



CONGRESSO NACIONAL

AVISO DO CONGRESSO NACIONAL Nº 31, DE 2018

Encaminha cópia do Acórdão nº 1826/2018, nos autos do processo TC 007.991/2017-7, que trata de relatório de auditoria realizada na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), no âmbito do Fiscobras 2017, referente à construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos na zona oeste do Rio de Janeiro/RJ.

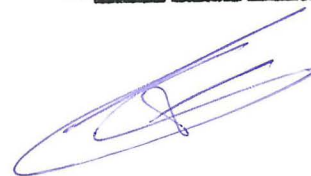
AUTORIA: Tribunal de Contas da União

DESPACHO: À Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, em decisão terminativa



[Página da matéria](#)

A CMO.
Em 05/08/18.



Aviso nº 975 - GP/TCU

Brasília, 16 de agosto de 2018.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1826/2018 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento e observância do disposto no subitem 9.9 da referida Deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 8/8/2018, nos autos do TC 007.991/2017-7, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que tratam de Relatório de Auditoria referente à construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos localizado na zona oeste do município do Estado do Rio de Janeiro.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal DÁRIO BERGER
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Brasília – DF

72017
COFF

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); Sival 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: Dimitri Leal Gasos e outros, representando Sergio Dias de Oliveira.

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). CONTRATO CLASSIFICADO COMO IGP. OITIVA DO INTERESSADO. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. CONFIRMAÇÃO DA IGP. DETERMINAÇÃO DA ANULAÇÃO DO CONTRATO. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA QUANTO AO PROJETO BÁSICO DEFICIENTE E CONTRATAÇÃO IRREGULAR DA FUNÇÃO DE APOIO. MULTA. ADOÇÃO DA MEDIDA CORRETIVA. SANEAMENTO DA IRREGULARIDADE. RECLASSIFICAÇÃO PARA IGC. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL.

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. Como resultado dos trabalhos, foram identificados quatro achados de auditoria, todos resultantes de deficiência na gestão do empreendimento:

- a) não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento (III.1 do relatório de fiscalização);
- b) projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto) (III.2 do relatório de fiscalização);
- c) execução de etapas da obra/aquisição de equipamento em desconformidade com o cronograma (III.3 do relatório de fiscalização); e
- d) contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora) (III.4 do relatório de fiscalização).

3. Tendo em vista o enquadramento dos indícios de irregularidades III.1 e III.2 como IG-P, a Secex/RJ colheu 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 o art. 14 da Resolução 280/2016.

4. Na sequência, a unidade técnica avaliou os elementos juntados pelas entidades e concluiu que eles não foram capazes de modificar a classificação dos achados.

5. Submetidos os autos à consideração do colegiado, o TCU divergiu da proposta da unidade técnica e decidiu, por meio do Acórdão 2008/2017-Plenário:

“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), ressaltadas 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 Ermani 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.*”

6. A Secex/RJ deu andamento à instrução do processo, tendo promovido, inicialmente, a análise das oitivas da Fiocruz e da Fiotec, tendo em vista a premência de cumprimento dos prazos processuais previstos na LDO para o controle corretivo de contratos.

7. O TCU apreciou a matéria e decidiu, por meio do Acórdão 297/2018-Plenário, fixar prazo para que a Fiocruz anulasse o Contrato 70/2016, determinar à Secex/RJ que verificasse, no âmbito do processo apartado instaurado por força do subitem 9.3.3 do Acórdão 2008/2017-Plenário a existência de prejuízo ao erário no Contrato 70/2016; comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a confirmação da IG-P e a medida corretiva.

8. Na sequência, o processo retornou à unidade técnica para o exame das respostas das audiências dos responsáveis e o monitoramento do Acórdão 297/2018-Plenário

9. Transcrevo a seguir excerto da instrução da Secex/RJ técnica a respeito da matéria:

“18. *Em cumprimento ao Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peça 124), foram promovidas as notificações abaixo relacionados, por meio dos seguintes ofícios:*

(...)

19. *Destaque-se que o Acórdão 2425-TCU-Plenário (peça 172 do TC 007.991/2017-7) prorrogou por mais quinze dias o prazo para atendimento das notificações.*

20. *Com relação à medida corretiva, a Fiocruz foi notificada por meio do Ofício 0367/2018 (peça 192) e a Fiotec, por meio do Ofício 0366/2018 (peça 191), tendo a ciência ocorrido em 10/03/2018, conforme consulta ao sítio dos correios (identificador JT 297 693 152 BR e JT 297 693 170 BR). Em resposta, a Fiocruz anexa documentos que comprovariam ter implementado a medida corretiva (peça 193).*

MEDIDA CORRETIVA

Descrição da medida corretiva a ser implementada

21. *Em função do § 8º do art. 121 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017) foi determinada como medida corretiva para o achado classificado como irregularidade grave com recomendação de paralisação – IGP a anulação do Contrato 70/2016 nos termos do subitem 9.1.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.*

Medida corretiva implantada pelo gestor

22. *A presidente da Fundação, a Sra. Nísia Trindade Lima, por meio do Ofício 280/2018-PR, encaminha o Memorando 089/DIBIO/2018, de 9/4/2018, objetivando informar acerca da implementação da medida corretiva.*

23. *O Diretor de Bio-Manguinhos/Fiocruz, sr. Maurício Zuma Medeiros, por meio do referido memorando efetua um breve histórico dos fatos.*

24. *Informa que, em dezembro de 2017, iniciou a desmobilização do Contrato 70/2016. Para comprovar o alegado anexa o Memo 576/DIBIO/17 e o Ofício 837/2017-PR (peça 193, p. 6-8).*

25. *Explica que a desmobilização visava ao rompimento do contrato bem como a absorção, pela Fiocruz, das atividades em desenvolvimento, a fim de coibir prejuízos à implantação do Novo Centro de Processamento Final – NCPFI, o que certamente ocorreria caso houvesse abrupta ruptura do instrumento contratual em comento.*

26. *Em seguida, informa que Bio-Manguinhos/Fiocruz encaminhou Ofício 056/DIBIO/18 (peça 193, p. 9-10) à Fiotec solicitando o envio do relatório de despesas e serviços executados, com vistas à conclusão das etapas de desmobilização do contrato e, conseqüentemente, a implementação de sua rescisão.*
27. *Destaca que a solicitação da apresentação do relatório tinha como propósito viabilizar a prestação de contas, para fim de cumprimento ao disposto no art. 11 do Decreto 7.423/2010.*
28. *Informa que, no dia 2/2/2018, a Fiotec encaminhou o relatório financeiro parcial, por meio do Ofício 73/2018 (peça 193, p.11-50). Após análise, o mesmo restou aprovado, razão pela qual foi solicitado à Fiotec o envio do relatório final, como se pode depreender do teor da Carta 005/NCPFI/2018 subscrita pelo fiscal do contrato (peça 193, p.51).*
29. *Continua explicando que, no dia 12/03/2018, a Fiotec expediu o Ofício 90/2018 encaminhando o relatório financeiro final (peça 193, p. 53-57). Destaca que o mesmo restou aprovado e que houve a constatação de um saldo financeiro contratual na ordem de R\$ 2.400.030,32, cuja devolução foi solicitada visando ao implemento da rescisão nos termos do Memo 005/NCPFI/2018 (peça 193, p. 51).*
30. *Aduz que, em seguida, a Diretoria de Bio-Manguinhos/Fiocruz emitiu o Ofício 124/DIBIO/18 requerendo à Fiotec a devolução do saldo financeiro contratual. Atendendo ao requerido nos Memo 005/NCPFI/2018 e Ofício 124/DIBIO/18, a Fiotec expediu a GRU efetuando o pagamento respectivo (peça 193, p. 59-61).*
31. *Desta forma, aduz que houve a implementação do rompimento contratual, por meio do Termo de Rescisão do Contrato 70/2016, assinado em 14/3/2018 cujo extrato foi encaminhado no mesmo dia para a publicação em D.O.U. (peça 193, p. 62-64).*
32. *Conclui que as providências para o rompimento do contrato tiveram início em dezembro de 2017 e findaram em 14/3/2018, com a assinatura da rescisão, antes, inclusive do recebimento do Ofício 0367/2018-TCU/SECEX-RJ. Já que, no dia 10/3/2018 (sábado), esse ofício foi recebido pelo Setor de Expedição e, após trâmites internos a unidade teve ciência em 14/3/2018, conforme peça 193, p. 65)*
33. *Destaca que, em 2018, não houve nenhuma emissão de empenho ou qualquer pagamento em favor da Fiotec (peça 193, p. 68).*

Análise da medida corretiva implementada

34. *Em suma, o comando exposto no subitem 9.1.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário, confirmado pelo subitem 9.3.3 do Acórdão 297/2018-TCU-Plenário, informa que a medida corretiva visando à reclassificação do achado “contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora)” de IGP para IGC seria a anulação do Contrato 70/2016.*
35. *O responsável alega que implementou a medida visto que efetuou a rescisão contratual em 14/3/2018, conforme extrato no D.O.U. (peça 193,62-64), utilizando como fundamento o inciso II do art. 79 da Lei 8.666/1993. Ou seja, efetuou rescisão amigável, por acordo entre as partes, com base na conveniência da Administração.*
36. *Note que a rescisão e a anulação contratual são medidas a serem implementados em casos específicos. A Lei 8.666/1993, em seu art. 79, limita a rescisão aos casos de inexecução contratual (por parte do contratado), de prática de atos por parte da administração que inviabilizem a atuação da contratada, por atrasos nos pagamentos (superiores a noventa dias), razões de interesse público, além da rescisão amigável (utilizada no presente caso) e a judicial.*
37. *Por outro lado, a anulação é imposta quando se verifica alguma ilegalidade, como se vê no presente caso. Frise que, como informado no Voto que acompanhou o Acórdão 297/2018-TCU-*

Plenário, prolatado em 21/2/2018, houve grave violação do art. 1º da Lei 8.958/1994 e do art. 24, inciso XII, da Lei 8.666/1993, conforme se observa a seguir:

'34. Dessa forma, considerando que os argumentos expostos pelas interessadas não se mostraram suficientes para elidir a irregular contratação direta da Fiotec para a realização de atividades de rotina administrativa da Fiocruz, entendendo adequado, diante da grave violação do art. 1º da Lei 8.958/1994 e do art. 24, inciso XII, da Lei 8.666/1993, do grave desvio relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, da reincidência da Fiocruz no cometimento de irregularidades do tipo, conforme exposto no relatório de auditoria, e da viabilidade de se promover a contratação de atividades administrativas relativas ao Projeto de Bio-Manguinhos, mediante a escolha de empresa gerenciadora por licitação ou uso de pessoal próprio da Fiocruz, fixar o prazo de 30 (trinta) dias para que a Fiocruz anule o Contrato 70/2016, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45, caput, da Lei 8.443/1992.'

38. *Nesse sentido, verifica-se que a Fiocruz tinha ciência de que a medida corretiva a ser imposta seria a anulação (e não a rescisão), visto que o Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário data de 13/9/2017, tendo a entidade naquela oportunidade sido instada a pronunciar.*

39. *De toda a forma, passa-se a verificar o efeito jurídico da anulação. Dispõe o art. 59 da Lei 8.666/1993 que:*

'Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.'

40. *A anulação de contrato produz, em regra, efeitos ex tunc. Deve-se, portanto, buscar o retorno à situação anterior à de sua celebração. Não há, todavia, como desconsiderar os resultados concretos que redundaram do contrato sob exame. Durante vários meses, houve prestação de serviço, sendo direito da contratada receber pelo serviço prestado. Ressalta-se, contudo, que a entidade não trouxe aos autos elementos que indiquem a efetiva prestação de serviço para que, assim, haja eventual pagamento pela contraprestação desse serviço.*

41. *Há que destacar que um dos efeitos da declaração de nulidade é a de que a Administração deve apurar a responsabilidade de quem deu causa.*

42. *Dessa forma, verifica-se que não foi implementada a medida corretiva imposta, qual seja a anulação. Embora a anulação, tal como na rescisão gere a obrigação da Administração de remunerar pelos serviços prestados, na anulação a Administração se obriga a promover a apuração de responsabilidade de quem deu causa.*

43. *Ressalta-se que, conforme exposto no parágrafo 16, a Secex-RJ verificará em processo apartado os possíveis prejuízos ao erário decorrentes dos subitens 9.3.3 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário e 9.2 do Acórdão 297/2018-TCU-Plenário, oportunidade em que verificará se serviços demonstrados nas planilhas que subsidiaram a rescisão foram efetivamente prestados.*

44. *Nesse processo apartado para realização de auditoria, será examinado também eventual pagamento antecipado diante do relato de que houve a devolução de um saldo financeiro contratual de R\$ 2.400.030,32, além de conferir se os pagamentos feitos nesses contratos foram fundamentados em medições e na efetiva realização de serviços por parte da Fiotec.*

45. *Por outro lado, embora a medida implementada não seja a exposta no Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário, há que se ponderar que não cabe manter a irregularidade grave com*

indicação de paralisação (IGP) no contrato 70/2016, visto que este contrato se encontra rescindido. Dessa forma, propõe-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fulcro nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 126 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017), que houve a implementação de medida corretiva pela Fiocruz e dessa forma foi alterada a classificação do achado de irregularidade grave com indicação de paralisação (IGP) para irregularidade grave que não prejudicam a continuidade (IGC).

ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

Preliminar - Importância do Empreendimento

46. *Os responsáveis, srs. Artur Roberto Couto (peça 163, p.2-5), Maurício Zuma Medeiros (peça 167, p. 2-4), Marcos Henrique dos Santos Silva (peça 166, p. 2-5) e Sérgio Dias de Oliveira (peça 163, p. 2-4), antes de exporem suas razões de justificativas, discorreram sobre a importância do empreendimento.*

47. *Primeiro destacaram o trabalho realizado por Bio-Manguinhos no cenário nacional e mundial, com a produção de vacinas, reativos e biofármacos.*

48. *Neste contexto frisaram a necessidade de atendimento às normas regulatórias da Anvisa (RDC 17, de 16 de abril de 2010) e do premente aumento da capacidade produtiva de Bio-Manguinhos/Fiocruz, que visa atender às demandas nacionais e internacionais, combate de surtos e introdução de novos produtos requeridos pelo Ministério da Saúde (peça 165, p.32-33).*

49. *Pontuaram que o NCPFI será o maior Centro de Processamento Final de produtos biológicos da América Latina, quaduplicando a capacidade de processamento final de Bio-Manguinhos/Fiocruz, que passará a produzir cerca de 100/120 milhões de frascos ao invés de 25 milhões de frascos ano.*

50. *Destacaram os principais impactos e benefícios, dentre eles: possibilidade de ampliação dos programas públicos com a consequente redução da vulnerabilidade do SUS; substituição dos produtos importados por nacionais, com consequente economia de divisas e redução no déficit da balança comercial do Complexo Industrial da Saúde; maior autonomia tecnológica na área de vacinas e redução nos custos operacionais e nos preços dos produtos.*

51. *Informaram que o NCPFI garantirá a formulação, envase, liofilização, recravação, revisão, rotulagem e embalagem diversas de vacinas e biofármacos (listados na peça 163, p. 3-4) e que os produtos serão destinados ao Brasil e aos 76 países enumerados na peça 163, p. 4 por meio de fornecimento aos organismos internacionais.*

52. *Por fim, ressaltaram que alguns desses novos produtos estão em desenvolvimento ou processo de transferência de tecnologia e só poderão ser processados caso o Projeto NCPFI se concretize, dada a saturação da atual capacidade instalada da produção. Nesse grupo encontram-se, dentre outros, diversos biofármacos em “Parceria para o Desenvolvimento Produtivo” bem como a vacina Dupla Viral (MR), cujo desenvolvimento está sendo financiado pela Fundação Bill & Melinda Gates para futuro fornecimento a países carentes da África.*

Análise da Preliminar - Importância do Empreendimento

53. *Nesta parte é ressaltada a importância deste empreendimento para as atividades finalísticas de Bio-Manguinhos, bem como para a sociedade. Embora as afirmações efetuadas até o momento não combatam as irregularidades apontadas, optou-se por reproduzi-las dada a importância dessa unidade da Fiocruz no cenário da saúde no âmbito nacional e internacional*

54. *Ressalta-se que a própria equipe de auditoria já demonstrou a relevância de Bio-Manguinhos bem como sua atuação estratégica na ‘Visão Geral do Objeto’, bem como demonstrou a*

importância da obra na 'Necessidade da construção do NCPFI' constante do relatório de auditoria (peça 114, p. 7-16).

55. *Porém não é isso que está em exame, mas sim o cometimento de diversas irregularidades que ensejaram como determinação de medida corretiva a anulação desse contrato, bem como a realização de audiências dos responsáveis.*

56. *Dessa forma, não serão efetuados maiores comentários acerca da preliminar suscitada, uma vez que não desconstitui os achados apontados no relatório de auditoria.*

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

57. *A auditoria (peça 114, TC 007.991/2017-7) apontou que a Fiocruz não realizou Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) do empreendimento, que é a avaliação técnico-econômica para suporte à decisão da alta administração da Fiocruz, 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.*

58. *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.*

59. *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.*

60. *Fazendo uma retrospectiva, observa-se que, 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.*

61. *No âmbito do primeiro contrato com a Fiotec (Contrato 23/2011), de 16/6/2011, foi prevista a elaboração dos projetos básicos e executivos. Sendo que somente o projeto básico fora realizado, conforme extratos e aceite final. A Fiocruz, para a elaboração do projeto executivo, efetuou a contratação direta em 31/12/2012 da projetista IPS.*

62. *Ao analisar o orçamento do projeto básico, constante da Resposta ao Ofício de Requisição 4-117/2017 (peça 92, p. 461), verifica-se que o valor total do empreendimento remontava R\$ 3,2 bilhões, ou seja, tinha quadruplicado.*

63. *Frise-se que, em 13 de janeiro de 2016, por meio da Lei 13.249/2016, foi 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.*

64. *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).*

65. *Destaque-se que, no estudo efetuado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), a capacidade de produção e fornecimento dos produtos e, conseqüentemente, de geração de receitas foi analisada de forma integrada, pois segundo argumento apresentado por Bio-Manguinhos, a receita 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.*

66. *Nesse sentido a equipe se manifestou contrária à análise de forma integrada nos seguintes termos (peça 114, p. 29):*

‘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.’

67. Porém, o Ministro considerou que a análise da receita e despesa de forma integrada não constituía uma irregularidade conforme trecho do Voto do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peça 125, TC 007.991/2017-7):

‘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.’

68. Porém, como o estudo mencionado informava que “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”, o

Ministro concluiu que deveria adotar medidas corretivas propostas pela Secex-RJ, nos seguintes termos:

‘49. Dessa forma, caso não seja assegurado o montante de recursos necessários para a consecução do empreendimento via orçamento, ou seja, malsucedida 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 responsa. 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. 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.’

69. Ressalta-se que não havia, até o término da referida auditoria, qualquer previsão dos direitos e obrigações de eventual parceiro privado e do ente público, se a opção fosse a do modelo BTS.

70. Dessa forma, a modelagem técnico-econômico-financeira ainda não se encontrava pronta (em 2017), em que pese Bio-Manguinhos tenha, entre outras etapas, a) vislumbrado já em 9/10/2014 conduzir as obras não somente com recursos do Tesouro, mas também com recursos advindos de parceria privada; b) tenha, em 1/4/2016, contratado assessoria jurídica no valor de R\$ 468 mil para discutir o modelo de parceria; c) gasto, em 12/6/2015, aproximadamente R\$ 11,5 milhões para adquirir o terreno que estava sendo cedido de forma não onerosa; d) adquirido, a partir de 9/1/2014, equipamentos a serem utilizados na fábrica no montante aproximado de R\$ 224,5 milhões; e) realizado, desde dezembro de 2012, serviços de terraplanagem do terreno, no montante de R\$ 123,6 milhões; f) iniciado em 26/5/2015 os serviços de estaqueamento no valor de R\$ 80 milhões.

71. Nesse sentido, a equipe de fiscalização, por meio do Relatório de Fiscalização (peça 114, p. 61-73), propôs a realização de audiências do sr. Artur Roberto Couto, Diretor de Bio-Manguinhos à época; do Sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira, à época Presidente da Fiocruz; do Sr. Maurício Zuma Medeiros, à época, Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final; dos membros do Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos e dos membros do Conselho Deliberativo da Fiocruz.

72. Entretanto, o Ministro Relator, em seu voto (peça 125) divergiu da equipe técnica, considerando que as falhas relacionadas estariam mais próximas da esfera de decisão dos agentes responsáveis diretamente pela administração da entidade e condução do empreendimento, quais sejam os srs. Artur Couto, Paulo Gadelha e Maurício Zuma.

