados, portanto, os investimentos, custos e despesas globais e não apenas os do NCPFI de maneira apartada.*

64. Ainda sobre esta questão, ressalta que as atividades de produção de Imunobiológicos (vacinas, biofármacos) não se resumem somente à compra de matéria prima (bulk) e envase, situação essa que justificaria análise de forma isolada das atividades do NCPFI. Mesmo considerando que algumas atividades passarão a ser executadas em Santa Cruz, tais como: controle de qualidade, garantia de qualidade, armazenamento de produto intermediário e final, distribuição, gestão, a estratégia que vem sendo pensada e perseguida, leva em consideração o controle único das atividades dos Campis, visando minimizar custos e maximizar resultados, principalmente com alta produtividade, uma vez que a produção de Imunobiológicos é basicamente uma atividade impactada pelos custos fixos.

Análise

65. Registra-se que a equipe não questionou a ação de Bio-Manguinhos de não aceitar o orçamento do projeto executivo não aderente a legislação. O que foi questionado foi o aceite do orçamento do projeto básico que contém as impropriedades descritas no Achado III.2, bem como não ter, ainda hoje, um orçamento estimativo do projeto executivo detalhado. Note que o não aceite do orçamento se deu em um documento datado de 25/8/2016 (peça 72, p. 113- 125) e ainda hoje não há perspectiva desse orçamento revisado.

66. Foi questionado também a opção pela continuidade do investimento, uma vez que ainda não se sabe se há recursos suficientes (privados ou públicos). Note que a ponderação efetuada por Bio-manguinhos no parágrafo 57 corrobora com o entendimento da equipe. Não há sequer a confirmação se há investidores interessados em realizar este aporte de recursos no NCPFI.

67. A posição do Instituto é de que neste momento não precisaria de um orçamento detalhado pois o estudo em desenvolvimento pela FGV tem caráter preliminar.

68. Ressalte-se, contudo, que importantes decisões foram efetuadas até o momento, quais sejam: a) gasto, em 12/6/2015, de aproximadamente R\$ 11,5 milhões para adquirir o terreno que estava sendo cedido o uso de forma não onerosa, na perspectiva de contratação via BTS; b) adquirido, a partir de 9/1/2014, equipamentos a serem utilizados na fábrica no montante aproximado de R\$ 224,5 milhões; c) realizado, desde 12/2012, serviços de terraplanagem do terreno, no montante de R\$ 123,6 milhões; d) iniciado em 26/5/2015 os serviços de estaqueamento no valor de R\$ 80 milhões (Evidências 27 e 74).

69. Todas essas ações deveriam ter sido embasadas em estudos com um grau de certeza bem maior do que apenas o de “caráter preliminar” e não específico.

70. Ressalte-se que as decisões de prosseguir com o investimento efetuando importantes contratações já tinham por base um valor estimado de R\$ 3,2 bilhões (somente para as obras), dado pelo orçamento do projeto básico, conhecido em novembro de 2013 (Peça 90).

71. Lembra-se que não obstante a estimativa de investimento (R\$ 3,2 bilhões) num montante bem superior ao previsto no PPA (R\$ 800 milhões), foram realizadas e executadas contratações de grande vulto sem qualquer comprovação de que há fontes de financiamento para concluir o empreendimento como um todo, o que impõe um alto risco de haver alto dispêndio de recursos sem produzir funcionalidade alguma. Essa conclusão pode ser extraída da própria afirmação da Fiocruz de que o modelo de financiamento ainda está sendo definido, o qual é essencial e deveria ser anterior a qualquer etapa das obras civis e aquisição de equipamentos

72. Logo, ainda que o Estudo da FGV abordasse de forma isolada o NCPFI, demonstrando inequivocamente a viabilidade econômica financeira, mapeando os potenciais investidores, detalhando a modelagem do investimento do empreendimento (valores públicos e privados), contendo os diretos e obrigações dos parceiros envolvidos, o mesmo foi contratado e ficou pronto em setembro

de 2015 (peça 80). Dessa forma, o estudo, ainda que fosse completo, não serviria de justificativa para ser utilizado nas contratações acima.

73. Por fim, Bio-Manguinhos não trouxe argumentos novos no sentido de que não seria necessário efetuar um estudo isolado do empreendimento, uma vez que o texto trazido nesta etapa é o mesmo quando da resposta do ofício de requisição 4-117/2017 (peça 84, p.1).

74. Dessa forma, não há elementos que alterem a convicção sobre a classificação dos achados.

Manifestação Preliminar (peça 120, p. 14) – Achado III.1 - Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

Contratação do Projeto NCPFI pela Fiocruz, embora tivesse no escopo do contrato com a Fiotec

75. Bio-Manguinhos/Fiocruz informa que celebrou contrato com a Fiotec para a prestação de serviços de apoio, compreendendo também a gestão administrativa e financeira, com foco no desenvolvimento institucional. Dentre as metas pactuadas, figurava a meta 3, referente à elaboração dos Projetos de Engenharia Básico e Executivo do NCPFI.

76. Explica que tal contrato foi objeto de alteração formalizada através de Termo Aditivo, por meio do qual houve a modificação do Plano de Trabalho, contemplando a revisão da meta 3 e a exclusão da elaboração do Projeto Executivo do escopo contratual. A justificativa, o Plano de Trabalho e o Termo Aditivo encontram-se autuados no processo 25386.000455/2011-30. Para comprovar, anexa os documentos constantes a peça 120, p. 36-51.

77. Defende que a contratação do Projeto Executivo do NCPFI realizada por Bio-Manguinhos/Fiocruz não caracterizou duplicidade ou inexecução por parte da Fiotec, inexistindo, portanto, a prática de ato irregular.

Análise

78. Conforme peça 38, que contém a reprodução do processo de contratação da Fiotec – Segunda fase, o Contrato 23/2011 foi assinado em 20/6/2011 (peça 38, p 91), no valor de R\$ 49.395.128,57, contendo como meta 3 a elaboração do projeto básico e do executivo, sendo esta meta prevista para ser concluída em dezembro de 2013, conforme plano de trabalho (peça 38, p. 91).

79. Ao longo do processo administrativo em questão (peças 38 e 53 a 67), os pagamentos foram efetuados com base em notas fiscais e planilhas (sem a presença de relatório acerca do atingimento das metas ou a apresentação dos trabalhos que teriam sido realizados mediante a subcontratação de pessoas jurídicas).

80. Realmente, em 20/1/2014 (peça 57, p. 26), há a celebração do termo aditivo excluindo a contratação do projeto executivo, porém, sem a exclusão do valor correspondente. Na verdade, há uma adição ao valor contratado em R\$ 12.348.782,14, bem como prorrogação de prazo para execução (até 20/6/2016).

81. Dessa forma, entende-se que, como o serviço foi excluído apenas depois que o prazo de atingimento da meta foi encerrado, sem que houvesse redução do valor proporcional, há uma irregularidade associada. Até porque o projeto executivo foi contratado diretamente pela Fiocruz com a projetista em 31/12/2012 (peça 41, p.313).

82. Dessa forma, os argumentos apresentados não alteram a classificação dos achados.

Manifestação Preliminar (peça 120, p. 14) – Achado III.1 - Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

No PPA 2012-2015, o NCPFI foi estimado em 800 milhões, e após o Projeto Básico o valor estimado foi quadruplicado

83. *O instituto explica que o valor constante no PPA 2012-2015 teve como base o Projeto Conceitual.*

84. *Informa que o orçamento do projeto conceitual gravitava em torno de R\$ 1 bilhão, tendo ocorrido, no entanto, uma redução na área de planejamento da Fiocruz para R\$ 800 milhões, conforme peça 120, p. 23-25.*

85. *Ressalta que o orçamento de um Projeto Conceitual, pela sua própria natureza, possui relativo grau de imprecisão em relação ao Projeto Básico, admitindo-se, desta feita, variabilidade entre os orçamentos levantados em cada uma dessas fases.*

86. *Ademais, pondera que o Projeto do NCPFI, como um todo, contempla uma significativa parcela de itens importados ou de materiais suscetíveis à variação cambial. Não bastasse isso, considerando a época da primeira estimativa do custo da obra, a taxa cambial do dólar era de, aproximadamente, R\$ 1,61 (maio/2011), cenário este totalmente diferente do observado nos anos subsequentes, tanto assim que, na atualidade, a taxa corresponde a aproximadamente R\$ 3,20 (julho/17).*

87. *A Fiocruz contesta, dessa forma, a avaliação de que o orçamento foi quadruplicado, alegando ainda não terem sido consideradas pela equipe de auditoria as diversas circunstâncias que permearam a variação do valor.*

Análise

88. *O fato apresentado ainda não foi esclarecido, qual seja, o da Fiocruz possuir autorização legislativa para executar um empreendimento de R\$ 800 milhões e, mesmo após saber que seriam necessários pelo menos quatro vezes o valor autorizado, continuar efetuando contratações importantes que não terão utilidade caso não se capte os recursos faltantes.*

89. *A origem da discrepância entre o valor inicialmente estimado e o valor constante do orçamento do projeto básico (uma vez que, ainda hoje, não se possui um valor fechado para o empreendimento) está associada a dois aspectos principais, conforme a explicação do Instituto, o valor estimado foi extraído do projeto conceitual e houve no período importante variação cambial.*

90. *Ressalta-se que o dólar (segundo o orçamento do projeto básico) impacta aproximadamente 35% do orçamento total (R\$ 1,1 bilhão de equipamentos em R\$ 3,2 bilhões relativos ao custo total – peça 92, p.461). Assumindo que a proporcionalidade foi mantida ao longo das revisões de projeto, tem-se que a previsão inicial impactada pela variação cambial era de R\$ 275 milhões (ou USD 170 milhões).*

91. *Considerando então a variação cambial trazida pelo Instituto, teríamos que os 170 milhões de dólares seriam relativos atualmente a R\$ 546 milhões (cotação de 1 USD = R\$ 3,20). Ou seja, o impacto financeiro da citada variação seria de apenas R\$ 270 milhões, razão pela qual não tem o condão de justificar o expressivo aumento do valor estimado para o empreendimento.*

92. *No mesmo sentido, o fato de o projeto ser conceitual não explica ou legitima o aumento verificado no orçamento. A título informativo, a Orientação Técnica do Instituto de Auditoria de Obras Públicas (OT - IBR) n. 4/2012 estabelece que, para estimativa de custo do empreendimento, na fase de estudos preliminares, a margem de erro admissível é de 30%. Ou seja, nada explica a variação de quase 300% sofrida no orçamento estimativo do empreendimento sob análise.*

93. *Frisa-se, também, que as alegações trazidas corroboram que havia (e ainda há) uma imaturidade no que concerne ao dimensionamento do empreendimento. Dessa forma, fica claro que há a necessidade de um orçamento detalhado para que não haja surpresas no que se refere à necessidade de aporte financeiro futuro.*

94. *Dessa forma, os argumentos apresentados não alteram a classificação dos achados.*

Manifestação Preliminar (peça 120, p. 15) – Achado III.1 - Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

Continuidade do empreendimento, mediante a contratação de etapas importantes da obra, tais como: aquisição de equipamentos, estaqueamento e terraplanagem, quando já se sabia, em 2013, que o valor estimado não seria suficiente para a consecução do NCPFI.

95. *Informa que o NCPFI representava, e ainda representa, o instrumento para a viabilidade técnica e econômica do Instituto, num horizonte de longo prazo, dessa forma, a continuidade do empreendimento teve como motivação maior sua importância para a saúde pública.*

96. *Explica que as despesas executadas estavam contempladas no plano plurianual, inexistindo, portanto, a celebração de contratos para os quais não havia cobertura orçamentária/financeira.*

97. *Salienta que as realizações de tais etapas tiveram como finalidade o incremento das fases previstas no cronograma macro do NCPFI, o qual estava atrelado ao atendimento às condicionantes determinadas pela ANVISA.*

98. *Destaca alguns pontos, quais sejam:*

- a) *os valores constantes no Projeto Básico ainda seriam depurados no Projeto Executivo;*
- b) *já haviam sido realizados investimentos com recursos públicos, tais como: terraplanagem (Aterro de Conquista) e gerenciamento, não podendo a administração quedar-se inerte, sob pena de comprometer a consecução do empreendimento, com inevitáveis prejuízos à Fiocruz, Ministério da Saúde, erário e à sociedade como um todo;*
- c) *a todo momento a administração agiu de forma proativa, buscando os meios para viabilizar o NCPFI, minimizando o dispêndio de investimento público, sobretudo com relação à identificação da viabilidade de adoção da modelagem de contratação built to suit.*

Análise

99. *A importância do Instituto bem como da obra para a consecução de sua missão não foi questionada. O que não se pode é, por conta da importância da obra, deixar de garantir o controle adequado para o gasto público ou ainda, contar com recursos que não possui, executando etapas que não possuem utilidade de forma isolada.*

100. *Pelo contrário, a relevância e a dimensão do empreendimento impõe ao gestor um maior cuidado na definição e implementação da estratégia que deveria viabilizar sua consecução, o que não condiz com a maneira pela qual o empreendimento está sendo atualmente gerido. Dessa forma, há um elevado risco de a sociedade perder duas vezes. Por não ter os imunobiológicos ofertados e por ter desperdiçado vultosos recursos em uma obra inacabada.*

101. *Destaca-se que a modelagem via built to suit não obtém os recursos privados de forma graciosa, logo, se de um lado diminui o dispêndio público de investimento, aumenta, por anos, o dispêndio de custeio. Esse cenário reforça ainda mais a importância de um adequado estudo de viabilidade econômico-financeira.*

102. *Dessa forma, os argumentos apresentados não alteram a classificação dos achados.*

Manifestação Preliminar (peça 120, p. 15) – Achado III.1 - Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

Ausência de informes e acompanhamento do empreendimento pelo Conselho Deliberativo da Fiocruz, relativamente ao valor, contratação de etapas e/ou status das obras.

103. *Consigna que, desde a origem do projeto NCPFI, a coordenação do projeto encaminhou relatórios mensais de acompanhamento à Vice-Presidência de Gestão da Fiocruz. Além disso, o projeto NCPFI integrou os relatórios de gestão da Fiocruz nos anos de 2011, 2012, 2013, 2014, sendo, pois, do conhecimento de todos, inclusive dos membros dos Conselhos Deliberativos de Bio-Manguinhos e da Fiocruz. E ainda, que na própria prestação de contas do então Presidente da Fiocruz figura o NCPFI e as fases do empreendimento já implementadas.*

Análise

104. *O que foi afirmado no relatório de auditoria é que não houve deliberação por parte do conselho deliberativo da Fiocruz durante as reuniões no que se refere ao valor da obra e nem das etapas de contratação, conforme atas apresentadas ao TCU (peças 99 e 100).*

105. *O que se depreende com a informação de Bio-Manguinhos é que, apesar da ciência de que seriam necessários mais recursos do que os aprovados nos PPAs (2012 – 2015 e 2016-2019), seus membros ficaram inertes e nem sequer trouxeram o assunto ao conselho, mesmo sabendo que a falta de recursos traz um enorme risco da não conclusão do empreendimento, o que pode inviabilizar a atividade de Bio-Manguinhos.*

106. *No que se refere às atas do conselho deliberativo de Bio-Manguinhos não ficou claro o porquê, quando das reuniões em 21/3/2014 e 9/10/2014, de o conselho não ter sido informado que o valor da obra (projeto básico) ultrapassaria os R\$ 3,2 bilhões (peça 81, p.15 e 22 e peça 92 p. 461).*

107. *Dessa forma, os argumentos apresentados não alteram a classificação dos achados.*

Manifestação Preliminar (peça 120, p. 15) – Achado III.1 - Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

Inexistência de comprovação da vantagem do investimento no NCPFI frente a outras alternativas, como, por exemplo: terceirização do processamento final, recuperação da planta de Bio-Manguinhos ou execução de uma planta menor.

108. *Explica a Fiocruz em sua resposta que, embora Bio-Manguinhos tenha ultimado diversas providências visando o atendimento dos requisitos regulatórios e o aumento da produtividade, seja em termos de aumento da capacidade instalada, instalações complementares, terceirização de atividades, melhoria no processo produtivo e atualização dos equipamentos de processo, verificou-se um esgotamento de medidas possíveis para a continuidade das operações industriais de processamento final em Bio-Manguinhos. Dessa forma argumenta que o NCPFI é indispensável e viável tanto do ponto de vista técnico quanto econômico.*

109. *Ressalta que: (i) não existe planta no Brasil que, do ponto de vista tecnológico, regulatório e de capacidade produtiva, possa absorver as atividades de processamento final de Bio-Manguinhos/Fiocruz; e (ii) a recuperação da planta de Bio-Manguinhos se afigurou inviável, conforme exaustivamente exposto e não se trata de ter uma planta menor, mas sim de se ter uma planta adequada.*

110. *De acordo com o Instituto, tal adequação não se assenta apenas quanto à observância às normas regulatórias, mas também à capacidade de produção, não se podendo investir num empreendimento com uma visão de curto prazo, sob pena de, num futuro próximo, demandar reformas e ampliações, o que se afiguraria antieconômico e lesivo ao erário.*

Análise

111. *A vantagem do investimento só pode ser demonstrada se houver recursos (públicos ou privados) disponíveis. Não há, pelo que foi analisado até o momento, a garantia de que esses recursos existam.*

112. Logo, mesmo se for necessária uma planta com este porte para viabilizar as atividades do Instituto no horizonte de 30 anos, mas se não houver recursos disponíveis para serem investidos, não há que se falar em vantagem econômica/financeira.

113. Dessa forma, a essencialidade da planta não combate o descrito no achado (falta de garantia que existam recursos disponíveis), ou seja, não combate a possível inviabilidade da planta quer seja pela ausência de recursos de investimento, quer seja pela ausência de demonstração de capacidade financeira para quitar eventual compromisso financeiro mensal (custeio), uma vez que, até o momento, não se sabe sequer o valor da obra (e nem do empreendimento como um todo).

114. Dessa forma, os argumentos apresentados não alteram a classificação dos achados.

Manifestação Preliminar (peça 120, p. 16) – Achado III.1 - Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

Forte vinculação e dependência do sucesso e arrecadação futura do NCPFI à continuidade das Parcerias de Desenvolvimento Produtivo - PDP.

115. A Fiocruz em sua manifestação efetua correção no entendimento da equipe no que se refere a esta parte do achado. Explica que o sucesso do NCPFI não depende da continuidade das PDPs, e que a plenitude do desenvolvimento das atividades finalísticas de Bio-Manguinhos e o seu êxito é que dependem do NCPFI.

116. As PDPs constituem uma das vertentes abrangidas no Planejamento estratégico de Bio-Manguinhos/Fiocruz. Agregada a elas, explica que estão compreendidos o aumento da fabricação dos produtos já contemplados no portfólio de Bio-Manguinhos/Fiocruz, não só para atendimento ao Ministério da Saúde (MS), como também para suprir uma enorme demanda internacional por vacinas, que não é atualmente realizada, face à ausência de capacidade produtiva para gerar excedente de produção. Além disso, registra que existem contratos de transferência de tecnologia atualmente em execução e que não guardam nenhuma relação com as PDPs.

117. Informa ainda o incremento na produção de vacina contra febre amarela para atender o surto na África. Nesse caso, o Ministério da Saúde, a pedido da OMS, solicitou a Bio-Manguinhos a intensificação da produção da citada vacina. Como as vacinas contra febre amarela e Tríplice Viral utilizam a mesma infraestrutura de produção, cuja capacidade instalada opera sempre sem margem de ociosidade, Bio-Manguinhos/Fiocruz relatou ao MS sobre a inviabilidade de manter a fabricação de Tríplice Viral. Em virtude disso, o Ministério da Saúde autorizou a interrupção da produção da Tríplice Viral, suprimindo a demanda nacional por meio da importação da aludida vacina.

118. Afirma que, caso Bio-Manguinhos/Fiocruz já dispusesse do NCPFI, não haveria necessidade alguma de importar a vacina Tríplice Viral, destacando que, no citado caso, as vacinas já fazem parte do portfólio de Bio-Manguinhos/Fiocruz há muito tempo.

119. Conclui que a ilação da equipe do TCU não se afigura apropriada.

Análise

120. A análise da equipe se baseou no “Estudo de viabilidade econômico-financeira e institucional para implantação do projeto do Novo Centro de Processamento Final do Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – NCPFI” (peça 80) o qual relata os produtos que comporiam a carteira de Bio-Manguinhos (peça 80, p.8) e que gerariam receita, demonstrando a importância dos novos produtos para essa geração (peça 80, p.22).

121. Tal informação foi analisada em conjunto com a resposta do Ofício 2-117/2017 (peça 105), a qual destaca, no item 3, que todos os biofármacos listados, à exceção de um, são resultados de PDPs. Pelo cenário destacado no referido estudo (peça 80, p.23), os biofármacos ganham importância no que se refere à perspectiva de geração de receita. Logo, com base no estudo

apresentado, não há como desvincular o sucesso do empreendimento à continuidade da política de PDPs.

122. *Tem se que a política de PDPs, conforme relatado no Relatório de Gestão 2016 da Fiocruz (peça 75), possui uma indefinição no que se refere a sua continuidade.*

'...e, as mudanças dos objetivos do MS e cenário econômico, contribuíram ainda mais para a indefinição de qual direcionamento as PDPs deveriam tomar. Finalizamos o ano de 2016 num processo de apuração do interesse de quais PDPs permanecem ou serão substituídas no portfólio. Esta indefinição inclusive está alinhada aos recursos orçamentários e financeiros para a viabilização da continuidade do processo de transferência de tecnologia.'

123. *Não há nos estudos apresentados o cenário descrito na defesa, qual seja, a utilização da planta para a fabricação somente de produtos que já pertençam à carteira de Bio-Manguinhos ou ainda outros cenários imaginados. A mera percepção do Instituto, por mais especializada que esta seja, sem a apresentação de estudos consistentes que fundamentem sua estratégia, não se mostra suficiente para justificar o investimento de vultosos recursos em uma planta diante de tantas incertezas.*

124. *Dessa forma, não há elementos que alterem a convicção sobre a classificação dos achados.*

Manifestação Preliminar (peça 120, p. 16) – Achado III.1 - Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

Possibilidade de comprometimento da atividade finalística (fornecimento de imunobiológicos para o MS), em virtude do aumento da dependência das receitas decorrentes de exportação para fazer face ao eventual compromisso com parceiro privado.

125. *Assevera a Fiocruz que as premissas do Projeto NCFI se assentaram na adequação do ponto de vista regulatório e na ampliação da capacidade produtiva para atender à crescente demanda do MS e para exportação do seu excedente de produção, dada as demandas da Organização Mundial de Saúde expostas anteriormente. Portanto, entende como excedente aquilo que extrapola o atendimento à demanda nacional, notadamente porque a missão institucional de Bio-Manguinhos garante que sua produção será dirigida prioritariamente às demandas do Ministério da Saúde.*

126. *Afirma possuir convicção quanto à inexistência do risco apontado, o que, inclusive, se encontra devidamente lastreado no estudo elaborado pela Fundação Getúlio Vargas.*

Análise

127. *A equipe asseverou com base na apresentação efetuada durante a execução da auditoria o seguinte (peça 37, p.31):*

'Ressalte-se que, ao se comprometer com pagamentos expressivos mensais num modelo de parceria privada de construção do NCPFI, a atividade finalística de atendimento ao Ministério da Saúde deve estar protegida do comprometimento com geração de receitas com exportações.

Com inexistência do adequado EVTE, inexistem, ainda, indicativos de que o aumento da dependência de exportações por Bio-Manguinhos não comprometeria sua atribuição de atendimento ao PNI.'

128. *Dessa forma, o que se busca são informações que demonstrem que a continuidade da obra é viável economicamente, que não impactam as demandas internas do Ministério da Saúde em detrimento à geração de receita para pagamento de compromissos mensais (se a modelagem for BTS, por exemplo).*

129. *Como não foi apresentado um novo estudo de viabilidade, não há elementos que alterem a convicção sobre a classificação dos achados.*

Manifestação Preliminar (peça 120, p. 17) – Achado III.1 - Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

Continuidade da reversão de recursos em benefício da Flotec, em que pese a determinação constante no subitem 1.8.3 do Acórdão 917/2017-TCU- 1ª Câmara.

130. *Sinaliza a Fiocruz que, para efeito de cumprimento do supracitado Acórdão, Bio-Manguinhos/Fiocruz efetuou o recolhimento da receita à conta única do Tesouro Nacional, conforme informações e esclarecimentos correspondentes enviados anteriormente ao TCU, razão pela qual entende que há um equívoco na assertiva da equipe responsável pela auditoria de conformidade.*

Análise

131. *Em 22/06/2017, após a conclusão da execução da auditoria, foi anexado aos autos do processo TC 026.272/2015-6, manifestação da Fiocruz acerca do atendimento do Acórdão 917/2017-TCU-1ª Câmara, no qual afirma o cumprimento, por parte de Bio-Manguinhos, no que se refere ao recolhimento à conta do tesouro nacional das receitas próprias geradas pelo Instituto (peça 17, p.2 do TC 026.272/2015-6). Porém não foram anexados àqueles autos, nem a estes, documentos que comprovem o afirmado.*

Manifestação Preliminar (peça 120, p. 17-18) – Achado III.1 - Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

Evidência de que Bio-Manguinhos não tem conseguido atender à demanda brasileira de imunobiológicos, conforme resultados do indicador de desempenho extraído do Relatório de Gestão da Fiocruz.

132. *Elucida que o histórico dos resultados do indicador de desempenho está associado ao formato de sua apuração, a saber: quantidade de doses fornecidas no período anual para o mercado nacional, em relação ao primeiro planejamento estabelecido junto ao Ministério da Saúde. Isto possui duas consequências que precisam ser levadas em consideração na interpretação dos resultados do indicador:*

‘ não incorpora renegociações de prazos para o atendimento da referida demanda, uma vez que a referência correta de apuração é sempre a primeira negociação acordada. Logo, o corte de apuração anual não significa que o Instituto não continuou suprindo o programa no período subsequente ao fechamento do indicador. O Instituto continua fornecendo no ano seguinte as pendências não entregues no ano anterior, em virtude das renegociações, até que sejam quitadas. Ou seja, ainda que fora do prazo inicialmente estabelecido da primeira programação de entrega (que é o considerado para fins de apuração do indicador - de janeiro a dezembro do ano), Bio-Manguinhos/Fiocruz fornece todo o quantitativo assumido com o Programa.

- os resultados apresentados refletem tanto causas internas quanto externas a Bio-Manguinhos. As causas do não atendimento guardam forte relação com a frequente necessidade de recuperação e manutenção da infraestrutura de produção, bem como com fatores externos que exigem, constantemente, o redirecionamento de esforços e decisões de priorização (compartilhadas com o Ministério) da produção e da entrega, cuja renegociação visa ao atendimento de situações de emergência e outras demandas não esperadas no momento da pactuação junto ao PNI e que, por vezes, não estão associadas diretamente ao mercado nacional (Exemplo: solicitação do próprio Ministério da Saúde para atendimento a uma demanda da OMS, relacionada ao surto de febre amarela na África, consoante exemplo mencionado acima).’

133. *Explica que este cenário ocorre, sobretudo, pela operação das unidades fabris no limite da capacidade instalada há anos, sem margem ociosa capaz de gerar a flexibilidade necessária para absorver novas demandas oriundas dessas emergências e necessidades inesperadas da saúde pública nacional (como ocorreu nos últimos anos com a febre amarela, a Zika e a Chikungunya) e das demandas prementes de saúde internacionais (surtos em Angola e outros países africanos).*

134. *Desta maneira, a implantação do NCPFI visa propiciar as condições de infraestrutura (instalações e equipamentos) e possibilitar a efetiva gestão da capacidade instalada na absorção das demandas. Assim, o Instituto poderá melhorar seu desempenho no atendimento das demandas dentro dos prazos inicialmente definidos. É relevante salientar, ainda, que o resultado do indicador de 2016 foi retificado junto à Cogepan/Fiocruz em 1/6/2017, após revisão dos dados apurados, tendo sido identificada melhoria no resultado inicialmente divulgado e considerado pelo relatório em questão. Essa correção modificou o resultado global de 59,8% para 63,7%.*

135. *Ressalta que o Instituto gostaria de ter sido indagado sobre os indicadores, sendo que a equipe os aceitou como fato consumado e esgotado. A resposta é clara: porque a capacidade de produção de Bio-Manguinhos/Fiocruz está esgotada e as condições de produção não são adequadas.*

Análise

136. *Como afirmado pelo Instituto, as informações foram extraídas dos Relatórios de Gestão. Foi incluído, inclusive, a justificativa de não atingimento da meta, em 2014, que foi o último processo de contas analisado pelo TCU, conforme parágrafo 24 do relatório de auditoria (peça 114).*

'24. Em resposta a solicitação de auditoria do órgão de controle interno no âmbito de sua auditoria de gestão, o Diretor de Bio-Manguinhos informou as razões do não atingimento da meta prevista: a) ausência de liberação de recursos necessários; b) dificuldades operacionais com as vacinas Pneumocócica (atraso na entrega do parceiro de transferência de tecnologia), Tríplice Viral (necessidade de reanálise dos lotes, problemas na máquina de envase, retenção de lotes produzidos após parada da fábrica para manutenções), Tetravalente Viral (atraso na entrega pelo parceiro de transferência de tecnologia), HIB (reprovação dos lotes), Febre Amarela (necessidade de priorização de lotes da tríplice viral, que utilizam a mesma linha produtiva, necessidade de reanálise e retenção de lotes), Rotavírus (problema com a célula necessária para realização dos testes de controle de qualidade e necessidade de reanálise dos lotes), Poliomielite oral (problema de umidade na sala de envase decorrente de problema no ar condicionado, necessidade de reanálise e retenção do lote) e Poliomielite Inativada (atraso na entrega pelo parceiro de transferência de tecnologia).'

137. *No mais, conforme já destacado nesta instrução, o que se busca são informações que demonstrem que a continuidade da obra é viável economicamente, que não impactam as demandas internas do Ministério da Saúde em detrimento à geração de receita para pagamento de compromissos mensais (se a modelagem for BTS, por exemplo).*

138. *Como não foi apresentado um novo estudo de viabilidade, não há elementos que alterem a convicção sobre a classificação dos achados.*

Manifestação Preliminar (peça 120, p. 20-21) – Achado III.2 - Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

Ausência de informação sobre o prazo para correção, pela empresa projetista, das impropriedades detectadas no Projeto Executivo do NCPFI.

139. *Explica que o orçamento referente ao Projeto Executivo não foi aprovado, posto que se afigurou necessária a sua adequação à legislação vigente. Nesse ponto, esclarece que o prazo estabelecido para a adoção da referida providência foi de 90 dias.*

Projeto básico aceito com as seguintes impropriedades: (i) não há composição de custo unitário que suportem os quantitativos estimados; (ii) informação do preço, sem o detalhamento do custo e do BDI; (iii) não há ART para o orçamento elaborado; (iv) não há comparação com os custos Sinapi.

140. *Defende que o projeto básico teve o foco principal direcionado ao aspecto técnico do empreendimento, mais especificamente à sua complexidade do ponto de vista tecnológico. Não obstante, o orçamento foi elaborado, a fim de permitir um dimensionamento da ordem de grandeza do empreendimento, porém a sua depuração e adequação à legislação regente foi direcionada para o Projeto Executivo. Neste aspecto, sinaliza que, no caso em questão, sempre se considerou a imprescindibilidade de elaboração do Projeto Executivo, porquanto o Projeto Básico não seria suficiente para conduzir a contratação da obra.*

141. *De qualquer forma, reconhece que, à época, não foi exigida a apresentação da ART do orçamentista, o que, no entanto, se encontra saneado mediante a sua apresentação, conforme documento anexo.*

Análise

142. *Nesta parte, o Instituto apenas informa que ainda não tem o orçamento do projeto executivo pronto. E que o projeto básico apresentou inconformidades no seu orçamento porque se concentrou nos aspectos técnicos, não refutando, portanto, as irregularidades anteriormente apontadas. Somente no que tange a ausência de ART, apresenta a do orçamento do projeto básico registrada em 23/6/2017.*

143. *Vale dizer que a apresentação desse documento não elide completamente a irregularidade, visto que o projeto básico foi recebido, à época, sem este documento técnico essencial.*

144. *É importante ressaltar os expressivos valores pagos à projetista no que se refere aos projetos, sendo USD 6.649.200,00 à IPS somados a R\$ 2.999.454,00 à SPL Engenharia pelo projeto básico, já pagos (Peça 107, p. 178).*

145. *E USD 32.475.524,59 à IPS (Peça 41, p.26 e 422-424) relativo ao projeto executivo, tendo sido retidos 10% deste valor em função dos problemas apresentados com o orçamento.*

146. *Destaca-se que, mesmo em um cenário sem orçamento que garantisse a conclusão da primeira etapa da obra (NCPFI), e mesmo sem ter havido o aceite do objeto da contratação anterior, a Fiocruz efetuou em 13/2/2014, contratação também com a IPS para a elaboração de projeto de engenharia conceitual e projeto conceitual avançado das unidades de produção de ingrediente farmacêutico ativo (IFA) das vacinas bacterianas (pneumococos) e vacinas virais (varicela, rubéola e rotavirus) no site de Santa Cruz, objeto que se refere à segunda etapa da obra (produção de IFA), pelo valor estimado de R\$ 15.038.498,20 (com aditivos), conforme informação prestada por Bio-Manguinhos, em resposta ao Ofício 3-117/2017 (Peça 74).*

147. *Dessa forma, entende-se grave a não apresentação de um orçamento aderente à legislação, ainda mais sabendo dos valores gastos com os projetos.*

148. *Dessa forma, não há elementos que alterem a convicção sobre a classificação dos achados.*

Manifestação Preliminar (peça 120, p.20-21) – Achado III.2 - Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

Contratação de etapas importantes da obra com base em orçamento não aderente à legislação vigente.

149. *Esclarece que o Projeto Executivo do NCPFI é composto de projetos multidisciplinares, compreendendo diversas áreas no campo da engenharia. Em que pese a integralidade do projeto Executivo não estar aprovada, alguns projetos puderam ser aceitos, porquanto contemplavam o*

conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução da correspondente etapa da obra, assim como dispunham do orçamento com observância à legislação vigente.

150. Seguindo a lógica de incrementar as fases previstas no cronograma macro do NCPFI, tais projetos teriam sido licitados e contratados em observância aos princípios e normas da Lei nº 8.666/93, bem como às regras do Decreto 7.983/2013, que dispõe sobre a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

Pagamento de notas fiscais mediante mero atesto, sem que houvesse a emissão de relatório acerca do andamento da elaboração do projeto executivo.

151. Afirma que todas as notas fiscais foram precedidas de relatórios registrando o andamento/status do projeto. No entanto, em virtude do seu grande volume, tais relatórios não foram anexados ao processo administrativo. Afirma, assim, que nenhum pagamento foi realizado sem que antes houvesse a conferência dos relatórios. Além disso, esclarece que os atestes formalizados nas notas fiscais apenas seguiram um procedimento interno, tanto assim que tinham uma redação padrão.

Fiocruz deu continuidade a contratações sucessivas à do projeto básico, sem a compulsória aprovação desse projeto por ela.

152. Explica que o aceite do Projeto Básico foi formalizado por funcionário de Bio-Manguinhos/Fiocruz e não pela Fiotec. Possivelmente a questão suscitou dúvida na equipe do TCU, uma vez que o documento de aceite foi elaborado pela Fiotec, já que esta figurava como a contratante da empresa responsável pela elaboração do Projeto Básico.

Análise

153. Uma das etapas cruciais de projeto se refere à compatibilização das diversas disciplinas, uma vez que, como abordado pelo Instituto, os projetos (elétrico, hidráulico, arquitetônico, de refrigeração, entre outros) são elaborados por equipes diversas.

154. Nessa etapa, quando se sobrepõem todos os projetos, antes da fase de construção, são verificados possíveis conflitos tais como, previsão de cortes em vigas para passagem de tubulação (de esgoto, por exemplo) que o projetista estrutural eventualmente não tenha previsto. Dessa forma, um dos objetivos principais nessa fase é reduzir ou eliminar as interferências.

155. Nesse sentido, sem estar com todos os projetos prontos e sem efetuar as necessárias compatibilizações, tem-se que o Instituto não seguiu as boas práticas de engenharia, podendo, inclusive incorrer em maiores custos em função de ciência de interferência de projeto somente quando da execução.

156. No que se refere ao atesto sem relatório, é importante que seja registrado em processo administrativo de pagamento a evolução do objeto contratado, para embasar os pagamentos autorizados pelo ordenador de despesa. Em que pese afirmar que existem os relatórios de evolução dos projetos, não os apresenta. Dessa forma, não serão efetuados maiores comentários a esse respeito.

157. Por fim, afirma que o aceite foi dado pela Fiocruz, em um documento da Fiotec.

158. Entende-se que nesse caso deveriam ser dados dois aceites. Um pela Fiotec, contratante da empresa projetista para a elaboração do projeto básico e outro pela Fiocruz, contratante da Fiotec para a elaboração do projeto básico (que posteriormente subcontratou).

159. A forma como foi feito (recebimento pela Fiocruz em um documento da Fiotec), ressalta o entendimento da equipe no sentido de ser dispensável a atuação da Fiotec, uma vez que não se vislumbra qualquer contribuição efetiva para a contratação do projeto básico (pessoa jurídica).

160. *Dessa forma, não há elementos que alterem a convicção sobre a classificação dos achados.*

Sr. Maurício Zuma, fiscal do contrato, que exercia, ao mesmo tempo, cargo de Diretor da Fiotec, atestava as notas fiscais dos serviços de execução do projeto executivo.

161. *Afirma que o Projeto Executivo do NCPFI foi excluído do escopo do contrato pactuado com a Fiotec.*

162. *Explica que o Sr. Maurício Zuma é servidor de Bio-Manguinhos/Fiocruz e foi designado para fiscalizar o contrato pactuado com a IPS para elaboração do Projeto Executivo. Constituiu sua atribuição o atesto das notas fiscais. Assim o sendo, teria sido respeitada a segregação de funções, na medida em que os serviços de elaboração do projeto executivo não mais guardavam qualquer relação com o contrato firmado com a Fiotec.*

As requisições das contratações da Fiocruz, inclusive da primeira com a Fiotec, foram realizadas pela mesma pessoa, o Sr. Maurício Zuma

163. *Explica que o servidor Maurício Zuma exercia as atribuições de coordenador do NCPFI desde janeiro de 2011. Logo, no âmbito da Fiocruz, subscreveu as requisições das contratações referentes ao NCPFI, as quais não tinham qualquer relação com o contrato pactuado com a Fiotec, visto que não estavam compreendidas no escopo do contrato firmado com a fundação de apoio.*

164. *Ressalta que no processo para a contratação da Fiotec (processo 25386.000455/2011-30) nenhuma requisição foi subscrita pelo Sr. Maurício Zuma. Ademais, o citado processo foi instaurado em março de 2011, ocasião em que o cargo de Diretor da Fiotec era ocupado pelo Sr. Adolfo Horácio Chorny e não pelo Sr. Maurício Zuma, como se pode constatar por meio da Ata da 36ª Reunião do Conselho Curador da Fiotec.*

Análise

165. *Em 3/5/2011, o Sr. Maurício Zuma, como servidor da Fiocruz, requisitou a contratação da Fiotec para o apoio gerencial e operacional segunda fase (Peça 38, p.4). Como consta na meta 3 deste contrato, era previsto que a Fiotec efetuasse o projeto básico e o executivo. O Contrato 23/2011 foi assinado em 20/6/2011 (peça 38, p 91).*

166. *Como consignado no relatório, desde 22/6/2011, o Sr. Maurício Zuma exerce a função de diretor executivo da Fiotec (peça 102).*

167. *Em 10/11/2011, o Sr. Maurício Zuma, como diretor executivo da Fiotec, ratificou a inexigibilidade para a contratação do projeto básico (Peça 107, p.201).*

168. *Em 23/10/2012, o Sr. Maurício Zuma requisitou o projeto executivo (peça 41, p.22) e em 31/12/2012 este foi contratado diretamente pela Fiocruz (peça 41, p.313).*

169. *Em 20/1/2014 (peça 57, p. 26), houve a celebração do termo aditivo do Contrato 23/2011, excluindo a contratação do projeto executivo, porém, sem a exclusão do valor correspondente. Na verdade, há uma adição ao valor contratado em R\$ 12.348.782,14, bem como prorrogação de prazo para execução (até 20 de junho de 2016).*

170. *Dessa forma, entende-se que há conflito de interesses e falta de segregação de função, uma vez que a Fundação (Fiotec) da qual o Sr. Maurício era Diretor Executivo foi contratada para a elaboração de dois projetos e o próprio diretor fez a requisição para que um projeto fosse retirado do escopo da contratação original.*

171. *Ademais, verifica-se fragilizada a estrutura de projeto montada, em termos de controle, uma vez que o responsável pela coordenação do empreendimento (e fiscal de quase a totalidade dos contratos, à exceção do da Fiotec) também é diretor executivo da Fundação que está sendo*

contratada pelo valor de R\$ 111.526.895,97 para executar o apoio gerencial e operacional do empreendimento (2ª e 3ª fase).

172. Dessa forma, não há elementos que alterem a convicção sobre a classificação dos achados.

Manifestação Preliminar (peça 120, p.18-19 e p. 21-22) - Sobre a classificação IGP dos Achados III.1 e III.2

Alegações finais do Achado III.1 e III.2

173. Alega que não promoveu nenhuma licitação, tampouco celebrou contrato baseando-se em um modelo de financiamento sem detalhamento ou considerando orçamento dissonante com a legislação vigente, que possam ensejar a nulidade. Que justamente por observância à lei que o Instituto está promovendo estudos para a efetiva definição do modelo de financiamento. Nessa mesma linha, não foi efetuada a aprovação do Projeto Executivo do NCPFI, em vista da necessidade de revisão, inclusive do orçamento.

174. Defende que não houve prática de qualquer ato que configure desvios quanto aos princípios da legalidade ou eficiência. Que diante de um cenário político e econômico em crise, Bio-Manguinhos/Fiocruz buscou alternativas legais para assegurar a implementação do NCPFI, o que releva cada vez mais a sua atuação segundo os princípios da legalidade e eficiência.

175. Alega haver uma diferença, entre a equipe do TCU e da FGV, na interpretação conceitual do estudo de viabilidade econômico-financeira. Para a equipe do TCU, o estudo deveria ser realizado de forma isolada, ao passo que para a FGV (com a qual Bio-Manguinhos concorda) tal estudo deve ser feito de forma integrada, ou seja, compreendendo o funcionamento do Instituto como um todo. O trabalho desenvolvido pela FGV em 2015 considerou uma nova modelagem de contratação, que se relaciona ao *buit to suit*, por motivos amplamente expostos.

176. Explica que a atuação de Bio-Manguinhos/Fiocruz visa minimizar, ao máximo possível, o desembolso de recursos públicos para a construção do NCPFI, não havendo, portanto, qualquer indício de possível ou eventual prejuízos ao erário ou a terceiros. Alega ainda não vislumbrar a correlação entre os fatos apontados no Relatório e o enquadramento na hipótese legal avocada, entendendo não restar configurada a irregularidade, muito menos a natureza da suposta gravidade.

177. Afirma que a paralisação do fluxo de recursos, tal como proposto pela equipe do TCU, ensejará medida gravosa à Fiocruz, ao Ministério da Saúde, à sociedade brasileira e à comunidade internacional, porquanto poderá acarretar os seguintes desdobramentos:

- rescisão dos contratos em execução, ensejando a possibilidade de indenização;
- necessidade de realização de novos certames licitatórios, importando em custos adicionais;
- realização de despesas para a preservação das instalações;
- desperdício de todos os recursos que já foram investidos para este fim e que já foram demonstrados ao longo deste documento;
- atraso na implementação do cronograma do NCPFI, com inegáveis prejuízos sociais;
- comprometimento ao atendimento à demanda futura do MS e das Nações Unidas, com relevante impacto nos programas públicos de saúde, como por exemplo, o PNI;
- inviabilidade do andamento de algumas transferências tecnológicas;
- impossibilidade de introdução de novos produtos de interesse dos programas do MS, bem como sua incorporação tecnológica;

- impossibilidade de melhoria da eficiência operacional;
- provável perda da certificação pela ANVISA, tendo em vista o compromisso firmado para a construção de novas instalações;
- possível perda da Certificação da Pré-Qualificação da OMS; e
- provável fechamento do Instituto; em função da falta de capacidade de sustentabilidade orçamentária e financeira.

178. Em resumo, ainda que entendendo pela inexistência da ocorrência de irregularidade grave, chama a atenção para o fato de que os desdobramentos decorrentes da paralisação do NCPFI se enquadrariam nas hipóteses prescritas nos incisos I a XI, do Art. 122, da Lei 13.408/2016, razão pela qual há de se assegurar a continuidade da implantação do empreendimento, frente a sua extrema relevância para a saúde pública.

179. Afirma que um ponto deve ser grifado, qual seja o relativo à contratação de etapas importantes da obra com base em orçamento não aderente à legislação vigente, uma vez que tal fato não teria sido perpetrado pelo Instituto e, portanto, não pode ser considerado como desencadeador de uma possível nulidade.

180. Entende que deve ser efetuada uma reflexão quanto ao real custo e benefício de uma eventual paralisação do NCPFI, notadamente em vista do esforço hercúleo do Instituto em avançar, ao máximo, no desenvolvimento e concretização das etapas que o compõem. Elabora as seguintes perguntas “ O que efetivamente será assegurado com a paralisação do NCPFI? Qual o real benefício? Quanto ao custo, esse é translúcido.... E passar a caminhar na contramão do fortalecimento da indústria pública nacional e das políticas públicas de saúde, em detrimento, evidentemente, da sociedade. ”

Análise

181. Nessa fase, retoma os principais argumentos já analisados nos tópicos anteriores desta instrução e invoca os incisos I a XI, do Art. 122, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017) para evitar a paralisação.

182. Ao longo da auditoria e da análise da manifestação preliminar se verificou que não há certezas quanto ao valor do empreendimento, a origem dos recursos, os produtos que serão processados na nova planta, as receitas, o custo de manutenção.

183. Os estudos entregues até o momento ao TCU têm caráter preliminar e não abordam o empreendimento de forma isolada.

184. Destaque-se que, mesmo com a aprovação do PPA 2016-2019, a construção do empreendimento não está garantida visto que o somatório dos valores previstos representa apenas 62,5% dos recursos necessários (valor orçado no projeto básico).

185. Observa-se que, ainda que houvesse autorização legislativa e recursos orçamentários suficientes para se cumprir o cronograma, a obra ainda não teria avançado, uma vez que não há projeto concluído, quer seja básico ou executivo, que possua orçamento aderente à legislação vigente, ou seja, com grau de detalhamento suficiente para a contratação/ execução do objeto.

186. Dessa forma, não há como se prosseguir com o investimento sem que esses elementos tenham um grau mínimo de detalhamento e de maturidade, compatíveis com o estágio atual da execução do empreendimento.

187. No mais, cabe reiterar, conforme já exposto no relatório de auditoria, que há contratos de fabricação de equipamentos com empresas internacionais em vigor e que, caso haja a interrupção do fluxo financeiro para esses contratos, poderá haver perda do montante já investido, diante da recusa

de os fornecedores internacionais avançarem com os compromissos após a suspensão, conforme tabela abaixo. De acordo com a proposta da equipe de auditoria, tais contratos não deverão ser afetados pela eventual suspensão do fluxo financeiro determinado pelo TCU, mas tão somente a realização de novas contratações.

Contrato Equipamento	Valor estimado do contrato	Percentual empenhado	Percentual faltante	Recursos necessários (R\$)
Linha de Envase	82.787.443,20	25%	75,00%	62.090.582,40*
Liofilizadores	88.977.257,13	50%	50,00%	44.488.628,57*
Linha de Embalagem	52.754.167,95	75%	25,00%	13.188.541,99*
				119.767.752,95*

* Valor estimado, contrato assinado em moeda estrangeira (sujeito à variação cambial)

Fonte: Evidência 61 (Resposta Ofício de Requisição 3-117/2017)

DETALHAMENTO DAS PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

188. *Analisada a manifestação preliminar da unidade jurisdicionada e, tendo em conta que as informações e os argumentos apresentados não se mostraram suficientes para a alterar as conclusões registradas no relatório de auditoria acerca da gravidade das irregularidades constatadas, passa-se ao detalhamento das propostas de encaminhamento, bem como da necessária responsabilização dos agentes.*

Achado III.1. Não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P)

189. *Considerando o detalhamento da irregularidade tratada nos itens 121 a 171 do relatório de auditoria (peça 114), bem como a ausência de resposta tempestiva da entidade apta a desconfigurar a classificação proposta de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação, nos termos do art. 121, § 1o, IV, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), vislumbra-se como primeira proposta de encaminhamento a comunicação ao congresso nacional sobre a referida classificação.*

190. *De acordo com o art. 126, § 3º, da referida Lei de Diretrizes Orçamentárias, a decisão do Tribunal deverá “relacionar todas as medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento das irregularidades graves”, dessa forma, serão pontuadas as falhas identificadas e após as medidas que visam corrigir/mitigar as irregularidades encontradas.*

191. *Os principais aspectos que ressaltam a gravidade da irregularidade são, em suma, os seguintes:*

a) *ausência de estudo de viabilidade econômica financeira quando da decisão de se investir em 2010/2011 e, tampouco ao longo do desenvolvimento das fases de planejamento e execução, em que se identificaram alterações nas estimativas de prazo e custo do empreendimento, com inevitável influência em sua viabilidade econômica (parágrafos 121 a 123 quando se descreveu a ‘Situação Encontrada’ e parágrafos 149 a 159 quando se descreveu o ‘Estudo de Viabilidade Econômica realizado em 2015’, todos do relatório de auditoria - peça 114).*

b) *ausência da atualização do portfólio dos produtos ‘novos’ que terão seu processamento final realizado na planta a ser construída, tendo em vista a alteração do cenário macroeconômico do país e da política de parceria de desenvolvimento produtivo (parágrafos 160 a 165 do relatório de auditoria - peça 114).*

c) *indefinição do modelo de financiamento a ser adotado (parágrafos 141 a 148 do relatório de auditoria - peça 114).*

d) *apropriação indevida das receitas de exportação, por meio de unidade intermediária, qual seja a fundação de apoio, sem compor o saldo das receitas próprias da Fiocruz, o que inviabilizaria a utilização dessa receita para amortizar eventuais compromissos financeiros (aluguéis), caso venha a ser implementado o Built to Suit (parágrafos 166 a 171 do relatório de auditoria - peça 114). Embora na manifestação preliminar tenha afirmado que tenha regularizado esta situação, não trouxe aos autos evidências que está recolhendo na conta única do Tesouro.*

192. *Em face dessas falhas, entende-se que, para uma eventual reclassificação da irregularidade, ou seja, a retirada da recomendação de paralisação do fluxo financeiro da ação orçamentária 13DW, seria necessária a adoção das seguintes providências:*

a) *elaborar um estudo de viabilidade técnica, econômica e financeira para a implantação do NCPFI, indicando: i- valores necessários para a conclusão do empreendimento; ii- produtos que serão processados na planta e, conseqüentemente, a receita estimada; iii- custos previstos de operação, incluindo a simulação do fluxo de caixa ao longo da vida útil; iv- VPL (visando mitigar as impropriedades expostas no parágrafo 188, itens 'a' e 'b' do presente relatório);*

b) *detalhar o modelo de financiamento do empreendimento (se privado, público ou misto), pontuando, se for o caso, os direitos e obrigações do parceiro privado e do ente público, (visando corrigir a falha exposta no parágrafo 191, item 'c' do presente relatório);*

c) *comprovar que as receitas próprias advindas de exportações estão sendo apropriadas à conta única do Tesouro Nacional, principalmente levando-se em conta que a intenção da entidade seria garantir eventual pagamento de aluguel, no modelo BTS, utilizando-se a receita de exportações como garantia (corrigir a falha exposta parágrafo 191, item 'd' do presente relatório). Uma vez que em que pese ter afirmado na manifestação preliminar ter saneado esta irregularidade, não trouxe aos autos comprovação.*

193. *Vale destacar que, em face da existência de fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em desfavor das partes, mostra-se pertinente também promover a oitiva da Fundação Oswaldo Cruz e do Ministério da Saúde, bem como dos terceiros interessados para que se manifestem.*

194. *Ressalte-se que os terceiros interessados que poderão ser impactados com a decisão do Tribunal estão destacados na 'Tabela 5 – Etapas do projeto com algum grau de execução' do relatório de auditoria (peça 114). Serão considerados os fornecedores contratados que ainda não atingiram o percentual de execução 100%.*

195. *Além dos encaminhamentos de comunicação ao Congresso Nacional e das oitivas, a gravidade dos problemas encontrados impõe a necessidade de responsabilização dos agentes cujas condutas propiciaram a ocorrência das irregularidades, o que será detalhado no tópico seguinte.*

Responsabilização

196. *O item 'II.10 Gestão na Fiocruz' do relatório de auditoria (peça 114) retratou a estrutura da Fiocruz, bem como o fluxo de tomada de decisões dos responsáveis envolvidos em projeto de grande vulto.*

197. *Nesse sentido, analisando a competência dos envolvidos, tem-se que os seguintes responsáveis contribuíram para a irregularidade demonstrada no achado em estudo: diretor de Bio-Manguinhos, membros do Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos, membros do Conselho Deliberativo da Fiocruz, Presidente da Fiocruz e o Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final e Fiscal dos Contratos, conforme matriz de responsabilização do relatório de auditoria (peça 114, p.61 a 88).*

198. Dessa forma, os seguintes responsáveis deverão ser ouvidos em audiência, porém, entende-se que esta providência deva ser tomada após a análise das oitivas, uma vez que o Ministério da Saúde e a Fiocruz podem trazer aos autos elementos que alterem a convicção sobre a culpabilidade dos agentes aqui relacionados.

a) Artur Roberto Couto, Diretor de Bio-Manguinhos de 01/01/2009 até 23/06/2017 (Evidência 68, p.9), por: i- não promover realização de um estudo de viabilidade que justificasse a tomada de decisão quando da deliberação de se construir o Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos em 2011; ii- aprovar requisições de compras relativas a etapas importantes da obra, quando a partir de 31/10/2013 (Evidência 77), já possuía ciência de que o orçamento necessário estimado seria de quatro vezes o autorizado, não possuindo garantia de que haveria nova autorização legislativa para a conclusão do empreendimento; iii- não promover a realização de um estudo de viabilidade que vislumbrasse novo cenário (macroeconômico e aumento do custo estimado do empreendimento). Deveria, portanto, aguardar o momento adequado (quando tivesse: estudo que comprovasse viabilidade do empreendimento e autorização legislativa para a conclusão do investimento), não expondo a Administração Pública aos riscos de perda do valor investido.

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé do responsável, uma vez que somente deveria conduzir o empreendimento (aprovar requisições de compra) caso houvesse estudo de viabilidade que suportasse a tomada de decisão, conforme atribuições de Diretor de Bio-Manguinhos (art. 441 do Regimento Interno da Fiocruz - Evidência 69 e Portaria de delegação - Evidência 88).

A culpabilidade de sua conduta se acentua uma vez que somente comunica ao Conselho Deliberativo de BioManguinhos que o custo da obra tinha quadruplicado em 05/11/2015 (Evidência 68, p.31). Nas reuniões de 21/3/2014 e 9/10/2014 (Evidências 68, p. 22 e 31), reuniões realizadas após 31/10/2013 (Evidência 77), data em que soube que seriam necessários R\$ 3,4 bilhões para concluir a obra, foi comentado que o custo da obra seria de mais de R\$ 1,5 bilhões e que poderia se realizar contratação via BTS. É de se concluir que a conduta da responsável mostra-se reprovável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência.

b) Membros do Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos (Evidência 68,p.9), elencados na matriz de responsabilização (peça 114), por não ter deliberado de forma desfavorável à condução do empreendimento quando souberam em 21/3/2014 (Evidência 68,p.15) que seriam necessários R\$ 1,5 bilhão para a realização do empreendimento, quase o dobro do aprovado no PPA 2012-2015 e quando souberam em 5/11/015 (Evidência 68, p.31) de nova alteração, em que seriam necessários R\$ 3,4 bilhões, sendo a origem de recursos não garantida via Tesouro. Deveria, portanto, ter deliberado de forma contrária à execução de etapas da obra/compra de equipamento, ou ao menos requerido estudos mais detalhados que evidenciassem a viabilidade do empreendimento em face do novo cenário.

A ação dos responsáveis possibilitou o avanço de etapas importantes da obra, o que pode vir a gerar dano ao erário em função da não conclusão da obra, caso não se obtenham recursos suficientes.

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé dos responsáveis, uma vez que, como membros do Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos, deveriam se pronunciar sobre plano estratégico, proposta orçamentária, o Termo Anual de Compromisso de Gestão e o desempenho da Diretoria.

A culpabilidade de sua conduta se acentua uma vez que havia ciência que não haveria recursos suficientes no tesouro conforme PPA 2012-2015. É de se concluir que a conduta dos responsáveis mostra-se reprovável, razão pela qual devem ser ouvidos em audiência.

c) Membros do Conselho Deliberativo da Fiocruz desde 2010 até 2017 (Evidência 85), elencados na matriz de responsabilização (peça 114), por não terem acompanhado o planejamento, execução orçamentária e a condução do empreendimento do NCPFI, quando deveriam ter acompanhado tendo em vista a importância desta obra não somente pelos valores envolvidos, mas

principalmente por sua relevância, já que, uma vez encerrado o prazo de seis anos pactuados com a Anvisa, a sua não conclusão pode impactar na atividade fim de Bio-Manguinhos, inviabilizando a produção de vacinas e biofármacos (Evidências 86 e 87). Ressalta-se que não há qualquer menção do valor do empreendimento, contratação de etapas ou mesmo apresentação do status da obra de Santa Cruz nas Atas do Conselho Deliberativo da Fiocruz (Evidências 86), embora o Diretor do Instituto de Bio-manguinhos tenha afirmado ser de conhecimento geral o status do empreendimento nos termos expostos no parágrafo 100 da presente instrução.

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé dos responsáveis, uma vez que conforme atribuições de membro do Conselho Deliberativo da Fiocruz previstas no art. 10 do Regimento Interno da Fiocruz (Evidência 69), deve se pronunciar sobre a celebração de contratos e recomendar ajustes de forma que estejam aderentes à legislação. É de se concluir que a conduta do responsável mostra-se reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência.

d) Paulo Ernani Gadelha Vieira, Presidente da Fiocruz (Evidência 85), por i) não realizar/cobrar dos seus subordinados a elaboração de Estudo de Viabilidade Técnico Econômica, que justificasse a tomada de decisão de se iniciar o empreendimento, assim como, após, permitir a tomada de sucessivas decisões no empreendimento, mesmo que em novo cenário de restrições de recursos orçamentários e previsão de grande aumento de aplicação de recursos no empreendimento, sem respaldo em estimativa de viabilidade proporcionada por estudo do tipo mencionado; ii) omitir-se no dever de vigilância dos atos delegados no que se refere às aprovações das requisições de aquisições dos serviços de terraplanagem do terreno, a partir de dezembro de 2012; de equipamentos, a partir de janeiro de 2014; de serviços de estaqueamento do terreno, a partir de maio de 2015; aquisição do terreno, que estava cedido de forma não onerosa, em junho de 2015. Deveria, portanto, acompanhar as decisões relativas ao empreendimento, evitando que fossem tomadas decisões sem respaldo em Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica, que as justificassem, e deixando de expor a Administração Pública aos riscos de perda dos recursos investidos.

O não acompanhamento por parte do presidente permitiu que fossem contratadas etapas importantes da obra sem que houvesse a garantia de que os recursos fossem suficientes, uma vez que os consignados no PPA 2012-2015 e PPA 2016-2019 são inferiores ao valor estimado da obra.

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé do responsável, uma vez que deveria acompanhar os atos que foram delegados ao Diretor de BioManguinhos no que se refere à condução do empreendimento, conforme atribuições do presidente (art. 34 do Regimento Interno da Fiocruz - Evidência 69 e Portaria de delegação - Evidência 88). A culpabilidade de sua conduta se acentua uma vez que não há nas atas do Conselho Deliberativo menção ao acompanhamento do empreendimento. É de se concluir que a conduta da responsável mostra-se reprovável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência.

e) Mauricio Zuma Medeiros, Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final/Fiscal dos Contratos (desde 22/06/2011), por i) realizar requisições de compras relativas a etapas importantes da obra, quando a partir de 31/10/2013 (Evidência 77), já possuía ciência de que o orçamento necessário estimado seria de quatro vezes o autorizado, não possuindo garantia de que haveria nova autorização legislativa para a conclusão do empreendimento; ii) não promover a realização de um estudo de viabilidade que vislumbresse novo cenário (macroeconômico e aumento do custo estimado do empreendimento). Deveria, portanto, aguardar o momento adequado (quando tivesse: estudo que comprovasse viabilidade do empreendimento e autorização legislativa para a conclusão do investimento), não expondo a Administração Pública aos riscos de perda do valor investido.

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé do responsável, uma vez que era da competência de coordenador de projeto (Evidência 93, p.5), observar as restrições de custos bem

como gerenciar os riscos associados ao empreendimento. É de se concluir que a conduta do responsável mostra-se reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência.

Achado III.2. Projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto)

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P)

199. Considerando o detalhamento da irregularidade tratada nos itens 180 a 206 do relatório de auditoria (peça 114), bem como a ausência de resposta tempestiva da entidade apta a desconfigurar a classificação proposta de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação, nos termos do art. 121, §1º, IV, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), vislumbra-se como primeira proposta de encaminhamento a comunicação ao Congresso Nacional sobre a referida classificação.

200. De acordo com o art. 126, § 3º, da referida Lei de Diretrizes Orçamentárias, a decisão do Tribunal deverá “relacionar todas as medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento das irregularidades graves”, dessa forma, serão pontuadas as falhas identificadas e após as medidas que visam corrigir/mitigar as irregularidades encontradas.

201. Os principais aspectos que ressaltam a gravidade da irregularidade são, em suma, os seguintes:

a) o orçamento do projeto executivo ainda não foi entregue à Fiocruz com todas as informações exigidas pela legislação em vigor e o orçamento do projeto básico possui as seguintes inconsistências: i – não há composição de custos unitários que suportem os números estimados; ii – é informado apenas o preço, sem detalhamento do custo e do BDI; iii – não há comparação com os custos do Sinapi (ou qualquer outro banco de dados oficial) e iv – não está explícita a data-base de referência. Ressalte-se que a ART foi entregue quando da manifestação preliminar.

Mesmo assim, a Fiocruz efetuou contratações de etapas importantes da obra com base em um orçamento não aderente à legislação. Observa-se que, ainda que houvesse autorização legislativa e recursos orçamentários suficientes para se cumprir o cronograma, a obra ainda não teria avançado, uma vez que não há projeto executivo (ou ainda básico) com orçamento aderente à legislação vigente, ou seja, que possua grau de detalhamento suficiente para a contratação/ execução do objeto (parágrafos 180 a 206 do relatório de auditoria - peça 114).

202. Em face dessas falhas, entende-se que, para uma eventual reclassificação da irregularidade, ou seja, a retirada da recomendação de paralisação do fluxo financeiro da ação orçamentária 13DW, seria necessária a adoção da seguinte providência:

a) apresentar o projeto executivo completo, notadamente com orçamento eximido das irregularidades apontadas no relatório de auditoria, ou seja, apresentando as composições de custos unitários dos serviços previstos; contendo os quantitativos e o detalhamento de todos os serviços e equipamentos; detalhando a bonificação e despesas indiretas - BDI; efetuando, quando for possível, a diferenciação do BDI para materiais e serviços; relacionando os valores dos serviços a serem executados com os custos constantes em referencial de preços (de preferência o SINAPI); apresentando os valores em data-base atualizada (visando corrigir a falha apontada no item 201 do presente relatório);

203. Frise-se que, embora a modelagem econômica financeira venha a permitir um orçamento menos detalhado (se a opção for, por exemplo, a utilização de Contratação Integrada), entende-se, no presente caso, que a entidade deve apresentar o orçamento completo. Isto porque a unidade já contratou este serviço com a projetista por valores expressivos.

204. Vale destacar que, em face da existência de fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em desfavor

das partes, mostra-se pertinente também promover a oitiva da Fundação Oswaldo Cruz e do Ministério da Saúde, bem como dos terceiros interessados para que se manifestem.

205. Ressalte-se que os terceiros interessados que poderão ser impactados com a decisão do Tribunal estão destacados na 'Tabela 5 – Etapas do projeto com algum grau de execução' do relatório de auditoria (peça 114). Serão considerados os fornecedores contratados que ainda não atingiram o percentual de execução 100%.

206. Além dos encaminhamentos de comunicação ao Congresso Nacional e das oitivas, a gravidade dos problemas encontrados impõe a necessidade de responsabilização dos agentes cujas condutas propiciaram a ocorrência das irregularidades, o que será detalhado no tópico seguinte.

Responsabilização

207. O item 'II.10 Gestão na Fiocruz' do relatório de auditoria (peça 114) retratou a estrutura da Fiocruz, bem como o fluxo de tomada de decisões dos responsáveis envolvidos em projeto de grande vulto.

208. Nesse sentido, analisando a competência dos envolvidos e observando que esta irregularidade se relaciona com o nível operacional, tem-se que os seguintes responsáveis contribuíram para a falha demonstrada no achado em estudo: Fiscal do Contrato 23/2011, Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final (peça 114, p.61 a 88).

209. Dessa forma, os seguintes responsáveis deverão ser ouvidos em audiência, porém, entende-se que esta providência deva ser tomada após a análise das oitivas, uma vez que o Ministério da Saúde e a Fiocruz podem trazer aos autos elementos que alterem a convicção sobre a culpabilidade dos agentes aqui relacionados.

a) Marcos Henrique dos Santos Silva, Fiscal do Contrato 23/2011, por ter recebido os serviços da Fiotec relacionados à elaboração do projeto básico que não apresentavam em seu orçamento: i – composição de custos unitários que suportem os números estimados; ii – detalhamento do custo e do BDI; iii – ART para o orçamento elaborado (Evidência 80 e 59, p. 4); iv – comparação com os custos do sinapi (ou qualquer outro banco de dados oficial) e v - data-base de referência, quando deveria ter exigido da Fiotec a apresentação do orçamento de acordo com a legislação vigente, e apontado as falhas para que a projetista corrigisse. O recebimento da nota fiscal da Fiotec referente à elaboração do projeto básico consistiu em um carimbo que continha os seguintes dizeres: "Atesto que os materiais e/ou serviços constantes da presente nota fiscal foram recebidos/prestados".

O recebimento via carimbo nas notas fiscais referentes à realização do projeto básico com impropriedades permitiu o pagamento dos serviços à Fiotec e conseqüentemente resultou na não correção do orçamento pela projetista IPS/SPL.

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé do responsável, uma vez que como fiscal do contrato, somente deveria ter procedido o ateste dos serviços HIV de elaboração do projeto básico se este estivesse de acordo com a legislação vigente, conforme atribuições previstas no manual de compras da Fiocruz e legislação pertinente (Evidência 83, p. 16). A culpabilidade de sua conduta se acentua uma vez que o contrato 23/2011 possuía como meta a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, conforme meta 3. Somente foi produzido no âmbito deste contrato o projeto básico, com impropriedades no orçamento. O responsável efetuou o recebimento de todas as notas fiscais, sem qualquer ressalva, e concluiu que a Fiotec tinha alcançado todas as metas conforme ateste final dado em 24/6/2016 (Evidência 50, p. 33). É de se concluir que a conduta do responsável mostra-se reprovável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência.

b) Mauricio Zuma Medeiros, Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final/Fiscal dos Contratos, por não ter questionado o recebimento, por meio da Fiotec, do projeto básico que continha as seguintes impropriedades em seu orçamento: i – ausência de composição de

custos unitários que suportem os números estimados; ii – ausência de detalhamento do custo e do BDI; iii – ausência de ART para o orçamento elaborado (Evidência 80 e 59, p. 4); iv – ausência de comparação com os custos do Sinapi (ou qualquer outro banco de dados oficial) e v – ausência de data-base de referência, quando deveria ter exigido da Fiotec a apresentação do orçamento (do projeto básico) de acordo com a legislação vigente.

O não questionamento do orçamento do projeto básico com inconsistências apresentado pela Fiotec permitiu o pagamento dos serviços à Fiotec e, conseqüentemente, resultou na não correção do orçamento pela projetista IPS/SPL.

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé do responsável, uma vez que deveria verificar a aderência do orçamento do projeto básico à legislação, conforme atribuições de coordenador de projeto (Evidência 93, p.5). É de se concluir que a conduta do responsável mostra-se reprovável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência

Achado III.3. Execução de etapas da obra/ aquisição de equipamentos em desconformidade com o cronograma

Classificação - Irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IG-C)

210. *A irregularidade foi detalhada nos itens 214 a 223 do relatório de auditoria (peça 114). O achado descreve que foram adquiridos equipamentos em desacordo com o cronograma, sendo que alguns já estão no Brasil, tendo, inclusive, perdido a garantia conforme contrato.*

211. *Embora tal achado possa resultar em dano ao erário, quer seja pela obsolescência, perda de garantia ou não utilização dos equipamentos comprados pela não conclusão da obra (R\$ 224,5 milhões), tal dano pode ser mitigado pela Fiocruz (pactuação para atraso na entrega dos equipamentos, extensão da garantia). Destaca-se, também, potencial dano ao erário em função de custos de armazenagens conforme consta no relatório de auditoria (peça 114).*

212. *Por outro lado, se houver interrupção do fluxo financeiro para estes contratos, poderá haver perda do montante já investido, diante da recusa de os fornecedores internacionais avançarem com os compromissos após a suspensão.*

213. *Dessa forma, tendo em vista que os dois achados relacionados acima (III.1 e III.2) preveem a Comunicação ao Congresso Nacional acerca da classificação IG-P, bem como de todas as medidas a serem adotadas pelos responsáveis para corrigir/mitigar as irregularidades, cabe acrescentar à referida comunicação que há contratos de fabricação de equipamentos com empresas internacionais em vigor e que, caso haja a interrupção do fluxo financeiro para esses contratos, poderá haver perda do montante já investido, diante da recusa de os fornecedores internacionais avançarem com os compromissos após a suspensão, conforme tabela abaixo.*

Contrato Equipamento	Valor estimado do contrato	Percentual empenhado	Percentual faltante	Recursos necessários (R\$)
Linha de Envase	82.787.443,20	25%	75,00%	62.090.582,40*
Liofilizadores	88.977.257,13	50%	50,00%	44.488.628,57*
Linha de Embalagem	52.754.167,95	75%	25,00%	13.188.541,99*
				119.767.752,95*

* Valor estimado, contrato assinado em moeda estrangeira (sujeito à variação cambial)

Fonte: Evidência 61 (Resposta Ofício de Requisição 3-117/2017)

214. *Nesse sentido, propõe-se promover a oitiva da Fundação Oswaldo Cruz e do Ministério da Saúde acerca do presente achado.*

215. *Ante a gravidade dos problemas encontrados, impõe-se a necessidade de responsabilização dos agentes cujas condutas propiciaram a ocorrência da falha apontada, o que será detalhado no tópico seguinte.*

Responsabilização

216. *O item 'II.10 Gestão na Fiocruz' do relatório de auditoria (peça 114) retratou a estrutura da Fiocruz, bem como o fluxo de tomada de decisões dos responsáveis envolvidos em projeto de grande vulto.*

217. *Nesse sentido, analisando a competência dos envolvidos tem-se que os seguintes responsáveis contribuíram para a falha demonstrada no achado em estudo: Diretor de Bio-Manguinhos, Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final/Fiscal dos Contratos.*

218. *Dessa forma, os seguintes responsáveis deverão ser ouvidos em audiência, porém, entende-se que esta providência deva ser tomada após a análise das oitivas, uma vez que o Ministério da Saúde e a Fiocruz podem trazer aos autos elementos que alterem a convicção sobre a culpabilidade dos agentes aqui relacionados.*

a) *Artur Roberto Couto, Diretor de BioManguinhos, por aprovar a compra dos equipamentos (linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem - Evidências 99, p. 8; 30, p.167; 100, p.15) em desacordo com o cronograma do projeto básico, que previa a aquisição paralelamente à contratação das obras civis (Evidência 78), quando deveria aguardar o momento adequado (contratação das obras civis), e não expor a Administração Pública aos riscos de perda de garantia, obsolescência e inutilização dos equipamentos.*

A autorização da compra pelo responsável resultou na compra dos equipamentos com risco de perda da garantia, obsolescência e não utilização dos equipamentos. A compra antecipada de equipamentos tem gerado custos com armazenagens.

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé do responsável, uma vez que deveria se abster de autorizar a aquisição dos equipamentos em desacordo com o cronograma, conforme atribuições de Diretor de Bio-Manguinhos (Portaria de delegação constante Evidência 88). A culpabilidade de sua conduta se acentua pela decisão de se prosseguir com as compras dos equipamentos (efetuando as requisições), quando em 31/10/2013 (data do aceite final do recebimento do projeto básico - Evidência 77), o responsável já sabia que a obra custaria quatro vezes mais do que os R\$ 800 milhões consignados no PPA 2012-2015. Logo, já estava ciente que até o final de 2015 (final do ciclo do PPA 2012-2015) não teria recursos do tesouro para efetuar a contratações das obras civis necessárias para se abrigar os equipamentos. É de se concluir que a conduta do responsável mostra-se reprovável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência.

b) *Mauricio Zuma Medeiros, Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final/Fiscal dos Contratos, por requisitar a compra dos equipamentos (linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem) em desacordo com o cronograma do projeto básico, que previa a aquisição paralelamente à contratação das obras civis (Evidência 78), quando deveria aguardar o momento adequado (contratação das obras civis), e não expor a Administração Pública aos riscos de perda de garantia, obsolescência e inutilização dos equipamentos.*

A requisição do responsável resultou na compra dos equipamentos com risco de perda da garantia, obsolescência e não utilização dos equipamentos. A compra antecipada de equipamentos tem gerado custos com armazenagens.

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé do responsável, uma vez que deveria observar o cronograma bem como as restrições de custos na condução das aquisições, conforme atribuições do

coordenador de projeto (Evidência 93, p.5). A culpabilidade de sua conduta se acentua pela decisão de se prosseguir com as compras dos equipamentos (efetuando as requisições), quando em 31/10/2013 (data do aceite final do recebimento do projeto básico - Evidência 77), o responsável já sabia que a obra custaria quatro vezes mais do que os R\$ 800 milhões consignados no PPA 2012-2015. Logo, já estava ciente que até o final de 2015 (final do ciclo do PPA 2012-2015) não teria recursos do tesouro para efetuar a contratações das obras civis necessárias para se abrigar os equipamentos. É de se concluir que a conduta do responsável mostra-se reprovável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência.

Achado III.4. Contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora)

Classificação - Irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P)

219. A irregularidade foi detalhada nos itens 233 a 281 do relatório de auditoria (peça 114). O achado aponta falhas na contratação da fundação de apoio, sendo elas: i – subcontratação irregular – uma vez que é vedada a subcontratação parcial que delega a execução do núcleo do objeto do contrato realizado com as fundações de apoio; ii – ausência de correlação entre o objeto contratado com atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional; iii – ausência de detalhamento dos serviços contratados; iv – ausência de detalhamento da remuneração da fundação de apoio; v – aumento do valor aplicado pela Fiocruz, bem como inconsistência na prestação de contas.

220. Nesse sentido, propõe-se promover a oitiva da Fundação Oswaldo Cruz e do Ministério da Saúde acerca do presente achado.

221. Após a análise das oitivas e visando o ressarcimento ao erário, propõe-se, em etapa processual posterior, a instauração de processo apartado de Tomadas de Contas Especial com vistas à quantificação do débito e identificação dos responsáveis relacionados a este achado. Isto porque o débito apontado até o momento perfaz, conforme descrição da irregularidade, R\$ 4,29 milhões (valor estimado), valor este referente ao tributo e taxa de administração cobrados pela Fiotec à Fiocruz pelo simples refaturamento das notas fiscais das pessoas jurídicas que supostamente teriam realizado serviços.

222. Como informado no relatório de auditoria, a apuração preliminar de débito é conservadora, sobretudo por decorrer de intermediação sem a presença de orçamento contendo estimativa de custos unitários, bem como não terem sido confirmados os serviços efetivamente prestados no âmbito destes contratos, uma vez que não foram encaminhados a comprovação de execução dos trabalhos subcontratados (Evidência 65, p. 11), mesmo após a entrega do Ofício de Requisição 4-117/2017.

223. Ressaltam-se, também, as inconsistências apuradas quando se comparam os comprovantes de pagamentos efetuados à relação dos pagamentos informada pela Fiotec relativos às contratações realizadas no âmbito do contrato 23/2011 (parágrafo 280 do relatório de auditoria – peça 114).

224. Por fim, ante a gravidade dos problemas encontrados, impõe-se a necessidade de responsabilização dos agentes cujas condutas propiciaram a ocorrência da falha apontada, o que será detalhado no tópico seguinte.

Responsabilização

225. Nesse sentido, analisando a competência dos envolvidos, tem-se que os seguintes responsáveis contribuíram para a falha demonstrada no achado em estudo: Diretor de Bio-Manguinhos, Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final/Fiscal dos Contratos.

226. Dessa forma, os seguintes responsáveis deverão ser ouvidos em audiência, porém, entende-se que esta providência deva ser tomada após a análise das oitivas, uma vez que o Ministério da Saúde e a Fiocruz podem trazer aos autos elementos que alterem a convicção sobre a culpabilidade dos agentes aqui relacionados.

a) *Artur Roberto Couto, Diretor de BioManguinhos, por ter elaborado os planos de trabalho que geraram o Contrato 23/2011 (Evidência 25, p. 6) e o Contrato 070/2016 (Evidência 26, p.7), bem como aprovado o plano de trabalho que gerou o Contrato 070/2016 (Evidência 26, p.15) contendo as seguintes impropriedades: i – subcontratação irregular (simples intermediação de pessoa jurídica com remuneração); ii – ausência de correlação entre o objeto contratado com atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional; iii – ausência de detalhamento dos serviços contratados; iv – ausência de detalhamento da remuneração da fundação de apoio, quando os serviços deveriam ser prestados/contratados pela Fiocruz, com orçamento de custos unitários e detalhamento dos serviços, sem a indevida intermediação da Fiotec.*

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé do responsável, uma vez que, conforme atribuições de Diretor de Bio-Manguinhos (Portaria de delegação constante Evidência 88), deveria observar os normativos e a jurisprudência do Tribunal sobre o assunto. É de se concluir que a conduta do responsável mostra-se reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência.

b) *Antonio de Padua Risolia Barbosa, Vice Diretor de Produção de BioManguinhos, por ter aprovado plano de trabalho que gerou o Contrato 23/2011 (Evidência 25, p. 13) contendo as seguintes impropriedades: i – subcontratação irregular (simples intermediação de pessoa jurídica com remuneração); ii – ausência de correlação entre o objeto contratado com atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional; iii – ausência de detalhamento dos serviços contratados; iv – ausência de detalhamento da remuneração da fundação de apoio, quando os serviços deveriam ser prestados/contratados pela Fiocruz, com orçamento de custos unitários e detalhamento dos serviços, sem a indevida intermediação da Fiotec.*

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé do responsável, uma vez que, como Diretor substituto de Bio-Manguinhos (Portaria de delegação constante Evidência 88), deveria observar os normativos e a jurisprudência do Tribunal sobre o assunto. É de se concluir que a conduta do responsável mostra-se reprovável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência.

c) *Sergio Dias de Oliveira, requisitante dos serviços da Fiotec 3ª fase, por ter requisitado (Evidência 26, p.4) e ter elaborado projeto básico que gerou o Contrato 70/2016 (Evidência 26, p. 15) contendo as seguintes impropriedades: i – subcontratação irregular (simples intermediação de pessoa jurídica com remuneração); ii – ausência de correlação entre o objeto contratado com atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional; iii – ausência de detalhamento dos serviços contratados; iv – ausência de detalhamento da remuneração da fundação de apoio, quando os serviços deveriam ser prestados/contratados pela Fiocruz, com orçamento de custos unitários e detalhamento dos serviços, sem a indevida intermediação da Fiotec.*

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé do responsável, uma vez que deveria observar os normativos e a jurisprudência do Tribunal sobre o assunto. É de se concluir que a conduta do responsável mostra-se reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência.

d) *Membros do Conselho Deliberativo da Fiocruz, por ter deliberado, no Conselho Deliberativo (ata 18/7/2013 - Evidência 69, p.46 e ata de 6/8/2015 – Evidência 69, p.77), pela aprovação de todos os projetos desenvolvidos pela Fiocruz e apoiados pela Fiotec, quando, o Contrato 23/2011 possuía impropriedades já detectadas em outras oportunidades pelos órgãos de controle, a exemplo de: i – Acórdão 1.616/2012-TCU-1ª Câmara comunicado ao Conselho em 5-6/07/2012, conforme ata (Evidência 86, p.31), ii – Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna apresentados em 26-27/03/2015, conforme ata (Evidência 86, p.71) e iii – relatório da CGU relativo à auditoria de 2014 apresentado em 24/9/2015 (Evidência 86, p. 82), quando deveria ter se manifestado contrariamente à aprovação e recomendado a adoção de medidas saneadoras das irregularidades.*

A aprovação de todos os projetos desenvolvidos pela Fiocruz e apoiados pela Fiotec resultou em concordância com o Contrato 23/2011 eivado das irregularidades em exame, permitindo a continuidade dos desvios de que o Conselho Deliberativo já tinha ciência.

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé dos responsáveis, uma vez que, como membros do Conselho Deliberativo da Fiocruz, conforme atribuição prevista no art. 10 do Regimento Interno da Fiocruz (Evidência 69), deveriam se pronunciar sobre a celebração de contratos e recomendar ajustes de forma que estivessem aderentes à legislação. A culpabilidade de sua conduta se acentua uma vez que havia ciência das impropriedades constantes nos ajustes firmados com a Fiotec conforme atas de 5-6/07/2012 (Evidência 86, p.31), de 26-27/03/2015 (Evidência 86, p.71) e de 24/9/2015 (Evidência 86, p. 82). É de se concluir que a conduta do responsável mostra-se reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência.

e) Mauricio Zuma Medeiros, Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final/Fiscal dos Contratos, por ter requisitado (Evidência 25, p.3-4) e ter elaborado plano de trabalho que gerou o Contrato 23/2011 (Evidência 25, p. 5- 13) contendo as seguintes impropriedades: i – subcontratação irregular (simples intermediação de pessoa jurídica com remuneração); ii – ausência de correlação entre o objeto contratado com atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional; iii – ausência de detalhamento dos serviços contratados; iv – ausência de detalhamento da remuneração da fundação de apoio, quando os serviços deveriam ser prestados/contratados pela Fiocruz, com orçamento de custos unitários e detalhamento dos serviços, sem a indevida intermediação da Fiotec.

Não há elementos que permitam caracterizar a boa-fé do responsável, uma vez que, como coordenador do projeto do NCPFI (Evidência 93,p.5), deveria observar os normativos e a jurisprudência do Tribunal sobre o assunto. A culpabilidade de sua conduta se acentua a partir de 22/6/2011 (Evidência 89) pela assunção da função de Diretor Executivo da Fiotec, deixando de observar a necessária segregação de funções. É de se concluir que a conduta do responsável mostra-se reprovável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência.

CONCLUSÃO

227. *A presente instrução analisou a manifestação preliminar da Fiocruz (parágrafos 10 a 187), contudo, a entidade não conseguiu trazer elementos que alterassem a convicção da classificação de IGP para os achados III.1 e III.2.*

228. *Esta instrução também se propôs a detalhar as propostas de encaminhamento efetuadas quando da elaboração do relatório de auditoria (peça 114).*

229. *Com relação ao Achado III.1, que identificou a não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento, propõe-se, nesta etapa processual, a comunicação ao Congresso da referida classificação (IGP), bem como das medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento das irregularidades graves (parágrafos 189 a 192).*

230. *Foi proposto, também, a realização das oitivas da Fundação Oswaldo Cruz e do Ministério da Saúde, bem como dos terceiros interessados que poderão ser impactados com a decisão do Tribunal (parágrafos 193 a 194).*

231. *Os responsáveis pela ocorrência descrita no Achado III.1 foram identificados no parágrafo 198, porém propõe-se efetuar as respectivas audiências somente após a análise das oitivas propostas.*

232. *O Achado III.2 destaca a inexistência de projeto básico e executivo com grau de precisão adequado para efetuar a licitação, classificando a ocorrência como IGP. Dessa forma, propõe-se, nesta etapa processual, a comunicação ao Congresso da referida classificação, bem como das*

medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento das irregularidades graves (parágrafos 199 a 202).

233. Foi proposto, também, a realização das oitivas da Fundação Oswaldo Cruz e do Ministério da Saúde, bem como dos terceiros interessados que poderão ser impactados com a decisão do Tribunal (parágrafos 204 a 205).

234. Os responsáveis pela ocorrência descrita no Achado III.2 foram identificados no parágrafo 209, porém, propõe-se efetuar as respectivas audiências somente após a análise das oitivas propostas.

235. O Achado III.3 detalha a aquisição de equipamentos em desconformidade com o cronograma e seus desdobramentos (perda da garantia, possível dano ao erário pela não utilização do equipamento, além de custos de armazenagens). A classificação proposta foi IGC.

236. Para este achado, foi proposto acrescentar à comunicação ao Congresso Nacional que, caso haja a interrupção do fluxo financeiro para os contratos de aquisição de equipamento com fornecedores internacionais, poderá haver perda do montante já investido, diante da potencial recusa de os fornecedores internacionais avançarem com os compromissos após a suspensão. Caso haja opção pela interrupção parcial do fluxo financeiro, os recursos necessários para estes contratos são da ordem de 120 milhões de reais (parágrafo 213).

237. Foi proposto, também, a realização das oitivas da Fundação Oswaldo Cruz e do Ministério da Saúde (parágrafo 214).

238. Os responsáveis pela ocorrência descrita no Achado III.3 foram identificados no parágrafo 218, porém, propõe-se efetuar as respectivas audiências somente após a análise das oitivas propostas.

239. Por fim, o Achado III.4 destaca a utilização equivocada e onerosa da fundação de apoio da Fiocruz, a Fiotec, para conduzir parte do empreendimento.

240. Para esta irregularidade, foi proposta a oitiva da Fundação Oswaldo Cruz e do Ministério da Saúde (parágrafo 220).

241. Visando a apenação dos responsáveis, foram propostas audiências e, quanto ao ressarcimento ao erário, foi proposta a instauração de processo apartado de Tomada de Contas Especial, que deverão ser efetivadas em etapa posterior, após a análise das oitivas (parágrafos 222 a 226).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

242. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que há indícios de irregularidades graves do tipo IGP, nos termos do art. 121, §1º, inciso IV, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), sobre as contratações efetuadas no âmbito da ação 13DW que visam a construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos da Fundação Oswaldo Cruz - NCPFI, com potencial dano ao erário de R\$ 235.011.575,78 (valores pagos até 2 de maio de 2017, dos R\$ 719.097.793,90 contratados), caso a Fundação Oswaldo Cruz não efetue as seguintes medidas abaixo citadas:

a.1) elabore um estudo de viabilidade técnica, econômica e financeira para a implantação do NCPFI, indicando os valores necessários para a conclusão do empreendimento, definindo os produtos que serão processados na planta (com as receitas decorrentes) e detalhando os valores previstos para arcar com o custo de operação, simulando, portanto, as entradas e saídas de recursos no seu caixa ao longo de sua vida útil, demonstrando, assim, a sua viabilidade econômica ($VPL > 0$),

visando corrigir as impropriedades detectadas nos parágrafos 149 a 159 e 160 a 165 do relatório de auditoria (peça 114), quando se descreveu o 'Estudo de Viabilidade Econômica realizado em 2015' e a 'Forte vinculação do empreendimento à Política de Parceria de Desenvolvimento Produtivo';

a.2) defina e detalhe o modelo de financiamento do empreendimento (se privado, público ou misto), pontuando, se for o caso, os direitos e obrigações do parceiro privado e do ente público, visando corrigir a 'Indefinição do Modelo a ser adotado', exposto nos parágrafos 141 a 148 do relatório de auditoria (peça 114);

a.3) comprove que as receitas próprias advindas de exportações estão sendo apropriadas à conta única do Tesouro Nacional, adequando-as à sistemática adotada às receitas públicas, conforme preconizam o art. 56 da Lei 4.320/1964 e o art. 2º do Decreto 93.872/1986, visando corrigir as impropriedades expostas nos parágrafos 166 a 171 do relatório de auditoria (peça 114), quando se descreveu o 'Aumento da importância das Exportações';

a.4) apresente o projeto executivo completo, mas notadamente o orçamento sem que haja as irregularidades apontadas no presente relatório, ou seja, apresentando a composição de custos unitários dos serviços previstos; contendo os quantitativos e o detalhamento de todos os serviços e equipamentos; detalhando a bonificação e despesas indiretas - BDI; efetuando, quando for possível, a diferenciação do BDI para materiais e serviços; relacionando os valores dos serviços a serem executados com os custos constantes em referencial de preços (de preferência o Sinapi); apresente os valores em data-base atualizada, visando corrigir as falhas apontadas nos itens 180 a 196 do relatório de auditoria – peça 114;

b) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que a Fiocruz firmou contratos de fabricação de equipamentos com empresas internacionais e que, caso haja a interrupção do fluxo financeiro para estes contratos, poderá haver perda do montante já investido, diante da recusa de os fornecedores internacionais avançarem com os compromissos após a suspensão. Caso haja opção pela interrupção parcial do fluxo financeiro, os recursos necessários para a conclusão destes contratos são da ordem de R\$ 120 milhões de reais.

Contrato Equipamento	Valor estimado do contrato	Percentual empenhado	Percentual faltante	Recursos necessários (R\$)
Linha de Envase	82.787.443,20	25%	75,00%	62.090.582,40*
Liofilizadores	88.977.257,13	50%	50,00%	44.488.628,57*
Linha de Embalagem	52.754.167,95	75%	25,00%	13.188.541,99*
				119.767.752,95*

* Valor estimado, contrato assinado em moeda estrangeira (sujeito à variação cambial)

Fonte: Evidência 61 (Resposta Ofício de Requisição 3-117/2017) do TC 007.991/2017-7

c) promover, com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, oitiva, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência:

c.1) da Fundação Oswaldo Cruz (CNPJ 33.781.055/0001-35) na pessoa de seu representante legal, bem como do Ministério da Saúde, para que se pronunciem acerca das seguintes irregularidades:

'Ausência de viabilidade econômico-financeira do empreendimento uma vez que houve alterações importantes no que se refere ao orçamento estimado e ao cenário macroeconômico do país, conforme relatado nos parágrafos 121 a 171 do relatório de auditoria (peça 114);

Projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto, conforme relatado nos parágrafos 180 a 206 do relatório de auditoria (peça 114);

Execução de etapas da obra/ aquisição de equipamentos em desconformidade com o cronograma, conforme relatado nos parágrafos 214 a 223 do relatório de auditoria (peça 114);

Contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora), conforme relatado nos parágrafos 233 a 281 do relatório de auditoria (peça 114)';

d) promover, com fundamento no inciso V do art. 250 do Regimento Interno do TCU, as oitivas dos seguintes terceiros interessados, para que no prazo de 15 (quinze) dias, manifestarem-se sobre os fatos abaixo pontuados: i) ausência de viabilidade econômico-financeira do empreendimento uma vez que houve alterações importantes no que se refere ao orçamento estimado e ao cenário macroeconômico do país, conforme relatado nos parágrafos 121 a 171 do relatório de auditoria (peça 114) e ii) projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto, conforme relatado nos parágrafos 180 a 206 do relatório de auditoria (peça 114), fatos que poderão ensejar recomendação desta Corte de Contas para interrupção do fluxo financeiro aos contratos pactuados para a realização do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos da Fiocruz:

d.1) da Biovert Florestal e Agrícola Ltda (CNPJ 68.695.915/0001-00) na pessoa de seu representante legal;

d.2) da Concremat Engenharia e Tecnologia S.A. (CNPJ 33.146.648/0001-20) na pessoa de seu representante legal;

d.3) da Carioca Chistiani Nielsen Engenharia S.A. (CNPJ 40.450.469/0001-26) na pessoa de seu representante legal;

d.4) da Monjardim Construções Ltda. (CNPJ 28.172.476/0001-29), na pessoa de seu representante legal;

d.5) da empresa Jacoby Fernandes e Reolon Advogados Associados (CNPJ 10.627.605/0001-60) na pessoa de seu representante legal;

d.6) da Fundação para o Desenvolvimento Científico e tecnológico em Saúde – Fiotec (CNPJ 02.385.669/0001-74), na pessoa de seu representante legal;

d.7) da IPS (empresa estrangeira), na pessoa de seu representante legal;

d.8) da I.M.A. Industria Macchine Automatiche S.P.A. (empresa estrangeira), na pessoa de seu representante legal;

d.9) da Dividella Pharma Packaging Technology (empresa estrangeira) na pessoa de seu representante legal;

d.10) da Atec Pharmatechnik GMBH (empresa estrangeira), na pessoa de seu representante legal.”

10. O Diretor da 1ª Diretoria da SeinfraUrbana assim se manifestou (peça 122):

“Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela auditora Laura Avila Berlinck, AUFC (doc. 57.935.776-5).

2. *Por oportuno, tendo em conta a recente prolação do Acórdão 1.555/2017 – TCU – Plenário, que trata de auditoria realizada também nas obras de construção do NPFICI, no âmbito do Fiscobras 2016 (TC 017.376/2016-5), registro algumas informações relevantes para o bom prosseguimento dos trâmites processuais.*

3. Primeiramente, importa pontuar em que medida o enfoque da presente fiscalização se diferencia daquele que orientou a auditoria do Fiscobras anterior. Enquanto naquele trabalho as análises se concentraram em questões relacionadas mais diretamente à execução das etapas de obra em andamento, ainda que tenham sido avaliados outros aspectos relacionados, por exemplo, à elaboração dos projetos que envolviam outras etapas previstas (peça 36, p. 7-8 do TC 017.376/2016-5), a presente auditoria buscou uma avaliação mais aprofundada do empreendimento como um todo, avaliando-se de forma mais ampla a inserção do empreendimento em seu contexto institucional e no contexto da política pública à qual se vincula.

4. As diferentes abordagens foram favorecidas, em certa medida, pela expertise construída no âmbito das Unidades Técnicas que coordenaram cada um dos trabalhos. Enquanto o trabalho de 2016 foi concebido e executado no âmbito da SeinfraUrbana, unidade que, historicamente, tem atuado com enfoque na fiscalização de obras, a auditoria do Fiscobras 2017 foi concebida e coordenada no âmbito da Diretoria de Saúde e Meio Ambiente da Secex-RJ, sob supervisão da SeinfraUrbana.

5. Nesse cenário, o conhecimento construído ao longo do tempo naquela Unidade Técnica, especialmente no que tange ao funcionamento da Fiocruz, possibilitou um olhar mais acurado sobre questões que não haviam sido alcançadas na fiscalização anterior.

6. A despeito dessa ampliação do alcance da abordagem do presente trabalho, vale ressaltar que ele não esgota todos as fragilidades verificadas no contexto da Fiocruz. Pelo contrário, traz à luz diversos outros aspectos que poderiam ser objeto de trabalhos futuros do Tribunal e que não puderam ser analisados de forma aprofundada, dadas as limitações relacionadas à metodologia e especialmente aos prazos legais que condicionam os trabalhos de auditoria inseridos no Fiscobras.

7. Feita essa ponderação preliminar, vale destacar alguns aspectos relacionados à tramitação processual, sobretudo no que tange aos parâmetros prazo e responsabilidade técnica pelo processo, definidos na Resolução TCU 280/2016, que disciplina a execução do Fiscobras.

Prazos

8. No que tange aos prazos, preveem os arts. 13 e 14 da referida resolução o seguinte:

Art. 13. A conclusão da auditoria dar-se-á por meio de despacho do titular da unidade técnica no prazo de 15 (quinze) dias a contar da data de conclusão do relatório.

Art. 14. Após a conclusão da auditoria, a unidade técnica adotará as providências necessárias à coleta da manifestação preliminar do órgão ou entidade responsável pela realização de obra com pIGP, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias, contados da notificação.

(...)

§ 4º A unidade técnica devolverá ao remetente a documentação entregue fora do prazo previsto no caput, para evitar o descumprimento do prazo determinado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, e comunicará ao gestor que ele poderá exercer o seu direito de defesa nas etapas processuais posteriores, em conformidade com a Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e com o Regimento Interno do TCU.

9. O Relatório de Auditoria foi concluído no dia 17/7/2017, tendo sido despachado pelos Secretários da Secex-RJ e da SeinfraUrbana, respectivamente, nos dias 19/7/2017 e 25/7/2017. A comunicação para fins de atendimento ao disposto no § 9º, art. 121 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017) (manifestação preliminar do gestor sobre proposta de classificação de irregularidade como IGP), foi expedida no dia 26/7 (peça 118) e recebida na mesma data pela Diretoria Regional de Brasília – DIREB da Fiocruz (peça 119).

10. Em 15/8/2017 a Fiocruz remeteu à SeinfraUrbana, por meio de mensagem eletrônica (anexo I), sua resposta ao Ofício 0325/2017-TCU/SeinfraUrbana. Em atenção ao §4º do art. 14 da

Resolução TCU 280/2016, a mensagem eletrônica foi respondida pelo Serviço de Administração da SeinfraUrbana, sob orientação desta Diretoria, com a informação de que a documentação entregue intempestivamente seria devolvida à Unidade Jurisdicionada, sem prejuízo de que pudesse exercer seus direitos processuais em etapas futuras do procedimento (anexo I).

11. Ocorre que, diante da resposta da SeinfraUrbana, a Fiocruz enviou nova mensagem eletrônica informando que o ofício de notificação somente chegou ao destinatário no dia 31/7/2017, apresentando seus argumentos no sentido de que esta fosse a data considerada para início da contagem do prazo de resposta.

12. Em face da razoabilidade das justificativas apresentadas, bem como da relevância e materialidade das irregularidades tratadas nos presentes autos, e tendo em conta o princípio do formalismo moderado, a SeinfraUrbana reconsiderou a data de início de contagem do prazo, o que alterou o juízo inicial sobre a tempestividade da resposta. Tendo a data de contagem do prazo iniciado no dia 31/7, entendeu-se que a entrega da resposta em 15/8 atendeu ao estabelecido no art. 14 da Resolução TCU 280/2016.

13. Superada a controvérsia inicial sobre o cumprimento do prazo de entrega da manifestação preliminar, a análise da resposta da Fiocruz foi contemplada no escopo da instrução que precede o presente despacho.

Responsabilidade pelo processo

14. Conforme despacho do Secretário da SeinfraUrbana (peça 117), a responsabilidade técnica pelo presente processo foi alterada; sendo, atualmente, da SeinfraUrbana, nos termos do subitem 9.3 do Acórdão 2.757/2016-TCU-Plenário (Fiscobras 2017) e 9.5.2 do Acórdão 664/2016-TCU-Plenário (Fiscobras 2016), em virtude da existência de achados do tipo IGP.

15. Ocorre que, conforme destacado na parte inicial do presente despacho, a Secex-RJ detém maior expertise no que tange ao funcionamento da Fiocruz, o que se mostra um fator essencial para melhor condução das etapas subsequentes do processo, em especial no que tange à adoção das providências corretivas relacionadas ao estudo de viabilidade e à eventual responsabilização dos agentes que atuaram junto àquela unidade jurisdicionada.

16. Em função disso, e sem prejuízo de que a SeinfraUrbana continue atuando em suporte à Secex-RJ, entende-se pertinente consignar proposta, adicional à registrada na instrução precedente, no sentido de que a responsabilidade técnica pelo presente processo seja restituída à Secex-RJ. Vale salientar que esse encaminhamento já foi previamente discutido com aquela Unidade Técnica, havendo consenso acerca do encaminhamento proposto.”

11. O Secretário da SeinfraUrbana pronunciou-se desse modo (peça 123):

“Trata-se de análise da manifestação preliminar quanto aos indícios de irregularidades graves com indicação de paralisação (IG-P), referentes às obras de construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro.

Inicialmente, justifico que, em virtude da complexidade da matéria e por envolver a atuação conjunta de duas secretarias de controle externo na presente instrução de análise da manifestação preliminar, não foi possível atender ao comando do art. 17 da Resolução 280/2016, acerca do prazo de tramitação do processo ao gabinete do Relator, que venceu no dia 30/8/2017.

Embora a fiscalização tenha sido coordenada pela Secretaria de Controle Externo do Estado do Rio de Janeiro – Secex-RJ, com supervisão desta SeinfraUrbana, o processo teve sua responsabilidade técnica alterada para esta secretaria, conforme previsto nos subitens 9.3 do Acórdão 2.757/2016-TCU-Plenário (Fiscobras 2017) e 9.5.2 do Acórdão 664/2016-TCU-Plenário (Fiscobras 2016), em virtude da existência de achados do tipo IG-P.

Diante das análises realizadas, manifesto minha inteira concordância com a proposta de encaminhamento formulada pela AUFC Laura Avila Berlinck (peça 121). Além disso, assinto à adição proposta pelo Diretor da Subunidade Rommel Dias Marques Ribas Brandão (peça 122), acerca de restituir a responsabilidade técnica à Secex-RJ, em virtude de os achados de auditoria terem conexão com a própria gestão da Fiocruz, sobre a qual aquela unidade técnica possui maior domínio.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria realizada na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), no âmbito do Fiscobras 2017, com o objetivo de fiscalizar a construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos (NCPFI), localizado em Santa Cruz, zona oeste do município do Rio de Janeiro/ RJ.

2. O Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos - Bio-Manguinhos constitui uma unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), instituição vinculada ao Ministério da Saúde (MS). Seu objetivo é produzir imunobiológicos, reativos para diagnóstico de doenças infecciosas e biofármacos, necessários para atender às necessidades de saúde do país, especialmente às do Sistema Único de Saúde (SUS).

3. Em 2010, o instituto sofreu inspeções da vigilância sanitária necessárias à renovação do Certificado de Boas Práticas de Fabricação. Devido a inadequações verificadas em algumas operações, a certificação foi emitida com sobrestamento até apresentação de *“compromisso de adequação, com datas inicial e final, das áreas produtivas à Resolução RDC/Anvisa 17/2010”*.

4. Nesse cenário, o diretor do órgão, para evitar grande interrupção da fábrica, solicitou prazo de seis anos para atendimento total aos novos requerimentos de Boas Práticas de Fabricação definidos pela referida norma, informando que a construção do NCPFI atenderia todas as exigências.

6. Dessa forma, o projeto foi concebido visando atender a requisitos de Boas Práticas de Fabricação requeridos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), bem como pela Organização Mundial de Saúde (OMS), no caso de vacinas para exportação. Esta nova planta permitirá aumentar a oferta dos produtos biológicos para o Ministério da Saúde e para agências das Nações Unidas (mercado público de produtos).

II

7. Antes de adentrar na análise do empreendimento objeto da fiscalização, cumpre contextualizar a atividade finalística do Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – Bio-Manguinhos/Fiocruz.

8. A produção de imunobiológicos por Bio-Manguinhos é prevista no planejamento anual governamental por meio principalmente da Ação 20YE – Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças. Conforme apurado pela equipe de fiscalização, no período de 2013 a 2016, foram aplicados aproximadamente R\$ 4,4 bilhões nesta ação orçamentária, sendo R\$ 1,2 bilhão apenas no ano de 2016.

9. A unidade também recebe recursos orçamentários para a produção de reativos, que se dá por intermédio da Ação 6516 – Aperfeiçoamento e Avaliação dos Serviços de Hematologia e Hemoterapia -, no valor aproximado de 6% dos recursos da Ação 20YE.

10. A execução orçamentária das Ações 20YE e 6516 reflete o atendimento pela Fiocruz ao Programa Nacional de Imunização (PNI), no segmento de vacinas; à Coordenação Geral de Laboratórios (CGLAB) e ao Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis AIDS (PNDST/AIDS), no segmento de reativos; e ao Programa de Medicamentos Excepcionais (PME) do Departamento de Assistência Farmacêutica (DAF), no segmento de biofármacos, todos do Ministério da Saúde.

11. A capacidade de atendimento às necessidades do Ministério da Saúde relativas ao PNI e à produção de reativos e biofármacos vem sendo apurada pela Fiocruz e apresentada em seu relatório de gestão. A tabela a seguir expõe os resultados apurados do indicador nos últimos quatro exercícios:

Ano	PNI	Reativos	Biofármacos
2013	84,46%	88,14%	N/I
2014	88,60%	68,43%	83,00%
2015	71,79%	95,48%	78,50%
2016	59,80%	78,29%	83,16%

Fonte: Relatórios de gestão da Fiocruz

12. Com isso, verifico que o Instituto Bio-Manguinhos/Fiocruz vem diminuindo o percentual de atendimento da demanda do Ministério da Saúde, o que foi justificado pela entidade por restrições orçamentárias e dificuldades operacionais, tais como atrasos na entrega de insumos do parceiro de transferência de tecnologia, reprovação de lotes e problemas técnicos em unidades.

III

13. Com relação ao projeto do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos (NCPFI), ele consta do Plano Plurianual 2012-2015 (Lei 12.593, de 18/1/2012), na Iniciativa 04AA - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos, vinculada ao Objetivo 0194 - Fortalecer o complexo produtivo-industrial da saúde, ampliando a produção nacional de fármacos, biofármacos, medicamentos, imunobiológicos, equipamentos e materiais de uso em saúde. O valor previsto para o empreendimento no PPA 2012-2015 foi de R\$ 800 milhões.

14. A tabela a seguir exibe os recursos empenhados na execução dessa ação desde 2012:

Ano	Projeto de Lei (R\$)	Dotação Inicial (R\$)	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)
2012	93.000.000,00	88.000.000,00	100.533.334,00	71.200.000,00
2013	88.000.000,00	88.000.000,00	88.000.000,00	88.000.000,00
2014	180.000.000,00	163.450.000,00	115.219.550,00	91.514.574,00
2015	300.000.000,00	278.320.176,00	233.320.176,00	78.320.176,00
2016	300.000.000,00	240.000.000,00	182.000.000,00	130.351.000,00
2017*	300.000.000,00	237.000.000,00	237.000.000,00	7.987.915,00
Total	1.261.000.000	1.094.770.176	956.073.060	467.373.665

Fonte: Siafi (consulta à ferramenta Siga Brasil do Senado)

15. O NCPFI se localizará no terreno do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde - CIBS, que abrange uma área total de 580 mil m², e representa, nesta fase do projeto, em que são previstas as primeiras edificações, aproximadamente 216 mil m². Nesta etapa, serão implantadas novas instalações industriais para as atividades de processamento final (formulação, envase, liofilização, recravação, revisão, rotulagem e embalagem), controle e garantia da qualidade, armazenagem de matérias primas e de produtos acabados, construção de áreas de suporte técnico e administrativo e a urbanização do novo Campus de Santa Cruz.

16. A equipe de auditoria listou os contratos assinados para a consecução do empreendimento e os respectivos estágios de execução na tabela 5, reproduzida no relatório que antecede este voto. Ao todo, a fiscalização apurou a existência de aproximadamente R\$ 719 milhões contratados, tendo aplicado procedimentos de auditoria numa amostra de contratos equivalente a 66% dos valores empenhados.

17. Com isso, o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 314.041.570,30, que representa o somatório dos valores empenhados relativos aos contratos selecionados pela equipe de auditoria na ação 13DW, de 2012 a 2017 (até 2 de abril), de acordo com os critérios para

mensuração do volume de recursos fiscalizados (VRF) constantes na Portaria-TCU 222, de 10 de outubro de 2003.

IV

18. Após os trabalhos de campo, a equipe de auditoria apontou os seguintes achados:
- a) não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento (IG-P);
 - b) projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto) (IG-P);
 - c) execução de etapas da obra/ aquisição de equipamentos em desconformidade com o cronograma (IG-C);
 - d) contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora) (IG-C);
19. Passo a tratar dos dois primeiros indícios de irregularidade, classificados como IG-P e que foram objeto da manifestação preliminar da Fundação Oswaldo Cruz e do Ministério da Saúde, com fulcro no § 9º do art. 121 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017) c/c o art. 14 da Resolução 280/2016.

V

20. Conforme apurado pela fiscalização, a Fiocruz não realizou Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) do empreendimento, antes da decisão de investir em 2010/2011. Da mesma forma, a entidade também não o fez ao longo do desenvolvimento das fases de planejamento e execução, em que se identificaram alterações nas estimativas de prazo e custo do empreendimento, com inevitável influência em sua viabilidade econômica.
21. Somente em 2015, foi elaborado o EVTE para implantação do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos - NCPFI, por meio de contrato celebrado com a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec), fundação de apoio à Fiocruz, que, por sua vez, subcontratou a Fundação Getúlio Vargas – FGV (Evidência 24 e 67).
22. Porém, a unidade técnica apontou que esse estudo não se mostrava consistente, pois havia avaliado *“de forma integrada o resultado de Bio-Manguinhos ao longo dos anos como um todo, ou seja, não destacou as receitas e custos que a planta a ser construída em Santa Cruz teria, nem delimitou sua carteira de produtos”*.
23. Ademais, a equipe de auditoria apurou o crescimento significativo do valor estimado do empreendimento, que passou de R\$ 800 milhões, quando do cadastro no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo – SIOP para fins do PPA 2012-2015, para R\$ 3,4 bilhões, conforme ata da reunião do Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos, em 5/11/2015.
24. A despeito disso, a Lei 13.249/2016, que trata do PPA 2016-2019, consignou apenas R\$ 1.327.218.490,00 para a construção do empreendimento, o mesmo que havia sido cadastrado no SIOP em 18/6/2015.
25. Com isso, a equipe apurou que, mesmo com a aprovação do PPA 2016-2019, a construção do empreendimento não está garantida visto que o somatório dos valores previstos nos dois PPA representa apenas 62,5% dos recursos necessários (valor orçado no projeto básico).
26. Ademais, a fiscalização constatou que a Fiocruz ainda não detalhou o modelo de financiamento do restante da obra, uma vez que sequer possui, da forma que a legislação exige, o valor exato do custo da obra, nem a definição do modelo de parceria com o setor privado.
27. Acerca do assunto, a equipe de auditoria destacou a decisão da entidade de conduzir as obras não somente com recursos do Tesouro, mas também com recursos advindos de parceria privada (Evidência 68, p. 22). Para tanto, o instituto contratou assessoria jurídica no valor de R\$ 468 mil para

discutir o modelo de parceria, tendo sido aventada a possibilidade de utilização da contratação via **built to Suit – BTS**.

28. Em sua manifestação preliminar, o Instituto Bio-Manguinhos destacou, inicialmente, a relevância social do projeto do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos. Nesse sentido, ressaltou que a entidade fornece oito das dezesseis vacinas que compõem o Calendário Nacional de Vacinação do PNI e que, no cenário internacional, atende à demanda internacional dos países em desenvolvimento, por solicitação das agências das Nações Unidas ao Governo Brasileiro.

29. Ademais, a entidade destacou a demanda potencial do mercado internacional de vacinas, além da importância da entidade na oferta de reativos a diversos segmentos e políticas do Ministério da Saúde, dentre os quais o Departamento de Vigilância, Prevenção e Controle das Infecções Sexualmente Transmissíveis, do HIV/AIDS e a Coordenação Geral de Sangue e Hemoderivados (CGSH). O instituto informou ainda que é um dos fornecedores do Programa de Medicamentos Excepcionais do MS, por meio de uma parceria com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE/MS).

30. Nesse cenário, ponderou que há um esgotamento das possibilidades de adequação do Centro de Processamento Final existente, de forma que a paralisação dessa unidade acarretaria como consequências:

- *parada da produção da vacina Febre Amarela, tríplice viral (desabastecendo PNI);*
- *comprometimento do fornecimento mundial da vacina de febre amarela (agravado pela interrupção de produção dessa vacina pela Sanofi);*
- *desabastecimento da vacina de meningite nos países do Saara sul-africano;*
- *parada da produção de biofármacos;*
- *interrupção do tratamento de doenças crônicas pelos pacientes do SUS (ex: hepatite viral). ”*

31. Com isso, diante dos impactos catastróficos de uma possível interrupção e esgotadas todas as possibilidades da atual estrutura de Bio-Manguinhos, o instituto destacou a necessidade de construção da nova planta de processamento final, a fim de atender as exigências regulatórias e a capacidade de produção nos próximos 30 anos.

32. Sobre o indício de irregularidade em si, a entidade praticamente repetiu as mesmas informações já carreadas durante a etapa de execução da auditoria, tendo assinalado que:

- a) a definição do modelo de financiamento estava em andamento por meio de estudo da FGV;
- b) a ausência de definição precisa do orçamento não inviabiliza o estudo em desenvolvimento pela FGV porque, ainda que em caráter preliminar, já se tem delimitada uma ordem de grandeza do empreendimento;
- c) em vista da crise política e econômica pela qual o país atravessava – e ainda atravessa –, houve a necessidade de mudança de estratégia;
- d) sobre o EVTE integrado, a capacidade de produção e fornecimento dos produtos e, conseqüentemente, de geração de receitas por parte do Instituto depende do funcionamento integrado de todas as plantas industriais, devendo ser considerados, portanto, os investimentos, custos e despesas globais e não apenas os do NCPFI de maneira apartada;
- e) não existe planta no Brasil que, do ponto de vista tecnológico, regulatório e de capacidade produtiva, possa absorver as atividades de processamento final de Bio-Manguinhos/Fiocruz; e

- f) não se pode investir num empreendimento com uma visão de curto prazo, sob pena de, em um futuro próximo, demandar reformas e ampliações, o que se afiguraria antieconômico e lesivo ao erário.
33. Sobre a classificação do indício de irregularidade como IG-P e, por consequência, a paralisação do fluxo de recursos, o instituto alegou que essa medida é gravosa à Fiocruz, ao Ministério da Saúde, à sociedade brasileira e à comunidade internacional, porquanto poderá acarretar os seguintes desdobramentos: rescisão dos contratos em execução, ensejando a possibilidade de indenização; realização de despesas para a preservação das instalações; atraso na implementação do cronograma do NCPFI, com inegáveis prejuízos sociais; comprometimento ao atendimento à demanda futura do MS e das Nações Unidas; perda de certificações; provável fechamento do Instituto; em função da falta de capacidade de sustentabilidade orçamentária e financeira, dentre outros.
34. O auditor da Secex/RJ analisou os argumentos acostados e concluiu que eles não são suficientes para elidir a ausência de EVTE específico para o empreendimento. Nesse sentido, destacou que não há certezas quanto ao valor do empreendimento, a origem dos recursos, os produtos que serão processados na nova planta, as receitas e o custo de manutenção.
35. Sobre a relevância e dimensão do empreendimento, asseverou que, tais aspectos impõem *“(...) ao gestor um maior cuidado na definição e implementação da estratégia que deveria viabilizar sua consecução, o que não condiz com a maneira pela qual o empreendimento está sendo atualmente gerido. Dessa forma, há um elevado risco de a sociedade perder duas vezes. Por não ter os imunobiológicos ofertados e por ter desperdiçado vultosos recursos em uma obra inacabada.”*
36. Com isso, concluiu que não há como se prosseguir com o investimento sem que esses elementos tenham um grau mínimo de detalhamento e de maturidade, compatíveis com o estágio atual da execução do empreendimento. Dessa forma, alvitrou a classificação da obra como IG-P, tendo especificado as medidas corretivas para a eventual reclassificação do indício, além da oitiva da Fiocruz e dos terceiros interessados (contratados que serão atingidos pela paralisação dos recursos orçamentários).
37. Na ocasião, a unidade técnica ressaltou, da medida supramencionada, os contratos de fabricação de equipamentos mantidos com empresas internacionais, por entender que a sua paralisação poderia acarretar a perda do montante já investido, diante da recusa de os fornecedores internacionais avançarem com os compromissos após a suspensão.
38. Com relação ao assunto, ressaltou, inicialmente, que a manifestação desta Corte de Contas, nesta etapa do processo de fiscalização de obras públicas, envolve a decisão quanto à classificação do indício de irregularidade dentre os diversos tipos especificados, **in casu**, no art. 121 da Lei 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO/2017).
39. Segundo o art. 121, § 1º, da LDO/2017, para os efeitos dessa lei, entende-se por:
- “IV - indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação - IGP, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:*
- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou*
 - b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.”*
40. Conforme o art. 122, § 5º, da referida norma, para fins deste artigo, o Tribunal de Contas da União subsidiará a deliberação do Congresso Nacional, com o envio de informações e avaliações acerca de potenciais prejuízos econômicos e sociais advindos da paralisação, abordando, dentre outros, os elementos relacionados nos incisos I a XI do **caput** deste artigo.

41. Apesar de o empreendimento ter se iniciado sem a conclusão do EVTE, o que por si só revela grave violação à ordem natural de concepção de projetos, entendo que, após a apresentação do estudo da FGV (peça 80), é possível afirmar que a entidade vem adotando as medidas corretivas necessárias para a viabilização econômico-financeira do empreendimento.
42. Embora não seja possível afirmar peremptoriamente o acerto do trabalho desenvolvido pela FGV, o que demandaria minuciosa análise crítica das premissas adotadas, compreendo que, a situação atual do empreendimento, em que várias obras estão em andamento e a modelagem econômica está em vias de definição, torna não recomendável a paralisação do fluxo financeiro das obras, ainda mais diante dos impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população.
43. Nesse sentido, ressalto o risco de o Instituto Bio-Manguinhos eventualmente perder a Certificado de Boas Práticas de Fabricação da Anvisa, o qual foi renovado em 2010 sob o “compromisso de adequação, com datas inicial e final, das áreas produtivas à Resolução RDC/Anvisa 17/2010”. Nesse quadro de esgotamento e de limitação da capacidade produtiva da planta atual, temo que a paralisação do andamento do projeto do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos possa agravar ainda mais o risco de interrupção de fornecimento de importantes vacinas, reativos e biofármacos, o que permite invocar o art. 122, inciso I, da LDO/2017, para o fim de não recomendar o enquadramento do achado como IG-P.
44. Sobre o EVTE elaborado pela FGV, compreendo que a análise integrada do empreendimento se justifica pelas sinergias existentes entre o novo complexo e as demais unidades do instituto. Tal sistemática foi adotada pela Petrobras, nos estudos realizados recentemente sobre a situação da Refinaria Abreu e Lima, apreciados pelo Tribunal no Acórdão 3.052/2016-Plenário.
45. Pelo didatismo em que a questão foi exposta, transcrevo os seguintes trechos do relatório da unidade técnica que deu suporte à referida decisão:
- “227. *Para uma completa descrição dos principais aspectos concernentes ao EVTE, cumpre registrar que para o cálculo do VPL, que sinaliza sobre a viabilidade do empreendimento, não se considera o projeto de investimento de maneira isolada dos demais empreendimentos da Petrobras. A simulação das diversas variáveis envolvidas no modelo financeiro para elaboração do EVTE de alguns projetos é realizada no Planinv (Planejamento de Investimento) - programa computacional que, aproximadamente, há trinta anos vem sendo desenvolvido dentro da Companhia. Devido à importância desse software nas diversas nuances relacionadas ao EVTE que serão tratadas no achado de auditoria, convém esclarecer o contexto no qual ele se insere.*
- (...)
229. *Devido às sinergias advindas desse modelo integrado torna-se difícil aferir as consequências isoladas de um único elemento pertencente a esse sistema integrado. A interdependência das estruturas implica existência de externalidades que cada uma, isoladamente, gera sobre as demais. O mesmo vale para novos projetos de investimentos que venham a se agregar a essa malha. Faz-se necessário avaliar sua influência sobre a totalidade do sistema do qual ele participará.*
230. *A simulação desse complexo modelo de produção, considerando a miríade de variáveis envolvidas, é realizada pelo Planinv. O programa realiza o equacionamento da oferta de petróleo – produção nacional, exportação e importação – com o parque de refino e toda logística de transporte de petróleos e derivados, além de sua inter-relação com a demanda de derivados do país. Ou seja, o programa faz a otimização das operações da Petrobras como um todo. A inserção de determinada refinaria nesse sistema, por exemplo, com o emprego de projeções (tais como produção de petróleo, consumo interno e preços do petróleo cru e derivados), tem como resposta, entre outras, o impacto da*

refinaria na receita operacional da empresa, a taxa de utilização da capacidade da própria refinaria e a diminuição da importação de derivados.

(...)

233. Com base nisso, quando se estiver abordando o resultado do VPL de determinado empreendimento da Petrobras, não se estará falando de sua viabilidade isoladamente, mas sim de seu impacto frente todas as operações da empresa que são realizadas de forma integrada. Daí advém, para a Sistemática, a importância do VPL ser maior do que zero (VPL>0), pois o que se está avaliando é sua viabilidade no contexto da empresa como um todo, tendo em vista o impacto causado por um novo empreendimento, e não este isoladamente.

46. Quanto ao conteúdo do EVTE, verifico que a FGV listou três possíveis cenários jurídicos e técnicos para a concepção do empreendimento, tendo concluído, em cada um deles, pela viabilidade, conforme os trechos que exponho a seguir:

a) Cenário 1: Empresa Pública com mercado interno + exportação inicial: *“Os resultados apurados evidenciam o aumento das receitas em função dos novos produtos, mas por conta do pagamento das dívidas, a geração de caixa se mostra vulnerável em 2020, considerando-se que o saldo final, neste ano, não suporta um stress test rigoroso. Tendo como base as premissas utilizadas, as projeções indicam a existência de saldo final positivo em praticamente todos os anos (nos anos de 2018 a 2020 a geração de caixa é negativa, sendo coberta com o resgate de aplicações financeiras existentes), o que evidencia a viabilidade deste Cenário, ainda que no ano de 2020 a gestão do referido caixa irá exigir especial atenção, por conta da captação, conforme exposto no parágrafo anterior.”* (peça 80, p. 61)

b) Cenário 2: Empresa Pública com mercado interno + capacidade total de produção para exportação:

“Este segundo cenário apresenta uma significativa melhora, tanto na estrutura patrimonial como de resultados na entidade, o que se reflete numa geração de caixa que se mostra suficiente para cobrir as necessidades operacionais e financeiras da empresa.” (peça 80, p. 67)

c) Cenário 3: Autarquia com capacidade da receita de exportação em absorver o investimento:

“Após apresentação e discussão com Bio-Manguinhos, em reunião realizada em 25/06/2015, o Cenário 3 foi definido como o mais adequado para captação de recursos para construção do NCPFI. Seu detalhamento será objeto da próxima fase do Trabalho, conforme previsto na proposta da FGV (envolvendo Bio-Manguinhos e FGV).

O Fluxo apresentado para esse cenário considera uma TIR de 9,5%a.a., que pode ser considerada atrativa para investidores qualificados, definidos como tais aqueles enquadrados na Instrução CVM 554/14, dentre os quais se incluem os fundos de investimento e as entidades abertas e fechadas de previdência complementar.” (peça 80, p. 76)

47. Todavia, cabe alertar para algumas ressalvas contidas na conclusão do trabalho, as quais dão relevo à constatação da Secex/RJ de falta de previsão de recursos orçamentários no PPA para a conclusão do empreendimento.

48. Segundo a FGV, *“não foi definida a forma de integralização do capital social da nova sociedade (bens, créditos ou moeda corrente). No entanto, o trabalho considerou que os investimentos para a aquisição de equipamentos e também para a fase de pré-operação serão realizados através de dotação orçamentária do tesouro, a fundo perdido”.*

49. Dessa forma, caso não seja assegurado o montante de recursos necessários para a consecução do empreendimento via orçamento ou seja mal sucedida a tentativa de implantar a

modelagem *built to suit*, o risco de interrupção do empreendimento por falta de recursos aventado pela Secex/RJ pode se agravar consideravelmente.

50. Com isso, a despeito da decisão pela não classificação da obra como IG-P, cabe determinar à Fiocruz que adote as medidas corretivas especificadas pela Secex/RJ, a fim de equacionar, o quanto antes, os riscos levantados pela equipe de fiscalização e, assim, possibilitar o andamento regular do projeto e a não interrupção das políticas públicas de responsabilidade da Fiocruz.

51. Da mesma forma, julgo oportuno promover, desde logo, a audiência do Sr. Artur Roberto Couto, Diretor de Bio-Manguinhos, do Sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira, Presidente da Fiocruz, e do Maurício Zuma Medeiros, Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final/Fiscal dos Contratos, pelos fatos listados no item 198 da instrução da Secex/RJ.

52. Quanto aos membros do Conselho Deliberativo da Fiocruz desde 2010 até 2017, entendo que as falhas relacionadas pela unidade técnica estão mais próximas da esfera de decisão dos agentes responsáveis diretamente pela administração da entidade e condução do empreendimento, no caso, os gestores indicados no item anterior. Por esse motivo, divirjo da proposta de audiência formulada.

VI

53. Sobre o achado “projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto)”, a equipe de fiscalização assinalou que o orçamento estimativo não estava aderente à legislação vigente devido às seguintes falhas: i- não há composição de custos unitários que suportem os números estimados; ii- os itens não possuem quantitativos e nem são expressos em unidades, estão estimados em “verba”; iii – a taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI aplicada é única de 22,12%, ou seja, não há diferenciação de BDI para itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica; iv- não há referência às composições de custos presentes no Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi (ou em qualquer outra base de dados oficiais); v - possui contingência de 10%, sem qualquer detalhamento; e vi- bem como se baseia em data base desatualizada (julho/2015).

54. Ademais, os auditores listaram outras falhas relacionadas à medição e aceitação dos projetos elaborados pela Fiotec, dentre os quais atestam deficiente liquidação das despesas, ausência de segregação de funções e avanço do empreendimento sem o desenvolvimento dos projetos das etapas anteriores.

55. Nesse sentido, transcrevo a seguinte passagem do relatório de auditoria:

- “a) a Fiocruz deu continuidade a contratações sucessivas à do projeto básico, sem a compulsória aprovação desse projeto por ela;*
- b) o aceite ao projeto básico foi realizado pela Fiotec, a subcontratante;*
- c) o projeto executivo, por sua vez, componente do objeto do primeiro contrato de prestação de serviços assinado pela Fiocruz com a Fiotec, não foi contratado pela Fiotec, e, sim, pela Fiocruz;*
- d) o Sr. Maurício Zuma, fiscal do contrato, que exercia, ao mesmo tempo, cargo de Diretor da Fiotec, atestava as notas fiscais de execução dos serviços de execução do projeto executivo;*
- e) a Fiocruz, em cenário de orçamento que não supria a execução da primeira fase da planta de Santa Cruz, contratou projeto conceitual da segunda fase do projeto, que sucederia o empreendimento do NCPFI;*
- f) as requisições dessas contratações da Fiocruz, inclusive da primeira com a Fiotec, foram realizadas pela mesma pessoa, o Sr. Maurício Zuma.”*

56. Sobre o assunto, entendo que o presente achado guarda estreita relação com o anterior, na medida em que a deficiente orçamentação do empreendimento prejudica a confiabilidade do estudo de viabilidade técnico-econômica a ser desenvolvido.

57. Nesse quadro, apesar de os elementos acostados aos autos permitirem afirmar, em juízo preliminar, que houve violação ao art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993, compreendo que as considerações emanadas no capítulo anterior deste voto não recomendam o enquadramento deste achado como IG-P.

58. Inobstante o exposto, cabe realizar a audiência dos agentes administrativos listados no item 209 da instrução da Secex/RJ, tendo em vista as condutas especificadas pela unidade técnica.

VII

59. A respeito da execução de etapas da obra/ aquisição de equipamentos em desconformidade com o cronograma, a equipe de auditoria verificou que a Fiocruz adquiriu vários equipamentos em 2014, quando já sabia que não haveria recursos para o início das obras civis.

60. No caso, a fabricação dos equipamentos estava prevista para ser realizada ao mesmo tempo que a realização de parte das obras civis (Evidência 78, linha 207 e 237), de modo que o gestor, ao comprar os equipamentos, assumiu o risco de haver perda de garantia, obsolescência ou a não utilização em função da não realização da obra.

61. Nesse ponto transcrevo a seguinte passagem do relatório da equipe de fiscalização:

“221. Destaca-se que parte dos liofilizadores já se encontram no Brasil, desde setembro de 2016, e estão sendo armazenados em depósito privado, qual seja o ARM Armazéns Gerais e Logistic LTDA, a um custo de R\$ 53.982,00 mensais. Tal despesa é paga por meio da Fiotec, o que gera uma despesa mensal para a Fiocruz de mais de R\$ 59.000,00 (R\$ 708.000,00 anuais), tendo em vista o refaturamento efetuado pela referida fundação de apoio.

222. Ressalte-se, ainda, que em 06/2017 os liofilizadores já entregues perderão a garantia, que é de até 15 meses da data do despacho ou 12 meses da conclusão dos testes no site (SAT), o que acontecesse antes (Evidência 30, p.11 e 241 e Evidência 93).”

62. Com isso, julgo adequada a realização das audiências consignadas no item 218 da instrução da Secex/RJ.

63. Em acréscimo, determino que a Secex/RJ verifique, em processo apartado, a existência de danos associados à presente irregularidade que já tenham sido consumados ou em vias de consumação e avalie as medidas saneadoras adequadas em caso de prejuízo ao erário. No mesmo contexto, ordeno que a unidade técnica acompanhe a solução que será adotada pela Fiocruz quanto à situação de eventual perda de garantia dos equipamentos adquiridos, propondo, do mesmo modo, as medidas saneadoras que entender adequadas.

VIII

64. No tocante à contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora), a equipe de auditoria verificou que a Fiocruz celebrou dois contratos com a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec), fundação de apoio à Fiocruz, com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993.

65. Ao analisar os objetos dos contratos, os auditores da Secex/RJ constataram que, embora eles apresentassem como objeto “apoio ao desenvolvimento” e “apoio logístico”, *“(…) não ocorria, de fato, qualquer atividade de apoio, pois a Fiocruz transferia recursos dos “projetos” para a Fiotec, não para que ela os apoiasse, mas para que os executasse, execução esta que basicamente significava subcontratações obtíveis no mercado, que não guardam nexos com a natureza institucional da fundação de apoio”.*

66. Ademais, a unidade técnica observou a ausência de correlação entre o objeto contratado com atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional, falta de nexos entre a atividade realizada e a especificada no estatuto da entidade, ausência de detalhamento dos serviços contratados, além do pagamento indevido de taxa de administração nos Contratos 23/2011 e 70/2016.

67. Por fim, a equipe de auditoria detectou indícios de irregularidades nos pagamentos realizados pela Fiotec aos fornecedores subcontratados:

“a) não constam comprovantes de efetivo pagamento a empresas que constam da conciliação constante no final do processo, a exemplo da empresa Biologics Consulting Group (Evidência 51, p. 6, linha 259);

b) foram enviados contratos que suportariam os pagamentos que não estão relacionados com o objeto, cita-se o contrato com a SPL e a IPS cujo objeto é “execução do projeto detalhado para a renovação do 2º andar do Pavilhão Rocha Lima/Bio-manguinhos para acomodar um laboratório de clinical Readout, HVAC – área técnica para instalação de equipamentos”, pelos valores de R\$ 530.434,80 e R\$ 309.411,76 (Evidência 98).

c) foi enviado apenas um comprovante de pagamento à FGV pelo valor de 603.000,00, porém consta da reconciliação constante no final do processo, o lançamento de duas vezes este valor (Evidência 53, p.21, linhas 2018 e p. 27, linha 2165).”

68. Compreendo que o presente achado merece encaminhamento distinto, conforme o estágio de execução dos contratos.

69. No que se refere ao Contrato 23/2011 - Apoio Gerencial 2ª Fase -, considerando que ele foi 100% executado, entendo adequado que a verificação da existência de prejuízo ao erário em virtude do pagamento de taxa de administração e de eventuais despesas não comprovadas efetuadas pela Fiotec seja realizada em processo apartado. Na oportunidade, deve a Secex/RJ avaliar a necessidade de converter imediatamente os autos em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, deixando para realizar o contraditório relativo ao suposto dano no novo processo a ser autuado para esse fim.

70. Quanto ao Contrato 070/2016 - Apoio Gerencial 3ª Fase -, a equipe de auditoria registrou que ele se encontrava com 11,21% na época da execução da fiscalização. Dessa forma, considerando que o indício levantado pela equipe de fiscalização representa grave desvio relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, o histórico da Fiocruz de contratar indevidamente sua fundação de apoio para realizar atividades administrativas e a viabilidade de a entidade prover o gerenciamento das obras sem a intermediação da Fiotec, julgo adequado classificar o achado como IG-P e promover a oitiva da aludida fundação com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno.

72. Na ocasião, deve a Secex/RJ promover a audiência dos agentes administrativos indicados no item 226 da instrução da unidade técnica, especificamente com relação aos fatos relacionados ao Contrato 070/2016.

73. Ante todo o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de setembro de 2017.



BENJAMIN ZYMLER
Relator



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Of. Pres. n. 146/2017/CMO

Brasília, 10 de outubro de 2017.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador EUNÍCIO OLIVEIRA
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Solicitação de autuação do Aviso nº 949 - GP/TCU Construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

O Tribunal de Contas da União encaminhou a esta Presidência o Aviso nº 949 – GP/TCU, de 25.09.2017, em obediência ao subitem 9.1 do Acórdão nº 2008/2017-TCU-Plenário, referente à auditoria, realizada na Fundação Oswaldo Cruz (Fio Cruz), no âmbito do Fiscobras-2017, com o objetivo de fiscalizar a construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos (NCPFI), localizado em Santa Cruz, zona oeste do município do Rio de Janeiro/RJ.

A fim de que esta Comissão exerça de forma plena a sua competência constitucional, necessário se faz que o referido documento seja antes autuado pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, e, posteriormente, prossiga observando os trâmites regimentalmente determinados.

Assim sendo, encaminho, em anexo, para autuação, o original do **Aviso nº 949 – GP/TCU, de 25.09.2017, do Tribunal de Contas União.**

Na oportunidade, apresento a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.


Senador Dário Berger
Presidente

Câmara dos Deputados - Anexo Luís Eduardo Magalhães (Anexo II)
Ala C - Sala 12 - térreo - 70160-900 - Brasília/DF
Telefones: (61) 3216-6892 - 3216-6893 - Fax: (61) 3216-6905
www.camara.leg.br/cmo cmo@camara.leg.br

CALENDÁRIO DE TRAMITAÇÃO DA MATÉRIA, NOS TERMOS DO ART. 120 DA RESOLUÇÃO N° 1 DE 2006-CN

Data início	Data fim	Tipo de tramitação
11/10/2017		Data de recebimento da matéria
	16/10/2017	Prazo para publicação em avulso eletrônico
	31/10/2017	Prazo para apresentação de relatório e, se for o caso, de projeto de decreto legislativo
	08/11/2017	Prazo para apresentação de emendas a eventual projeto de decreto legislativo
	15/11/2017	Prazo para apresentação, publicação, distribuição e votação do relatório e encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional