



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER N.º , DE 2017 – CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**, sobre o AVN Nº 21/2017 (Aviso nº 949-GP/TCU, de 25/9/2017, na origem), que “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).”.

RELATOR: Deputado HILDO ROCHA

1 RELATÓRIO

Compete a esta CMO, nos termos do art. 2º, inciso III, alínea “b”, da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, emitir parecer e deliberar sobre as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

Art. 2º A CMO tem por competência emitir parecer e deliberar sobre:

III -

.....
.....

b) as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;

O TCU, por meio do Aviso nº 949-GP/TCU, de 25 de setembro de 2017, encaminhou a esta Comissão cópia do Acórdão 2008/2017-TCU-Plenário, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, proferido na Sessão Ordinária de 13 de setembro de 2017 ao apreciar os autos do processo nº TC nº 007.991/2017-7, que tratam de relatório de auditoria relativa à construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos, no estado do Rio de Janeiro.

É o relatório.

2 ANÁLISE

Trata-se de projeto de construção de instalações industriais para formulação, envase, liofilização, recravação, revisão, rotulagem e embalagem de imunobiológicos, destinado a aumentar a oferta dos produtos biológicos para o Ministério da Saúde e para agências das Nações Unidas (mercado público de produtos), examinado em detalhe no Acórdão 2008/2017 – Plenário. A produção proveniente do novo centro industrial permitirá à Fiocruz atender à demanda de produção de vacinas, reativos para diagnósticos e biofármacos atualmente não coberta por sua capacidade de produção. No que se refere a vacinas, representa a exploração de uma oportunidade de ingressar no mercado internacional de vacinas de baixo custo, que tem menos barreiras à entrada por parte dos grandes oligopólios farmacêuticos multinacionais, tendo por clientes potenciais os governos e organizações internacionais de saúde.

O Acórdão em tela traz, em seu Relatório, uma série de questionamentos sobre a viabilidade técnico-econômica do investimento e a suficiência dos projetos de engenharia. Em ambos os casos, o Relator sugere, ao contrário da equipe técnica, que as medidas corretivas para o problema vêm sendo adotadas e que não se justificaria a paralisação do empreendimento, com os prejuízos do atraso nas obras, diante das providências já relatadas. Assim, nos termos do art. 122, inciso I, da LDO/2017¹, descaracteriza tais achados como fundamento para recomendação de paralisação, propondo apenas a continuidade da alocação de recursos, com “medidas corretivas”².

¹ Lei nº 13.408 de 26 de dezembro de 2016, Art. 122, inc. “I - os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população”;

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



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Outra irregularidade, esta pontual, trazida pelo Acórdão é a contratação de fundação de apoio como intermediária. Em síntese, trata-se de remunerar um terceiro (a fundação) pela simples intermediação remunerada em contratos com os reais fornecedores privados (em outras palavras, a fundação de apoio Fiotec simplesmente recebe recursos da Fiocruz e os repassa aos fornecedores, recebendo uma remuneração por isso). Os valores diretos dessa intermediação foram estimados como de pequena monta (R\$ 4,29 milhões em dois contratos). Esse papel de mera intermediação foi confirmado pela auditoria por meio do exame da movimentação financeira dos contratos em referência, que praticamente só contém pagamentos às empresas subcontratadas. A prática não é inédita na Fiocruz, tendo sido já questionada em projetos anteriores pela sua própria Auditoria Interna. Tal subcontratação irregular viola, igualmente, todos os preceitos legais de contratação pública (inclusive o marco legal específico que regula a relação entre instituições de ensino e as chamadas “fundações de apoio”, a partir da Lei 8958/1994), pois representam mera transferência para a Fiotec de atividades e despesas que deveriam ser desenvolvidas exclusivamente pela própria Fiocruz. Para tal finalidade indevida, a redação do objeto dos contratos é deliberadamente redigida em termos ambíguos e genéricos, sem detalhar o conteúdo concreto dos serviços que seriam prestados pela fundação contratada nem apresentar qualquer orçamento especificando seus custos e remuneração (contrariando jurisprudência reiterada do TCU que inclusive já havia sido especificamente determinada à Fiocruz no Acórdão 1.616/2012 – 1ª Câmara). Também a “remuneração” à fundação contratada não tem qualquer fundamento técnico ou jurídico, sendo

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’;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

simplesmente um percentual do valor total do contrato, o que representa ato antieconômico e também contraria frontalmente a legislação sobre a matéria – na prática, o que o contrato faz é aumentar em uma proporção fixa (5 % no caso do Contrato 23/2011 e 8 % no Contrato 70/2016) os custos que a Fiocruz paga pela obtenção dos bens e serviços em relação aos preços que pagaria indo diretamente ao mercado para adquiri-los.

Nesta última questão, o Relator aponta que, dos dois contratos impugnados, um deles (Contrato 23/2011) encontrava-se 100 % executado, tendo perdido o objeto para efeitos de recomendação de paralisação (cabendo apenas a abertura de tomada de contas especial). O contrato restante (070/2016) ainda estava no início da execução, e levando em conta a gravidade e a reincidência da Fiocruz em contratar indevidamente a sua fundação de apoio, além da total viabilidade de realizar o gerenciamento das obras sem a intermediação da Fiotec, é inafastável a recomendação de paralisação do contrato.

3 VOTO

Quanto às duas primeiras questões, não trazidas a título de recomendação de paralisação, reconheço que são temas da maior gravidade. Todavia, a sua própria complexidade e a necessidade de se estabelecer um contraditório mínimo de fatos e versões exige que sejam sopesados os elementos atualizados carreados ao processo pelo TCU e pelos gestores, processo este que somente será possibilitado por meio dos mecanismos de audiência pública e debate que a CMO desenvolve para a definição da LOA/2018. Em razão do curto prazo para apresentação deste relatório, que antecede a conclusão do mencionado processo de investigação, não se afigura prudente prejudicar emergencialmente, a partir dos poucos elementos ora disponíveis, a necessidade de paralisação que foi afastada (também emergencialmente) pelo próprio TCU;

Diferente se mostra o caso do contrato com a Fundação de Apoio, para o qual sobressai a toda evidência a necessidade e a conveniência de bloqueio. Primeiro, porque ele é contrário a todo o ordenamento de licitações e contratos, e indutor de prejuízo líquido aos cofres públicos. Segundo porque ele é inteiramente desnecessário ao empreendimento: a mera intermediação da Fiotec não aporta ao projeto absolutamente nada que não possa ser realizado pela própria Fundação Oswaldo Cruz,



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

representando mero desvio dos recursos públicos, quer para simples repasse aos verdadeiros fornecedores de bens e serviços, quer para remunerar de forma irregular uma organização privada pelo mero fato de ser intermediadora desses repasses. É desnecessário estender-se em considerações teóricas sobre a ilegalidade e antieconomicidade desse tipo de contrato, tema já frequente na doutrina e que foi inclusive dissecado no relatório apresentado a uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o tema. Basta dizer que esse contrato, tal como foi concebido e é operado, é um obstáculo ao próprio empreendimento, sendo a sua supressão um favorecimento à sua conclusão.

Assim, VOTO no sentido de que esta Comissão:

a) tome conhecimento do Aviso nº 21, de 2017-CN;

b) Determine o bloqueio da execução física, orçamentária e financeira do Contrato 70/2016 vinculado ao Programa de Trabalho 10.572.2015.13DW.0033/2016 - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no estado do Rio de Janeiro, da Unidade Orçamentária 36.201 Fundação Oswaldo Cruz, com fundamento no art. 121, combinado com o § 4º do art. 125, ambos da Lei nº 13.408, de 2016 (LDO 2017), nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo:

Sala da Comissão, em 27 de novembro de 2017.

Deputado HILDO ROCHA

Relator



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , 2017-CN.

Fica bloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto listado neste decreto vinculado ao Programa de Trabalho 10.572.2015.13DW.0033/2016 - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no estado do Rio de Janeiro, constante da Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017 (LOA 2017), vinculado à Unidade Orçamentária 36.201 – Fundação Oswaldo Cruz.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica bloqueada a execução física, orçamentária e financeira do objeto abaixo identificado, vinculado ao Programa de Trabalho 10.572.2015.13DW.0033/2016, constante da Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017 (LOA 2017), em cumprimento do inciso IV do § 1º do art. 121 da Lei nº 13.408/2016 (LDO/2017):

I – Programação orçamentária: 10.572.2015.13DW.0033/2016 - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no estado do Rio de Janeiro, vinculado à Unidade Orçamentária 36.201 – Fundação Oswaldo Cruz.

II – Objetos: Contrato 70/2016; Irregularidade: Contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora).

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 27 de novembro de 2017.

Deputado HILDO ROCHA

Relator