73. Com relação a este achado, os responsáveis foram chamados em audiência por quatro condutas sendo elas:

i- ausência de elaboração de estudos de viabilidade técnico e econômico no início do empreendimento (sr. Artur Roberto Couto, por meio dos subitem 9.3.2.1.1 do Acórdão 2008/2017-Plenário-TCU);

ii - ausência de elaboração de estudo de viabilidade técnico econômico no início do empreendimento e em etapas posteriores (sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira, por meio do subitem 9.3.2.2.1 do Acórdão 2008/2017-Plenário-TCU);

iii- realizar/aprovar requisições quando, a partir de 2013, já se sabia que o empreendimento seria quatro vezes mais oneroso do que o aprovado (sr. Artur Roberto Couto, sr.

Paulo Ernani Gadelha Vieira e sr. Maurício Zuma Medeiros, por meio dos subitens 9.3.2.1.2, 9.3.2.2.1 e 9.3.2.3.1 do Acórdão 2008/2017-Plenário-TCU) e

iv- não promover a realização de um estudo de viabilidade que vislumbrasse novo cenário (Artur Roberto Couto e sr. Maurício Zuma Medeiros, por meio dos subitens 9.3.2.1.3 e 9.3.2.3.2 do Acórdão 2008/2017-Plenário-TCU).

Ausência de Estudo de Viabilidade Técnico Econômico no início do empreendimento

Razões de Justificativa – Sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 163 a 165)

74. *Informa que Bio-Manguinhos não deixou de promover a realização de um estudo de viabilidade.*

75. *Explica que a FGV foi contratada em 2009 (peça 164, p. 136-147) para realizar o “estudo de viabilidade econômico-financeira de Bio-Manguinhos e avaliação de projetos”, considerando tanto o cenário de fundação pública autárquica quanto a transformação em empresa pública autossustentável e não dependente do orçamento do tesouro nacional.*

76. *O estudo concluiu que seria viável a transformação de Bio-Manguinhos em empresa pública, com autonomia e sustentabilidade financeira, nos termos do relatório de conclusão que contemplou investimentos futuros e a introdução de novos produtos na grade de produção.*

77. *Entende que o estudo realizado pela FGV abarcaria, inclusive, o NCPFI, suprimindo, portanto, a necessidade de novo estudo especificamente para a construção do NCPFI.*

78. *Destaca o histórico das providências adotadas por Bio-Manguinhos. Em 2009 ocorreu a contratação da FGV para elaboração do Estudo de Viabilidade Técnico Econômico de Bio-Manguinhos e Avaliação de Projetos (peça 164, p. 136-147).*

79. *Já em 2010, houve a inspeção da Anvisa em Bio-Manguinhos, determinando adequações à norma RDC ANVISA 17/2010, de 16/04/2010, para assegurar a Certificação de Boas Práticas de Fabricação – CBPF.*

80. *Em 2010, Bio-Manguinhos também buscou imóvel para a construção do NCPFI e requereu à Anvisa, por meio do Ofício 355/DIBIO/10, dilação de prazo para o atendimento às normas sanitárias, informando que a nova planta operacional já contemplaria as adequações exigidas pela agência reguladora. Destaque-se que, no referido ano, houve a apresentação/conclusão do EVTE, contendo posicionamento favorável acerca da sustentabilidade da transformação de Bio-Manguinhos em empresa pública não dependente do orçamento do tesouro nacional.*

81. *Em 2011, houve contratação e conclusão do projeto conceitual do NCPFI, bem como foi contratada a revisão do projeto conceitual e a elaboração do projeto básico do NCPFI. No que se refere ao terreno, foi manifestado interesse e solicitado doação, por meio do Ofício 237/2011-PR, junto à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços do Estado do Rio de Janeiro para construção no terreno do Distrito Industrial de Santa Cruz (Rio de Janeiro-RJ) do terreno (peça 166, p.29). Ao final do ano, foi firmado o Protocolo de Intenções entre a Fiocruz, Investe Rio, CODIN e Rio Negócios. O ministro da Saúde, o prefeito, e o governador do Rio de Janeiro subscreveram o protocolo como testemunhas (peça 165, p. 150-159).*

Análise das Razões de Justificativas – Sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário

82. *O responsável informa basicamente que efetuou o estudo de viabilidade técnica, visto que contratou, em 2009, a FGV para elaborar um estudo de viabilidade técnico econômico de Bio-Manguinhos e, em 2010, foi apresentado o resultado desse estudo, contendo o posicionamento favorável para a transformação da unidade em empresa pública não dependente.*

83. *Note que, conforme apontado nos itens 149 a 151 do Relatório de Auditoria (peça 114), este estudo não foi apresentado ao TCU, conforme se verifica abaixo:*

'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).'

84. *Verifica-se, mais uma vez, que o responsável não trouxe aos autos o referido estudo. Ressalta-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) bem como 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).*

85. *De qualquer forma, não há como efetuar maiores comentários sobre o estudo mais amplo, realizado em 2009/2010 pela FGV, pois o mesmo não foi anexado aos autos. Os estudos apresentados pelo responsável Sr. Artur Roberto Couto foram: Estudo de Viabilidade Econômico-financeira e Institucional para Implantação do Projeto do Novo Centro de Processamento Final do Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos - NCPFI de 2015 (peça 164, p.1-78) e Plano de Negócios, Novo Centro de Processamento Final - NCPFI de 2016 (peça 165, p. 100-148).*

86. *No mais, o responsável detalha as ações visando à implementação do empreendimento, projeto que atenderia às normas regulatórias segundo o Ofício 355/DIBIO/10. As ações realizadas em 2011 foram: contratação e conclusão do projeto conceitual (projeto não anexado aos autos); Ofício 237/2011-PR que solicitou à CODIN a doação do terreno para a construção do NCPFI (peça 166, p. 29) e a assinatura do protocolo de intenções entre a Fiocruz, Investe Rio, CODIN e Rio Negócios (peça 165, p. 150-159).*

87. *Por fim, informa que houve, em 2011, a contratação da revisão do projeto conceitual e a elaboração do projeto básico. Ressalta-se, entretanto, que, conforme descrito no Relatório de Auditoria (peça 114, p. 34), estes projetos foram contratados no âmbito do Contrato 23/2011 firmado com a Fiotec.*

88. *Destaca-se que 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.*

89. *Como pontuado no Relatório de Auditoria (peça 114) a inexistência de estudos anteriores à implantação do projeto 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 subseqüentes, 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).

90. *Verifica-se que o responsável não traz documentos capazes de desconstituir a irregularidade descrita, qual seja a de não ter realizado um estudo de viabilidade que justificasse a decisão de se construir o Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos em 2011. Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.*

Ausência de Estudo de Viabilidade Técnico Econômico no início do empreendimento e em etapas posteriores

Razões de Justificativa – Sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira referente ao subitem 9.3.2.2.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 170 a 171)

91. *Num primeiro momento, traça um breve histórico da Fiocruz, passando pela época de sua criação, em 1900, pelo período de menor atuação, durante a “Era Vargas”, pelo momento de plena decadência durante a “Ditadura Militar” e, por fim, pelo protagonismo assumido após a redemocratização, com destaque aos enfrentamentos de crises sanitárias, o esforço pela integração entre saúde e democracia e a constituição do SUS.*

92. *Sustenta que a instituição passa a ter um papel mais atualizado, notadamente pela conexão entre direito à saúde, desenvolvimento sustentável e base produtiva e de inovação, através da estratégia do Complexo Econômico e Industrial da Saúde (CEIS).*

93. *Afirma que seu ingresso na Fiocruz, em 1985, período de notória reinvenção da Fiocruz e de redemocratização do país, consagrou o que considera uma vocação profissional e um projeto de vida, sentimento que apenas aumentou após ser eleito presidente por dois mandatos. Alega que sua atuação sempre foi comprometida e pautada na ética do serviço público.*

94. *Informa que Bio-Manguinhos foi priorizado ao longo da sua gestão como presidente da Fiocruz, não só pelo seu papel de produzir insumos essenciais para a saúde pública, mas também por ser essencial no dinamismo do Complexo Econômico e Industrial da Saúde (CEIS), no Programa Nacional de Imunização (PNI) e no Sistema de Inovação da Fiocruz. Sendo essas diretrizes expressas na introdução do Relatório de Gestão do seu segundo mandato.*

95. *Pontua que o Complexo Produtivo da Saúde (CEIS) passou a ser adotado como marco central para o desenvolvimento estratégico da instituição e elaboração de planos plurianuais.*

96. *Nesse período, foram produzidas políticas e instrumentos de governança visando à articulação entre saúde e desenvolvimento. Em especial, a partir da gestão do Ministro Temporão (2007/2010), seguindo por todos os ministros que o sucederam, o CEIS tornou-se política de Estado, priorizado nas políticas nacionais de inovação e planos plurianuais (PPA), apoiado por instrumentos legais e de política, como as Parcerias de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e instâncias de governança, com destaque o Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS).*

97. *Ressalta que a demanda de produtos da unidade dobrou e intensificou-se. A excelência de Bio-Manguinhos ensejou pedidos por parte de organismos multilaterais, como a ONU, OMS e OPAS, UNICEF e de iniciativas para acesso a imunização, com destaque para o Fundo das Nações Unidas para a Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI), e de instituições filantrópicas, como a Fundação Bill e Melinda Gates.*

98. *Esclarece que esse processo se deu de forma continuada nos encontros e assembleias internacionais para formulação e deliberação de políticas e no contato direto com os dirigentes das instituições.*

99. *Na condição de Presidente, tratou em âmbito geral e de alto nível, em reuniões, para citar exemplos, com a Diretora-Geral da OMS, Margaret Chan, e dirigentes da Fundação Bill e Melinda Gates, entre os quais, Trevor Mundel, diretor do Programa de Saúde Global, quando foi assinado acordo de cooperação na presença do Ministro Alexandre Padilha.*

100. *Lembra que houve inspeção da Anvisa em agosto de 2010 e já, entre novembro do mesmo ano e dezembro de 2011, foi firmado compromisso com a agência e tomada a decisão de iniciar o projeto do NCPFI, que, a partir de então, tornou-se uma prioridade da sua gestão como presidente da Fiocruz.*

101. *Alega que todo o processo do NCPFI sempre se deu com total transparência, com o compartilhamento de informações principalmente com o Ministério da Saúde, que sempre esteve informado das decisões relativas às etapas do NCPFI. Destaca que os pedidos de autorização para a liberação de recursos foram fundamentados pela unidade requisitante e autorizados os necessários serviços e compras, seja pela presidência da Fiocruz, seja pelo Ministério da Saúde, em consonância com o Decreto 7.689/2012.*

102. *Nesse contexto, cita algumas ações necessárias para a consecução do projeto do NCPFI para demonstrar a transparência das etapas, e a ciência e concordância de diversas instâncias, inclusive a do ministro da Saúde quanto às ações despendidas com relação ao NCPFI. Sendo elas:*

‘Agosto de 2012 –Diretor de Bio-Manguinhos apresenta a viabilidade da unidade de Bio-Manguinhos como empresa pública, no Conselho deliberativo nos dias 02 e 03. (peça 171, p. 79-102)

Setembro de 2012 – Autorização do Ministério da Saúde para a execução dos serviços de terraplanagem 1ª fase (peça 171, p. 113)

Novembro de 2012 – Autorização do Ministério da Saúde para a contratação do Projeto Executivo de Engenharia (peça 171, p. 144, 177-181)

Julho de 2013 – Reunião no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no dia 18, tendo como pauta o PL sobre a empresa pública e o NCPFI.(documento não anexado aos autos)

Outubro de 2013 – Audiência Pública na Câmara dos Deputados (documento não anexado aos autos)Maio de 2014 – Reunião no Conselho Nacional de Saúde sobre o NCPFI dentre outros assuntos. (documento não anexado aos autos)

Setembro de 2015 - Visita do Secretário-Executivo do MS, Antônio Nardi à Fiocruz, incluindo Escritório Técnico do CPFI6 (documento não anexado aos autos)

Janeiro de 2016 - Visita do Ministro da Saúde Marcelo Castro à Bio-Manguinhos. Quando foi informado das demandas e os projetos mais expressivos da unidade: Novo CPFI e Empresa Pública de Bio-Manguinhos (documento não anexado aos autos)

Setembro de 16 - Gerente do Projeto do NCPFI Maurício Zuma anuncia no encontro organizado pela Codin, a busca de parceira privada (2,2 bilhões), no modelo de construção em built to suit. (documento não anexado aos autos)

Maio de 2017 - Comissão de Saúde da ALERJ: Compromisso de buscar recurso para conclusão do NCPFI (documento não anexado aos autos)’

103. *Afirma estar demonstrada a ciência do Ministério da Saúde quanto às ações despendidas com relação ao NCPFI, que foi concebido para atender aos mais rigorosos critérios internacionais no sentido de garantir sua pré-qualificação pela OMS e organismos reguladores e dos EUA (EMEA e FDA).*

104. *Sinaliza que Bio-Manguinhos, juntamente com Farmanguinhos, é um esteio central do CEIS, sendo as únicas unidades da Fiocruz com essa configuração vinculadas ao MS, possibilitando reunir excelência da pesquisa, inovação e produção alinhadas a políticas nacionais.*

105. *Destaca que o Programa Nacional de Imunizações (PNI) é considerado internacionalmente um exemplar para o acesso público à cobertura vacinal e integração das dimensões de políticas de saúde, estratégias de imunização, inovação e base produtiva nacional. Responde pela quase totalidade da oferta de vacinas no país, gerando efeitos duradouros sobre a redução da mortalidade, custos para o SUS e consolidação da competência e soberania nacionais nesse campo. Novamente, Bio-Manguinhos, juntamente com o Instituto Butantã, representa o principal lastro de sustentação do PNI.*

106. *Alega que a Fiocruz é caso singular entre as instituições públicas de saúde que comporta a possibilidade de verticalização da cadeia de inovação. Alega que o referido sistema de inovação que lhe confere competência em cada uma das dimensões representadas (figura de peça 170, p. 9), servindo de base para cooperações externas, além de ser essencial para processos integrativos e de ação coordenada da instituição.*

107. *Por meio de ilustração gráfica (peça 170, página 9) demonstra a essencialidade de Bio-Manguinhos quanto ao conjunto de programas estratégicos e desenvolvimento institucional da Fiocruz, assim como durante a "prospectiva estratégica", nas gestões do presidente Paulo Buss (2002-2005/2006-2009), no qual era vice-presidente, tendo desenvolvido o estudo de "prospecção sobre imunobiológicos", base do programa do Governo Federal "Inovacina".*

108. *Em seguida, destaca dois pontos centrais sobre o futuro da Bio-Manguinhos durante a sua presidência, quais sejam, a necessidade de inovação de modelos de parceria; e, arranjos organizativos, neste caso com a inclusão no debate institucional e junto ao Governo Federal de sua transformação em empresa pública; e a atualização do seu parque tecnológico e industrial para atender às crescentes e mais complexas demandas nacionais e globais, atentos a sua sustentabilidade política e institucional.*

109. *Ressalta que Bio-Manguinhos esteve presente nos oito anos de mandato na sua chamada "Agenda do Presidente" (da Fiocruz), que reunia temas ou projetos que seriam debatidos em reuniões precedidas por uma análise da conjuntura e desdobramentos recentes relevantes para a Fiocruz.*

110. *Informa que suas competências se encontravam previstas no art. 34 do Decreto 8.932/2016. Relata que, quando presidente, buscou melhor gerir as atividades da instituição, delegando poderes aos vice-presidentes e diretores da Fiocruz, conforme as portarias 319/2010, 650/2012, 748/2013, 1178/2015.*

111. *Destaca o Acórdão do TCU 1.581/2017 para demonstrar que não é factível a um presidente de instituição do porte da Fiocruz acompanhar todos os procedimentos inerentes aos projetos desenvolvidos pela instituição, bem como o projeto do NCPFI. Informa que integram à Fiocruz dezessete unidades técnico-científicas (incluída Fiocruz África).*

112. *Quanto ao subitem 9.3.2.2.1.do Acórdão 2008/2017-TCU-Plenário, informa que foi contratada a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para a realização do Estudo de Viabilidade Técnica Econômica do Projeto do NCPFI, que confirmou favoravelmente acerca da possibilidade e viabilidade de ser transformada a unidade de Bio-Manguinhos em empresa pública independente, ou mantida a sua natureza autárquica, cuja viabilidade já tinha sido aventada em 2009/2010 pela própria FGV. Ressalta que a criação da empresa pública foi alvo de forte prioridade durante a sua gestão, obtendo sucesso após análise no Conselho Deliberativo da Fiocruz.*

113. *A respeito da alegação de novo cenário de restrições de recursos orçamentários e previsão de grande aumento de aplicação de recursos no empreendimento, rebate que deve ser*

analisado todo o contexto, reafirmando que Bio-Manguinhos promoveu estudo de viabilidade levando em consideração ao novo cenário e à implantação do Projeto do Novo Centro de Processamento Final, cumprindo todos os requisitos necessários à avaliação econômica do empreendimento.

114. *Nesse sentido, com a alteração do cenário macroeconômico e o aumento dos custos inerentes ao projeto básico, foram contratados especialista em Direito Administrativo e a FGV para elaborar estudo de viabilidade econômica e jurídica do projeto, que concluíram favoravelmente pela a continuidade do Projeto do Novo Centro de Processamento Final de Bio-Manguinhos, num novo modelo jurídico econômico (Buil to Suit). Assim, destaca que os gastos que autorizou para despesas do NCPFI não estavam desprovidas de estudo de viabilidade.*

115. *Pontua que o Ministério da Saúde estava ciente do projeto e dos gastos que se fizeram necessários, autorizando, inclusive, determinados valores, em conformidade com o Decreto 7.689/2012.*

116. *A partir de então, tece comentários a respeito da demanda de EVTE, sobre a qual sustenta que foi atendida por Bio-Manguinhos e devidamente comunicada à presidência e ao Conselho Deliberativo da Fiocruz.*

117. *Observa ainda que (peça 170, p. 18-19):*

‘A saúde é sabidamente setor onde as falhas de mercado estão fortemente presentes em função da sua natureza de direito humano; da dependência de setores profissionais e organizações e sistemas de serviços; de processos regulatórios; da não correspondência entre inovação, aumento de produtividade e redução de custos e ainda, da dependência da trajetória (path dependency). Em consequência, uma forte presença do Estado se faz mais necessária, em todas essas dimensões. No caso brasileiro, em função do path dependency e de características próprias do processo de desenvolvimento e produção de vacinas, o papel do Estado sempre foi e continua sendo determinante.

A realização de estudos de viabilidade é essencial para orientar decisões, especialmente de grande porte e caráter estruturante e tem sido adotada pela Fiocruz, na realização de projetos específicos, seja em virtude do entendimento desse TCU, seja por constituir-se importante instrumento para a prospectiva estratégica. É importante, entretanto, compreender que, devido às características acima enunciadas do campo da saúde, esses estudos revestem-se de características especiais. Não podem ser analisados sob critérios restritos e próprios ao mercado privado, condicionados pela sustentabilidade, mas sobretudo pela imperiosa necessidade de retorno econômico dos investimentos.

No campo da saúde pública e, em especial da Fiocruz, critérios mais abrangentes devem forçosamente presidir esses estudos, levando em conta políticas mais abrangentes, essencialidade dos insumos e serviços e forçosa responsabilidade dos agentes públicos do executivo e legislativo em garantir sua viabilidade, uma vez fixados parâmetros consistentes e assumidos compromissos políticos para a realização das iniciativas propostas. Em muitos casos, a exemplo das doenças negligenciadas, doenças raras e de pouca demanda, dependentes de produtos de menor valor agregado, menor interesse de mercado, a produção deve ser mantida para suprir reconhecidas falhas de mercado, mesmo com eventual não equivalência entre custos e preços praticados. São inúmeros casos de desabastecimento de medicamentos essenciais e vacinas, a exemplo da Febre Amarela, pela não atratividade desses produtos pelos produtores privados.

Estudos de viabilidade, a exemplo do realizado para o NCPFI, devem, portanto, ser integrados ao contexto maior da responsabilidade pública por prover os insumos essenciais de saúde, da sustentabilidade de Bio-Manguinhos, da Fiocruz e, mais importante, do PNI e do SUS.

Por todos os condicionantes já aqui enunciados e ainda por farta documentação, igualmente aqui apresentada, mas também constantes das respostas encaminhadas por Artur Couto e Maurício Zuma, a evolução do projeto NCPFI, como tantas iniciativas na administração pública, mas

no caso do NCPFI em particular e em destaque, pelo seu porte e por sua vital e estratégica razão de ser, foi e continua dependente de inúmeras variáveis, muitas delas longe do alcance dos seus gestores mais diretos. Por tudo isso, não apenas impõe-se a necessidade de uma forte referência a guiar todo o seu processo de implantação, bem como o trato com cenários não apenas mutáveis, como a não implementação de orçamentos públicos antes aprovados, mas também a dependência de variáveis ainda não conhecidas quando da decisão, como a realização do projeto conceitual sem que houvesse então a definição do terreno para a efetiva instalação do empreendimento.

Nesses termos e submetidos a cenários incertos, o processo decisório necessita estar cercado de ações mitigadoras frente aos riscos, mas igualmente cientes que são exatamente essas decisões que possibilitam elevar a viabilidade e a factibilidade do empreendimento, como por exemplo a aquisição do terreno de Santa Cruz, tanto pela oportunidade quanto ao valor, mas sobretudo, condição para o modelo BTS, já então tratado como alternativa e factível (conforme parecer escritório Jacoby). Assim, ao contrário do aparente risco, eleva-se a factibilidade do empreendimento.'

Análise das Razões de Justificativa – Sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira referente ao subitem 9.3.2.2.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 170 a 171)

118. *Em resumo, o responsável destaca a importância de Bio-Manguinhos para a sociedade e comunidade internacional, ressalta também que aquela instituição teve protagonismo durante seu mandato como presidente.*

119. *Entretanto informa ser difícil para o dirigente máximo acompanhar todos os procedimentos desenvolvidos pela instituição, dessa forma traz o instituto da delegação. Para comprovar seu ponto de vista, destaca o Acórdão 1.581/2017-TCU-Plenário.*

120. *Defende que a FGV, em 2009, foi contratada e teria realizado o Estudo de Viabilidade Técnica Econômica do Projeto do NCPFI, que concluiu favoravelmente acerca da possibilidade e viabilidade do empreendimento, mencionando a possibilidade de transformação da unidade de Bio-Manguinhos em empresa pública independente, ou mantida a sua natureza autárquica.*

121. *Acontece que, como analisado nos parágrafos 83 a 84 da presente instrução, tal estudo de 2009 não foi apresentado. Somente sendo apresentado o contrato com a FGV (peça 171, p. 148-159). Somente foi anexado o estudo específico do NCPFI de 2015 (peça 170, p.1-78).*

122. *Destaca-se que o NCPFI não é um projeto qualquer visto que, em razão do seu tamanho foi incluído no PPA 2012-2015 com iniciativa específica, qual seja a 04AA – Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos, sendo o orçamento dotado por meio da ação de ação específica, ao longo das sucessivas LOA (13DW).*

123. *Ressalta-se, também, a importância da obra, visto que caso não haja a conclusão da mesma, como observou o ex-presidente em sua defesa, haverá impacto na produção de vacinas e biofármacos, repercutindo negativamente no Programa Nacional de Imunobiológicos (Relatório de Auditoria 114, parágrafo 136).*

124. *Note que o responsável informa ter agido corretamente, visto que o ministro aprovou processos de compra com base no Decreto 7.689/2012 e na Portaria 1.338/GM/MS, de 28 de junho de 2012.*

125. *Ora, se ele como dirigente máximo alega não ter condições de acompanhar os processos de compras da Fiocruz, como o ministro teria. Veja que, a partir dos documentos anexados aos autos, o ministro aprova as requisições de compras com base em parecer técnico da Fiocruz, afirmando ser uma compra necessária e um contrato necessário, havendo orçamento para tal (peça 171, p. 104-112, 113, 115-122, 123-129, 130-134, 136, 137-140, 141-143, 114, 146-147, 148-159, 160-169, 170-176, 182-186, 187-189).*

126. *Situação diversa seria se trouxesse um documento em que o ministro tivesse ciência de que estava assinando documentos (requisições de compras/contratos), sabendo que não haveria recursos suficientes para a conclusão da mesma.*

127. *O responsável ainda informa que todo o processo foi conduzido com transparência, cita como exemplo a apresentação da viabilidade como empresa pública no Conselho Deliberativo nos dias 2 e 3 de agosto de 2012 (peça 171, p. 79-102), e outros eventos elencados no parágrafo 102, sem que tenha trazido documentos que corroborem seu ponto de vista.*

128. *Verifica-se, ao ler a referida ata, em reunião realizada em 2012 (peça 171), que é apenas apresentado ao Conselho Deliberativo que Bio-Manguinhos teria viabilidade de virar uma empresa pública, porém não pontua nada acerca da viabilidade do empreendimento.*

129. *Note que o Relatório de Auditoria, em nenhum momento, afirmou que os pares não tinham ciência que seria realizado investimento. Mas, sim, que houve uma busca pela equipe de auditoria por respostas, por meio de consultas as atas do Conselho Deliberativo da Fiocruz e do Conselho Deliberativo de Bio-Manguinhos, para compreender o cenário de extrapolação do orçamento inicial (de cerca de quatro vezes maior) e as razões que levaram à decisão de se prosseguir com a implementação do empreendimento, como se destaca a seguir:*

'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 BioManguinhos 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 BioManguinhos, 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.’

130. Com relação à afirmação do responsável de que houve alteração do cenário macroeconômico e o aumento dos custos inerentes ao projeto básico, e que houve aprovação de especialista para a continuidade do projeto num modelo de built to suit, tendo ainda a FGV efetuado um estudo econômico (peça 171, p.1-78), nota-se que a possibilidade jurídica (aportar recursos no projeto via BTS) não pode ser tratada como uma realidade, visto que não houve a demonstração de que houvesse (ou há) parceiros interessados em investir no negócio em questão.

131. Em instrução anterior (peça 121), foi analisada a conduta de prosseguir com importantes contratações sem ter respaldo em estudos de viabilidade:

‘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 Biomanguinhos 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 direitos 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).’

132. Só para argumentar, mesmo que se considere que o estudo da FGV saneie a irregularidade associada ao responsável, o responsável realizou importantes dispêndios entre

novembro 2013 (conclusão do projeto básico) e setembro 2015 (estudo FGV), sendo aqueles expostos no item 68 acima reproduzido.

133. *No que se refere à importância da flexibilização dos estudos de viabilidade dada a importância da saúde na vida das pessoas, bem como da imprevisibilidade de cenários a que os gestores estão submetidos, reproduz-se parte do relatório de auditoria (peça 114, p. 29) que aborda a mitigação dos riscos envolvidos na gestão de projetos:*

'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.'

134. *Verifica-se que o responsável não traz documentos capazes de desconstituir a irregularidade descrita, qual seja a de não realizar ou 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.*

135. *Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira referente ao subitem 9.3.2.2.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.*

Realizar requisições/aprovar compras quando já se sabia que o empreendimento custaria quatro vezes mais do que o aprovado

Razões de Justificativa – Sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 163 a 165) e do Sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.3.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário

136. *Os responsáveis Artur Roberto Couto e Maurício Zuma Medeiros apresentaram razões de justificativas em peças separadas, porém, de igual teor. Dessa forma, a análise será feita em conjunto.*

137. *Destacam as contratações e investimentos realizados até 31/10/2013, sendo eles: i- contratação do projeto conceitual do NCPFI; ii- contratação da Fiotec para apoio logístico e operacional relativo à segunda fase do Projeto de Desenvolvimento Institucional do NCPFI (peça 164, p.148-155); iii- contratação da revisão do projeto conceitual e elaboração do projeto básico do*

NCPFI; iv- *autorização de cessão de uso do terreno de Santa Cruz (peça 165, p. 25 - 31); v- contratação dos Estudos de Cogeração de Energia.*

138. *Informam também as seguintes contratações: vi- centro de Estudos da Faculdade de Engenharia; vii- dos Serviços de Terraplanagem (1ª fase); viii- do Serviço de Gerenciamento da Terraplanagem (1a fase); ix- da Sondagem do terreno em Santa Cruz; x- do Inventário Florístico do terreno em Santa Cruz; xi- do Projeto Executivo do NCPFI; xii- do fornecimento de informações de engenharia para aquisição dos isoladores; xiii- do fornecimento de informações de engenharia para aquisição dos liofilizadores; xiv- do estudo das cheias do Canal de São Francisco; xv- cessão do terreno de Santa Cruz; e xvi- dos Serviços para certificação LEED, entre outros de menor envergadura.*

139. *Explica que o valor apurado para fins de inclusão do primeiro PPA se pautou unicamente nas atividades previstas para aquele período do PPA e no projeto conceitual. Na época, não havia ainda a definição do terreno; da elaboração dos projetos de engenharia básico e executivo e da efetiva definição dos equipamentos, inclusive das grandes linhas dos equipamentos de processo, com respectivos custos.*

140. *Conclui que não teria elementos suficientes para estabelecer com precisão e certeza o valor total do empreendimento. Registra que, naquele momento, não havia outra alternativa para Bio-Manguinhos, a não ser trabalhar com os parâmetros do projeto conceitual, em vista da premência do atendimento às determinações da Anvisa e, também, para impedir a paralisação das atividades produtivas no complexo tecnológico de vacinas – CTV de Bio-Manguinhos, em virtude da desconformidade regulatória e da inércia quanto à adoção de medidas saneadoras, no caso, a efetiva implementação do NCPFI.*

141. *Defende que o prejuízo à população brasileira seria incomensurável, bem como aos cofres públicos, uma vez que os imunobiológicos passariam a ser adquiridos no mercado internacional. Regata o episódio da febre amarela e pergunta qual seria o desfecho se Bio-Manguinhos estivesse impedido de produzir a vacina.*

142. *Destaca que houve uma redução do valor inicialmente planejado para o PPA, de R\$ 1 bilhão para R\$ 800 milhões, conforme evidenciado no Memo 02/ASSPO/11 (peça 165, p.12-14).*

143. *Outros motivos seriam a variação cambial, visto que, na época da elaboração do projeto, a cotação era de R\$ 1,60 por 1US\$, ao passo que, ao final do projeto básico, a cotação era de R\$ 2,20. Informa, ainda, ter havia mudança no cenário político-econômico do país e que, ao final de 2013, houve somente a liberação, por meio da LOA, de aproximadamente 22% do valor total aprovado no PPA de 2012-2015.*

144. *Explica que a previsão do valor inicial do PPA 2012-2015 não seria suficiente para a implementação da totalidade do empreendimento, e que o valor liberado por meio da LOA, nos anos de 2012 e 2013 não alçou nem 1/4 do valor aprovado junto ao PPA, e conclui que “que apesar de toda a despesa executada, ainda assim, restavam recursos para serem investidos no NCPFI”.*

145. *Defende ser temerário o gestor paralisar o projeto do NCPFI, seja em virtude do interesse público, seja em razão da coletividade que seria beneficiária direta dos produtos processados na referida planta.*

146. *Informa que, frente àquele cenário, ante todo o investimento despendido e a irrefutável relevância do empreendimento público, foi dada continuidade do empreendimento, mediante a aprovação de requisições de contratações, visando à execução de etapas das obras, para as quais haviam recursos disponíveis no PPA.*

147. *Caso Bio-Manguinhos resolvesse paralisar o andamento do Projeto NCPFI, ocorreria o que se pode denominar de efeito inverso, já que ensejaria a não adequação do Parque Biotecnológico,*

pararia as atividades de Bio-Manguinhos com conseqüente não atendimento à adequação da RDC Anvisa, das demandas e compromissos assumidos junto aos programas de Saúde Pública nos quais se encontra inserido. O prejuízo sobre todas as vertentes seria imensurável, e certamente, muito maior do que os recursos até então despendidos e investidos.

148. *Enumera quais requisições foram autorizadas: sendo elas: i- terraplanagem 2ª fase; ii-serviço de engenharia florestal com fornecimento de plantio de mudas de espécies nativas, para atender as exigências legais na medida compensatória da Secretaria Municipal do Meio Ambiente; iii-cercamento do terreno em Santa Cruz (a fim de coibir invasões); iv – interligação da adutora de água potável da CEDAE; v - cravação de estacas; vi – gerenciamento do empreendimento; vii – apoio logístico para a terceira fase do Projeto do NCPFI; viii- aquisição do terreno em Santa Cruz, tendo em vista diversos óbices enfrentados por Bio-Manguinhos nas relações e na tomada de decisões junto aos diversos agentes públicos (peça 164, p. 156-164) e ix - projeto conceitual para as unidades de produção de ingrediente farmacêutico ativo- IFA.*

149. *Explica que paralelamente foram promovidos estudos quanto à viabilidade de adoção de modelo jurídico-econômico a fim de garantir a conclusão do empreendimento, tendo a Administração contratado o professor Jacoby Fernandes (peça 165, p. 36-90) e a FGV (peça 165, p.100-148), cujos pareceres foram favoráveis à utilização do modelo Built to Suit.*

150. *Salienta que todas as medidas tomadas pela Fiocruz eram de conhecimento público e não foram realizados à revelia do Ministério da Saúde e da União, tanto assim que, posteriormente a 31/10/2013 foram autorizadas nos termos do Decreto 7.689/2012 as seguintes contratações: terraplanagem (2ª fase); cravação de estacas; gerenciamento do empreendimento e; apoio logístico da Fiotec e a compra do terreno de Santa Cruz (peça 164, p.104-135).*

Análise das Razões de Justificativas – Sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 163 a 165) e do Sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.3.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 167 a 169)

151. *Reproduz-se parte da instrução constante da peça 121 que analisou a variação do orçamento e o impacto da variação cambial.*

‘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.'

152. Ressalta-se mais uma vez que 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.

153. Nessa esteira, a referida instrução ainda ressaltou a importância de um adequado planejamento.

'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.'

154. Frise-se, ainda, que conforme parágrafo 132 da presente instrução, mesmo que considerássemos que o estudo da FGV saneasse a irregularidade associada ao responsável, uma vez que comprovaria de forma inequívoca a viabilidade do empreendimento via BTS, os responsáveis realizaram importantes dispêndios entre novembro 2013 (conclusão do projeto básico) e setembro 2015 (estudo FGV), sendo eles: 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 dezembro de 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).

155. Por fim, como exposto no parágrafo 125, a partir dos documentos anexados aos autos, o ministro aprova as requisições de compras, visto que a Fiocruz junta parecer técnico afirmando ser uma compra e um contrato necessários, havendo orçamento para tal.

156. Situação diversa seria se trouxesse um documento em que o ministro tivesse ciência de que estava assinando documentos (requisições de compras/contratos), sabendo que não haveria recursos suficientes para a conclusão da mesma.

157. Verifica-se que os responsáveis não trazem documentos capazes de desconstituir a irregularidade descrita, qual seja, realizar/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

158. Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.2 e do sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.3.1, ambos do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.

Razões de Justificativa – Sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira referente ao subitem 9.3.2.2.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 170 e 171)

159. *Quanto às aprovações das requisições dos serviços de terraplanagem do terreno de Santa Cruz, a partir de 2012, informa que o protocolo de intenções para a cessão de uso do terreno foi assinado em 25/11/2011, estando presente a então Presidente Dilma Roussef e tendo, como testemunhas, ministro da Saúde, governador do estado do Rio de Janeiro e o prefeito da cidade do Rio de Janeiro (peça 171, p. 207-216).*

160. *Em agosto de 2012, explica que houve autorização de uso por meio do Ofício CODIN/PR 496/2012 (peça 171, p. 170). E, em setembro, ocorreu a autorização do ministro da Saúde para contratação do serviço de terraplanagem (peça 171, p. 182-186).*

161. *Defende que o valor despendido para a contratação da terraplanagem já se encontrava previsto na LOA de 2012 e somente em 31/10/2013 se teve conhecimento do novo valor estimado para o NCPFI, por meio do recebimento do projeto básico de engenharia. Sustenta, portanto, que havia disponibilidade orçamentária e financeira para a execução do terraplanagem de acordo com os parâmetros e valor estimado no projeto conceitual.*

162. *Frisa que a terraplanagem constitui um serviço indispensável para a preparação do terreno, não se encontrando necessariamente atrelado ao projeto básico, ou a forma de financiamento para a construção futura (recursos públicos ou financiamento privado - BTS).*

163. *A respeito da compra de equipamentos, pontua que os liofilizadores e as linhas de envase e embalagem são equipamentos que demandam a realização de projetos e fabricação sob encomenda (sob medida), visto que não são equipamentos encontrados em prateleiras.*

164. *Sobre os pedidos de compra de equipamentos e contratação de serviços, afirma que esses se encontravam devidamente justificados pela unidade requisitante, como na Nota Técnica para Contratação referente ao Processo 25386.001136/2013 11 de Bio-Manguinhos e sua respectiva autorização ministerial / Protocolo SIPAR 25.182489/2013-82.*

165. *Sustenta que as aquisições das grandes linhas de equipamentos de processo eram devidas uma vez que imprescindíveis à definição no projeto de arquitetura de alguns espaços de acordo com as especificações dos grandes equipamentos de processo, evitariam mudanças no projeto durante a obra. Por outro lado, a não aquisição poderia implicar também mudança de desenhos nos equipamentos com as mesmas consequências para a realização das obras.*

166. *Ressalta que a entrega dos equipamentos após determinada fase da obra poderia acarretar paralisação da mesma, isso porque tais equipamentos devem ser posicionados nas instalações antes do seu fechamento e acabamento, e, por fim, afirma que o mercado farmacêutico internacional é extremamente dinâmico e a capacidade do fabricante é limitada, de tal forma que havia a possibilidade de se ter uma obra pronta e sem equipamentos, expondo a Administração Pública a prejuízos, além dos riscos à saúde pública.*

167. *Relativamente à requisição para a compra das grandes linhas de equipamento em desacordo com o cronograma previsto no projeto básico, defende que projeto básico não seria um documento exaustivo, e, se assim fosse, demandaria o detalhamento através do projeto executivo.*

168. *Desse modo, registra ainda que todas as aquisições das linhas supracitadas foram autorizadas pelo ministro da Saúde, o que configuraria situação de total legalidade e boa-fé, na persecução do interesse público, no atendimento à coletividade, não havendo prejuízo ao erário.*

169. *A respeito da aquisição do terreno, registra que estava cedido de forma não onerosa, mas que, para a viabilidade do built to suit seria imprescindível que a propriedade do terreno de Santa Cruz fosse da Fiocruz, razão pela qual, se procedeu à aquisição do mesmo.*

170. *Frisa que, a partir do PPA 2016-2019, a concepção e financiamento para o NCPFI já era baseada em recursos complementares entre a LOA e o financiamento privado por meio do BTS o que só reforça a motivação da aquisição do terreno.*

171. *Por fim, reitera que todas as etapas que envolvem o NCPFI se revestiram de total boa-fé, e que as aquisições de serviços de terraplanagem, estaqueamento, aquisição de equipamentos e do terreno não se deram de forma aleatória, podendo ser aproveitadas e em outros cenários de ajustes do escopo e cronograma de implementação do NCPFI e que o empreendimento está com seu desenvolvimento em curso, o qual, após a sua concretização, representará importante aquisição para a saúde pública brasileira.*

172. *Requer que suas razões de justificativas sejam acatadas.*

Análise das Razões de Justificativa – Sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira referente ao subitem 9.3.2.2.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 170 e 171)

173. *O responsável traz as justificativas para as aquisições dos serviços de terraplanagem, equipamentos, estaqueamento e do terreno, que estava cedido de forma não onerosa.*

174. *Verifica-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 (terraplanagem, estaqueamento, equipamentos e aquisição do terreno) sem qualquer comprovação de que haveria (ou ainda 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 (peça 120), o qual é essencial e deveria ser anterior a qualquer etapa das obras civis e aquisição de equipamentos*

175. *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, observa-se que este foi contratado e concluído somente em setembro de 2015 (peça 80). Dessa forma, o estudo, ainda que fosse completo, não serviria de justificativa para ser utilizado nas contratações acima pela sua extemporaneidade. No mais, verifica-se que, no curso de 2017, ainda não havia o projeto executivo.*

176. *Considera-se que a única compra que o responsável consegue afastar sua responsabilidade é a da terraplanagem 1ª fase, visto ter sido contratada anteriormente ao conhecimento do valor do empreendimento dado pelo projeto básico. Ressalta-se, entretanto, que, relativamente a esta compra não foi feita, no presente Fiscobras, a análise de preço.*

177. *A compra relativa à terraplanagem 2ª fase, estaqueamento, equipamentos e a compra do terreno foram efetuadas após a ciência de que o valor do empreendimento era quatro vezes maior do que a autorização legislativa.*

178. *Dessa forma, o responsável não trouxe documentos capazes de desconstituir a irregularidade a ele associada, qual seja a de 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 (2ª fase), de equipamentos; de serviços de estaqueamento do terreno; aquisição do terreno, que estava cedido de forma não onerosa.*

179. *Diante disso, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira referente ao subitem 9.3.2.2.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.*

Não realização de um estudo de viabilidade que vislumbresse novo cenário (macroeconômico e aumento de custos)

Razões de Justificativa – Sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.3 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 163 a 165) e do Sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.3.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 167 a 169)

180. *Os responsáveis Artur Roberto Couto e Maurício Zuma Medeiros apresentaram razões de justificativas em peças separadas, porém, de teor similar. Dessa forma, a análise será feita em conjunto, e pontuando os argumentos que apenas tenham sido trazidos por apenas um dos responsáveis.*

181. *O Sr. Maurício Zuma Medeiros alega desconhecer o real objetivo de um estudo de viabilidade econômica para uma instituição que, sob o ponto de vista legal, não pode realizar atividade econômica nos termos do Decreto-lei 200/67 e, mais ainda, que tem como responsabilidade produzir e fornecer aos Ministério da Saúde produtos considerados órfãos, ou seja, aqueles que não despertam interesse da iniciativa privada justamente por não serem viáveis economicamente.*

182. *Porém, o Sr. Maurício Zuma Medeiros alega que, mesmo assim, Bio-Manguinhos vem promovendo estudos dessa natureza para conhecer o impacto econômico de decisões estratégicas e/ou de investimentos em sua atividade.*

183. *O Sr. Zuma destaca que, em tempos mais recentes, pelo menos três estudos dessa natureza foram realizados em Bio-Manguinhos: i- em 2009, quando a FGV avaliou se Bio-Manguinhos poderia se tornar empresa pública; ii- em junho de 2011, o mesmo estudo foi atualizado por equipe interna de Bio-Manguinhos, levando-se em consideração o investimento de R\$1,013 bilhão, orçado no projeto conceitual e iii- em 2015, quando a FGV avaliou a capacidade de pagamento de Bio-Manguinhos, em diversos cenários, considerando investimento privado.*

184. *Os responsáveis alegam que, em virtude da alteração do cenário macroeconômico e o aumento dos custos inerentes ao projeto básico, a Administração contratou o especialista em Direito Administrativo e a FGV para elaborar estudo de viabilidade econômica e jurídica, e ambos foram favoráveis a viabilidade de continuidade do Projeto do Novo Centro de Processamento Final de Bio-Manguinhos, num novo modelo jurídico econômico.*

185. *O Sr. Artur Couto explica que o estudo realizado pela FGV era, na realidade, uma atualização do anteriormente elaborado em 2010 (viabilidade econômico-financeira de Bio-Manguinhos e avaliação de projetos), contemplando de forma mais específica o NCPFI.*

186. *Explicam que todo o desenvolvimento do projeto NCPFI caminhou paralelamente ao projeto da criação da empresa pública, dessa forma, o NCPFI estaria à mesma incorporado, e, por conseguinte, deixaria de integrar a Fiocruz, sendo a esta apenas vinculado.*

187. *O Sr. Maurício Zuma Medeiros ainda destaca que, na época, havia a iminência da transformação de Bio-Manguinhos em empresa pública, fato esse que transmutaria o cenário, especialmente no que tange à não dependência dos recursos públicos do Tesouro Nacional, autos sustentabilidade e ausência de entraves para a captação de recursos no mercado.*

188. *Ressaltam que a repercussão do novo empreendimento e da transformação de Bio-Manguinhos foi tamanha, tendo até sido objeto de reportagem da Revista Economia Rio – Volume 02 – Número 06/2015 – sob o título “Rio vira sinônimo de biotecnologia” (peça 165, p. 160-162), em que sinaliza que o NCPFI se destina “a transformar o Estado do Rio de Janeiro no principal polo de biotecnologia no Brasil e um dos mais importantes no Hemisfério Sul”, podendo-se, portanto, concluir, o tamanho do impacto que iria gerar no cenário nacional.*

189. *E para que se possa alinhar e melhor visualizar o desenvolvimento do projeto NCPFI e da proposta de lei para transformação de Bio-Manguinhos em empresa pública, pontuam os seguintes eventos.*

190. Em 2012, houve: i- a autorização da cessão de uso do terreno, conforme ofício CODIN/PR 496/2012 (peça 165, p.163-169); ii- o acompanhamento e aprimoramento do EVTE pelo Núcleo de Análise Econômica e Financeira de Bio-Manguinhos no horizonte de 2012-2021; iii- a apresentação do EVTE pelo Diretor de Bio-Manguinhos aos membros do Conselho Deliberativo da Fiocruz, por meio das reuniões realizadas nos dias 2-3/8/2012 e 18/9/2012 (peça 164, p.79-87); iv- a plenária extraordinária do VI Congresso Interno da Fiocruz –aprova minuta de Projeto de Lei (PL) sobre a criação da empresa pública de Bio-Manguinhos (peça 165, p. 170-205); v- a contratação do Projeto Executivo do NCPFI; vi - PPA 2012-2015 e a vii - LOA 2012 - AÇÃO 13DW - VALOR R\$ 88.000.000,00.

191. Já em 2013, ocorreram os seguintes eventos: i - assinatura do Termo de Cessão de Uso do terreno do Distrito Industrial de Santa Cruz (RJ); ii - conclusão do Projeto Básico de Engenharia do NCPFI; iii - reunião junto ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão sobre PL da empresa pública com vistas ao encaminhamento à apreciação do Ministro da Saúde; iv - audiência pública na Câmara dos Deputados, na qual o presidente da Fiocruz destaca os empreendimentos em curso, dentre eles, o do NCPFI; v – continuação plenária extraordinária do VI Congresso Interno da Fiocruz - análise o resultado das negociações realizadas pela Fiocruz junto ao Executivo Federal acerca da proposta de PL para a construção da empresa pública e vi - LOA 2013 - AÇÃO 13DW - VALOR R\$ 88.000.000,00

192. Em 2014, houve a: i- contratação de parecerista para a elaboração de parecer favorável sobre a modalidade built to suit; ii - LOA 2014 - AÇÃO 13DW - RS 163.450.000,00; iii- reunião entre a equipe de Bio-Manguinhos/Fiocruz, DEST - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para análise da proposta de PL; iv- concordância do Ministério da Saúde e do DEST/MP quanto à proposta de PL e v- despacho da proposta de PL pelo DEST/MP para o gabinete do ministro de Planejamento.

193. Já em 2015, ocorreram: i - contratação da FGV para atualização do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica de Bio-Manguinhos e conclusão do respectivo EVTE (peça 164, p. 1-78).; ii- despacho da proposta de PL para o Ministério da Fazenda e interações entre o ministério da Saúde, Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para análise quanto ao capital da nova empresa pública; iii - arquivamento da proposta do PL na Procuradoria Geral da Fazenda até que fossem concluídas as discussões em andamento na Casa Civil.

194. Por fim, em 2016, houve: i - desarquivamento da proposta de PL e encaminhamento à Casa Civil; ii - envio da proposta de PL ao Ministério da Saúde e o iii- arquivamento pelo Ministério da Saúde.

Análise das Razões de Justificativas – Sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.3 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário e do Sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.3.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 167 a 169)

195. Como informado no Relatório de Auditoria (peça 114), o estudo de viabilidade 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 subseqüentes, 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).’

196. Os responsáveis repisam os mesmos argumentos trazidos anteriormente, quais sejam a elaboração de um estudo inicial em 2009 (não apresentado) e, depois, sucessivas revisões do estudo que demonstrariam a autossustentabilidade, possibilitando a transformação de Bio-Manguinhos em empresa pública. Dentro deste contexto estaria o projeto do NCPFI.

197. Ressaltam que o estudo realizado em 2015 pela FGV, bem como o parecer do jurista foram realizados no sentido de verificar a viabilidade do empreendimento no novo cenário macroeconômico (econômico e jurídico). Após, elencam as ações empreendidas em 2012, 2013, 2015 e 2016.

198. Esclareça-se, com relação aos estudos apresentados, a seguinte análise proferida pela instrução anterior (peça 121):

‘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.’

199. Os responsáveis não trazem documentos capazes de desconstituir a irregularidade descrita, qual seja, não promover a realização de um estudo de viabilidade que vislumbresse 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.

200. Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.3 e pelo sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.3.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.

Breve descrição da Irregularidade III.2 - Projeto básico/executivo deficiente - sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto

201. O orçamento do projeto executivo possuía 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).

202. O Coordenador do Projeto informou, à peça 72, 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, porém não informou quando sanearia o projeto.

203. Destaca-se, contudo, que parte das obras já haviam sido contratadas. Considera-se que, como não havia orçamento do projeto executivo, a decisão de BioManguinhos de implementar o

empreendimento, ou seja, de executar a obra, deveria estar suportada ao menos no orçamento detalhado do projeto básico.

204. *As seguintes impropriedades foram verificadas no projeto básico: 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, peça 93 e 72, 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).*

205. *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.*

206. *Pontua-se que o aceite dado ao projeto básico remonta a 31/10/2013, efetuado pela Fiotec, contratante do serviço.*

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

208. *Nesse sentido, a equipe de fiscalização, por meio do Relatório de Fiscalização (peça 114), propôs a realização de audiências do sr. Marcos Henrique dos Santos Silva, Fiscal do Contrato e sr. Mauricio Zuma Medeiros.*

209. *Com relação a este achado, os responsáveis foram chamados em audiência por ter recebido sem questionamento 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, peça 93 e 72, 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, por meio dos subitens 9.3.2.4 e 9.3.2.5 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.*

Razões de Justificativa – Sr. Marcos Henrique dos Santos Silva referente ao subitem 9.3.2.4 do Acórdão (peças 166) e do Sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.5 do Acórdão (peças 167 a 169)

210. *Os responsáveis srs. Marcos Henrique dos Santos Silva e Maurício Zuma Medeiros apresentaram razões de justificativas em peças separadas, porém, de teor similar. Dessa forma, a análise será feita em conjunto, porém pontuando os argumentos que apenas tenham sido trazidos por apenas um dos responsáveis*

211. *O Sr. Marcos Henrique dos Santos Silva informa que trabalha há 38 anos na Fiocruz, já tendo fiscalizado vinte contratos no período entre 2011 e 2016, e que, pelo fato de a Administração Pública não prever o cargo de fiscal de contratos, foi impelido a acumular o cargo que já ocupava com as atribuições decorrentes da fiscalização de contratos, ficando com uma sobrecarga (peça 166, p.23-190).*

212. *Os responsáveis informam que foi celebrado o Contrato 23/2011 com a Fiotec com o objetivo de dar apoio gerencial e operacional às atividades do Projeto Desenvolvimento da 2ª fase de implantação.*

213. *Conforme o projeto contratado com a Fiotec, para possibilitar o desenvolvimento de sua meta, seria necessário proceder à elaboração dos projetos de engenharia (projetos básico e executivo)*

para implementação e construção do NCPFI, considerando o estado da arte em tecnologia, inovação, instalações de unidades farmacêuticas, equipamentos de processo, qualificação e validação.

214. *Ressalta que, apesar de a Lei 8.666/1993, em seu artigo 7º, permitir que seja realizada licitação apenas com o projeto básico, a Fiocruz não tinha intenção de licitar a obra levando em consideração apenas o projeto básico, visto que este seria uma preliminar do projeto executivo, estando a elaboração de ambos os projetos contemplados pela Meta 3 do Contrato 23/2011 celebrado com a Fiotec.*

215. *Os responsáveis discorrem sobre o projeto executivo e sua importância. Também trazem aos autos trecho do Acórdão 686/2010-TCU-Plenário sobre a diferença entre projeto básico e projeto executivo.*

216. *Dessa forma, afirmam que a empresa IPS foi contratada para o projeto básico do NCPFI, estando já previsto que, num segundo momento, ela seria contratada para a elaboração do projeto executivo, inclusive para confecção do CAPEX.*

217. *O Sr. Maurício Zuma enfatiza que o projeto básico estabeleceu todos os conceitos e filosofias de operação, layouts das áreas de produção com as devidas classificações, pressurizações de ar e fluxos de materiais e pessoal. Durante sua execução, consultas foram feitas à Anvisa e VISA/RJ, por intermédio de reuniões formais, onde tais conceitos, filosofias e layouts foram apresentados, tendo sido indicado pelos agentes das agências reguladoras a conformidade do projeto.*

218. *O Sr. Marcos Henrique dos Santos Silva ressalta que o projeto básico foi recebido e acompanhado por um membro da equipe técnica de Bio-Manguinhos/Fiocruz, o Sr. Josmar Almeida Soares da Silva, e não por ele (peça 166, p.10).*

219. *Nesse sentido, alegam que, como o projeto básico era uma preliminar do que viria a ser o projeto executivo, nem ele e nem a equipe técnica consideraram as pendências apontadas pelo TCU nos tópicos "i / ii / iv / v" indicados no subitem 9.3.2.4 do Acórdão 2008/2017-TCU-Plenário, como falhas, mas como pontos a serem tratados no projeto executivo.*

220. *De tal modo, entende que a obra do NCPFI só seria licitada após a consecução do projeto executivo, e, como eram da responsabilidade da mesma empresa os dois projetos, não haveria que se cogitar em prejuízos para a Administração, comportamento que qualificou de total boa-fé.*

221. *Registram ainda que, pela complexidade do projeto, foi necessária a revisão do conteúdo contratado junto à Fiotec, o que resultou na alteração das metas 3 e 4.*

222. *Quanto à alteração da meta 3, foi retirada a elaboração do projeto executivo, passando a ser de responsabilidade direta da Fiocruz a contratação da empresa IPS.*

223. *O Sr. Marcos afirma que, apesar de ter sido retirada a responsabilidade da Fiotec de viabilizar a elaboração do projeto executivo, seria mantida a mesma lógica, devendo, o projeto executivo contemplar: "(i) a composição de custos unitários; (ii) o detalhamento do custo e do BD; (iii) a estimativa de custos segundo o Sinapi (ou qualquer outro banco de dados oficial); e (iv) a data-base de referência".*

224. *O Sr. Maurício destaca que o CAPEX se encontra elaborado restando apenas algumas revisões para a sua aceitação final.*

225. *Quanto ao tópico iv do subitem 9.3.2.4 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário, alega que, por um equívoco, não foi solicitada a ART do orçamento, mas que já foi providenciada e encontra-se anexada à peça 166, p.21.*

Análise das Razões de Justificativas – Sr. Marcos Henrique dos Santos Silva referente ao subitem 9.3.2.4 do Acórdão (peças 166) e do Sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.7 do Acórdão (peças 167 a 169)

226. *O senhor Marcos Henrique dos Santos Silva informa que estava sobrecarregado tendo em vista que foi impelido a fiscalizar vinte contratos no período entre 2011 e 2016.*

227. *Embora tenha que se admitir que não seja tarefa fácil a fiscalização de vinte contratos, visto ser um número significativo, o responsável não traz aos autos nenhum documento em que demonstre que comunicou a sua chefia a impossibilidade ou o desconforto em relação a sua nomeação como fiscal desses contratos (peça 166, p.23-190).*

228. *Ressalta-se que o que se questiona neste tópico se refere a um objeto (projeto básico) cujo valor é expressivo, sendo este um dos principais produtos do Contrato 23/2011 (peça 38, p. 57-64), que estipulou em sua meta 3 seu desenvolvimento.*

229. *Observa-se que, nos documentos enviados pela Fiotec, 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, peça 107, 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.*

230. *Note também que as irregularidades associadas ao projeto básico não são de difícil identificação, sendo elas atreladas, basicamente, à apresentação do orçamento. Dessa forma, este argumento não merece prosperar.*

231. *Os responsáveis informam 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.*

232. *Somente no que tange à ausência de ART, apresentam a do orçamento do projeto básico registrada em 23/6/2017 (peça 166, p.21-22). 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.*

233. *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).*

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

235. *No que se refere à afirmação de a responsabilidade pelo recebimento do projeto básico ter sido realizado por outra pessoa, visto que foi o sr. Josmar Almeida Soares (peça 166, p.10) que assinou o recebimento do Termo de Aceite Final dos Serviços referente ao projeto básico, há que se ponderar que o sr. Josmar era terceirizado da Nova Rio e quem havia sido designado como fiscal era o sr. Marcos.*

236. *Note que, quando o sr. Marcos atestava as notas fiscais referentes à realização do projeto básico com carimbo, contendo os seguintes dizeres "Atesto que os materiais e/ou serviços constantes da presente nota fiscal foram recebidos/prestados", não efetuava qualquer ressalva quanto ao objeto ter sido verificado por outra pessoa. Dessa forma, esse argumento não refuta a irregularidade associada ao sr. Marcos.*

237. *Outra questão central reportada neste achado, se refere à contratação de etapas importantes sem ter o projeto executivo e nem o projeto básico pronto para serem licitados. Sobre este tema, a instrução localizada à peça 121 pontua as seguintes questões:*

Manifestação Preliminar (peça 120, p.20-21) – Achado III.2 ...

‘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.’

...

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.’

238. Como os responsáveis não trazem documentos capazes de desconstituir a irregularidade descrita, qual seja, por ter recebido sem questionamentos 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, peça 93 e 72 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.

239. Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.5 e pelo sr. Marcos Henrique dos Santos Silva referente ao subitem 9.3.2.4 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.

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

240. A auditoria do Fiscobras 2017 (peça 114, TC 007.991/2017-7) apontou que a Fiocruz adquiriu os seguintes equipamentos: linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem ao longo de 2014, sem a decisão estar suportada por cronograma.

241. *Destaca-se 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.*
242. *Com base no cronograma do projeto básico, tem-se que a elaboração dos desenhos/dimensionamento de engenharia era prevista para ser realizada de 18/1/2013 a 19/2/2014.*
243. *As compras eram previstas para serem realizadas de 2/7/2013 a 3/2/2016. 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 13/8/2013 e 3/2/2016.*
244. *Entretanto, o cronograma não previa a restrição financeira ocorrida, ou seja, foi elaborado como se houvesse a garantia do fluxo financeiro regular. 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.*
245. *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*
246. *Só para citar, a fabricação dos equipamentos estava prevista para ser realizada ao mesmo tempo que a realização de parte das obras civis, portanto, ciente da prorrogação da execução das obras civis que abrigariam os equipamentos, 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.*
247. *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.*
248. *Ressalta-se, ainda, que, em junho de 2017, os liofilizadores, já entregues, perderam a garantia, que é de até quinze meses da data do despacho ou doze meses da conclusão dos testes no site (SAT), o que acontecesse antes.*
249. *Perguntada sobre o que faria no caso dos equipamentos, a Fiocruz informou 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 – peça 106 do TC 007.991/2017-7), sem citar especificamente o que que irá fazer.*
250. *Ao analisar a questão, o Plenário por meio dos subitens 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário determinou à Secex-RJ que apurasse se houve dano ao erário associado à aquisição de equipamento em desconformidade com o cronograma, bem com acompanhasse a solução dada pela Fiocruz em relação a perda de garantia dos equipamentos.*
251. *O referido Acórdão também autorizou as audiências propostas pela equipe de auditoria, sendo elas relativas aos srs. Artur Roberto Couto, Maurício Zuma Medeiros.*
252. *Com relação a este achado, os responsáveis foram chamados em audiência por requisitar e aprovar a compra dos equipamentos (linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem - Evidências 99, peça 112, 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, peça 91), 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, nos termos dos subitens 9.3.2.6 e 9.3.2.7 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.*

Razões de Justificativa – Sr. Artur Roberto Couto referente ao item 9.3.2.6 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 163 a 165) e Maurício Zuma Medeiros referente ao item 9.3.2.7 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 167 a 169)

253. *Os responsáveis srs. Maurício Zuma Medeiros e Artur Roberto Couto apresentaram razões de justificativas em peças separadas, porém, de teor similar. Dessa forma, a análise será feita em conjunto, e pontuando os argumentos que apenas tenham sido trazidos por apenas um dos responsáveis.*

254. *Neste tópico somente serão reproduzidas as razões de justificativa apresentadas pelo sr. Artur Roberto Couto que dizem respeito ao subitem 9.3.2.6 do Acórdão 2.008/2017-Plenário, ou seja, as pertinentes à irregularidade III.3, sendo as demais reproduzidas em tópicos específicos*

255. *Elucida que as linhas de envase, liofilizadores e embalagem são equipamentos que demandam a realização de projetos sob encomenda/medida, visto que não são equipamentos encontrados em prateleiras.*

256. *A prática usual do mercado é a contratação da elaboração dos projetos e a fabricação dos equipamentos, notadamente, porque os fabricantes não elaboram os projetos dos equipamentos sem a garantia de aquisição dos mesmos.*

257. *Defende que as aquisições das grandes linhas de equipamentos de processo pois:*

- eram imprescindíveis à definição no projeto de arquitetura de alguns espaços de acordo com as especificações dos grandes equipamentos de processo;

- evitariam mudanças no projeto durante a obra;

- a não aquisição poderia implicar também mudança de desenhos nos equipamentos com as mesmas consequências para a realização das obras;

- a entrega dos equipamentos após determinada fase da obra poderia acarretar paralisação da mesma, isso porque, tais equipamentos devem ser posicionados nas instalações antes do seu fechamento e acabamento; e

- o mercado farmacêutico internacional é extremamente dinâmico e a capacidade do fabricante é limitada, de tal forma que havia a possibilidade de se ter uma obra pronta e sem equipamentos, expondo a Administração Pública a prejuízos imensuráveis, além dos evidentes riscos À saúde pública.

258. *Dessa forma, informa que é esperado e normal na construção de grandes empreendimentos que haja a contratação dos projetos e fabricação dos equipamentos, antes de determinadas fases da obra. Caso contrário, corre-se o risco de que os equipamentos não caibam no prédio construído.*

259. *Elucida que a contratação dos projetos/equipamentos pode ser dividida em duas situações, quais sejam: i - linhas de liofilizadores: do total de oito equipamentos, dois já foram entregues e devidamente armazenados conforme instruções do fabricantes e seis encontram-se em processo de fabricação e ii – linhas de embalagem e linha de envase: estão em processo de fabricação.*

260. *No que tange à garantia dos equipamentos já entregues, Bio-Manguinhos/Fiocruz está negociando a extensão junto ao fabricante. Com relação aos equipamentos em processo de fabricação, a unidade está negociando a revisão do cronograma de entrega.*

261. *Destaca que os equipamentos são robustos, construídos para durar décadas, o que impede que se tornem obsoletos em curto espaço de tempo. Informa que a instalação e qualificação desses equipamentos é de responsabilidade dos fabricantes, o que garante que não haverá problemas no seu funcionamento.*

262. Destaca que, relativamente ao apontamento quanto à aprovação da compra das grandes linhas de equipamento em desacordo com o cronograma previsto no projeto básico de engenharia, pontua que o projeto básico não era um documento exaustivo, tanto assim que demandaria o detalhamento por meio do projeto executivo de engenharia.

263. Informa que, à época da elaboração do cronograma, não havia informações detalhadas sobre o processo para aquisição dos equipamentos (licitação, dispensa, inexigibilidade, etc.).

264. Defende que, após a emissão do cronograma do projeto básico, foi iniciada a elaboração do projeto executivo. Neste último, houve um detalhamento mais aprofundado por parte da empresa projetista e da equipe técnica do NCPFI, com especial enfoque às grandes linhas de equipamentos, considerando-se, sobretudo, o tempo de fabricação dos equipamentos e a entrega, que deveria ocorrer antes do fechamento dos prédios.

265. Com a análise dos equipamentos junto aos fornecedores verificou-se que o mais crítico era o liofilizador, em função do seu expressivo quantitativo (oito ao total); prazo médio para fabricação (dezoito meses) e a impossibilidade de fabricação de todos ao mesmo tempo.

266. Afirma que a contratação dos liofilizadores ocorreu em dezembro de 2013, porém até outubro de 2017 somente foram entregues dois. Portanto, defende estar evidenciado que, tal como proposto inicialmente no cronograma do projeto básico, as obras seriam paralisadas para aguardar o posicionamento dos equipamentos nos prédios.

267. Acrescenta, por fim, que as linhas supracitadas foram autorizadas pelo ministro da Saúde em consonância aos termos do Decreto 7.689/2012 (peça 164, p.104-135).

Análise das Razões de Justificativas – Sr. Artur Roberto Couto referente ao item 9.3.2.6 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 163 a 165) e Maurício Zuma Medeiros referente ao item 9.3.2.7 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peça 167 a 169)

268. Os responsáveis apresentam argumentos de que, ante a possibilidade de se ter a obra pronta e sem equipamentos, com conseqüente exposição da Administração Pública a prejuízos, bem como a saúde pública a riscos, deveriam ser as linhas de equipamentos em questão: a) projetadas sob encomenda, por não existirem em prateleira; b) necessariamente compradas, por exigência dos fabricantes, quando da solicitação/aquisição de seus projetos; c) necessariamente adquiridos para evitar mudanças no projeto durante a obra, por alterações dos desenhos dos equipamentos; e d) previamente adquiridas para que sua instalação se desse antes do término da obra, ante a necessidade de já estarem dentro previamente ao fechamento do prédio.

269. Verifica-se, no entanto, que a equipe de auditoria não entrou no mérito dessas afirmações. O fato questionado é o de se ter realizado as aquisições, sem respaldo no único cronograma até então existente, que era o constante do projeto básico, tendo em vista a inexistência de projeto executivo da obra com aceite final dado pela Fiocruz.

270. Antes, os investimentos foram realizados em amplo quadro de orçamento a descoberto e sem possibilidade de financiamento por recursos próprios. Vale ressaltar que o projeto básico já previa investimentos no projeto do NCPFI muito superiores aos créditos orçamentários previstos no planejamento governamental para o projeto.

271. Os gestores se anteciparam, sem respaldo algum em portão de EVTE de fase intermediária que suportasse tal decisão, conforme preconizam as boas práticas de gestão de projetos, ou mesmo em projeto da obra, que admitisse tão importante investimento no momento em que fora realizado. Vale ressaltar que, mesmo nesse caso de aquisições respaldadas em projeto básico ou executivo, a decisão seria temerária por conta do quadro de orçamento a descoberto para a obra, por isso a imprescindibilidade da aplicação daquela mencionada prática de gestão de projetos.

272. *Quanto às alegações de que a previsão do projeto básico era imprecisa e de que só houve detalhamento por parte da projetista e equipe do projeto do NCPFI, quando da elaboração do projeto executivo, não foram apresentadas documentações probatórias disso. Frise-se que o projeto executivo não havia sido aceito ainda pela Fiocruz, quando da decisão de se investir nas linhas de equipamentos.*

273. *No que se refere aos argumentos de a) negociação de extensão de garantia dos equipamentos em andamento; b) revisão dos cronogramas de entrega daqueles em fabricação; e c) robustez das máquinas, que impediria obsolescência em curto prazo, esses elementos serão analisados no âmbito do TC 033.918/2017-1, processo de acompanhamento de aquisição dos equipamentos, com foco na verificação de eventual dano ao erário.*

274. *Já sobre a decisão aqui analisada de compra sem respaldo em projeto ou estudo, não se pode aceitar que a mesma fosse tomada, por configurar gestão temerária do projeto do NCPFI, caracterizada pela decisão de antecipação de compra de linhas de equipamentos em relação ao cronograma até então existente, sem comprovação da viabilidade técnico-econômica do projeto, quando se exigia cautela dos responsáveis ao gerir volumosas aplicações de recursos públicos.*

275. *Diante disso, conclui-se pela irregularidade das condutas de requisição, pelo Sr. Mauricio Zuma, e aprovação, pelo Sr. Artur Roberto Couto, da compra de linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem, em desacordo com previsão do cronograma então existente, contido no projeto básico, que previa a aquisição paralelamente à contratação das obras civis.*

276. *Como os responsáveis não trazem documentos capazes de desconstituir a irregularidade descrita, qual seja, por requisitar e aprovar a compra dos equipamentos (linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem - Evidências 99, peça 112, 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, peça 91), 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;*

277. *Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Artur Roberto Couto referente aos subitens 9.3.2.6 e sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.7 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.*

Breve descrição da Irregularidade III.4 - Contratação irregular de fundação de apoio como intermediária – gerenciadora

278. *Foi apontado pela equipe de auditoria (peça 114) irregularidades quando da contratação da Fundação de Apoio da Fiocruz, a Fiotec, por meio dos contratos 23/2011 e 70/2016.*

279. *Isto porque foi identificado nesses contratos: i- subcontratação irregular; 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.*

280. *Importante destacar que o Exmo. Ministro Relator considerou, em seu voto, que não restou demonstrado o desenvolvimento institucional nos seguintes termos.*

...o fato de a Fiotec ser uma fundação de direito privado sem fins lucrativos, cuja finalidade consiste em apoiar as funções de ensino, pesquisa, desenvolvimento institucional, não implica que toda atividade por ela realizada, sob o pretexto de apoiar um projeto de desenvolvimento institucional, possa também assim ser considerada para fins de enquadramento na hipótese de dispensa.

17. Tanto é assim que a própria Lei 8.958/1994, em seu art. 1º, § 3º, inciso I, excluiu do conceito de desenvolvimento institucional as seguintes atividades administrativas:

“§ 3º É vedado o enquadramento no conceito de desenvolvimento institucional, quando financiadas com recursos repassados pelas IFES e demais ICTs às fundações de apoio, de: (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoa.”

18. Dessa forma, mesmo que tais serviços administrativos sejam realizados no âmbito de um projeto de desenvolvimento institucional, isto é, sejam prestados no afã de viabilizar a consecução de um relevante empreendimento de interesse de uma instituição de pesquisa, eles não podem ser considerados atividade de apoio ao desenvolvimento institucional, para fins de contratação direta de uma fundação de apoio.

...

23. Como se vê, as atividades realizadas pela Fiotec para o cumprimento das metas da contratação envolveram, principalmente, serviços burocráticos relativos à contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços administrativos tais como (lista exemplificativa): locação de espaço físico, reprografia, locação de veículo, avaliação de possíveis interferências na execução simultânea das atividades de terraplenagem e estaqueamento, execução de ensaios, apoio a sistemas de automação, aquisição de suprimentos (frascos, rolas, selos de alumínio), manutenção para as impressoras, aquisição de baterias, tradução de contrato, limpeza e conservação, confecção de carimbos, limpeza de caixa de água, pagamento das mensalidades dos carnês de IPTU, dentre outros.

24. Com isso, é possível afirmar que parte significativa do objeto do Contrato 70/2016 envolveu a realização de atividades administrativas de rotina, o que está terminantemente vedado pelo art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.958/1994, conforme visto.

25. Ademais, verifico que a Fiotec atuou basicamente como intermediária da Fiocruz na contratação de serviços de interesse do projeto de Bio-Manguinhos junto a pessoas jurídicas. Do total de R\$ 45.173.449,58, correspondente à soma das rubricas previstas no orçamento do Contrato 70/2016 (peça 39, p. 40), R\$ 29.344.179,58 estavam destinados à contratação de pessoas jurídicas, o que equivale a aproximadamente 65% dos dispêndios do ajuste.

26. A contratação de uma fundação de apoio para executar uma atividade de rotina administrativa, tal como a realização de procedimentos licitatórios de interesse da entidade apoiada, somente se justifica quando a natureza peculiar dos serviços e das aquisições exige a atuação especializada daquela e os objetos contratados estiverem intimamente relacionados ao seu propósito institucional: projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos.’

281. Nesse sentido, a equipe de fiscalização, por meio do Relatório de Fiscalização (peça 114, p. 78-88) propôs a realização de audiências do sr. Artur Roberto Couto, do Sr. Antonio de Padua Risolia Barbosa, Sergio Dias de Oliveira e dos membros do Conselho Deliberativo da Fiocruz.

282. Entretanto, o Ministro Relator, em seu voto (peça 125) divergiu da equipe técnica, considerando que as falhas relacionadas ao Contrato 23/2011, que foi 100% executado deveria ser apurado em processo apartado, oportunidade que se deverá promover audiência dos responsáveis relacionados no item 226 da instrução localizada peça 121 (Artur Roberto Couto, Antonio de Padua Risolia Barbosa e membros do Conselho Deliberativo da Fiocruz).

283. *Dessa forma, houve a realização de audiências dos srs. Artur Roberto Couto e Sergio Dias de Oliveira.*

284. *Com relação a este achado, os responsáveis foram chamados em audiência por ter requisitado e aprovado o plano de trabalho que gerou o Contrato 070/2016 (Evidência 26, peça 39, 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, nos termos dos subitens 9.3.2.8 e 9.3.2.9 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário).*

Razões de Justificativa – Sr. Sergio Dias de Oliveira referente ao subitem 9.3.2.9 do Acórdão 2.008/2017-Plenário (peças 162)

285. *Informa que trabalha há 35 anos na Fiocruz, tendo elevado conhecimento na produção de vacinas e destacada formação acadêmica. Afirma que o NCPFI foi formado em 2010, mas que só passou a fazer parte do projeto em 2012.*

286. *Explica que, em função de sua experiência técnico-profissional (processamento final de vacinas), passou integrar a equipe para auxiliar na “análise da documentação referente ao processo técnico produtivo, especificações dos equipamentos de envase, formulação e embalagem; na elaboração de planilhas com a previsão de pessoal e materiais necessários à produção de vacinas e biofármacos; no levantamento das necessidades do projeto institucional do NCPFI; na confecção do projeto básico visando à contratação da Fundação de Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – Fiotec”.*

287. *Aduz que, como a Fiotec foi criada com o propósito de apoiar as atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento, não resta dúvida de que o projeto básico relativo ao Contrato 70/2016 encontra-se alinhado aos objetivos de Bio-Manguinhos quanto à proposição de sua contratação dentro dos parâmetros legais, mais especificadamente o art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 c/c art. 1º da Lei 8.958/1994.*

288. *Em seguida, ainda destaca que o referido projeto básico foi aprovado pela autoridade superior bem como pelo ministro da Saúde, à época, em função do Decreto 7.689/2012. Além de ter sido submetido à análise da Procuradoria Federal junto à Fiocruz, por meio do Parecer 0853/2016/CLC/PFFIOCRUZ/PGF/AGU.*

289. *Dessa forma, entende que observou o Manual de Gestão de Contratos, aprovado pela Portaria 005/2013, tendo atuado com cautela e em harmonia com os ditames legais, estando comprovada assim sua boa-fé.*

Subcontratação irregular

290. *Aduz que o artigo 1º, § 1º, da Lei 8.958/1994 autoriza as subcontratações, visto se tratar de um projeto de desenvolvimento institucional que, dentre tantos objetivos a serem alcançados, pode-se citar o aumento de produção (quadruplicada), a conformidade com as normas regulatórias nacionais e internacionais, introdução de novos produtos a serem fabricados pelo NCPFI, utilização de novas tecnologias para o processo produtivo. Dessa forma Bio-Manguinhos cumprirá de forma mais eficiente e eficaz a missão institucional.*

291. *Reafirma que, em momento algum, houve a transferência do núcleo do objeto do contrato para terceiros, até porque, a Fiotec disponibilizaria, gerenciaria e se responsabilizaria por sua equipe técnica multidisciplinar, a quem incumbe dirigir e o gerenciar os serviços, fossem eles executados*

diretamente por ela (Fiotec) ou subcontratados junto a terceiros, o que, por si só, já caracteriza a execução do próprio núcleo do objeto contrato (Contrato 70/2016), pela Fiotec.

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

292. *Defende que o projeto institucional se amolda ao prescrito no art. §1º da Lei 8.958/1994, notadamente em relação ao seu propósito final que é tornar Bio-Manguinhos mais eficiente e eficaz no cumprimento de sua missão.*

293. *Outro ponto que merece atenção é que o citado projeto institucional do NCPFI prevê diversas ações ensejando a divisão em três fases e que somente algumas demandaram apoio da Fiotec. As outras estariam sendo executadas por Bio-Manguinhos. Entende, portanto que há um projeto micro sendo executado pela Fiotec e um macro por Bio-Manguinhos, mas que ambos possuem a mesma natureza de desenvolvimento institucional.*

Ausência de detalhamento dos serviços contratados.

294. *O servidor entende que a memória de cálculo encontra-se acostada ao Processo 25386.000327/2016-09 à fl. 10, contempla a descrição dos serviços, os quantitativos, valores unitários e totais estimados, no formato que era disponível no Manual de Gestão de Contratos da Fiocruz-Fundação de Apoio, aprovado pela Portaria 005/2013 da vice-presidência de gestão e desenvolvimento institucional, à época vigente.*

295. *Explica que o motivo pelo qual os valores são estimados é que, em se tratando de recursos federais, a Fiotec está obrigada a realizar pesquisa de mercado e seleção pública dos serviços a serem contratados, tal como preceitua os artigos 4º e 8º do Decreto 8.241/2014.*

296. *Dessa forma, somente após a realização da pesquisa de mercado e do procedimento de seleção pública, torna-se possível identificar com precisão os respectivos valores, vindo este a se dar em momento posterior, por meio da prestação de contas (art. 3ºA, inciso I, da Lei 8.958/1994).*

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.

297. *Entende que há dois pontos distintos compreendidos no mesmo escopo. Um diz respeito à remuneração da Fiotec e o outro se refere à “contratação” da Fiotec, quando os serviços, segundo o entendimento do Plenário, deveriam ser contratados diretamente pela Fiocruz, com os detalhamentos pertinentes.*

298. *Esclarece que o custo operacional (remuneração), que se fez constar tanto no projeto básico, como na proposta apresentada pela Fiotec, se encontrava em consonância com as diretrizes estabelecidas no Manual de Gestão de Contratos da Fiocruz (peça 165, p. 1-11), que era o utilizado à época.*

299. *Quanto à contratação junto à Fiotec, o projeto do NCPFI trata em sua integralidade de desenvolvimento institucional, e na 3ª fase de sobredito projeto houve a sua contratação visando ao apoio de determinadas ações, nos moldes do art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 c/c art. 1º da Lei 8.958/1994.*

300. *Registra que o custo operacional é apenas estimado, de tal forma que o pagamento somente ocorre quando do efetivo desembolso do projeto. Ou seja, caso não haja desembolso no projeto, não há, conseqüentemente, pagamento da remuneração*

301. *Destaca que a estrutura regular de Bio-Manguinhos no campo da logística e da engenharia em geral é dimensionada para atender às suas atividades finalísticas (produção e desenvolvimento tecnológico), não sendo suficiente para atender as demandas de um projeto*

institucional do porte do NCPFI, motivo pelo qual o apoio da Fiotec foi e continua a ser extremamente relevante para a consecução do projeto institucional do NCPFI.

302. *Sobre o acima exposto, nem mesmo a estrutura geral da administração da Fiocruz possuía condições de absorver as demandas oriundas do projeto institucional do NCPFI sem que houvesse prejuízo ao exercício de suas atividades regulares.*

303. *Frisa, por fim, que as subcontratações realizadas pela Fiotec se deram nos moldes do Decreto 8.241/2014, com a devida observância à realização de pesquisa de mercado e detalhamento do orçamento para execução dos serviços.*

304. *Pede o acolhimento da justificativa e informa que o contrato estava inserido em um macro projeto (de desenvolvimento institucional) e que seguiu as normatizações internas, em total consonância com os princípios da legalidade, da boa-fé, da eficiência e da transparência, sem dano ao erário e preservando o interesse público.*

Análise das Razões de Justificativa – Sr. Sergio Dias de Oliveira referente ao subitem 9.3.2.9 do Acórdão 2.008/2017-Plenário (peças 162)

305. *Com os argumentos de que a Fiotec foi criada com o intuito de apoiar as atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento, o sr. Sergio Dias de Oliveira não afasta a incidência da irregularidade, visto que, conforme apontado pelo ministro relator, Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão 297/2018-TCU-Plenário, precursor nestes autos das justificativas em análise (peça 188, p. 3):*

‘(...) o fato de a Fiotec ser uma fundação de direito privado sem fins lucrativos, cuja finalidade consiste em apoiar as funções de ensino, pesquisa, desenvolvimento institucional, não implica que toda atividade por ela realizada, sob o pretexto de apoiar um projeto de desenvolvimento institucional, possa também assim ser considerada para fins de enquadramento na hipótese de dispensa.’

306. *No mesmo voto, o ministro relator assinala, com base no sentido da Lei 8.958/1994, que a contratação de uma fundação de apoio por dispensa de licitação somente se justifica se a natureza dos serviços prestados for de tal forma imbricada à execução dos projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, que a participação da fundação seja determinante à realização com sucesso dos projetos.*

307. *Por sua vez, a aprovação do projeto básico pela autoridade superior, que também foi chamada a apresentar justificativas, que são analisadas adiante, não dirime a responsabilidade do gestor. Tanto a conduta, aqui analisada, do sr. Sérgio Dias de Oliveira, que requisitou os serviços e elaborou o projeto básico, quanto a do sr. Artur Roberto Couto, à época Diretor de Bio-Manguinhos, que aprovou o plano de trabalho, contribuíram para a consecução da contratação eivada de vícios.*

308. *Tampouco a existência do mencionado Parecer 0853/2016/CLC/PFFIOCRUZ/PGF/AGU exime o gestor de responsabilidade. Este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 2806/2014-TCU-Plenário, rel. José Jorge; 2871/2014-TCU-Plenário, rel. José Jorge; 2904/2014-TCU-Plenário, rel. Marcos Bemquerer; 341/2015-TCU-Plenário, rel. Raimundo Carreiro; e 1001/2015-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler) no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada nesse caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso. O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos e/ou jurídicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores.*

309. *Por outro lado, não se pode aceitar que, sob o argumento de observância ao manual interno da Fiocruz, qual seja, Manual de Gestão de Contratos da Fiocruz, aprovado pela Portaria*

005/2013, o gestor realize a contratação de fundação de apoio por dispensa de licitação com sérias desconformidades em relação às leis 8.666/1993, 8.958/1994, e outras normas.

310. Não por menos, o próprio mencionado manual menciona, por exemplo em seu item 6, a necessidade de respeito ao art.6º da Lei 8.666/1993, no momento em que prescreve a elaboração do projeto básico, assim como preconiza, no item 4, obediência à Lei 8.958/1994, ao exigir declaração expressa de que os recursos aplicados tiveram boa e regular aplicação (peça 165, p. 7-8).

311. Também não prosperam os argumentos de que as subcontratações realizadas são as autorizadas pelo § 1º do artigo 1º da Lei 8.958/1994. Sobre o assunto, faz-se nova remissão ao apontado pelo ministro relator, Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão 297/2018-TCU-Plenário (peça 188, p. 6):

‘Ademais, verifico que a Fiotec atuou basicamente como intermediária da Fiocruz na contratação de serviços de interesse do projeto de Bio-Manguinhos junto a pessoas jurídicas. Do total de R\$ 45.173.449,58, correspondente à soma das rubricas previstas no orçamento do Contrato 70/2016 (peça 39, p. 40), R\$ 29.344.179,58 estavam destinados à contratação de pessoas jurídicas, o que equivale a aproximadamente 65% dos dispêndios do ajuste.

A contratação de uma fundação de apoio para executar uma atividade de rotina administrativa, tal como a realização de procedimentos licitatórios de interesse da entidade apoiada, somente se justifica quando a natureza peculiar dos serviços e das aquisições exige a atuação especializada daquela e os objetos contratados estiverem intimamente relacionados ao seu propósito institucional: projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos.’

312. O mesmo vale para os argumentos de ausência de transferência do núcleo do objeto do contrato, visto que o Contrato 70/2016 não especifica os produtos a serem entregues pela Fiotec, mas sim os tipos de gastos que seriam realizados, divididos nas seguintes rubricas: pessoa física, diárias, passagens, material de consumo, material permanente e pessoa jurídica (peça 39, p. 40). Desse modo, sem especificação de produto, é impossível determinar-se o núcleo do objeto. Conforme se verá adiante, a forma utilizada para descrever os serviços a serem contratados, assim como seus custos, não fornece a transparência necessária para que se compreenda exatamente o tipo de apoio que a Fiotec prestará ao projeto de Bio-Manguinhos.

313. Por outro lado, o responsável, sob argumentos de que, com o propósito do projeto apoiado do NCPFI, de tornar Bio-Manguinhos mais eficiente e eficaz no cumprimento de sua missão, o objeto da contratação da fundação de apoio estaria correlacionado ao desenvolvimento institucional da entidade apoiada exigido pela Lei 8.958/1994, confunde os objetivos do projeto do NCPFI, da Fiocruz, com os objetivos da contratação da Fiotec para apoiá-la.

314. Vale dizer, todo apoio realizado pela Fiotec na contratação por dispensa de licitação deve estar íntima e diretamente relacionado ao desenvolvimento institucional a ser obtido pela Fiocruz. Se assim não fosse, a Lei 8.958/1994, em seu art. 1º, § 3º, inciso I, não excluiria do conceito de desenvolvimento institucional atividades administrativas de rotina.

315. A lei se aprofunda ainda mais na relação íntima da contratação da fundação de apoio por dispensa de licitação quando, mesmo em casos de projetos de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura, proíbe execução de objetos que não sejam: a) obras laboratoriais; e b) aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica.

316. No entanto, conforme relatórios de faturamento elaborados pela Fiotec por ocasião dos pedidos de pagamentos, as atividades realizadas pela referida fundação de apoio envolveram serviços

burocráticos relativos à contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços administrativos tais como (lista exemplificativa): locação de espaço físico, reprografia, locação de veículo, avaliação de possíveis interferências na execução simultânea das atividades de terraplenagem e estaqueamento, execução de ensaios, apoio a sistemas de automação, aquisição de suprimentos (frascos, rolas, selos de alumínio), manutenção para as impressoras, aquisição de baterias, tradução de contrato, limpeza e conservação, confecção de carimbos, limpeza de caixa de água, pagamento das mensalidades dos carnês de IPTU, dentre outros (peça 39, p. 265-267, 285-287, peça 71, p. 10-11).

317. *Ante o exposto, mantém-se inalterada, a conclusão da equipe de auditoria de que a Fiotec participou no caso como intermediária da Fiocruz em subcontratações irregulares de serviços que não possuíam qualquer relação com desenvolvimento institucional.*

318. *Por sua vez, a respeito da alegação de que, na descrição dos serviços, foram registrados os quantitativos, valores unitários e totais estimados, no formato que era disponível no Manual de Gestão de Contratos da Fiocruz, aprovado pela Portaria 005/2013, transcreve-se trecho do mencionado manual interno referente a parte do subitem 6.1 (peça 162, p. 15), sobre elementos do projeto básico (com grifos inseridos):*

Seguem as exigências previstas para a elaboração do Projeto Básico: detalhamento/descrição do objeto de forma clara, concisa, objetiva e com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço; identificação/descrição detalhada dos tipos de serviços, etapas das atividades ou tarefas e condições de execução, obrigatoriamente em compatibilidade ao projeto quando desenvolvido pela Unidade da Fiocruz, com o cumprimento das metas, de forma a permitir a mensuração dos resultados; tempo de execução do contrato, limitado ao período para realização do projeto que foi aprovado;

319. *Acrescente-se, que, conforme supramencionado no 308 desta instrução, não se pode aceitar que, sob o argumento de observância ao manual interno, o gestor realize a contratação de fundação de apoio por dispensa de licitação com sérias desconformidades em relação à Lei 8.666/1993, e outras normas infralegais. Não por menos, o mencionado manual apregoa, em seu item 6, a necessidade de respeito ao art.6º da Lei 8.666/1993, no momento em que prescreve a elaboração do projeto básico.*

320. *Em detrimento ao exigido, entretanto, a forma de orçamentação adotada no Contrato 70/2016 não especifica os produtos que seriam entregues pela Fiotec, mas sim os tipos de gastos que seriam realizados, divididos nas seguintes rubricas: pessoa física, diárias, passagens, material de consumo, material permanente e pessoa jurídica (peça 39, p. 40).*

321. *Quanto à alegação de que a discriminação dos custos unitários dos serviços somente é possível em momento posterior, quando a fundação de apoio, para a contratação dos serviços, realiza pesquisa de mercado e seleção pública, dando-se a descrição dos custos unitários por meio da prestação de contas, não há como dar razão ao responsável, pois a não elaboração de uma planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários que contenha em detalhes todos os itens a serem contratados contraria o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.*

322. *Por entre outros motivos, essa irregularidade pode trazer dificuldades para o controle e a gestão do contrato, assim como a para a verificação da sua razoabilidade e economicidade. Sobre o assunto, faz-se nova remissão ao apontado pelo ministro relator, Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão 297/2018-TCU-Plenário, precursor nestes autos das justificativas em análise (peça 188, p. 7):*

'Supondo que a atividade prestada pela instituição pudesse, de fato, ser considerada de desenvolvimento institucional, o que se admite apenas para argumentar, o correto teria sido o contrato ter especificado os insumos necessários para a prestação dos serviços, tais como a quantidade, o tipo, o salário e o número de horas profissionais, material de consumo e demais

despesas correntes ou, preferencialmente, o custo de cada produto (projeto, relatório de acompanhamento, laudo), com o nível de detalhamento que permitisse aos órgãos de controle verificar a sua razoabilidade e economicidade.’

323. *Como fator agravante, vale ressaltar que a forma utilizada para descrever os serviços a serem contratados assim como seus custos não fornece a transparência necessária para que se compreenda exatamente o tipo de apoio que a Fiotec prestará ao projeto de Bio-Manguinhos, o que só pode ser vislumbrado com a análise dos relatórios de faturamento, conforme supramencionado nos itens 314 e 315 desta instrução.*

324. *Já a respeito da incidência de uma taxa de administração de 8% sobre os valores das rubricas contratuais, o ministro relator determinou que a Secex-RJ (peça 188, p. 7):*

‘(...) verifique, no âmbito do processo apartado instaurado por força do subitem 9.3.3 do Acórdão 2008/2017-Plenário, a existência de prejuízo ao erário no Contrato 70/2016 em virtude do pagamento de taxa de administração, adotando as diligências que entender cabíveis a fim de apurar os custos administrativos incorridos pela Fiotec para a prestação dos serviços faturados e avaliando as medidas saneadoras adequadas em caso de prejuízo ao erário.’

325. *Diante de todo o exposto, a requisição pelo responsável dos serviços, assim como a elaboração do projeto básico, visando à contratação direta da Fiotec para a realização de atividades de rotina administrativa da Fiocruz, sem especificação dos serviços e sem orçamento de custos unitários com nível de detalhamento adequado, não se enquadra no permissivo legal contido no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/1993 e desrespeita o art. 1º da Lei 8.958/1994, sendo, portanto, irregular.*

326. *Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Sergio Dias de Oliveira referente ao subitem 9.3.2.9 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.*

Razões de Justificativa – Sr. Artur Roberto Couto ao subitem 9.3.2.8 do Acórdão 2.008/2017-Plenário (peças 163 a 165)

Subcontratação Irregular

327. *Aduz que o artigo 1º, § 1º, da Lei 8.958/1994 autoriza as subcontratações, visto se tratar de um projeto de desenvolvimento institucional que, dentre tanto objetivos a serem alcançados, pode-se citar o aumento de produção (quadruplicada), a conformidade com as normas regulatórias nacionais e internacionais, introdução de novos produtos a serem fabricados pelo NCPFI, utilização de novas tecnologias para o processo produtivo.*

328. *Destaca que, em momento algum, o projeto básico vislumbrou a transferência do núcleo do contrato, até, porque a Fiotec disponibilizaria, gerenciaria e se responsabilizaria por sua equipe técnica multidisciplinar, a quem incumbe dirigir e gerenciar os serviços, fossem eles executados diretamente por ela (Fiotec) ou subcontratados junto a terceiros, o que, por si só, já caracteriza a execução do próprio núcleo do objeto do contrato (Contrato 70/2016). Dessa forma, defende que não deixou de ser observada a vedação constante da Lei 8.958/1994.*

329. *Reafirma seu posicionamento visto que as subcontratações realizadas no âmbito do Contrato 70/2016 encontram respaldo no art 1º, § 1o, da Lei 8.958/1994; não houve delegação do núcleo do objeto do contrato, sendo este executado diretamente pela Fiotec, por meio de uma equipe técnica multidisciplinar dedicada exclusivamente para atender às demandas e necessidades do projeto e que não foram “subcontratadas” as atividades vedadas pelo referido dispositivo legal.*

330. *Informa, ainda que as subcontratações realizadas pela Fiotec estão adstritas ao cumprimento do Decreto 8.241/2014, com observância aos princípios constitucionais. Para defender seu ponto, frisa o art. 1º § 2º. Anexa parte do processo que resultou na contratação da Fiotec 3ª fase (peça 165, p.15-25), inclusive contendo a avaliação da procuradoria federal junto à Fundação Oswaldo Cruz (peça 165, p.91-99)*

331. *Destaca doutrina que defende que é elemento insuficiente para provar a subcontratação do núcleo do objeto a análise do percentual subcontratado. Isto porque as atividades operacionais delegáveis teriam um custo mais alto do que as de concepção, direção e gerenciamento, estas, indelegáveis.*

332. *Acrescenta à coordenação efetuada pela Fiotec, a identificação de necessidades e planejamento das atividades, à coordenação do projeto de Bio-Manguinhos/Fiocruz, de modo a constituir coerência ao mesmo e a devida prestação de serviços pela Fiotec a Bio-Manguinhos/Fiocruz. Anexa por fim o estatuto da Fiotec (peça 164, p. 165-234).*

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

333. *Defende que o projeto institucional se amolda ao prescrito no art. §1º da Lei 8.958/1994, notadamente em relação ao seu propósito final que é tornar Bio-Manguinhos mais eficiente e eficaz no cumprimento de sua missão.*

334. *Reforça informando que o citado projeto abarca uma multiplicidade de ações para a sua consecução, tanto assim que foi dividido em três fases, ressalvadas apenas algumas ações que foram contempladas no Contrato 70/2016. A parte contratada junto à Fiotec não pode ser dissociada de todo o projeto.*

335. *Entende que se o projeto tem natureza de desenvolvimento institucional, então o Contrato 70/2016 possui idêntica natureza.*

336. *Coleciona doutrina que explica que o desenvolvimento institucional “consiste numa atividade relacionada diretamente com a elevação das condições de uma instituição para promover valores e realizar fins específicos” e que “as obras públicas - destinadas a beneficiar um número indeterminado de pessoas - nunca poderão ser enquadradas no conceito de desenvolvimento institucional”.*

Ausência de detalhamento dos serviços contratados

337. *O servidor entende que a memória de cálculo se encontra acostada ao Processo 25386.000327/2016-09 à fl. 10, contemplando a descrição dos serviços, os quantitativos, valores unitários e totais estimados, no formato que era disponível no Manual de Gestão de Contratos da Fiocruz-Fundação de Apoio, aprovado pela Portaria 005/2013 da vice-presidência de gestão e desenvolvimento institucional, à época vigente.*

338. *Explica que os valores são estimados em razão de se tratar de recursos federais, estando a Fiotec obrigada a realizar pesquisa de mercado e seleção pública dos serviços a serem contratados, tal como preceitua os artigos 4º e 8º do decreto 8.241/2014.*

339. *Dessa forma, somente após a realização da pesquisa de mercado e do procedimento de seleção pública torna-se possível identificar com precisão os respectivos valores, vindo este a se dar em momento posterior, por meio da prestação de contas (art. 3ºA, inciso I, da Lei 8.958/1994).*

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

340. *Esclarece que o custo operacional (remuneração), que se fez constar tanto no projeto básico, como na proposta apresentada pela Fiotec, se encontrava em consonância com as diretrizes estabelecidas no Manual de Gestão de Contratos da Fiocruz (peça 165, p. 1-11), que era o utilizado à época.*

341. *Quanto à contratação junto à Fiotec, o projeto do NCPFI trata em sua integralidade de desenvolvimento institucional, e na 3ª fase do sobredito projeto houve a sua contratação visando ao*

apoio de determinadas ações, nos moldes do art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 c/c art. 1º da Lei 8.958/1994.

342. *Destaca que a estrutura regular de Bio-Manguinhos no campo da logística e da engenharia em geral é dimensionada para atender às suas atividades finalísticas (produção e desenvolvimento tecnológico), não sendo suficiente para atender as demandas de um projeto Institucional do porte do NCPFI, motivo pelo qual o apoio da Fiotec foi e continua a ser extremamente relevante para a consecução do projeto institucional do novo centro.*

343. *Sobre o acima exposto, nem mesmo a estrutura geral da administração da Fiocruz possuía condições de absorver as demandas oriundas do projeto institucional do NCPFI sem que houvesse prejuízo ao exercício de suas atividades regulares.*

344. *Frisa, por fim, que as subcontratações realizadas pela Fiotec se deram nos moldes do Decreto 8.241/2014, com a devida observância à realização de pesquisa de mercado e detalhamento do orçamento para execução dos serviços.*

345. *Pede o acolhimento da justificativa e informa que seguiram as normatizações internas, em total consonância com os princípios da legalidade, da boa-fé, da eficiência e da transparência, sem dano ao erário e preservando o interesse público.*

Análise das Razões de Justificativa – Sr. Artur Roberto Couto ao subitem 9.3.2.8 do Acórdão 2.008/2017-Plenário (peças 163 a 165)

346. *Os argumentos apresentados pelo responsável de que as subcontratações realizadas são as autorizadas pelo § 1º do artigo 1º da Lei 8.958/1994 não prosperam, conforme analisado no item 311 desta instrução. O mesmo vale para os argumentos de ausência de transferência do núcleo do objeto do contrato, conforme item 312.*

347. *As alegações de correlação entre o objeto do Contrato 70/2016 e o desenvolvimento institucional já foram analisados e rechaçados nos itens 313 a 317 desta instrução.*

348. *Ao pretendido com as arguições de que na descrição dos serviços, foram registrados os quantitativos, valores unitários e totais estimados, no formato que era disponível no Manual de Gestão de Contratos da Fiocruz, cabem os esclarecimentos dos itens 318 a 320 acima.*

349. *Por sua vez, a alegação de que a discriminação dos custos unitários dos serviços somente é possível em momento posterior, quando a fundação de apoio, para a contratação dos serviços, realiza pesquisa de mercado e seleção pública, dando-se a descrição dos custos unitários por meio da prestação de contas, já foi analisada nos itens 321 a 323.*

350. *Cabe analisar as considerações de que a estrutura de Bio-Manguinhos e da Fiocruz não suportariam o atendimento das demandas do projeto do NCPFI, motivo pelo qual o apoio da Fiotec se justificaria.*

351. *Sem entrar no mérito da capacidade de atendimento das demandas pela Fiocruz, e supondo necessário o apoio para o gerenciamento das atividades administrativas rotineiras em questão, a Fiocruz não poderia contratar a Fiotec por dispensa de licitação, em detrimento de escolha de empresa gerenciadora por licitação, visto que essa excepcional modalidade de contratação direta somente se aplica quando atendidos os requisitos legais. No caso concreto, de contratação direta de fundação de apoio prevista no inciso XII do art. 24 da Lei 8.666/1993, os requisitos estão no art. 1º da Lei 8.958/1994 e foram gravemente violados, conforme todo o exposto, tendo a Fiocruz conseqüentemente se desviado dos princípios constitucionais a que está submetida como integrante da administração pública federal.*

352. *Diante de todo o exposto, a aprovação do plano de trabalho pelo responsável, sem especificação dos serviços e sem orçamento de custos unitários com nível de detalhamento adequado,*

culminou com a contratação direta da Fiotec para a realização de atividades de rotina administrativa da Fiocruz, em desrespeito ao contido no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/1993 e no art. 1º da Lei 8.958/1994, sendo, portanto, irregular.

353. Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.8 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO

354. Trata-se 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 (NCPF), localizado em Santa Cruz, zona oeste do município do Rio de Janeiro/ RJ.

355. Dessa forma, o presente processo analisou as audiências determinadas pelo Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário, bem como verificou se a medida corretiva para alterar a classificação da obra, constante no subitem 9.3.3 do Acórdão 297/2018-TCU-Plenário, foi implementada.

Medida Corretiva

356. Verifica-se que não foi implementada a medida corretiva imposta, qual seja a anulação, uma vez que efetuou a rescisão amigável (peça 193,62-64).

357. Embora a anulação, tal como na rescisão gere a obrigação de a Administração remunerar pelos serviços prestados, na anulação, a Administração se obriga a promover a apuração de responsabilidade de quem deu causa.

358. Ressalta-se que, conforme exposto no parágrafo 16, a Secex-RJ verificará em processo apartado os possíveis prejuízos ao erário decorrentes dos subitens 9.3.3 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário e 9.2 do Acórdão 297/2018-TCU-Plenário, oportunidade em que verificará se serviços demonstrados nas planilhas que subsidiaram a rescisão foram efetivamente prestados.

359. Por outro lado, embora a medida implementada não seja a exposta no Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário, há que se ponderar que não cabe manter a irregularidade grave com indicação de paralisação (IGP) no contrato 70/2016, visto que este contrato se encontra rescindido. Dessa forma, propõe-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fulcro nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 126 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017), que houve a implementação de medida corretiva pela Fiocruz e dessa forma foi alterada a classificação do achado de irregularidade grave com indicação de paralisação (IGP) para irregularidade grave que não prejudicam a continuidade (IGC).

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

360. A auditoria (peça 114, TC 007.991/2017-7) apontou que a Fiocruz não realizou Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) do empreendimento, que é a avaliação técnico-econômica para suporte à decisão da alta administração da Fiocruz, 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.

361. Com relação a este achado, os responsáveis foram chamados em audiência por quatro condutas sendo elas:

‘i- ausência de elaboração de estudos de viabilidade técnico e econômico no início do empreendimento (sr. Artur Roberto Couto, por meio dos subitem 9.3.2.1.1 do Acórdão 2008/2017-Plenário-TCU);

ii - ausência de elaboração de estudo de viabilidade técnico econômico no início do empreendimento e em etapas posteriores (sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira, por meio do subitem 9.3.2.2.1 do Acórdão 2008/2017-Plenário-TCU);

iii- realizar e aprovar requisições quando, a partir de 2013, já se sabia que o empreendimento seria quatro vezes mais oneroso do que o aprovado (sr. Artur Roberto Couto, sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira e sr. Maurício Zuma Medeiros, por meio dos subitens 9.3.2.1.2, 9.3.2.2.2 e 9.3.2.3.1 do Acórdão 2008/2017-Plenário-TCU) e

iv- não promover a realização de um estudo de viabilidade que vislumbresse novo cenário (Artur Roberto Couto e sr. Maurício Zuma Medeiros, por meio dos subitens 9.3.2.1.3 e 9.3.2.3.2 do Acórdão 2008/2017-Plenário-TCU).’

Ausência de Estudo de Viabilidade Técnico Econômico no início do empreendimento

Razões de Justificativa – Sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 163 a 165)

362. O responsável não traz documentos capazes de desconstituir a irregularidade descrita, qual seja a de não realizar um estudo de viabilidade que justificasse a decisão de se construir o Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos em 2011.

363. Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (parágrafo 90).

Ausência de Estudo de Viabilidade Técnico Econômico no início do empreendimento e em etapas posteriores

Razões de Justificativa – Sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira referente ao subitem 9.3.2.2.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 170 a 171)

364. O responsável não traz documentos capazes de desconstituir a irregularidade descrita, qual seja a de a de 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 (parágrafo 134).

365. Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira referente ao subitem 9.3.2.2.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (parágrafo 135).

Realizar requisições/aprovar compras quando já se sabia que o empreendimento custaria quatro vezes mais do que o aprovado

Razões de Justificativa – Sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 163 a 165) e do Sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.3.1 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário

366. Os responsáveis não trazem documentos capazes de desconstituir a irregularidade descrita, qual seja, realizar e 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.

367. *Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.2 e do sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.3.1, ambos do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (parágrafo 158).*

Razões de Justificativa – Sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira referente ao subitem 9.3.2.2.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 170 e 171)

368. *O responsável não traz documentos capazes de desconstituir a irregularidade estudada, qual seja a de 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.*

369. *Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira referente ao subitem 9.3.2.2.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (parágrafo 179).*

Não realização de um estudo de viabilidade que vislumbresse novo cenário (macroeconômico e aumento de custos)

Razões de Justificativa – Sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.3 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 163 a 165) e do Sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.3.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (peças 167 a 169)

370. *Os responsáveis não trazem documentos capazes de desconstituir a irregularidade descrita, qual seja, não promover a realização de um estudo de viabilidade que vislumbresse 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.*

371. *Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.1.3 e pelo sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.3.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (parágrafo 200).*

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

372. *O orçamento do projeto executivo, bem como o orçamento do projeto básico possuíam impropriedades graves tais como: i- ausência de composição de custos unitários que suportem os números estimados; ii- 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).*

373. *Nesse sentido, a equipe de fiscalização, por meio do Relatório de Fiscalização (peça 114), propôs a realização de audiências do sr. Marcos Henrique dos Santos Silva, Fiscal do Contrato e sr. Mauricio Zuma Medeiros.*

374. *Com relação a este achado, os responsáveis foram chamados em audiência por ter recebido/ não ter questionado o recebimento 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, por meio dos subitens 9.3.2.4 e 9.3.2.5 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.*

Razões de Justificativa – Sr. Marcos Henrique dos Santos Silva referente ao subitem 9.3.2.4 do Acórdão (peças 166) e do Sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.5 do Acórdão (peças 167 a 169)

375. *Os responsáveis não trazem documentos capazes de desconstituir a irregularidade descrita. Dessa forma, propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.5 e pelo sr. Marcos Henrique dos Santos Silva referente ao subitem 9.3.2.4 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.*

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

376. *A auditoria do Fiscobras 2017 (peça 114, TC 007.991/2017-7) apontou que a Fiocruz adquiriu os seguintes equipamentos: linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem ao longo de 2014, sem a decisão estar suportada por cronograma.*

377. *O referido Acórdão também autorizou as audiências propostas pela equipe de auditoria, sendo elas relativas aos srs. Artur Roberto Couto, Maurício Zuma Medeiros.*

378. *Com relação a este achado, os responsáveis foram chamados em audiência por requisitar/aprovar a compra dos equipamentos (linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem - Evidências 99, peça 112, 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, peça 91), 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, nos termos dos subitens 9.3.2.6 e 9.3.2.7 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário.*

Razões de Justificativa – Sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.7 do Acórdão 2.008/2017-Plenário e Sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.6 do Acórdão 2.008/2017-Plenário

379. *Os responsáveis não trazem documentos capazes de desconstituir a irregularidade descrita, dessa forma propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.6 e sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.7 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (parágrafos 276 e 277).*

Irregularidade III.4 - Contratação irregular de fundação de apoio como intermediária – gerenciadora

380. *Foi apontado pela equipe de auditoria (peça 114) irregularidades quando da contratação da Fundação de Apoio da Fiocruz, a Fiotec, por meio dos contratos 23/2011 e 70/2016.*

381. *Isto porque foi identificado nesses contratos: i- subcontratação irregular; 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.*

382. *Nesse sentido, houve a realização de audiências do sr. Artur Roberto Couto e Sergio Dias de Oliveira.*

383. *Com relação a este achado, os responsáveis foram chamados em audiência por ter requisitado/aprovado o plano de trabalho que gerou o Contrato 070/2016 (Evidência 26, peça 39, 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, nos termos dos subitens 9.3.2.8 e 9.3.2.9 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário).*

Razões de Justificativa – Sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.8 do Acórdão 2.008/2017-Plenário e Sr. Sergio Dias de Oliveira referente ao subitem 9.3.2.9 do Acórdão 2.008/2017-Plenário

384. *Os responsáveis não trazem documentos capazes de desconstituir a irregularidade descrita, dessa forma propõe-se rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo sr. Artur Roberto Couto referente ao subitem 9.3.2.8 e pelo sr. Maurício Zuma Medeiros referente ao subitem 9.3.2.9 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (parágrafos 326 e 353).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

385. *Do exposto submetem-se os autos à consideração superior propondo:*

a) *comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fulcro nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 126 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017), que houve a implementação de medida corretiva pela Fiocruz e dessa forma foi alterada a classificação do achado de irregularidade grave com indicação de paralisação (IGP) para irregularidade grave que não prejudicam a continuidade (IGC), apontada 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".*

b) *rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo responsável Sr. Artur Roberto Couto referente aos subitens 9.3.2.1.1, 9.3.2.1.2, 9.3.2.1.3, 9.3.2.6 e 9.3.2.8 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (parágrafos 90, 158, 200,277 ,353);*

c) *rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo responsável Sr. Maurício Zuma Medeiros referente aos subitens 9.3.2.3.1, 9.3.2.3.2, 9.3.2.5 e 9.3.2.7 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (parágrafos 158, 200,239, 277);*

d) *rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo responsável Sr. Paulo Ernani Gadelha referente aos subitens 9.3.2.2.1 e 9.3.2.2.2 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (parágrafos 135, 179);*

e) *rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo responsável Sr. Marcos Henrique dos Santos Silva referente aos subitens 9.3.2.4 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (parágrafo 239) ;*

f) *rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo responsável Sr. Sergio Dias de Oliveira referente aos subitens 9.3.2.9 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário (parágrafo 326);*

g) *aplicar individualmente aos Srs. Artur Roberto Couto, Maurício Zuma Medeiros, Paulo Ernani Gadelha, Marcos Henrique dos Santos Silva e Sergio Dias de Oliveira, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando- lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da respectiva quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente entre a data do presente acórdão e a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.*

h) *autorizar, desde logo, se assim for solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;*

i) *alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;*

- j) *autorizar, desde logo, o desconto em folha das dívidas, nos termos do inciso I do art. 28 da Lei 8.443/1992 e do § 1º do art. 46 da Lei 8.112/1990;*
- k) *autorizar, desde logo, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação e na impossibilidade de desconto em folha da multa aplicada, a cobrança judicial dos valores;*
- l) *enviar cópia da deliberação que vier a ser adotada ao Ministério da Saúde, à Fiocruz, à Fiotec e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.”*
10. O corpo diretivo da Secex/RJ aquiesceu à aludida proposta.
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. Como resultado dos trabalhos, foram identificados quatro achados de auditoria, todos resultantes de deficiência na gestão do empreendimento:

- a) não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento (III.1 do relatório de fiscalização);
- b) projeto básico/executivo deficiente (sem grau de precisão adequado para se contratar/executar o objeto) (III.2 do relatório de fiscalização);
- c) execução de etapas da obra/aquisição de equipamento em desconformidade com o cronograma (III.3 do relatório de fiscalização); e
- d) contratação irregular de Fundação de Apoio como intermediária (gerenciadora) (III.4 do relatório de fiscalização).

3. Após 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 o art. 14 da Resolução 280/2016, a Secex/RJ classificou os indícios de irregularidades III.1 e III.2 como IG-P.

4. Submetidos os autos à consideração do colegiado, o TCU divergiu da unidade técnica e decidiu, por meio do Acórdão 2008/2017-Plenário:

- a) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que havia 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 (achado III.4) e que o indício “não comprovação da viabilidade econômico-financeira do empreendimento” (achado III.1) enquadra-se como 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 subsidiou a deliberação, o empreendimento poderia ser classificado como IGC, nos termos do art. 122, inciso I, da LDO/2017;
- b) determinar à Fiocruz que, no prazo de 60 (sessenta dias) que:

“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;”*

c) ordenar a oitiva 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 pronunciassessem 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;

d) promover 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 vislumbresse 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;

e) determinar à Secex/RJ que:

“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.”

5. A unidade técnica deu andamento à instrução do processo, tendo promovido, inicialmente, a análise das oitivas da Fiocruz e da Fiotec, tendo em vista a premência de cumprimento dos prazos processuais previstos na LDO para o controle corretivo de contratos.

6. O TCU promoveu, inicialmente, o controle objetivo do Contrato 70/2016 (letra c” do item 4 supra) e decidiu, por meio do Acórdão 297/2018-Plenário, fixar prazo para que a Fiocruz anulasse o aludido ajuste e determinar à Secex/RJ que verificasse, no âmbito do processo apartado instaurado por força do subitem 9.3.3 do Acórdão 2008/2017-Plenário, a existência de prejuízo ao erário no Contrato 70/2016, além de comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a confirmação da IG-P e a medida corretiva.

7. Na sequência, o processo retornou à Secex/RJ para o exame das respostas das audiências dos responsáveis e o monitoramento do Acórdão 297/2018-Plenário.

8. A unidade técnica concluiu, em pareceres uníssomos, que os responsáveis não trouxeram documentos e argumentos capazes de elidir as irregularidades e a culpabilidade em face das condutas que lhe foram imputadas. Em apertada síntese, a Secex/RJ verificou a falta de cuidado dos gestores da Fiocruz encarregados de conduzir o empreendimento, o que foi configurado pelo início e continuidade da execução do empreendimento sem a garantia de sua viabilidade econômico-financeira e da existência de recursos orçamentários para a sua conclusão e pela imprecisão quanto ao valor real do objeto a ser executado.

9. Ademais, o corpo técnico apontou a ausência de justificativas plausíveis acerca da inexistência de orçamento estimativo, nos moldes especificados na legislação de regência, da compra de equipamentos em desacordo com o cronograma de execução do contrato, precipuamente no cenário de incerteza quanto ao montante e as fontes de financiamento do empreendimento, além das irregularidades na contratação direta da Fiotec para realizar atividades não relacionadas a ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional, conforme os subitens 9.3.2.8 e 9.3.2.9 do Acórdão 2.008/2017-Plenário.

10. Por esses motivos, a Secex/RJ propôs rejeitar as razões de justificativas e aplicar individualmente aos Srs. Artur Roberto Couto, Maurício Zuma Medeiros, Paulo Ernani Gadelha, Marcos Henrique dos Santos Silva e Sergio Dias de Oliveira a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

11. Quanto à medida especificada no subitem 9.3.3 do Acórdão 297/2018-Plenário – *“para o saneamento da irregularidade especificada no subitem 9.3.1, a Fiocruz deve adotar como medida*

corretiva a anulação do Contrato 70/2016” -, a Secex/RJ apontou que, em verdade, a determinação corretiva não foi cumprida, uma vez que a entidade efetuou a rescisão amigável do contrato.

12. A despeito disso, a Secex/RJ alvitrou a reclassificação do achado para IGC e a expedição de comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fulcro nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 126 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017).

13. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

II

14. Com relação à ausência de 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, foram chamados em audiência os Srs. Artur Roberto Couto e Paulo Ernani Gadelha Vieira, respectivamente, Diretor do Instituto Bio-Manguinhos e Presidente da Fiocruz (subitens 9.3.2.1.1, 9.3.2.2.1 do Acórdão 2008/2017-Plenário).

15. O Sr. Artur Roberto Couto alegou, em apertada síntese, que:

a) a FGV foi contratada em 2009 para realizar o “*estudo de viabilidade econômico-financeira de Bio-Manguinhos e avaliação de projetos*”; e

b) o aludido estudo, concluído em 2010, abarcava o NCPFI e continha posicionamento favorável acerca da sustentabilidade da transformação de Bio-Manguinhos em empresa pública não dependente do orçamento do tesouro nacional.

16. O Sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira repetiu as ponderações supramencionadas e destacou que:

a) houve inspeção da Anvisa em agosto de 2010 e, em dezembro de 2011, foi firmado compromisso com a agência e tomada a decisão de iniciar o projeto do NCPFI, que, a partir de então, tornou-se uma prioridade na sua gestão como Presidente da Fiocruz;

b) que todo o processo do NCPFI sempre se deu com total transparência, com o compartilhamento de informações principalmente com o Ministério da Saúde, que sempre esteve informado das decisões relativas às etapas do NCPFI, tendo autorizado algumas delas (listou);

c) que, quando presidente, buscou melhor gerir as atividades da instituição, delegando poderes aos vice-presidentes e diretores da Fiocruz, conforme as portarias 319/2010, 650/2012, 748/2013, 1178/2015;

d) no campo da saúde pública e, em especial da Fiocruz, critérios mais abrangentes devem forçosamente presidir os EVTE, levando em conta políticas mais abrangentes, essencialidade dos insumos e serviços e forçosa responsabilidade dos agentes públicos do executivo e legislativo em garantir sua viabilidade, uma vez fixados parâmetros consistentes e assumidos compromissos políticos para a realização das iniciativas propostas;

e) estudos de viabilidade, a exemplo do realizado para o NCPFI, devem, portanto, ser integrados ao contexto maior da responsabilidade pública por prover os insumos essenciais de saúde, da sustentabilidade de Bio-Manguinhos, da Fiocruz e, mais importante, do PNI e do SUS;

f) submetido a cenários incertos, o processo decisório necessitava de ações mitigadoras frente aos riscos, as quais possibilitavam elevar a viabilidade e a factibilidade do empreendimento.

17. Conforme o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, a elaboração de estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade do empreendimento integra a etapa inicial do processo de execução e contratação de uma obra ou serviço custeado com recursos públicos.

18. Nas palavras da equipe de auditoria:

“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.’*”

19. Tais estudos se mostram ainda mais importantes quando se está em discussão não apenas a execução de uma obra em si, mas a realização de um investimento em um negócio que consumirá recursos tanto para a sua implantação como operação ao longo de sua vida útil, como é o caso do NCPFI de Bio-Manguinhos.

20. Isso porque o estudo de viabilidade do empreendimento permite avaliar os custos médios, os prazos de execução e os benefícios da implantação, frente a outras alternativas disponíveis para a solução da necessidade pública. Dessa forma, ele constitui importante subsídio para a primeira porta de decisão quanto à implantação ou não do empreendimento.

21. Na situação em exame, os responsáveis alegaram que o estudo de viabilidade foi realizado antes do início das obras, entre 2009 e 2010. Porém, conforme verificado pela equipe de fiscalização, o referido estudo não pode ser considerado para o fim de elidir a presente irregularidade, pois além de não ter sido juntado até a presente data, houve profunda alteração no custo do empreendimento após a sua suposta conclusão.

22. Conforme exposto pela unidade técnica, o valor estimado do empreendimento passou de R\$ 800 milhões, quando da conclusão do projeto conceitual e inclusão da obra no cadastro no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo – SIOP, em 2012, para R\$ 3,2 bilhões, quando da conclusão do projeto básico em 2013.

23. Tal modificação não é justificável, ainda que se leve em conta a imprecisão intrínseca do projeto conceitual, comparativamente ao projeto básico. Afinal, como bem disse o auditor da Secex/RJ, “(...) *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*”.

24. Nesse cenário, de relevante modificação do custo médio de implantação do empreendimento, é assente que o suposto estudo de viabilidade realizado entre 2009 e 2010, mesmo que existente, o que se admite por hipótese, não era representativo do estado de arte atual do objeto a ser executado. Diante de seu caráter incipiente e impreciso, é evidente que ele não era um subsídio útil à decisão gerencial de aportar ou não recursos públicos no empreendimento em exame, comparando a outras alternativas possíveis.

25. Em sua defesa, o Sr. Paulo Ernani Gadelha Vieira assinala, ainda, que iniciou as obras do NCPFI de Bio-Manguinhos em razão da essencialidade do serviço a ser prestado pela nova unidade, a elaboração de vacinas e biofármacos, e da necessidade de adequar a produção às normas regulatórias da Anvisa (RDC 17, de 16 de abril de 2010). Segundo ele, a não conclusão da obra poderia repercutir negativamente no Programa Nacional de Imunobiológicos.

26. Com relação ao assunto, compreendo que a importância de uma política pública não é justificativa aceitável para que sejam desprezados os procedimentos legais e as cautelas necessárias para a realização de uma despesa pública, ainda mais no montante do empreendimento em análise, na casa de bilhões de reais.

27. Afinal, a incorreta avaliação das alternativas, prazos e custos poderia, da mesma forma, levar à interrupção no fornecimento de vacinas e prejudicar o Programa Nacional de Imunobiológicos, caso, por exemplo, fosse verificada a inviabilidade técnica ou econômica da solução escolhida pela entidade.

28. Sendo assim, não há como negar que foi arriscada a opção do corpo diretivo do Instituto Biomanguinhos e da Fiocruz de iniciar o empreendimento em análise sem a certeza de sua viabilidade técnica e econômica e a adequada avaliação das alternativas disponíveis.

29. A despeito disso, observo que o EVTE contratado junto à FGV em 2015, atestou a sustentabilidade econômica do empreendimento em três cenários hipotéticos (peça 80).

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)

30. Com isso, apesar da violação à ordem natural de concepção de projetos e execução da despesa, entendo que a falha atribuída aos Srs. Artur Roberto Couto e Paulo Ernani Gadelha Vieira, materializada nas condutas foram descritas nos subitens 9.3.2.1.1 e 9.3.2.2.1 do Acórdão 2008/2017-Plenário, pode ser excepcionalmente relevada para o fim de não aplicação de multa, em razão da ausência de prejuízo derivado da irregularidade em análise, em face da posterior verificação da viabilidade do empreendimento.

III

31. Quanto à não realização de um estudo de viabilidade que vislumbrasse novo cenário macroeconômico de aumento de custos do empreendimento, antes da realização dos investimentos, não expondo a Administração Pública aos riscos de perda do valor investido, foram chamados em audiência os Srs. Artur Roberto Couto e Mauricio Zuma Medeiros, este último Coordenador do Projeto Novo Centro de Processamento Final/Fiscal dos Contratos (subitens 9.3.2.1.3 e 9.3.2.3.2).

32. Com relação ao assunto, verifico que a irregularidade é um desdobramento da anterior, em que foi analisada a decisão inicial de construir o NCPFI sem a existência de um prévio EVTE. Sendo assim, entendo que as mesmas considerações expostas no capítulo anterior são aplicáveis à análise da

irregularidade, sendo cabível o afastamento excepcional da responsabilidade dos agentes indicados no item anterior, tendo em vista a posterior demonstração da viabilidade do empreendimento.

IV

33. Quanto à realização de despesas importantes do empreendimento, em um cenário de aumento significativo do valor da obra e de incerteza quanto à concessão de créditos orçamentários para a conclusão do empreendimento, foram ouvidos em audiência os Srs. Artur Roberto Couto, Paulo Ernani Gadelha Vieira e Mauricio Zuma Medeiros (subitens 9.3.2.1.2, 9.3.2.2.2 e 9.3.2.3.1 do Acórdão 2008/2017-Plenário).

34. Conforme a equipe de auditoria, foram realizadas as seguintes despesas, nas circunstâncias descritas pela equipe de auditoria: aquisição de terreno, em 12/6/2015, no valor de R\$ 11,5 milhões; compra de equipamentos a serem utilizados na fábrica, a partir de 9/1/2014, no montante aproximado de R\$ 224,5 milhões; serviços de terraplanagem do terreno, no montante de R\$ 123,6 milhões, desde 12/2012; serviços de estaqueamento, no valor de R\$ 80 milhões, iniciados em 26/5/2015.

35. Sobre o tema, compreendo que a decisão dos gestores da Fiocruz e do Instituto Bio-Manguinhos de realizar as referidas despesas na implantação do NCPFI, sem a previsão dos recursos correspondentes à sua integral execução nos diversos PPA, não constitui a medida mais adequada do posto de vista do planejamento e da transparência orçamentária.

36. Isso porque as peças orçamentárias são concebidas para retratarem o somatório de investimentos e gastos públicos necessários à remediação de necessidades públicas em um determinado horizonte de tempo, não sendo correta a postura de fazer iniciar um projeto da importância do NCPFI nos PPA, sem a correta inclusão do valor total a ser investido no período.

37. A despeito disso, entendo que a interrupção do fluxo financeiro constitui risco inerente a todo projeto de longo prazo, mesmo que os valores relativos à sua completa execução estejam devidamente previstos nos planos plurianuais. Afinal, a execução orçamentária e financeira não está imune a crises de toda ordem e à discricionariedade do legislador orçamentário, que pode modificar a alocação de recursos, em um cenário de escassez e alteração de prioridades.

38. No que se refere à execução das despesas em um cenário de aumento no valor da obra, observo que a conduta dos responsáveis está associada a uma outra falha, a ser objeto de análise específica adiante: o início do empreendimento com projeto deficiente e sem um orçamento estimativo de acordo com as normas de regência.

39. Apesar disso, compreendo que a presente irregularidade, com exceção da aquisição de equipamentos, está inserida no mesmo bojo dos aspectos levantados pelos responsáveis para refutar as irregularidades tratadas no capítulo anterior: os dispêndios eram importantes para permitir a rápida conclusão do empreendimento e mitigar os riscos à sua implantação, elevando a sua viabilidade e factibilidade.

40. Com isso, considerando a demonstração posterior da viabilidade do empreendimento e a possibilidade de a Fiocruz obter recursos para a sua completa execução, deixo de aplicar sanção aos responsáveis, sem prejuízo de reforçar, nesta oportunidade, a necessidade de se cumprir as determinações indicadas no item 4 do presente voto, as quais devem ser objeto de monitoramento pela Secex/RJ.

V

41. Quanto à requisição e compra de equipamentos em desacordo com o cronograma do projeto básico, que previa a aquisição paralelamente à contratação das obras civis (subitens 9.3.2.2.2 – “(...) de equipamentos, a partir de janeiro de 2014” -, 9.3.2.6 e 9.3.2.7 do Acórdão 2008/2017-

Plenário), foram ouvidos em audiência os Srs. Paulo Ernani Gadelha Vieira, Artur Roberto Couto e Mauricio Zuma Medeiros.

42. Conforme apurado pela equipe de auditoria, a Fiocruz adquiriu linha de envase, liofilizadores e linha de embalagem ao longo de 2014, antes da licitação e execução das obras civis e quando já se sabia, de antemão, que ainda não estavam assegurados recursos orçamentários para o início das obras civis.

43.. Segundo a Secex/RJ, “(...) a fabricação dos equipamentos estava prevista para ser realizada ao mesmo tempo que a realização de parte das obras civis, portanto, ciente da prorrogação da execução das obras civis que abrigariam os equipamentos, 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”.

44. A unidade técnica também apurou a situação atual, à época da auditoria, de alguns equipamentos adquiridos, tendo registrado o seguinte:

“248. Ressalta-se, ainda, que, em junho de 2017, os liofilizadores, já entregues, perderam a garantia, que é de até quinze meses da data do despacho ou doze meses da conclusão dos testes no site (SAT), o que acontecesse antes.

249. Perguntada sobre o que faria no caso dos equipamentos, a Fiocruz informou 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 – peça 106 do TC 007.991/2017-7), sem citar especificamente o que que irá fazer.”

45. Sobre o assunto, os responsáveis alegaram que:

- a) as linhas de envase, liofilizadores e embalagem são equipamentos que demandam a realização de projetos sob encomenda/medida, não sendo encontrados em prateleiras;
- b) a prática usual do mercado é a contratação da elaboração dos projetos e a fabricação dos equipamentos, notadamente, porque os fabricantes não elaboram os projetos dos equipamentos sem a garantia de sua aquisição;
- c) a aquisição das grandes linhas de equipamentos de processo era imprescindível à definição no projeto de arquitetura de alguns espaços de acordo com as especificações dos grandes equipamentos de processo;
- d) a entrega dos equipamentos após determinada fase da obra poderia acarretar a sua paralisação, pois tais equipamentos devem ser posicionados nas instalações antes do seu fechamento e acabamento;
- e) é esperado e normal na construção de grandes empreendimentos que haja a contratação dos projetos e fabricação dos equipamentos, antes de determinadas fases da obra;
- f) Bio-Manguinhos/Fiocruz está negociando a extensão da garantia dos equipamentos já entregues e a revisão do cronograma de entrega dos equipamentos em processo de fabricação;
- g) os equipamentos são robustos, construídos para durar décadas, o que impede que se tornem obsoletos em curto espaço de tempo;
- h) a instalação e qualificação desses equipamentos é de responsabilidade dos fabricantes, o que garante que não haverá problemas no seu funcionamento;
- i) as linhas supracitadas foram autorizadas pelo Ministro da Saúde em consonância aos termos do Decreto 7.689/2012.

46. Com relação ao assunto, verifico que houve violação ao art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993, analisado sob a perspectiva do empreendimento como um todo, segundo o qual as obras somente podem ser licitadas e, por óbvio, executadas, se houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem realizadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

47. No caso, considerando que o conjunto integrado obras/equipamentos não seria, nem de fato foi, executado no exercício de 2014, assim como nos posteriores, tendo em vista as indefinições quanto à existência de créditos orçamentários para a implantação do empreendimento e à sua própria concepção - ainda se discute o uso da modelagem **built to suit** -, julgo precipitada a decisão de antecipar a aquisição de equipamentos, em um momento tão precoce da execução do empreendimento.

48. Ainda que a encomenda e a entrega dos equipamentos pudessem, pelas justificativas apresentadas, serem realizadas antes da conclusão das obras, não se mostra aceitável uma antecipação tão grande na aquisição de tais equipamentos, que, além de implicar a eventual perda de garantia, impõe custos adicionais de armazenagem e vigilância.

49. Com relação ao argumento de que as compras foram autorizadas pelo Ministro da Saúde concordo com a seguinte passagem da unidade técnica:

“124. Note que o responsável informa ter agido corretamente, visto que o ministro aprovou processos de compra com base no Decreto 7.689/2012 e na Portaria 1.338/GM/MS, de 28 de junho de 2012.

125. Ora, se ele como dirigente máximo alega não ter condições de acompanhar os processos de compras da Fiocruz, como o ministro teria. Veja que, a partir dos documentos anexados aos autos, o ministro aprova as requisições de compras com base em parecer técnico da Fiocruz, afirmando ser uma compra necessária e um contrato necessário, havendo orçamento para tal (peça 171, p. 104-112, 113, 115-122, 123-129, 130-134, 136, 137-140, 141-143, 114, 146-147, 148-159, 160-169, 170-176, 182-186, 187-189).

126. Situação diversa seria se trouxesse um documento em que o ministro tivesse ciência de que estava assinando documentos (requisições de compras/contratos), sabendo que não haveria recursos suficientes para a conclusão da mesma.”

50. Dessa forma, diante da conduta irregular e, de certa forma, arriscada dos gestores das entidades de promover as aquisições em desacordo com o estabelecido no cronograma, no cenário de indefinição descrito pela equipe de auditoria, seria cabível a aplicação de multa aos responsáveis.

51. Porém, considerando que a Secex/RJ autuou o processo TC 033.918/2017-1, com o objetivo de verificar a existência de danos associados ao achado *“execução de etapas da obra/aquisição de equipamentos em desconformidade com o cronograma”*, julgo pertinente remeter a análise da culpabilidade dos gestores em face dessa irregularidade ao aludido processo, haja vista a repercussão do eventual prejuízo na análise da responsabilidade dos agentes.

VI

52. Com relação ao recebimento do projeto básico com impropriedades graves no orçamento (subitens 9.3.2.4 e 9.6.2.5 do Acórdão 2008/2017-Plenário), foram ouvidos em audiência os Srs. Marcos Henrique dos Santos Silva, Fiscal do Contrato 23/2011, e Mauricio Zuma Medeiros.

53. Consoante a equipe de auditoria, foram identificados as seguintes falhas no orçamento do projeto básico: 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, peça 93 e 72, 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).

54. Os responsáveis alegaram que:

- a) sobrecarga de trabalho, em razão de ter acumulado o cargo que já ocupava com as atribuições decorrentes da fiscalização de contratos (Sr. Marcos Henrique dos Santos Silva);
- b) o projeto básico foi recebido e acompanhado por um membro da equipe técnica de Bio-Manguinhos/Fiocruz, o Sr. Josmar Almeida Soares da Silva, e não pelo Sr. Marcos Henrique dos Santos Silva;
- c) o projeto básico era uma preliminar do que viria a ser o projeto executivo, de modo que nem os gestores ouvidos em audiência nem a equipe técnica consideraram as pendências apontadas pelo TCU como falhas, mas como pontos a serem tratados no projeto executivo;
- d) a obra do NCPFI só seria licitada após a consecução do projeto executivo, e, como eram da responsabilidade da mesma empresa os dois projetos, não haveria que se cogitar em prejuízos para a Administração, comportamento que qualificou de total boa-fé.

55. Inicialmente, verifico que o termo de aceitação definitivo dos serviços relacionados ao desenvolvimento do projeto básico foi assinado pelo Sr. Josmar Almeida Soares da Silva (peça 166, p. 10). Dessa forma, ainda que o Sr. Marcos Henrique dos Santos Silva tenha sido identificado pela equipe de auditoria como Fiscal do Contrato 23/2011, não vejo como responsabilizar o aludido gestor pelas falhas em análise, que se consumaram no ato de recebimento do projeto básico. Com isso, julgo pertinente acatar as razões de justificativa do referido agente pela irregularidade em discussão.

56. No respeitante à assertiva de que o projeto básico era uma preliminar do que viria a ser o projeto executivo, de modo que as pendências apontadas pelo TCU não foram consideradas como falhas por Bio-Manguinhos/Fiocruz e pelo executor do contrato, observo que, infelizmente, os responsáveis tem uma incorreta compreensão do que vem a ser um projeto básico e um orçamento estimativo, segundo a Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU.

57. Consoante o art. 7º, § 2º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, as obras e os serviços somente poderão ser licitados, e evidentemente executados, se houver projeto básico aprovado pela autoridade competente, nos moldes estabelecidos no art. 6º, inciso IX, da aludida norma e existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

58. Dentre os critérios preconizados no último dispositivo, impõe-se a necessidade de o projeto básico conter o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados (alínea “f”). Ademais, a jurisprudência desta Casa é pacífica no sentido de que deve haver o detalhamento do valor do BDI, no orçamento de referência da Administração (Acórdão 1948/2011-Plenário, 2.272/2011-Plenário, 2.157/2012-Plenário e 2.823/2012-Plenário, dentre outros).

59. Quanto à anotação de responsabilidade técnica (ART), a Administração deve exigir o referido documento dos autores dos projetos básicos junto ao CREA em todos os empreendimentos financiados com recursos federais, sejam eles contratados ou pertencentes aos quadros técnicos da Administração Pública, de acordo com o disposto no art. 7º da Resolução-Confea 361/1991 e nos artigos 5º e 6º da Resolução-Confea 425/1998, que regulamentam a Lei 6.496/1977.

60. Por fim, o art. 3º do Decreto 7.983/2013, ao estabelecer regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, preconiza que:

“Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no

projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.”

61. Com isso, verifico que a entidade, por meio de seus agentes, tomou a decisão de iniciar etapas importantes do empreendimento – terraplanagem (R\$ 123,6 milhões), estaqueamento (R\$ 80 milhões) e aquisição de equipamentos (R\$ 224,5 milhões) – com base em um orçamento não aderente à ordem jurídica vigente e sem cumprir as exigências da Resolução-Confea 361/1991 e do Decreto 7.983/2013.

62. Diante da clareza desses parâmetros, observo que o Sr. Mauricio Zuma Medeiros se distanciou substancialmente do padrão de conduta esperado, ao deixar de questionar o recebimento de projeto básico, entregue pela Fiotec, com orçamento estimativo contendo as falhas supramencionadas. Dessa forma, julgo pertinente aplicar ao referido agente, a multa preconizada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

63. Tomando por base a gravidade de sua conduta e as circunstâncias descritas pela auditoria, fixo o valor da sanção em R\$ 15.000,00.

VII

64. Acerca da requisição e aprovação do plano de trabalho que gerou o Contrato 070/2016, que subsidiou a contratação irregular da fundação de apoio da Fiocruz (subitens 9.3.2.8 e 9.3.2.9 do Acórdão 2008/2017-Plenário), foram ouvidos em audiência os Srs. Sergio Dias de Oliveira e Artur Roberto Couto.

65. Conforme a equipe de auditoria, foram encontradas as seguintes falhas no plano de trabalho/projeto básico que subsidiou a contratação direta da Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec), fundação de apoio da Fiocruz, para 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” (Contrato 70/2016):

“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, nos termos dos subitens 9.3.2.8 e 9.3.2.9 do Acórdão 2.008/2017-TCU-Plenário).”

66. Sobre o tema, os responsáveis trouxeram os argumentos descritos no relatório que antecede este voto, os quais foram adequadamente rebatidos pela unidade técnica, motivo pelo qual incorporo como razão de decidir.

67. Ademais, entendo que se aplicam à análise da materialidade dos fatos as mesmas considerações que fiz no voto condutor do Acórdão 297/2018-Plenário, as quais transcrevo na sequência:

“16. Quanto ao mérito, entendo que o fato de a Fiotec ser uma fundação de direito privado sem fins lucrativos, cuja finalidade consiste em apoiar as funções de ensino, pesquisa, desenvolvimento institucional, não implica que toda atividade por ela realizada, sob o pretexto de apoiar um projeto de desenvolvimento institucional, possa também assim ser considerada para fins de enquadramento na hipótese de dispensa.

17. Tanto é assim que a própria Lei 8.958/1994, em seu art. 1º, § 3º, inciso I, excluiu do conceito de desenvolvimento institucional as seguintes atividades administrativas:

“§ 3º É vedado o enquadramento no conceito de desenvolvimento institucional, quando financiadas com recursos repassados pelas IFES e demais ICTs às fundações de apoio, de: (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoa.”

(...)

23. (...) as atividades realizadas pela Fiotec para o cumprimento das metas da contratação envolveram, principalmente, serviços burocráticos relativos à contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços administrativos tais como (lista exemplificativa): locação de espaço físico, reprografia, locação de veículo, avaliação de possíveis interferências na execução simultânea das atividades de terraplenagem e estaqueamento, execução de ensaios, apoio a sistemas de automação, aquisição de suprimentos (frascos, rolhas, selos de alumínio), manutenção para as impressoras, aquisição de baterias, tradução de contrato, limpeza e conservação, confecção de carimbos, limpeza de caixa de água, pagamento das mensalidades dos carnês de IPTU, dentre outros.

24. Com isso, é possível afirmar que parte significativa do objeto do Contrato 70/2016 envolveu a realização de atividades administrativas de rotina, o que está terminantemente vedado pelo art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.958/1994, conforme visto.

25. Ademais, verifico que a Fiotec atuou basicamente como intermediária da Fiocruz na contratação de serviços de interesse do projeto de Bio-Manguinhos junto a pessoas jurídicas. Do total de R\$ 45.173.449,58, correspondente à soma das rubricas previstas no orçamento do Contrato 70/2016 (peça 39, p. 40), R\$ 29.344.179,58 estavam destinados à contratação de pessoas jurídicas, o que equivale a aproximadamente 65% dos dispêndios do ajuste.

(...)

28. Como fator agravante, verifico que a forma de orçamentação adotada no aludido ajuste não fornece a transparência necessária para que se compreenda exatamente o tipo de apoio que a Fiotec prestará ao projeto de Bio-Manguinhos, os serviços que serão entregues e os custos apropriados para a sua execução.

29. Compulsando o orçamento do Contrato 70/2016 (peça 39, p. 40.), observo que não foram especificados os produtos que seriam entregues pela Fiotec, mas sim os tipos de gastos que seriam realizados, divididos nas seguintes rubricas: pessoa física, diárias, passagens, material de consumo, material permanente e pessoa jurídica.

(...)

34. Dessa forma, considerando que os argumentos expostos pelas interessadas não se mostraram suficientes para elidir a irregular contratação direta da Fiotec para a realização de atividades de rotina administrativa da Fiocruz, entendo adequado, diante da grave violação do art. 1º da Lei 8.958/1994 e do art. 24, inciso XII, da Lei 8.666/1993, do grave desvio relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, da reincidência da Fiocruz no cometimento de irregularidades do tipo, conforme exposto no relatório de auditoria, e da viabilidade de se promover a contratação de atividades administrativas relativas ao Projeto de Bio-Manguinhos, mediante a escolha de empresa gerenciadora por licitação ou uso de pessoal próprio da Fiocruz, fixar o prazo de 30 (trinta) dias para que a Fiocruz anule o Contrato 70/2016, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45, caput, da Lei 8.443/1992.

68. No presente caso, observo que os responsáveis basicamente repetem as mesmas considerações já expedidas na etapa anterior deste processo, não havendo, portanto, motivo legítimo para alterar o juízo outrora firmado quanto à ilegalidade da contratação efetivada.

69. Com isso, diante da gravidade da falha, do seu caráter reiterado no âmbito da Fiocruz e da culpabilidade dos responsáveis ouvidos em audiência, que participaram de modo relevante da consumação da contratação em análise, julgo pertinente aplicar multa individual do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos Srs. Sergio Dias de Oliveira e Artur Roberto Couto.

70. Pelas circunstâncias fáticas levantadas, a revelar um distanciamento frente ao padrão de conduta esperado, fixo o valor da sanção dos agentes em R\$ 10.000,00.

VIII

71. No que se refere à medida corretiva para o saneamento da IGP, verifico que a Fiocruz não promoveu a anulação do Contrato 70/2016, mas sim a sua rescisão. Dessa forma, embora a medida implementada não seja exatamente a exposta no Acórdão 2.008/2017-Plenário, concordo com a Secex/RJ de que não cabe manter a classificação da irregularidade como IGP, uma vez que, em termos práticos, o ajuste foi extinto. Ademais, a causa da nulidade do ajuste, como visto, não está associada a nenhuma conduta da contratada, circunstância que levaria a necessidade de apuração de sua responsabilidade.

72. Sendo assim, acolho a proposta de comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fulcro nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 126 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017), que houve a implementação de medida corretiva pela Fiocruz, sendo adequada a alteração da classificação do achado de irregularidade grave com indicação de paralisação (IGP) para irregularidade grave que não prejudicam a continuidade (IGC).

73. Por fim, observo que a Secex/RJ não verificou, até a presente data, o cumprimento das determinações especificadas nos subitens 9.2.1 a 9.2.4 do Acórdão 2008/2017-Plenário. Com isso, cabe determinar à unidade técnica que promova, em processo apartado, o monitoramento da referida decisão.

74. 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 8 de agosto de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Relator



ACÓRDÃO Nº 1826/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.991/2017-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria
3. 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 Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).
8. Representação legal: Dimitri Leal Gasos e outros, representando Sergio Dias de Oliveira.

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. rejeitar as razões de justificativa dos responsáveis listados adiante, deixando de lhes aplicar multa pelas considerações expostas no voto:

9.1.1. Sr. Artur Roberto Couto, em face das condutas descritas nos subitens 9.3.2.1.1, 9.3.2.1.3 e 9.3.2.1.2 do Acórdão 2008/2017-Plenário;

9.1.2. Paulo Ernani Gadelha Vieira, em face das condutas descritas nos subitens 9.3.2.2.1 e 9.3.2.2.2 do Acórdão 2008/2017-Plenário,

9.1.3. Mauricio Zuma Medeiros, em face das condutas descritas nos subitens 9.3.2.3.2 e 9.3.2.3.1 do Acórdão 2008/2017-Plenário;

9.2. acolher as razões de justificativa do Sr. Marcos Henrique dos Santos Silva em face da conduta descrita no subitem do Acórdão 2008/2017-Plenário;

9.3. rejeitar as razões de justificativa dos Srs. Mauricio Zuma Medeiros, Artur Roberto Couto e Sergio Dias de Oliveira, em virtude das condutas especificadas nos subitens 9.3.2.5, 9.3.2.8 e 9.3.2.9, respectivamente;

9.4. aplicar aos responsáveis designados adiante, as seguintes multas individuais fundadas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992:

9.4.1. Sr. Mauricio Zuma Medeiros, no valor de R\$ 15.000,00

9.4.2. Srs. Artur Roberto Couto e Sergio Dias de Oliveira, no valor de R\$ 10.000,00;

9.5. determinar à Secex/RJ que promova, no TC 033.918/2017-1, a análise da culpabilidade dos agentes administrativos ouvidos em audiência em face das condutas especificadas nos subitens 9.3.2.2.2 (omitir-se no dever de vigilância dos atos delegados no que se refere às aprovações das aquisições de equipamentos), 9.3.2.6 e 9.3.2.7 do Acórdão 2008/2017-Plenário;

9.6. autorizar, desde logo, se assim for requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.7. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. autorizar, desde logo:

9.8.1. o desconto em folha das dívidas, nos termos do inciso I do art. 28 da Lei 8.443/1992 e do § 1º do art. 46 da Lei 8.112/1990;

9.8.2. caso não atendida a notificação e na impossibilidade de desconto em folha da multa aplicada, a cobrança judicial dos valores, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.9. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fulcro nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 126 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017), que houve a implementação de medida corretiva pela Fiocruz e dessa forma foi alterada a classificação do achado de irregularidade grave com indicação de paralisação (IGP) para irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IGC), apontada 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";

9.10. enviar cópia desta deliberação aos responsáveis ouvidos em audiência, ao Ministério da Saúde, à Fiocruz, à Fiotec e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

9.11. encerrar o processo.

10. Ata nº 30/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/8/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1826-30/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, 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



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Of. Pres. n. 109/2018/CMO

Brasília, 4 de setembro de 2018.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador EUNÍCIO OLIVEIRA
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Solicitação de autuação do Aviso nº 975 - GP/TCU, de 16.8.2018 – Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos localizado na zona oeste do município do Estado do Rio de Janeiro.**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

O Tribunal de Contas da União encaminhou a esta Presidência o Aviso nº 975 – GP/TCU, de 16.8.2018, em obediência ao subitem 9.9 do Acórdão nº 1826/2018-TCU-Plenário, referente a 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.

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 975– GP/TCU, de 16.8.2018, do Tribunal de Contas União.**

Na oportunidade, apresento a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.



Deputado **MÁRIO NEGROMONTE JR.**
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 Nº 1 DE 2006-CN

| Data início | Data fim | Tipo de tramitação |
|-------------|------------|--|
| 05/09/2018 | | Data de recebimento da matéria |
| | 10/09/2018 | Prazo para publicação em avulso eletrônico |
| | 25/09/2018 | Prazo para apresentação de relatório e, se for o caso, de projeto de decreto legislativo |
| | 02/10/2018 | Prazo para apresentação de emendas a eventual projeto de decreto legislativo |
| | 09/10/2018 | Prazo para apresentação, publicação, distribuição e votação do relatório e encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional |