

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: Fundação Oswaldo Cruz**

Exercício: 2016

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório nº: 201701051

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Superintendente da CGU-Regional/RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201701051, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06 de abril de 2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 02 de maio de 2017 a 21 de junho de 2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.



## 2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 01 de dezembro de 2016, entre a Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro e a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro, foram efetuadas as seguintes análises:

- Avaliação da conformidade das peças e dos conteúdos do Relatório de Gestão;
- Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, tendo por base a avaliação do macroprocesso Produção de Insumos para a Saúde, com foco na produção de medicamentos pelo Instituto de Tecnologia em Fármacos - Farmanguinhos;
- Avaliação dos indicadores instituídos e utilizados pela UPC para aferir o desempenho da sua gestão relacionada ao macroprocesso Produção de Insumos para a Saúde, principalmente quanto aos critérios de completude, comparabilidade, confiabilidade, utilidade, acessibilidade e economicidade;
- Avaliação da gestão dos processos licitatórios, contratações de serviços e pagamentos contratuais, com destaque para ampliação e/ou modernização dos laboratórios oficiais da Fiocruz, contratos de locação de mão-de-obra e prestação de serviços de manutenção de equipamentos utilizados na produção de medicamentos, bem como contratação da fundação de apoio para projetos relacionados às atividades desenvolvidas por Farmanguinhos;
- Análise do cumprimento das deliberações do TCU que façam referência expressa à CGU para o seu acompanhamento;
- Avaliação das recomendações expedidas pela CGU, especialmente, relacionadas à relação entre a Fiocruz e a Fundação de Apoio;
- Avaliação da estrutura e atuação da Auditoria Interna da Fiocruz, considerando especialmente o acompanhamento das recomendações expedidas pela própria Auditoria Interna e que tenham impacto na gestão da Fiocruz; e
- Avaliação da utilização do sistema CGU-PAD para verificar se a UPC está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no referido sistema.

### 2.33 Avaliação da Conformidade das Peças

A partir dos exames do “Processo de Contas” virtual da Fiocruz, no sistema e-contas, concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União, para o exercício de 2016. Além disso, todas as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 154/2016, da DN TCU nº 156/2016 e da Portaria-TCU nº 59/2017.

### 2.34 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Foram analisados os resultados da produção de medicamentos por Farmanguinhos no exercício de 2016, com o objetivo de responder as seguintes questões de auditoria:



- a) Os resultados quantitativos e qualitativos da ação 2522 estão sendo atingidos?
- b) Quais foram as causas específicas para a queda na produção de medicamentos por Farmanguinhos no exercício de 2016? e
- c) A Direção de Farmanguinhos reviu o contrato de terceirização de mão-de-obra envolvida na produção, em função da baixa produção?

A ação 2522 – Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos constante do Plano Plurianual – PPA em 2016, é a ação responsável por registrar os resultados físicos da produção de medicamentos pela Fiocruz e outras unidades do orçamento fiscal da União. Seu indicador é “unidade farmacêutica produzida”. Não houve atingimento da meta, na medida em que a produção representou 27% da meta estipulada.

Segundo a Fiocruz, o resultado da ação fica prejudicado, em função da proposta de elaboração da lei orçamentária ser realizada em meados do exercício anterior, quando se estima a meta e não se tem conhecimento da demanda de medicamentos do Ministério da Saúde para o ano seguinte. Além dessa questão, argumentou, em resposta às solicitações de auditoria, que o resultado da ação não levou em consideração os medicamentos que são adquiridos e distribuídos por Farmanguinhos e, se tivesse sido considerado o total de medicamentos entregues ao Ministério da Saúde, o atingimento da meta seria de 95,8%.

Esses esclarecimentos, no entanto, não justificam o não atingimento da meta. A meta prevista para 2016, no caso específico, está condizente com a produção verificada em 2015 e seu indicador afere a quantidade produzida, ou seja, não é possível incluir os medicamentos que foram apenas distribuídos por Farmanguinhos. Dessa forma, os resultados qualitativos da ação 2522 não foram atingidos em 2016.

Em termos financeiros, a execução orçamentária da ação foi de 88%. Quanto ao descasamento entre a execução física e a financeira da ação, a comparação não pode ser realizada, tendo em vista que a fabricação de medicamentos é custeada também com recursos transferidos do Ministério da Saúde por meio de descentralização de créditos orçamentários.

A produção de medicamentos por Farmanguinhos em 2016 foi significativamente inferior à de 2015 e representou apenas 35% da produção do ano anterior. A queda na produção, em relação ao ano anterior, no entanto não é um resultado isolado, já que se observa uma trajetória acentuadamente decrescente da produção de medicamentos por Farmanguinhos desde 2005. Em 2016, a produção foi de 66 milhões de unidades farmacêuticas, o que representa 1% da capacidade operacional do Complexo Tecnológico de Medicamentos – CTM, sua unidade fabril adquirida em 2004. Em 2015, a produção já estava muito baixa, 3% de sua capacidade operacional.

As principais razões que explicam, especificamente, a queda na produção de 2016, são as seguintes:

- a) Redução na demanda do Ministério da Saúde dos medicamentos do Programa DST/AIDS que são fabricados por Farmanguinhos, especificamente Efavirenz e Lamivudina + Zidovudina, que são os de maior volume;
- b) Substituição da produção do Lamivudina pela aquisição do medicamento Tenofovir + Lamivudina do laboratório Blanver Farmoquímica Ltda (CNPJ n.º 53.359.824/0001-19), parceiro privado da Parceria para o Desenvolvimento Produtivo - PDP;
- c) Impossibilidade de fornecimento do medicamento Amoxicilina, que está com o registro na ANVISA suspenso.

Na segunda parte deste Relatório (Item 1.1.1.2) detalha-se o ocorrido para cada um dos medicamentos que justificam os motivos que ensejaram a queda em sua produção.

Embora tenham sido observados atrasos na entrega de medicamentos ao Ministério da Saúde em 2016, não foram identificadas falhas de gestão na produção de medicamentos por Farmanguinhos. Dessa forma, em termos absolutos, a principal explicação para o atingimento da produção mínima no CTM em 2016 foi a queda na demanda do Ministério da Saúde por medicamentos do portfólio de Farmanguinhos.

Cabe destacar que a estratégia adotada por Farmanguinhos para retomada da produção, com os medicamentos decorrentes de treze Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo - PDPs, ainda não surtiu resultados.

Diante da queda acentuada na produção nos últimos anos, buscou-se responder também a seguinte questão de auditoria: a Direção de Farmanguinhos reviu o contrato de terceirização de mão-de-obra envolvida na produção, em função da baixa produção?

A análise realizada tomou por base a produção dos últimos três exercícios. Entre 2016 e 2014, a queda na produção de medicamentos foi cerca de 80%. Verificou-se que Farmanguinhos firmou o Contrato n.º 21/2013, com início da vigência em 02 de janeiro de 2014, destinado à prestação de serviços de suporte técnico em áreas de produção, operações e qualidade na fabricação de medicamentos de caráter contínuo.

Da análise realizada, concluiu-se que o quantitativo de postos de trabalho previstos no contrato nunca chegou a ser ocupado e, durante a vigência do acordo, não houve supressão do quantitativo contratado em função da redução na produção. Em 2016, o número de empregados contratados para a produção por meio do referido Contrato foi até 3% superior ao quantitativo de 2014, conforme se observa no Quadro a seguir:

*Quadro 1 – Série histórica de volume de produção, dados do contrato e valor da despesa executada*

Ano	Produção	Dados do contrato n.º 21/2013			Dados da despesa	
	UF produzidas	Vigência contractual	Qtde <sup>(1)</sup>	Valor global (R\$)	Valor pago (R\$)	Qtde <sup>(2)</sup>
2014	325,2 milhões	02/01/2014 a 02/01/2015	646	56,9 milhões	33,3 milhões	346
2015	187,4 milhões	02/01/2015 a 01/01/2016	646	59,3 milhões	37,6 milhões	380
2016	66,6 milhões	02/01/2016 a 01/01/2017	646	73,1 milhões	38,9 milhões	357

Fonte: Relatório de Gestão 2016 da Fiocruz, Ofício n.º 168/2017-DIR/FAR e sistemas corporativos do governo federal, em 31 de março de 2017.

<sup>(1)</sup> Quantidade mensal estimada de terceirizados, prevista nos termos contratuais.

<sup>(2)</sup> Quantidade média de terceirizados efetivamente utilizada na execução do contrato.

Em que pese a redução de 80% na produção entre 2014 e 2016, o Diretor de Farmanguinhos não reviu o contrato de terceirização de mão-de-obra envolvida na produção de medicamentos, conforme descrito na segunda parte desse Relatório (Item 1.1.1.4).

No decorrer dos exames realizados sobre as planilhas de controle do contrato, exercício 2016, identificamos, ainda, as seguintes impropriedades, detalhadas na segunda parte deste Relatório:



- a) Pagamento de despesa, em um total anual de R\$ 88.599,30, referente a prestadores terceirizados que estavam afastados do trabalho;
- b) Pagamento pela prestação de serviços em valores superiores àqueles pactuados na planilha de custos e formação de preços;
- c) Realização de despesas não previstas no contrato n.º 21/2013, no total de R\$ 61.165,25, caracterizando fuga ao processo licitatório.

Em decorrência da análise sobre as razões da queda da produção no exercício de 2016, identificaram-se falhas nos controles sobre o quantitativo de medicamentos produzidos e distribuídos, bem como sobre as demandas de medicamentos recebidas do Ministério da Saúde no ano. Além de terem sido apresentadas informações divergentes pelo Diretor de Farmanguinhos em resposta às solicitações de auditoria e que também divergem das informações sobre a produção de medicamentos por Farmanguinhos apresentada no Relatório de Gestão, essas informações também não são conciliadas com as entradas e saídas de medicamentos do almoxarifado de Farmanguinhos.

As deficiências nos controles de produção e entrega de medicamentos são preocupantes, na medida em que transitaram pelo almoxarifado de Farmanguinhos, em 2016, cerca de 229 milhões de unidades farmacêuticas, o que se estima que equivalem a R\$ 485 milhões em medicamentos, de acordo com os seus valores unitários. Dessa forma, as falhas nos controles de Farmanguinhos sobre os medicamentos produzidos ou distribuídos identificadas pela CGU expõem à Unidade ao risco de desvio de medicamentos.

A segunda parte deste relatório detalha os resultados da análise sobre a produção de Farmanguinhos, quanto às questões de auditoria previamente formuladas, bem como apresenta as falhas identificadas na execução do Contrato n.º 21/2013, no exercício de 2016, e nos controles sobre a produção e distribuição de medicamentos.

### **2.35 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ**

Considerando o escopo da auditoria de contas acordado entre a CGU e o TCU, optou-se por analisar os indicadores de desempenho relacionados ao macroprocesso “Produção de Insumos para a Saúde”, responsável pelas ações adotadas pela Fiocruz que garantam à sociedade os resultados esperados no Eixo 3 de seu planejamento estratégico (Inovação e Complexo Produtivo em saúde).

No Relatório de Gestão da Fiocruz são apresentados dois indicadores de desempenho para o referido macroprocesso: “Atendimento à demanda de antirretrovirais do Programa AIDS/Ministério da Saúde” e “Percentual de atendimentos à demanda de vacinas do Programa Nacional de Imunização.”

Esses dois indicadores, no entanto, são insuficientes para avaliar os resultados esperados no Eixo Estratégico 3 por meio da implementação das ações relacionadas ao Macroprocesso “Produção de Insumos para a Saúde.”, tendo em vista que, além do atendimento às demandas do Ministério da Saúde quanto às vacinas e aos medicamentos antirretrovirais, há diversos outros resultados esperados para os quais não há indicador de desempenho apresentado no Relatório de Gestão, conforme descrito na segunda parte deste Relatório.

Foi analisado o Indicador “Atendimento à demanda de antirretrovirais do Programa AIDS/Ministério da Saúde”, de responsabilidade de Farmanguinhos, que demonstrou apresentar falhas quanto aos critérios de completude, confiabilidade, acessibilidade e utilidade. Em relação à completude, além dos dois indicadores de desempenho não



permitirem a avaliação dos resultados esperados do Eixo Estratégico 3, o indicador analisado trata, apenas, de parcela dos medicamentos entregues por Farmanguinhos ao Ministério da Saúde. Do total de medicamentos fornecidos pela Unidade em 2016, 59% são antirretrovirais para o Programa da AIDS, sendo os demais medicamentos distribuídos em várias categorias. Com a formalização de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo – PDPs, Farmanguinhos tem diversificado sua produção para outras classes de medicamentos. Ainda que os antirretrovirais sejam relevantes para avaliar o desempenho de Farmanguinhos, por ser o único indicador de desempenho apresentado no Relatório de Gestão, não atende ao critério de completude.

Quanto à sua mensuração, os valores das variáveis que compõem a fórmula de cálculo para 2016, de acordo com os dados apresentados por Farmanguinhos, não permitem atingir o resultado apresentado no Relatório de Gestão. O Quadro 2 resume a divergência no cálculo do resultado.

*Quadro 2: Resultado do Indicador Atendimento à demanda de antirretrovirais do Programa AIDS/Ministério da Saúde no exercício de 2016.*

Fórmula de Cálculo	Resultado descrito no Relatório de Gestão	Resultado aferido pela CGU
(Total de unidades farmacêuticas antirretrovirais fornecidas ao Programa da AIDS-MS / Total de unidades farmacêuticas de antirretrovirais pactuadas no Programa de AIDS-MS) X 100	87,58%	81,18%

Fonte: Relatório de Gestão, Memorando n.º 122/2017 – DIR/FAR

A divergência nos resultados informados pela Fiocruz no Relatório de Gestão e o resultado aferido pela CGU para 2016 está relacionada às deficiências nos controles de Farmanguinhos quanto à produção e entrega de medicamentos, assim como quanto às demandas recebidas do Ministério da Saúde. Esse assunto é detalhado na segunda parte deste Relatório.

O indicador analisado também não atende ao critério de acessibilidade, já que as informações detalhadas sobre produção e distribuição de medicamentos, bem como os quantitativos pactuados pelo Ministério da Saúde, não estão disponíveis nos sítios da Fiocruz e do Ministério da Saúde.

Quanto à utilidade, o indicador de Atendimento à demanda de antirretrovirais do Programa AIDS/Ministério da Saúde, por ser o único apresentado para as atividades fabris de Farmanguinhos, não é útil para tomada de decisão, tendo em vista que não diferencia o quantitativo de medicamentos produzidos do quantitativo de medicamentos que foram adquiridos de laboratórios privados parceiros das PDP's para entrega ao Ministério da Saúde. Além disso, não permite avaliar a produção acintosamente decrescente de medicamentos produzidos por Farmanguinhos nos últimos anos, que atingiu sua produção mínima em 2016, desde a implementação do Complexo Tecnológico de Medicamentos – CTM.

Nesse sentido, entende-se que o indicador analisado apresenta falhas que comprometem a avaliação dos resultados quanto à produção de medicamentos por Farmanguinhos, bem como os dois indicadores de desempenho apresentados no Relatório de Gestão para o macroprocesso “Produção de Insumos para a Saúde” são insuficientes para avaliar os resultados esperados no planejamento estratégico da Fiocruz.

### **2.36 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ**



Na gestão de compras e contratações, fizeram parte do escopo do trabalho três contratações realizadas no âmbito do Instituto de Tecnologia em Fármacos – Farmanguinhos: i) RDC 02/2016-FAR, que está relacionado com a ampliação e/ou modernização dos laboratórios oficiais da Fiocruz; ii) Contrato n.º 29/2015, de prestação de serviços de execução das atividades de apoio logístico, administrativo e gestão financeira pela Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – Fiotec; e iii) Contrato n.º 10/2016, para manutenção de equipamentos de laboratório.

Também fez parte do escopo o Contrato n.º 22/2016, firmado pela da Coordenação Geral de Infraestrutura dos Campi – COGIC (antiga DIRAC), relativo à contratação de serviços de conservação e manutenção das áreas externas aos prédios, com fornecimento de mão-de-obra, equipamentos, insumos, EPI/EPC e ferramental para os Campi Fiocruz.

O objetivo do trabalho foi responder as seguintes questões de auditoria:

- a) O orçamento estimativo do processo licitatório realizado em 2016 para obra de reforma do prédio 70 do Complexo Tecnológico de Medicamentos - CTM de Farmanguinhos foi adequado?
- b) O pagamento de valores a título de despesas operacionais no Contrato n.º 029/2015, firmado entre Fiotec e Farmanguinhos, foi regular?
- c) Os pagamentos relacionados ao Contrato n.º 10/2016, para manutenção de equipamentos de laboratório de Farmanguinhos, foram regulares?
- d) A planilha de custos da contratada relativa ao Contrato COGIC n.º 22/2016 está de acordo com a legislação aplicável?

No Relatório de auditoria de acompanhamento CGU-Regional/RJ n.º 201601863, em seu item 2.2.1.1, foi identificado sobrepreço no orçamento estimativo da obra de reforma do Prédio 70 do Complexo Tecnológico de Medicamentos - CTM de Farmanguinhos, no valor de R\$15.074.280,59, que correspondia a 27% do orçamento total estimado. Além do sobrepreço, ficou caracterizada correlação entre as cotações de preço utilizadas para definição do valor do orçamento e constatou-se que o valor estimativo de 93% dos itens da planilha foi definido como sendo a média aritmética das cotações realizadas com três empresas de engenharia.

O valor total do orçamento estimativo era de R\$55.448.378,11. A amostra analisada pela CGU contemplou itens que representavam 26% do custo direto estimado. Todos os itens verificados se encontravam acima do valor de mercado, razão pela qual foi emitida recomendação para que toda a planilha orçamentária fosse revisada.

Após recomendação da CGU, a Fiocruz elaborou novo orçamento estimativo, no valor total de R\$26.310.776,12. Com base no novo valor, o sobrepreço do orçamento original passou a ser de R\$29.137.601,99.

Tendo em vista que o novo orçamento foi obtido a partir de consulta a empresas especializadas em cada segmento, com base nos projetos, que os itens verificados pela CGU apresentaram, em seu conjunto, no novo orçamento, valor total inferior ao estimado na auditoria de acompanhamento e que o restante da planilha foi revisado, considera-se que a recomendação para revisão do orçamento foi atendida.

Quanto ao Contrato n.º 29/2015, firmado entre Farmanguinhos e a Fiotec para prestação de serviços de execução das atividades de apoio logístico, administrativo e gestão



financeira do projeto “Ações de fortalecimento, desenvolvimento institucional e científico; inovação tecnológica e implementação das parcerias de desenvolvimento produtivo em Farmanguinhos” constatou-se que foi previsto o percentual de 8% do valor do Contrato a título de despesas operacionais em favor da Fiotec, sem detalhamento dos custos previstos e sem o devido amparo legal para a referida cobrança.

Até o final do exercício de 2016, foram pagos à Fiotec, no âmbito do Contrato n.º 029/2015, R\$7.816.056,36. Embora o extrato financeiro do projeto não detalhe os valores pagos a título de despesa operacional, aplicando-se o percentual fixo de 8%, chega-se ao montante de R\$ 583.564,08 gastos com essa rubrica, das quais R\$477.005,90 no exercício de 2016. A legislação que regula a relação entre as Instituições Científicas e Tecnológicas e suas fundações de apoio não prevê o pagamento de despesas operacionais na execução do objeto e, no contrato em questão, foi aceito pela Fiocruz um percentual fixo sem qualquer análise da contratante quanto às previsões de gastos operacionais ou administrativos da contratada com a execução do objeto. Em resposta ao Relatório Preliminar, foi apresentada discriminação dessas despesas que, no entanto, foi considerada insuficiente e inconsistente com a execução do Projeto de acordo com o extrato financeiro apresentado em resposta às solicitações de auditoria.

O Contrato n.º 10/2016 foi formalizado entre Farmanguinhos e a empresa Merck S/A. para a prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva, calibração e qualificação operacional e de performance em equipamentos de laboratório, com fornecimento de peças para manutenção corretiva. O valor anual do contrato foi estimado em R\$1.453.907,48, pagos em parcelas fixas mensais de R\$121.158,95. No exercício 2016, os seis pagamentos mensais realizados somaram R\$726.953,70.

Para os serviços de manutenção preventiva, de calibração e de qualificação operacional e de performance, foram definidos, na contratação, o valor individual por equipamento e o quantitativo necessário para o ano. Para os serviços de manutenção corretiva, o preço foi pactuado por equipamento, por ano, sem estimativa de quantitativo de atendimentos ou qualquer outra forma de mensuração. Com base nesses dados, foi calculado um valor mensal fixo, para a totalidade dos serviços, independente da sua realização.

A partir de verificação dos serviços realizados em 2016, constatou-se que R\$124.787,30 foram pagos sem a efetiva prestação dos serviços, ou seja, a Fiocruz vem efetuando o pagamento dos serviços de forma mensal, em parcelas fixas, conforme previsto no contrato, sem considerar o serviço efetivamente executado. Em 2017, foram realizados outros quatro pagamentos no valor mensal estabelecido, e, por consequência, parte desse valor também se refere a serviços não executados.

Em resposta ao Relatório Preliminar, o gestor apresentou o cálculo dos valores referentes aos serviços não prestados para o primeiro ano do referido Contrato, que alcançou o montante de R\$ 209.933,66, sendo R\$ 134.076,11 do exercício de 2016 e R\$ 75.857,55 do exercício de 2017 e comprovou a glosa desse montante nos dois últimos pagamentos contratuais.

No caso específico deste contrato, para os serviços de manutenção preventiva, de calibração e de qualificação operacional e de performance, seria possível calcular e individualizar o preço do serviço, por equipamento, e realizar o pagamento mediante a efetiva contraprestação do serviço. Para os serviços de manutenção corretiva isso não seria possível, pois não há parâmetro, além do valor anual, para cálculo.



A forma de pagamento em parcelas fixas mensais sem justificativa adequada e sem a comprovação inequívoca de sua economicidade é inadequada e teve como consequência o pagamento por serviços que não foram prestados.

Com relação ao Contrato COGIC n.º 22/2016, identificou-se pagamento cumulativo indevido de adicionais de insalubridade e de periculosidade para todos funcionários do contrato, em desacordo com art. 193 da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n.º 5.452/1943, alterado pela Lei n.º 6.514/1977). Dessa forma, foi emitida a Nota de Auditoria n.º 201701051/01, com recomendação para realização da glosa dos valores pagos indevidamente e aprimoramento dos procedimentos de fiscalização do contrato. Em atendimento à recomendação, foi realizada a glosa relativa aos pagamentos indevidos no período de setembro de 2016 a abril de 2017, no valor de R\$1.547.470,12, com a afirmação do gestor de que os pagamentos indevidos foram cessados a partir de maio de 2017, o que representa um benefício financeiro de R\$8.587.350,30, considerando os sessenta meses de vigência do contrato de serviço continuado de conservação e manutenção das áreas externas do campus da Fiocruz.

### **2.37 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

No exercício de 2016, não houve determinação específica do Tribunal de Contas da União ao Controle Interno para que este verificasse o cumprimento de determinações junto à FIOCRUZ com fins de registro na Auditoria Anual de Contas.

### **2.38 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

A Análise do Plano de Providências Permanente - PPP da Fiocruz apontou a existência de 34 recomendações expiradas e pendentes de atendimento pela Fiocruz. Sendo que dessas, dezoito recomendações se referiam diretamente à relação da Fiocruz com a sua fundação de apoio, a Fiotec. Assim, tendo em vista a materialidade e a criticidade envolvidas nessas recomendações, bem como o impacto e riscos que tais fatos geram à gestão da Fiocruz, pôde-se concluir, por meio da análise das aludidas recomendações, que das dezoito recomendações pendentes de atendimento, oito permaneceram como não atendidas. Ou seja, verificou-se um percentual de 44,4% de não atendimento às recomendações da CGU. Ademais, ainda cabe ressaltar que, por meio da realização do trabalho de verificação de algumas recomendações pendentes que resultou no Relatório n.º 201601863, foram identificadas inúmeras outras inconsistências que deram origem a mais catorze recomendações, relativas aos contratos Fiocruz-Fiotec de n.ºs: 39/2011, 54/2014, 38/2015, 02/2016 e RDC n.º 02/2016- Farmanguinhos.

Verificou-se que a Fiocruz apresenta uma rotina de acompanhamento das recomendações emanadas pela CGU, uma vez que apresenta as suas manifestações e providências tomadas às recomendações, tempestivamente, no sistema Monitor. Contudo, não há uma efetividade na resolução das questões tratadas nestas, uma vez que das dezoito recomendações analisadas, apenas três foram, de fato, atendidas, ou seja, implementadas pela Unidade.

Logo, por todo o contexto supracitado, verifica-se que a Fiocruz mantém rotina de acompanhamento das recomendações, contudo existem recomendações pendentes de atendimento que impactam a gestão da Unidade.



### **2.39 Avaliação do CGU/PAD**

O órgão de controle interno optou por incluir na auditoria anual de contas a verificação do registro, no sistema CGU-PAD, das informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados.

Informa-se que, em 2016, segundo informações constantes no Relatório de Gestão da Fiocruz, foram cadastrados 22 processos disciplinares oriundos da Fiocruz, no sistema CGU-PAD.

De modo que, em consulta ao referido sistema, verificou-se, de fato, a consistência das informações prestadas pela Unidade, por meio do confronto da apresentação da relação dos processos administrativos instaurados relativos à Unidade (PAD's e Sindicâncias) no exercício de 2016.

### **2.40 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

A CGU buscou avaliar a adequação da estrutura interna e atuação da Auditoria Interna (Audin) da Fiocruz, especialmente no que tange ao monitoramento das próprias recomendações expedidas para as Unidades da Fundação Oswaldo Cruz.

Das análises pertinentes, observou-se que atualmente há uma inadequação da estrutura interna da Audin, no tocante ao quantitativo de alocação dos recursos humanos disponíveis para o trabalho na Coordenação da auditoria interna da Fiocruz, haja vista ter ocorrido um decréscimo de 30% destes, em 2016.

Diante do relato da Auditora Interna quanto à insuficiência de recursos humanos lotados na Unidade, a Presidente da Fiocruz se comprometeu a alocar servidores na Audin, de modo a recompor o quadro necessário ao desempenho das atividades da área.

No aspecto da atuação da Auditoria Interna (Audin) da Fiocruz, especialmente no que tange ao monitoramento das próprias recomendações expedidas para as Unidades da Fundação Oswaldo Cruz, verificou-se que o devido acompanhamento fica comprometido, por causa de dois fatores: a insuficiência do quantitativo de recursos humanos alocados na Coordenação de Auditoria e a não implementação de um sistema informatizado que apoie as atividades da Audin. Desse modo, tais fatos impactaram o monitoramento, acompanhamento e o próprio alcance da efetiva implementação de suas próprias recomendações, haja vista que houve um não atendimento a 42% das recomendações da Audin pelas áreas auditadas.

Dessa forma, no exercício de 2016, verificou-se que a Auditoria Interna da Fiocruz não esteve estruturada de modo a permitir atuação efetiva, com monitoramento das próprias recomendações expedidas, ainda pendentes, e que tenham impacto na gestão da Fundação. Contudo, ressalta-se que a Presidente da Fiocruz se comprometeu a recompor o quadro de recursos humanos adequado para permitir a atuação plena da Auditoria Interna, bem como informou que a implantação do sistema da Auditoria Interna já se encontra em fase bem avançada, de modo que serão disponibilizadas as funcionalidades básicas que atendam a necessidade do devido monitoramento das recomendações da Audin.



## 2.9 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

### 1.1.1.4

Contrato de prestação de serviços de suporte técnico em área de produção de medicamentos formalizado em quantitativos não condizentes com a efetiva execução, com impropriedades e/ou irregularidades nos pagamentos efetuados em 2016 que atingem um montante estimado de R\$ 1.607.268,87.

## 3. Conclusão

Considerando o escopo acordado com o Tribunal de Contas da União, foram realizados exames e análises durante auditoria anual de contas que culminaram na ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 1.607.268,87, em 2016, em contratos de prestação de serviços e de manutenção de equipamentos, conforme discriminado no item 2.9 supracitado, com base nas análises detalhadas nos Achados de Auditoria.

O presente trabalho avaliou os resultados do macroprocesso Produção de Insumos para a Saúde, em especial quanto à acentuada queda na produção de medicamentos por Farmanguinhos nos últimos anos, atingindo 1% da capacidade operacional da sua unidade fabril em 2016. Especificamente em relação ao exercício de 2016, não foram identificadas falhas de gestão na produção de medicamentos de base sintética, ainda que tenham ocorrido atrasos na entrega de medicamentos ao Ministério da Saúde.

Verificou-se que essa redução na produção, no entanto, não foi acompanhada de redimensionamento do contrato de recursos humanos para a produção, que manteve o mesmo quantitativo de contratados, mesmo com a queda de cerca de 65% do volume de produção em relação ao início da vigência do contrato.

Cabe ressaltar que o indicador de desempenho relacionado à produção de medicamentos por Farmanguinhos apresentado no Relatório de Gestão não reflete a referida queda na produção e apresenta falhas quanto à confiabilidade, utilidade, acessibilidade e completude.

Foram identificadas, também, deficiências nos controles de Farmanguinhos sobre a produção e a entrega de medicamentos que, em termos financeiros, representaram cerca de R\$ 485 milhões, na forma de unidades farmacêuticas em 2016, expondo ao risco de perdas e desvios de medicamentos.

Constatou-se, ainda, o pagamento de despesas operacionais à Fundação de Apoio da Fiocruz no valor de R\$ 477.005,90 em 2016, por Farmanguinhos, sem amparo legal e detalhamento dos custos envolvidos.

Em relação à ampliação e modernização dos laboratórios oficiais da Fiocruz, verificou-se que Farmanguinhos adotou providências para rever o orçamento na contratação da obra de reforma do prédio 70 do Centro Tecnológico de Medicamentos, em que a CGU havia identificado sobrepreço no valor de R\$15.074.280,59 na análise amostral do orçamento



estimativo da obra, bem como a ocorrência de correlação entre as propostas apresentadas, conforme apresentado no Relatório n.º 201601863. Em atendimento à recomendação da CGU, Farmanguinhos reviu o orçamento estimativo da referida obra, que representou uma redução de R\$ 29.137.601,99 em relação no orçamento original.

No que tange ao acompanhamento das recomendações expedidas pela CGU, considera-se que existem recomendações pendentes de atendimento pela Fiocruz com impacto na gestão, sobretudo relacionadas aos contratos com a Fundação de Apoio.

Verificou-se, também, que a Auditoria Interna da Fiocruz teve sua atuação prejudicada em 2016, em função da redução do quadro de recursos humanos da Unidade. Tal fato, aliado à ausência de sistema informatizado específico para atuação da Auditoria Interna, prejudicou o acompanhamento das recomendações expedidas pela própria Unidade. Sobre o assunto, a Presidência da Fiocruz se comprometeu a recompor o quantitativo necessário de recursos humanos para que a Auditoria Interna possa exercer suas atividades adequadamente.

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Rio de Janeiro/RJ.

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Rio De Janeiro



## 1 Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)

### 1.1 Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos

#### 1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### **Análise dos resultados quantitativos e qualitativos da Ação 2522 - Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos**

##### **Fato**

Tendo em vista o acordado entre o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União - CGU e o Tribunal de Contas da União-TCU quanto à avaliação do macroprocesso “Produção de Insumos para a Saúde” no âmbito do Instituto de Tecnologia em Fármacos – Farmanguinhos na auditoria anual de contas da Fiocruz, foi selecionada a Ação 2522-Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos do Plano Plurianual para análise dos seus resultados quantitativos e qualitativos no exercício de 2016.

Para a execução desse macroprocesso “Produção de Insumos para a Saúde”, constam no orçamento da FIOCRUZ três ações orçamentárias destinadas à implementação das ações de governo. São elas:

- a) 20YE- Imunobiológicos para Prevenção e Controle de Doenças do programa de Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS), executada, prioritariamente, por Bio-Manguinhos;
- b) 2522- Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos, a cargo de Farmanguinhos;
- c) 6516 - Aperfeiçoamento e Avaliação dos Serviços de Hemoterapia e Hematologia, de responsabilidade de Bio-Manguinhos e do Instituto Carlos Chagas - ICC.

A ação 2522, de responsabilidade de Farmanguinhos, pertence ao Programa 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS e na subfunção 303 – Suporte Profilático e Terapêutico. Essa ação está inserida no objetivo 0727 do PPA: *Promover a produção e disseminação do conhecimento científico e tecnológico, análises de situação de saúde, inovação em saúde e expansão da produção nacional de tecnologias estratégicas para o SUS.*

Os quadros a seguir resumem os resultados físicos e financeiros da Ação 2522 no exercício de 2016, executados por Farmanguinhos:

##### *Quadro 1: Execução orçamentária da Ação 2522*

Execução Orçamentária	2015 (R\$)	2016 (R\$)
Dotação	36.000.000,00	32.650.000,00
Despesa empenhada	34.449.827,00	32.647.993,00
Despesa liquidada	24.285.365,00	21.450.186,00
Despesa paga	24.215.636,00	21.364.851,00

Inscrição em Restos a Pagar	10.234.190,00	11.283.142,00
-----------------------------	---------------	---------------

Fonte: Siafi e Relatórios de Gestão da Fiocruz referentes a 2015 e 2016

### Quadro 2: Execução física da Ação 2522

Execução física	2015 – meta	2015 – real	2016 – meta	2016 - real
Unidade Farmacêutica produzida	270.000.000	187.396.000	243.000.000	65.714.000

Fonte: Relatório de Gestão de 2015 e 2016 da FIOCRUZ, SIOP e Ofício n.º 168/2017 – DIR/FAR.

Cabe destacar que a informação apresentada no Relatório de Gestão de 2016 está incorreta. Os dados sobre o volume de produção de medicamentos por Farmanguinhos são divergentes no exercício de 2016, conforme descrito no Item 1.1.1.3 deste Relatório.

Por meio do Ofício n.º 168/2017, de 22 de maio de 2017, a Unidade informou que o quantitativo total produzido foi de 71.764.260 unidades farmacêuticas em 2016, o que considera informação definitiva. Nesse total, no entanto, foram incluídas 5.168.500 unidades do medicamento Tacrolimo, em que foi realizada apenas a etapa da embalagem secundária (final) por Farmanguinhos em 2016, uma vez que o referido medicamento foi produzido pelo parceiro da respectiva Parceria para o Desenvolvimento Produtivo – PDP. Excluindo essa informação, a produção de medicamentos por Farmanguinhos, segundo o gestor, foi de 66.595.760 unidades farmacêuticas, quantitativo divergente do apresentado no Relatório de Gestão da Fiocruz (65.714.000 unidades farmacêuticas) constante do Quadro 2, acima.

Pela execução física da ação, no exercício de 2016, verifica-se que não houve atingimento da meta, já que a produção foi de apenas 27% da meta pactuada. Segundo o descrito no Relatório de Gestão, essa situação se deve ao cronograma de entregas acordado com o Ministério da Saúde.

Acerca do tema, a Coordenadora-Geral de Planejamento Estratégico da Fiocruz assim se manifestou, por meio do Memorando n.º 71/2017, de 16 de maio de 2017:

*“Durante o processo de PLOA são realizadas etapas quantitativa e qualitativa e em geral esse processo se inicia em meados de maio e junho do ano corrente para o ano posterior. Nesse processo é imprescindível a inclusão de valores de meta física e neste momento ainda não é possível ter conhecimento do quanto será contratado no próximo ano, assim, utiliza-se a média da série histórica. A ação 2522 – Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos não é exclusiva da Fiocruz, assim outras instituições públicas a utiliza (sic), como: Exército, Casa Naval, Fundo Nacional de Saúde. De acordo com o Ministério do Planejamento, cada ação orçamentária possuiu apenas um produto por ação, sendo na ação 2522 a unidade farmacêutica produzida. Esta limitação não nos permite registrar o quantitativo de medicamentos fornecidos, que compreendem os produzidos e os adquiridos para fornecimento na Fiocruz. [...] Considerando os medicamentos fornecidos, que compreende os produzidos, chegaríamos a 232.694.211 unidades farmacêuticas, ou 95,8% da meta atual.”*

As informações apresentadas não esclarecem a queda na produção. Além de o produto esperado da ação 2522 ser *unidades farmacêuticas produzidas* e não *unidades farmacêuticas distribuídas*, a quantidade realizada em 2015 foi de medicamentos produzidos por Farmanguinhos. Dessa forma, houve redução significativa no resultado físico da ação 2522 em 2016, quando comparada a 2015. A queda na produção de unidades farmacêuticas por Farmanguinhos é analisada no Item 1.1.1.2 deste Relatório.



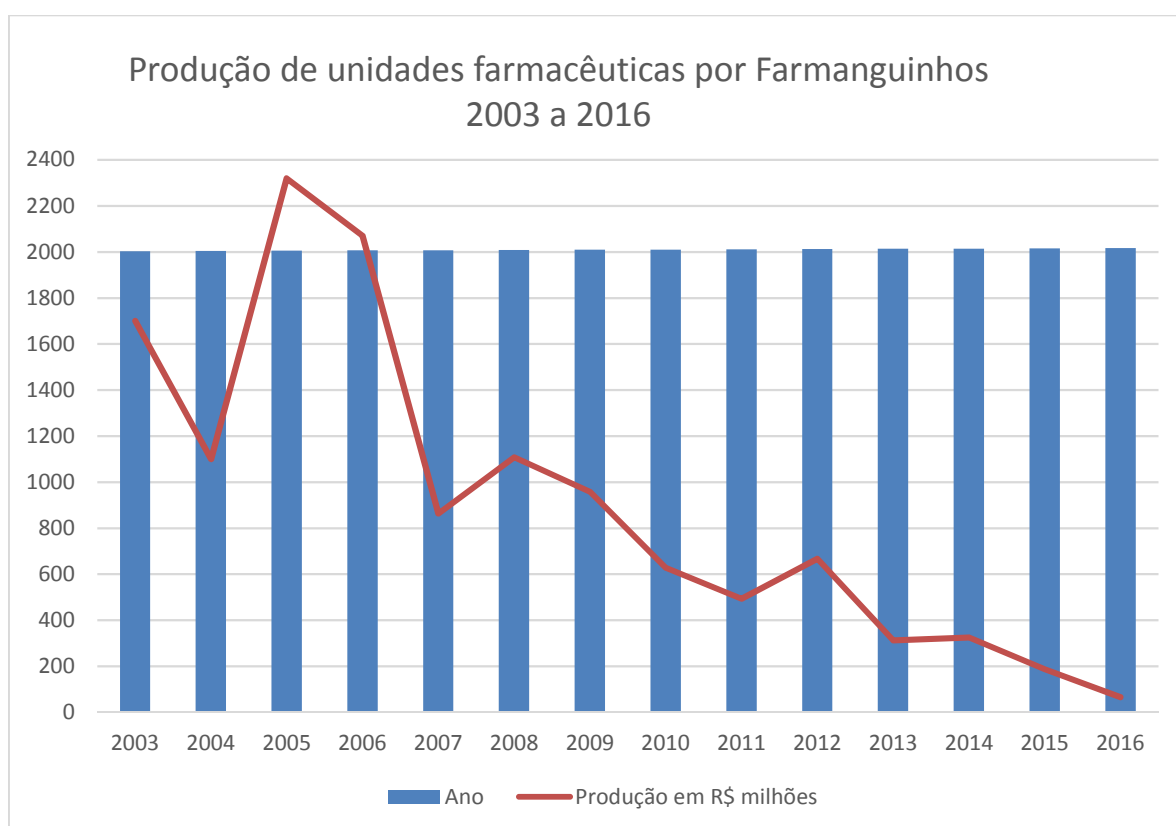
### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### **Redução acentuada da produção de medicamentos por Farmanguinhos nos últimos anos, com produção de apenas 1% da capacidade operacional de sua unidade fabril em 2016**

##### **Fato**

A produção de medicamentos por Farmanguinhos vem caindo de forma acentuada nos últimos anos, culminando com a produção de 66.595.760 unidades em 2016, o que representa apenas 1% da sua capacidade operacional. Com base em dados apresentados nos Relatórios de Gestão da Fiocruz, elaborados pela Diretoria de Planejamento, verifica-se o histórico da queda da produção no período de 2003 a 2016. O gráfico a seguir demonstra essa queda.

*Gráfico 1: Produção de Unidades Farmacêuticas pela unidade fabril de Farmanguinhos*



Fonte: Relatórios de Gestão da Fiocruz de 2008 a 2016 (dados da DIPLAN/FIOCRUZ)

Em 2004, a Fiocruz adquiriu uma instalação fabril de grande porte onde foi instituído o Complexo Tecnológico de Medicamentos – CTM, localizado em Jacarepaguá, na cidade do Rio de Janeiro, e que permitiria à Farmanguinhos multiplicar sua produção de medicamentos. A capacidade produtiva do Complexo é de 6 a 7 bilhões de unidades farmacêuticas/ano, segundo dados descritos nos Relatórios de Gestão da Fiocruz.

Essa capacidade produtiva, no entanto, nunca foi atingida. De fato, houve um aumento na produção em 2005, que atingiu 2,3 bilhões de unidades farmacêuticas produzidas e foi o pico máximo no período de 2003 a 2016, em que há dados da produção, elaborados pela Diplan/Fiocruz.



Nesse sentido, para avaliar a queda na produção de Farmanguinhos em 2016, se comparada com 2015, faz-se necessário compreender as razões das reduções acentuadas na produção no período de 2003 a 2016, que abarca a mudança do parque fabril.

Até 2005, o Ministério da Saúde adquiria medicamentos de atenção básica e distribuía aos Estados e Municípios, tais como anti-hipertensivos, antianêmicos e anti-diabéticos, muitos dos quais eram produzidos por Farmanguinhos. A partir de 2006, no entanto, houve uma mudança no Programa de Assistência Farmacêutica do Governo Federal, que passou a transferir recursos para que os demais Entes da Federação adquirissem esses medicamentos, ao invés de adquirir e distribuí-los, como anteriormente. Essa medida reduziu significativamente a produção de unidades farmacêuticas por Farmanguinhos, nos exercícios de 2006 e 2007, conforme descrito no Relatório de Gestão da Fiocruz referente à 2008.

A queda na produção de medicamentos por Farmanguinhos também se deve à redução no elenco inicial de medicamentos que eram fornecidos à rede própria do Programa Farmácia Popular do Brasil. Em 2007, Farmanguinhos produzia dezessete tipos de medicamentos para o referido Programa.

Desse elenco, segundo o Diretor de Farmanguinhos, dois medicamentos foram retirados do Programa e, em relação aos demais, foram vencendo as validades dos registros sanitários ao longo dos anos. As novas exigências regulatórias da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA para obtenção dos novos registros demandaram a realização de estudos de longo prazo e testes de equivalência farmacêutica e bioequivalência, conforme descrito nos Memorandos n.º 07/2017 e n.º 065/2017 de Farmanguinhos. Dessa forma, da relação inicial dos dezessete medicamentos do seu portfólio que eram produzidos para a Farmácia Popular do Brasil, apenas um foi produzido em 2016.

Além das novas exigências regulatórias, o Diretor de Farmanguinhos citou também as dificuldades para adequação dos medicamentos de seu portfólio à Lei dos Genéricos (Lei n.º 9.787/1999), que requereu mudanças nas formulações dos medicamentos, e, conseqüentemente, realização de estudos e testes para submissão de novos registros sanitários. Dessa forma, o portfólio de medicamentos com registros ativos foi sendo reduzido.

Por meio do Memorando n.º 07/2017, o citado Diretor relacionou, também, a queda na produção à mudança do local de fabrico, de Manguinhos para o CTM, que exigiu a revisão de vários processos produtivos em função da nova planta industrial.

Em relação à migração da produção de medicamentos para o novo parque fabril, foi questionado ao gestor se, previamente à mudança das instalações de Farmanguinhos, houve planejamento com cronograma para transferência da produção em etapas, por linha de produção, de forma que não houvesse descontinuidade, ou pelo menos que não ocorresse de forma absoluta.

Em resposta por meio do Memorando n.º 065/2017, o Diretor de Farmanguinhos informou o seguinte: *“a transferência seguiu um cronograma previamente elaborado e dividido por áreas, de acordo com as linhas de produção. Sistemáticamente, as áreas em Jacarepaguá foram sendo ativadas enquanto a produção em Manguinhos era mantida, o que possibilitou continuidade da produção.”*

Nos anos subsequentes, a produção de Farmanguinhos continuou a cair drasticamente, conforme se observa no Gráfico 1.



A partir de 2008, a Fiocruz buscou uma reorientação de sua produção de fármacos para os medicamentos antirretrovirais, utilizados no Programa DST/AIDS do Ministério da Saúde, já que Farmanguinhos produzia sete medicamentos que compunham o “coquetel da AIDS” utilizado à época, com destaque para o Efavirenz, que começou a ser produzido por Farmanguinhos em 2009. Inicialmente houve uma recuperação parcial da produção, contudo a produção de antirretrovirais também vem sendo reduzida nos últimos anos por Farmanguinhos, em decorrência de mudanças nos protocolos médicos para tratamento da doença.

De acordo com o Relatório de Gestão de 2009, além do início da produção do Efavirenz, a expectativa de retomada da produção em Farmanguinhos incluía, também, a produção de 50 milhões de unidades da Insulina Humana Recombinante em 2010, o que não aconteceu. A Fiocruz mantém um Acordo de Transferência de Tecnologia com um laboratório da Ucrânia, que sofreu diversos atrasos e o Acordo ainda está em fase de desenvolvimento, sem perspectiva de produção da Insulina no Centro Tecnológico de Medicamentos - CTM. No exercício de 2016, Farmanguinhos produziu, em laboratório, 3 litros de cristais de insulina, etapa ainda incipiente do processo.

A partir de 2011, Farmanguinhos vem firmando acordos de transferência de tecnologia e Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo – PDP’s, como estratégia de retomada de sua produção, mediante a internalização dessa tecnologia, de modo a ampliar a oferta de medicamentos estratégicos oferecidos pelo SUS. No exercício de 2016, Farmanguinhos participava de onze PDP’s, e Acordos de Transferência de Tecnologia com parceiros privados, dos quais nenhum desses acordos havia sido concluído até o término do exercício. Portanto, não houve retomada da produção decorrente das parcerias para o desenvolvimento produtivo.

Em 2015, a produção já estava baixa e representou cerca de 3% da capacidade operacional instalada. De acordo com informação apresentada pelo Memorando n.º 07/2017 e que consta dos Relatórios de Gestão de 2015 e 2016, foram produzidas 187.396.902 unidades farmacêuticas. Esse quantitativo, no entanto, inclui três medicamentos que foram distribuídos por Farmanguinhos, porém não produzidos pela Unidade. São eles: Propanolol 40mg, Vitamina A 100.00 UI e Vitamina A 200.00 UI, que somam 12.996.600 unidades. Excluindo-se os medicamentos, verifica-se que a produção de 2015 foi 174.400.302 UF.

Ressalte-se que, Farmanguinhos, informou por meio do Ofício n.º 165/2017, de 18 de maio de 2017, que considera que a Vitamina A dever ser incluída na quantidade de medicamentos produzidos por Farmanguinhos, tendo em vista que realiza as seguintes etapas: a) emite a ordem de produção, que gera um número de lote de Farmanguinhos, realiza o controle de qualidade dos lotes produzidos pela contratada e solicita ao almoxarifado a embalagem.

Considerando que a finalidade da análise em questão é a produção de medicamentos no Complexo Tecnológico de Medicamentos, optou-se por não incluir a Vitamina A entre os medicamentos produzidos.

Em 2016, a produção atingiu seu nível mais baixo, 66.595.760 unidades farmacêuticas, o que representa uma queda de 38% em relação à 2015 e significa a utilização de apenas 1% da capacidade operacional do CTM.

Quanto ao volume de produção de Farmanguinhos em 2016, os dados apresentados pelo gestor são divergentes e, em alguns casos, a produção por medicamento não confere com os dados de entrada no almoxarifado de produtos acabados e com a informação apresentada no Relatório de Gestão de 2016. As divergências nos dados do volume de produção apresentados por Farmanguinhos para 2016 estão abordadas no Item 1.1.1.3

deste Relatório. A informação que está sendo utilizada como produção de 2016 foi apresentada pelo gestor por meio do Anexo I do Ofício n.º 168/2017, de 22 de maio de 2017, em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201700077/20, que solicitou a informação definitiva sobre a produção de 2016, dadas as divergências nas informações anteriores apresentadas, que vem a ser 66.595.760 unidades.

Cabe ressaltar que o gestor incluiu como produção de 2016 os medicamentos Tacrolimo 1mg e Tacrolimo 5mg, sendo que tais medicamentos foram produzidos pelo parceiro privado da respectiva PDP e, em 2016, Farmanguinhos realizou a etapa da embalagem secundária (final) em 5.168.500 unidades. Com a inclusão desse volume, a produção total de medicamentos, segundo Farmanguinhos, foi de 71.764.260, o que representa 1,2% da capacidade produtiva do Complexo.

As principais razões que explicam, especificamente, a queda na produção de 2016, são as seguintes:

- a) Redução na demanda do Ministério da Saúde dos medicamentos do Programa DST/AIDS que são fabricados por Farmanguinhos, especificamente Efavirenz e Lamivudina + Zidovudina, e são os de maior volume;
- b) Substituição da produção do Lamivudina pela aquisição do medicamento Tenofovir + Lamivudina do parceiro privado dessa PDP;
- c) Impossibilidade de fornecimento do medicamento Amoxicilina, que está com o registro na ANVISA suspenso.

O Quadro a seguir demonstra a impacto na queda da produção com relação a esses 4 medicamentos:

*Quadro 3 – Quantidades produzidas de Medicamentos – 2015 e 2016, em unidades farmacêuticas*

Medicamento	Produção em 2015	Produção em 2016	% de redução
Efavirenz 600mg	46.472.310	6.618.660	85,8%
Lamivudina + Zidovudina (150+300)mg	79.685.820	19.462.260	75,6%
Amoxicilina 500mg	13.366.500	5.686.500	57,5%
Lamivudina 150mg	1.423.620	474.000	66,7%
Total da produção desses medicamentos	140.948.250	32.241.420	77,1%

Fonte: Memorando n.º 07/2017 – DIR/FAR (2015) e Ofício n.º 168/2017 – DIR/FAR (2016).

Em relação à redução na produção do Efavirenz, o Diretor de Farmanguinhos informou que houve uma mudança do protocolo terapêutico da AIDS para pacientes do SUS com a utilização do medicamento dolutegravir, produzido por laboratório privado e sob patente.

Quanto ao medicamento Lamivudina + Zidovudina, houve redução na demanda desse medicamento pelo Ministério da Saúde e a demanda de 2016 para Farmanguinhos foi totalmente atendida, segundo a previsão de aquisição do medicamento prevista no Termo de Descentralização de Crédito n.º 114/2015, as pautas de distribuição do medicamento e entregas, informadas por Farmanguinhos por meio do Ofício n.º 165/2017, de 18 de maio de 2017.

Em relação à Amoxicilina, não houve produção para entrega ao Ministério da Saúde, devido ao registro sanitário estar suspenso pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, conforme informado por meio do Memorando n.º 84/2017:

*“Renovação de registro de medicamento em recurso administrativo no efeito suspensivo. Produto em redesenvolvimento para entrada de novo processo de registro na ANVISA.*



*Não é possível reproduzir a fórmula atual, pois os fabricantes deste insumo alteraram a rota de síntese para enzimática.”*

A produção realizada de Amoxicilina em 2016, 5.686.500 unidades, foi enviada à Moçambique, segundo informado por meio do Ofício n.º 169/2017, de 23 de maio de 2017.

Dessa forma, no exercício de 2016 foi mantida a trajetória de queda na produção de medicamentos por Farmanguinhos, que atingiu seu nível mínimo de produção desde a mudança da unidade fabril para Complexo Tecnológico de Medicamentos, cujo propósito da aquisição do CTM era exatamente o contrário, permitir a expansão da produção de unidades farmacêuticas por laboratório público, de modo a diminuir a vulnerabilidade na aquisição de medicamentos para o SUS.

Não se observou, no entanto, que a redução em 2016 tenha sido decorrente de falhas na produção de medicamentos por Farmanguinhos. Em que pesem alguns atrasos identificados na entrega de medicamentos produzidos, a redução na demanda do Ministério da Saúde dos medicamentos com registros ativos de Farmanguinhos explica a queda da produção, já que a fabricação de medicamentos pela Unidade é realizada a partir de demanda prévia e mediante recursos transferidos por descentralização de créditos do Ministério da Saúde.

Cabe destacar, no entanto, que a estratégia adotada por Farmanguinhos para retomada de sua produção nos últimos anos, que consiste na formalização de treze parcerias para o desenvolvimento produtivo, ainda não apresentou resultados efetivos.

### 1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

#### **Deficiências de Farmanguinhos no controle da produção e da entrega de medicamentos, bem como das demandas de medicamentos recebidas do Ministério da Saúde, com exposição ao risco de desvio de medicamentos.**

##### **Fato**

Com o objetivo de avaliar os controles na produção de medicamento de base sintética para o Ministério da Saúde, a CGU cotejou as informações disponibilizadas pela Unidade e identificou divergências nos quantitativos, conforme detalhado a seguir.

Dos medicamentos entregues por Farmanguinhos ao Ministério da Saúde em 2016, verificou-se que apenas 41,8% foram fabricados pela Unidade. O Diretor de Farmanguinhos apresentou dados divergentes de produção para o exercício de 2016 em respostas às Solicitações de Auditoria expedidas pela CGU.

Por sua vez, esses dados de produção também não se coadunam com a informação sobre o volume de produção de medicamentos apresentado no Relatório de Gestão da Fiocruz referente ao mesmo exercício.

O Quadro a seguir ilustra as divergências identificadas nas informações apresentadas por Farmanguinhos, frente ao quantitativo consignado no Relatório de Gestão, exercício de 2016, da Fiocruz.

*Quadro 4: Dados da produção de medicamentos em 2016, apresentados por Farmanguinhos, em unidades farmacêuticas:*



Medicamento Produzido	Memo 07/2017 - DIR/FAR	Memo 84/2017 DIR/FAR <sup>(1)</sup>	Ofício 168/2017 DIR/FAR Anexo I	Relatório de Gestão da FIOCRUZ <sup>(2)</sup>
Amoxicilina 500mg	0		5.686.500	
Cloroquina 150mg	1.490.000		1.490.000	
Efavirenz 600mg	11.346.390		6.618.660	
Haloperidol 5mg	536.600		536.600	
Lamivudina+Zidovudina (150+300)mg	20.347.620		19.462.260	
Lamivudina 150mg	474.000		474.000	
Nevirapina 200mg	5.694.720		10.597.140	
Oseltamivir 75mg	14.214.500	4.832.000	14.214.500	
Praziquantel 600mg	1.139.500		1.139.500	
Ribavirina 250mg	3.283.500	4.438.000	4.438.000	
Zidovudina 100mg	1.938.600		1.938.600	
<b>Total Geral Produzido</b>	<b>60.465.430</b>		<b>66.595.760</b>	<b>65.714.760</b>

Fonte: Relatório de Gestão da Fiocruz referente a 2016 informações prestadas pelo Diretor de Farmanguinhos, em resposta às solicitações de auditoria expedidas pela CGU.

Nota (1): O Memorando n.º 84/2017 se refere apenas aos medicamentos Oseltamivir e Ribavirina.

Nota (2): O Relatório de Gestão não detalha a produção por medicamento.

Diante das informações divergentes a respeito da produção de medicamentos por Farmanguinhos em 2016, foi expedida a Solicitação de Auditoria n.º 201700077/20 para que o gestor apresentasse os dados definitivos da produção de medicamentos.

A resposta definitiva foi apresentada por meio do Ofício n.º 168/2017 – DIR/FAR, de 22 de maio de 2017, que soma 66.595.760 unidades farmacêuticas, conforme relacionado no quadro acima.

Ressalte-se que, na relação de medicamentos produzidos em 2016, o Diretor de Farmanguinhos apresentou também 5.168.500 unidades do medicamento Tacrolimo, 1mg e 5mg, sendo que realizou apenas a etapa da embalagem secundária (final) do medicamento, tendo o mesmo sido produzido pelo laboratório privado parceiro da Parceria para o Desenvolvimento Produtivo – PDP do respectivo medicamento. Com a sua inclusão, o total de medicamentos produzidos por Farmanguinhos em 2016 atingiria 71.764.260 unidades.

Considerando que o objetivo da análise é verificar a queda acentuada na produção de medicamentos por Farmanguinhos, foi desconsiderado o Tacrolimo da relação de medicamentos produzidos em 2016, tendo em vista que não foram realizadas as etapas produtivas do medicamento.

Observa-se que o total de medicamentos produzidos, informado como definitivo por meio do citado Ofício n.º 168/2017 – DIR/FAR, diverge do apresentado por meio do Memorando n.º 07/2017, de 13 de janeiro de 2017, para seis dos medicamentos produzidos, inclusive com diferenças significativas nos medicamentos Efavirenz, Nevirapina e Ribavirina. Em relação ao total de medicamentos, há diferenças também em relação ao informado no Relatório de Gestão da Fiocruz. Além disso, para os

medicamentos Oseltamivir e Ribavirina, foram também apresentadas outras informações divergentes dos totais produzidos, por meio do Memorando n.º 84/2017 – DIR/FAR, de 31 de março de 2017.

A informação considerada como definitiva pelo Diretor de Farmanguinhos a respeito do total da produção de medicamentos por Farmanguinhos em 2016 também não confere com as entradas de medicamentos no estoque de produtos acabados, encaminhada por meio do Ofício n.º 165/2017 – DIR/FAR, de 18 de maio de 2017.

A diferença é significativa, alcançando o montante de 3.714.040 unidades farmacêuticas de 4 medicamentos, o que representa 6% do total produzido. De acordo com o fluxo de produção apresentado em resposta ao Memorando n.º 07/2017, após a conclusão das etapas de produção e de embalagem, é realizada a transferência do lote produzido do estoque “produção” para o estoque “almoxarifado”, via sistema SAP. Após conferência do material recebido e da documentação do lote produzido, o medicamento é transferido para o estoque de produtos acabados. O Quadro a seguir demonstra as divergências identificadas.

*Quadro 5: Divergências entre produção de medicamentos e entrada no almoxarifado de produtos acabados – 2016, em unidades farmacêuticas*

Medicamento	Prod. Definitiva 2016 (A)	Estoque de prod. Acabados (B)	Diferença (B) – (A)
Efavirenz 600mg	6.618.660	7.325.040	706.380
Nevirapina 200mg	10.597.140	11.116.800	519.660
Oseltamivir 75mg	14.214.500	16.438.500	2.224.000
Ribavirina 250mg	4.438.000	4.702.000	264.000
Total da diferença			3.714.040

Fonte: Ofício n.º 168/2017 DIR/FAR - Anexo I e Ofício n.º 165/2017 DIR/FAR - Anexo II

As diversas informações apresentadas pelo Diretor de Farmanguinhos e que também não conferem com o relatório de estoque de produtos acabados, demonstram falhas de controle da quantidade produzida e dos estoques da Unidade.

Em relação à demanda recebida de medicamentos do Ministério da Saúde, as informações apresentadas também demonstram divergências em seus quantitativos. O quadro a seguir resume as informações recebidas do Diretor de Farmanguinhos por diversos expedientes apresentados em resposta às solicitações de auditoria.

*Quadro 6: Divergências de informações sobre a demanda de medicamentos pelo Ministério da Saúde em 2016, em unidades farmacêuticas*

Medicamento	Demanda MS Memo 89/2017	Demanda MS Ofício 109/2017	Demanda definitiva MS Ofício 165/2017	Demanda de Antirretrovirais Memo 122/2017
Cloroquina 150mg		1.576.500	1.425.000	
Efavirenz 600mg		7.893.750	7.821.330	17.461.740
Lamivudina+Zidovudina (150+300)mg		27.245.040	27.244.980	35.291.280
Nevirapina 200mg	16.054.320	10.289.040	11.586.840	16.054.320
Oseltamivir 75mg	10.309.500		13.901.000	



Praziquantel 600mg			1.363.000	
Ribavirina 250mg		6.339.000	6.323.500	
Zidovudina 100mg			2.099.200	2.127.200

Fonte: Memorandos n.º 89/2017 e n.º 122/2017, Ofícios n.º 109/2017 e n.º 165/2017, expedidos por Farmanguinhos.

Em virtude das inconsistências nos quantitativos nos dados da produção, foi solicitado ao gestor apresentar informação definitiva sobre a demanda de medicamentos recebida do Ministério da Saúde no exercício de 2016, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201700077/20.

Em resposta, a gestor, por meio do Ofício n.º 165/2017 DIR/FAR, de 18 de maio de 2017, relacionado no quadro acima, apresentou informações que se contrapõem ao Memorando n.º 122/2017, o qual foi apresentado, em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201701051/03, com o objetivo de verificar os dados das variáveis do Indicador de Desempenho apresentado no Relatório de Gestão para os medicamentos antirretrovirais, cuja informação é significativamente diferente da demanda apresentada como definitiva para todos os medicamentos produzidos por Farmanguinhos em 2016, inclusive antirretrovirais.

Nesse sentido, Farmanguinhos também demonstrou dificuldades em informar qual, de fato, foi a demanda recebida do Ministério da Saúde para fornecimento de medicamentos. Considerando que a produção de medicamentos por Farmanguinhos não é espontânea, sendo o processo de aquisição de insumos e a produção iniciados apenas após a demanda do Ministério da Saúde, a falta de uma informação definitiva prejudica o planejamento da Unidade e a própria avaliação de seu desempenho.

Em relação às entregas de medicamentos por Farmanguinhos em 2016, as informações apresentadas pelo Diretor de Farmanguinhos também demonstram inconsistências e não guardam fidedignidade com os dados de saída de medicamentos, registrados pelo almoxarifado para distribuição, como se observa no quadro abaixo.

*Quadro 7: Divergências quanto às informações sobre entrega de medicamentos produzidos e saída do almoxarifado de Farmanguinhos, em unidades farmacêuticas.*

Medicamentos	Entrega Memo 089/2017	Entrega Ofício 110/2017	Entrega Ofício 165/2017	Doações Ofício 165/2017	Saída do estoque p/ distribuição Ofício 168/2017 Anexo II
Amoxicilina 500mg		-		18.000	5.397.000
Efavirenz 600mg		12.713.970	12.600.690	60	13.027.050
Lamivudina+Zidovudina (150+300)mg		27.245.040	27.244.980	60	27.850.920
Nevirapina 200mg	16.054.320	10.289.040	11.586.840		13.389.000
Oseltamivir 75mg			13.901.000	200.500	14.098.000
Ribavirina 250mg		6.312.500	6.310.000	15.000	6.968.500
Total p/ medicamentos com divergências	-	-	71.643.510	233.620	80.730.470

A informação prestada por meio do Ofício n.º 165/2017 – DIR/FAR, de 18 de maio de 2017, foi apresentada pelo Diretor de Farmanguinhos como sendo a definitiva no que se refere à quantidade de medicamentos produzidos pela Unidade e entregues ao Ministério da Saúde, bem como a quantidade de medicamentos que foi entregue para doação. Somando-se o total de medicamentos entregues ao Ministério da Saúde e doados, obtém-se 71.877.130 unidades farmacêuticas.

Comparando-se esse quantitativo (71.877.130 UF) com as saídas de medicamentos produzidos para os quais se identificou divergências (80.730.470 UF), verifica-se que saíram do almoxarifado para distribuição 8.853.840 unidades farmacêuticas a mais do que as entregas de medicamentos ao Ministério da Saúde e doações.

Dessa diferença, 5.686.500 unidades farmacêuticas advém da produção de Amoxicilina 500mg para envio à Moçambique, segundo informado por meio do Ofício n.º 169/2017-DIR/FAR, de 23 de maio de 2017, permanecendo, portanto, uma diferença não identificada de mais de três milhões de medicamentos que saíram do almoxarifado de Farmanguinhos, o que representa 5% do quantitativo produzido em 2016.

De acordo com os valores unitários constantes dos Termos de Descentralização de Crédito firmados com o Ministério da Saúde, as saídas não identificadas de medicamentos do almoxarifado de Farmanguinhos representam, em termos financeiros, R\$ 2,5 milhões.

Cabe destacar que, além dos medicamentos produzidos por Farmanguinhos, transitam por seu almoxarifado os que são adquiridos dos parceiros das PDPs e distribuídos pela Unidade. Nesse sentido, esses medicamentos ingressam no almoxarifado de produtos acabados e, posteriormente, saem do almoxarifado para distribuição segundo pauta definida pelo Ministério da Saúde.

Em 2016, foram distribuídos 128 milhões de unidades farmacêuticas produzidas pelos parceiros das PDPs, que transitaram pelo almoxarifado de Farmanguinhos em 2016, sujeitos às mesmas falhas de controle apuradas para os medicamentos que são produzidos por Farmanguinhos. Em termos financeiros, o total de medicamentos produzidos ou adquiridos dos parceiros em 2016 soma R\$ 485 milhões, referentes a 229 milhões de unidades farmacêuticas.

A respeito da existência de normativos internos que regulem os procedimentos de controle de estoques, por meio do Memorando n.º 130/2016–DIR/FAR, de 07/07/2016 informou o seguinte:

*“Os normativos relativos aos mecanismos de controle de estoque que abrangem todos os itens estocáveis se encontram em fase de elaboração. Esses normativos são chamados de Procedimento Gerencial Padrão (PGP) e para alguns controles de itens utilizados na produção de medicamento, os Procedimentos Operacionais Padrão (POP), e em função da adequação de todo o processo logístico da unidade, se encontram em revisão para incorporarem os novos mecanismos de controle implementados.”*

Por meio do Memorando n.º 93/2017 – DIR/FAR, de 10/04/2017, o Diretor de Farmanguinhos informou o seguinte:

*“Informamos que o recurso sistêmico que viabilizará este controle ainda não foi disponibilizado em ambiente de produção.”*

Nesse sentido, as divergências de informações apresentadas quanto à produção e entrega de medicamentos está associada, também, às falhas na normatização e nos sistemas de controle de estoques da Unidade.

## **Causa**

Ausência de normatização interna quanto ao gerenciamento de estoques do almoxarifado do Instituto de Tecnologia em Fármacos - Farmanguinhos, de implementação de rotinas de conciliação de dados e falhas na utilização dos sistemas de produção e estoques.

O Diretor do Instituto de Tecnologia em Fármacos, embora no exercício das atribuições conferidas pelo Decreto n.º 4.725/2003 e por meio da Portaria MS n.º 2376/2003, a quem compete planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades relacionadas à Unidade, não adotou medidas eficazes que garantissem controle sobre o quantitativo de medicamentos produzidos e distribuídos por Farmanguinhos, expondo à Unidade a riscos de desvios de medicamentos.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Memorando n.º 146/2017 – DIR/FAR, de 14 de junho de 2017, foi apresentada manifestação do gestor aos fatos apontados, em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201701051/15:

### ***“Quadro: Dados da produção de medicamentos em 2016, apresentados por Farmanguinhos (fls 6 e 7).***

*Na apresentação desse quadro, foi citado que o mesmo ilustra as divergências quanto ao total de medicamentos produzidos por Farmanguinhos em 2016 e a fonte de informação, sendo que no total geral de unidades farmacêuticas (UF) produzidas, indicaram na 1ª coluna 60.465.430 UF, na 2ª 66.595.760 UF e na 3ª que corresponde ao Relatório de Gestão da FIOCRUZ 2016, 65.714.760 UF.*

*De fato os números apresentados, remetem a uma divergência que foi detectada posteriormente à feitura de relatórios anteriores, que quando devidamente corrigidos, concluímos que o total produzido foi o de **66.595.760 UF**, inclusive o Departamento de Planejamento e Controle da Produção da Vice-Diretoria de Operações – DP/CP/VDOP, solicitou as correções em março/2017 e quando da apresentação do Ofício 168/2017 DIR/FAR - Anexo I, as diferenças já se encontram devidamente identificadas.*

*Apesar das solicitações de correções não houve tempo hábil em virtude do sistema SAGE ter encerrado os prazos de alterações, motivo pelo qual da apresentação de valores divergentes em tempos diferentes (Memo 07/2017 – DIR/FAR, Ofício 168/2017 DIR/FAR – Anexo I e Relatório de Gestão da FIOCRUZ 2016), registrando que a partir desse ano não haverá essas divergências, uma vez que o sistema SAP foi totalmente corrigido e verificado no ambiente de produção.*

*No que tange a citação de diferenças significativas de Efavirenz, Nevirapina e Ribavirina (fls 7), na época, como anteriormente citado, o relatório de produção do sistema SAP estava “duplicando” informações da quantidade de lote produzido mensalmente, que infelizmente e diante do prazo exíguo para o envio de dados que foram apresentados no Memo 07/2017 – DIR/FAR, foram aqueles que geraram um total de UF que não correspondia ao dado real, como já apresentado.*

### ***Quadro: Divergência entre produção de medicamentos e entrada no almoxarifado de produtos acabados - 2016 (fls 7 e 8).***





No quadro apresentado, relacionaram Efavirenz 600 mg, Nevirapina 200 mg, Oseltamivir 75 mg e Ribavirina, com respectivos quantitativos em três colunas, quais sejam: “Prod. Definitiva 2016 (A); Estoque de prod. Acabados (B) e Diferença (B) – A”, tendo como fontes citadas Ofício N° 168/2017 – DIR/FAR – Anexo I e Ofício n° 165/2017 DIR/FAR – Anexo II.

Com relação aos quantitativos apresentados nas duas colunas, que foram gerados pelo DPCP/VDOP e pelo Departamento de Logística da Vice – Direção de Gestão Institucional, foi submetido a nova análise, cuja conclusão foi a seguinte, segundo ordem por medicamento:

- Efavirenz 600 mg - A quantidade correta é 6.618.660 UF. O motivo da divergência identificada (7.325.040 UF), deveu-se ao fato de ter sido contabilizada na quantidade de 7.325.040 UF, lote piloto que não é contabilizado como produção própria para efeito de entrada no almoxarifado, bem como de estornos ocorridos.
- Nevirapina 200 mg - O valor de 10.597.140 UF é o correto. A diferença que foi assinalada de 519.660 UF, guarda relação com estornos realizados, que não foram expurgados da quantidade de 11.116.800 UF.
- Oseltamivir 75 – A quantidade correta é de 14.214.500 UF, sendo a diferença de 2.224.000 UF de estornos que foram realizados e que não foram expurgados da quantidade de 16.438.500 UF.
- Ribavirina 250 mg – Ambos valores estão corretos. A diferença apontada deveu-se ao fato de a produção não contabilizar a quantidade de 264.000 UF que refere-se a lote que entrou no estoque, mas que ainda aguardava análise pelo Controle de Qualidade na virada de 2016 para 2017. Já o Almoxarifado contabiliza a quantidade total para efeito de controle de estoque.

**Quadro: Divergências de informações sobre a demanda de medicamentos pelo Ministério da Saúde em 2016 (fls 8).**

As respostas correspondentes às ressalvas constantes do quadro acima mencionado, encontram-se acostadas ao **Anexo I deste Memorando**.

**Quadro: Divergências quanto às informações sobre entrega de medicamentos produzidos e saída do almoxarifado de Farmanguinhos. (fls 9).**

Amoxicilina 500 mg - No quadro apresentado não identificamos divergências.

Efavirenz 600 mg – A quantidade correta de saída do estoque do almoxarifado de Farmanguinhos para distribuição durante o ano de 2016 foi de 12.641.550 UF. As divergências assinaladas, deveram-se a contabilização de devoluções que ocasionaram a duplicidade dos valores lançados. No Anexo II do Ofício 168/2017, estavam contidas tanto as primeiras saídas, quanto as reposições oriundas das devoluções que ocorreram. Lamivudina + Zidovudina (150 mg + 300 mg) – A saída correta foi de 27.244.980 UF. Com relação a quantidade de 27.245.040 UF em realidade tratou-se de uma reposição de 60 UF incluída na saída real. Com relação a quantidade de 27.850.920 UF citada na coluna “Saída do estoque p/ distribuição Ofício 168/2017 Anexo II” se deu em função de uma seleção equivocada do relatório extraído do sistema SAP devido à falta de familiaridade com o referido relatório.

Nevirapina 200 mg – A quantidade correta de saída (distribuição) é de 11.586.840 UF. 16.054.320 UF corresponde a demanda total apresentada pelo DAF/SCTIE/MS, conforme TED 114/2015. A quantidade de 10.289.040 UF se deu porque não foi incluída a quantidade de saída pelo sistema Eurisko utilizado anteriormente ao SAP. Essa diferença foi de 1.297.800 UF.



*Quanto a quantidade de 13.389.000 UF inicialmente informada, conforme Anexo II do Ofício 168/2017 se deu em função de uma seleção equivocada do relatório extraído do sistema SAP, devido à falta de familiaridade com o referido relatório*

*Oseltamivir 75 mg - A quantidade de saída real distribuída foi de 13.901.000 UF. Na quantidade descrita de 14.098.000 UF, referente ao Ofício 168/2017 - Anexo II, foi incluída 197.000 UF na quantidade real que foi distribuída. Essa diferença foi ocasionada pela contabilização de devoluções que resultaram em duplicidade dos valores lançados.*

*Ribavirina 250 mg – A quantidade real de saída do almoxarifado foi de 6.540.500 UF, incluída nessa quantidade, 15.500 UF como saída para doação. A quantidade descrita no Anexo II do Ofício 168/2017 (6.968.500 UF) se deu em função de uma seleção equivocada do relatório extraído do sistema SAP devido à falta de familiaridade com o referido relatório. Com relação aos quantitativos descritos nas colunas “Entrega Ofício 110/2017 e Entrega Ofício 165/2017” temos a esclarecer que as referidas informações não foram identificadas por esta Administração nas retomencionadas missivas, inviabilizando, assim, qualquer ponderação sobre as mesmas.”*

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Memorando n.º 211/2017 – DIR/FAR, de 4 de agosto de 2017, encaminhamento pelo Ofício n.º 511/2017 – PR, de 7 de agosto de 2017, o Diretor de Farmanguinhos apresentou os seguintes esclarecimentos adicionais:

*“Diante dos fatos constatados pela r. controladoria Regional da União, atenta às recomendações exaradas no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas do Exercício 2016, a Direção do Instituto de Tecnologia em Fármacos constituiu Comissão, por intermédio da Portaria n.º 47//2017-DIR, de 17/07/2017, formada por servidores da Unidade, para apurar as suscitadas deficiências de controles da produção, entrega de medicamentos, e demandas recebidas do Ministério do Planejamento, nos idos de 2016, conforme consta do **Anexo I**.*

*Quanto a este particular, segundo restou apurado pela sobredita Comissão, em trabalho analítico de conciliação junto aos setores responsáveis, à época, pelos controles dos medicamentos produzidos, estocados e distribuídos por Farmanguinhos, reconhecidamente, houve equívoco na prestação de informações ao respeitável órgão de controle interno, por ocasião das manifestações da Direção da Unidade em atenção às Solicitações de Auditoria expedidas pela CGU, tal como identificado pelos auditores e consignado no Relatório Preliminar CGU 201701051.*

*Segundo a Comissão, após o levantamento de todos os itens apontados e conciliação dos dados, foi identificado que a divergência nos relatórios decorreu de falhas na extração dos relatórios e na utilização do sistema gerencial (início de operação do ERP), em nada convergindo com eventual falta de controle motivada por desídia e/ou má fé de agente público, conforme evidências que constam do Parecer Final, exarado pela mencionada Comissão no dia 28/07/2017, e que melhor detalha o que hora se esclarece – **Anexo II**. Nessa diapasão, é dever sobressair que a mencionada Comissão, após devida conciliação dos registros internos, não identificou a existência de falha de controle que tenha importado em desvio de medicamentos produzidos e/ou distribuídos, e que pudesse ensejar a instauração de procedimento administrativo para quantificação de dano ao erário e apuração de responsabilidade.*

*Registre-se, ainda, como bem salientado pela Comissão em seu Parecer, que o sistema SAP® possui base de dados única, rastreabilidade dos processos, confiabilidade das informações e maior controle das alterações dos documentos. A acurácia dos dados é aumentada pelo fato de serem utilizadas apenas informações cadastradas no sistema com registro do usuário conforme perfil de acesso. Entretanto, para que o novo processo proposto seja executado, é necessário que as pessoas envolvidas revejam os procedimentos de trabalho. A tarefa antes feita de forma centralizada passa a ser*



*executada por diversos usuários, fato que exige uma grande integração entre as áreas e pessoas envolvidas.*

*A análise dos dados transacionais do SAP® é crítica devido à sua complexidade e requer uma análise mais acurada pelos usuários (necessidade de uma visão para o novo processo e um maior alinhamento entre as áreas).*

*[...] o Instituto de Tecnologia em Fármacos, comprometido com a melhoria contínua de seus procedimentos, vem empreendendo esforços no sentido de otimizar mecanismos de controle interno, envolvendo a padronização de documentos e de rotinas de conciliação de dados, estabelecimento de controle integrado via sistêmica (SAP), e melhor capacitação dos profissionais responsáveis pela alimentação e controle de tais registros. Nesse sentido, com o aprimoramento do controle interno e conciliação de dados, estamos dando início ao plano de ação voltado para treinamento e capacitação dos profissionais de todas as áreas envolvidas no macroprocesso produção e fornecimento de medicamentos, extração mensal do Relatório de Movimentação de Almoarifado Sintético (RMA) diretamente do sistema gerencial ERP (SAP), ajustes contábeis, e estudos concernentes à implementação de um setor específico de Controle Interno na Unidade, atentos ao que restou consubstanciado na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n° 1, de 10/05/2016, que determina a adoção de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança.”*  
[grifos no original]

Documentos anexos apresentados: Portaria n.º 47/2017 – DIR; Parecer Final da Comissão instituída pela referida Portaria, datado de 28 de julho de 2017; documentação sobre o roubo de medicamentos ocorridos sob a responsabilidade da empresa de logística contratada e documentação comprobatória do reembolso dos valores referentes à carga roubada de veículo da contratada.

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação apresentada evidencia as falhas nos controles de Farmanguinhos quanto à produção, entrega e demanda do Ministério da Saúde. O gestor cita falhas nos sistemas de produção e “falta de familiaridade” com os relatórios emitidos pelo sistema de produção.

Segundo o gestor, o sistema estaria sendo aprimorado para evitar esses tipos de falhas a partir de 2017. Dadas as falhas na utilização do sistema de produção que o gestor demonstrou já ter conhecimento em sua manifestação, não foi informada a adoção de práticas de conciliação e registros e contagem periódicas nos registros, o que poderia compensar, parcialmente, as falhas no sistema.

As divergências nas informações apresentadas quanto à produção e entrega de medicamentos por Farmanguinhos expõem à Unidade a riscos de perdas e desvios de medicamentos produzidos e adquiridos dos parceiros para distribuição de acordo com a pauta definida pelo Ministério da Saúde. As informações conflitantes quanto à demanda de medicamentos recebida do Ministério da Saúde também agravam a situação e interferem no planejamento da Unidade.

O valor estimado dos medicamentos que foram distribuídos por Farmanguinhos em 2016 é de cerca de R\$ 485 milhões, o equivalente a 229 milhões de unidades farmacêuticas que saíram do almoxarifado. A materialidade desses valores demonstra a necessidade de um controle rígido de produção e de estoques, a fim de minimizar possíveis riscos de desvios de medicamentos.

Os dados apresentados sobre demanda, produção e entrega de medicamentos em 2016, além de divergentes, apontam para um quantitativo de cerca de três milhões de



medicamentos que teriam saído do almoxarifado de Farmanguinhos sem identificação de seu destino, o que representa 5% de sua produção e equivale a cerca de R\$ 2,5 milhões.

A respeito das divergências quanto ao quantitativo de medicamentos que teriam saído do almoxarifado de Farmanguinhos sem registro de distribuição no exercício de 2016, por meio do Relatório Preliminar, a CGU havia recomendado ao gestor instaurar procedimento administrativo para apurar as divergências identificadas, com o objetivo de verificar se houve desvio de medicamentos em 2016 e, se for o caso, adotar providências para reaver o dano ao Erário e apurar responsabilidades.

A tomar conhecimento do Relatório Preliminar, o gestor prontamente instituiu comissão para apurar as divergências entre os dados da produção e de movimentação do estoque de produtos acabados no ano de 2016, por meio da Portaria n.º 47/2017 – DIR, de 17 de julho de 2017.

A referida Comissão analisou detalhadamente as divergências apontadas pela CGU, por medicamento, de acordo com as informações apresentadas em resposta às solicitações de auditoria. O Parecer Final da Comissão, datado de 28 de julho de 2017, concluiu que não houve desvio de medicamentos. Para cada medicamento, foram identificadas as razões das divergências entre a entrega de medicamentos e a saída de medicamentos do estoque de produtos acabados, demonstrando falhas nas extrações e lançamentos de informações no Sistema, tais como registros de lotes pilotos como estoque comercializável, devoluções e estornos considerados como entradas no estoque, causando duplicidades, falta de registro adequado da situação do roubo de carga de medicamentos que saíram do estoque e não foram entregues aos destinatários, não migração dos estoques registrados no sistema anterior utilizado pela Unidade e outras falhas de extrações de informações do Sistema.

Da análise do parecer final da referida Comissão, considera-se que o Diretor de Farmanguinhos adotou as providências necessárias para apurar as divergências identificadas pela CGU que haviam sido inicialmente formuladas por meio de recomendação no Relatório Preliminar.

Os apontamentos da Comissão em relação às divergências identificadas pela CGU no exercício de 2016, reforçam, no entanto, as falhas nos procedimentos internos de contagem, controle de estoque, conciliação de dados e registros nos sistemas, que necessitam ser superadas por Farmanguinhos dada a materialidade dos valores dos medicamentos que transitam por seu almoxarifado.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Instituir procedimentos internos de controle sobre medicamentos produzidos e distribuídos por Farmanguinhos, definindo responsabilidades, documentação e rotinas de conciliação de dados.

#### **1.1.1.4 CONSTATAÇÃO**

**Contrato de prestação de serviços de suporte técnico em área de produção de medicamentos formalizado em quantitativos não condizentes com a efetiva execução, com impropriedades e/ou irregularidades nos pagamentos efetuados em 2016 que atingem um montante estimado de R\$ 1.607.268,87.**

#### **Fato**



O Contrato n.º 21/2013, celebrado entre a Fiocruz e a empresa SERES Serviços de Recrutamento e Seleção de Pessoal Ltda. (CNPJ: 33.168.659/0001-00), por meio do Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fiocruz (UG 254446), teve início em 2 de janeiro de 2014 e, mediante assinaturas de termos aditivos, mantém-se vigente até 2 de janeiro de 2018. O objeto da avença constitui-se de prestação de serviços de suporte técnico em áreas de produção, operações e qualidade na fabricação de medicamentos de caráter contínuo.

De acordo com a proposta inicial da empresa SERES, o valor do serviço ficou estabelecido em R\$ 56.989.949,40 para um período de doze meses, tendo por referência a estimativa de um quantitativo de 646 funcionários terceirizados, alocados em 47 cargos que, com a previsão de até três turnos de trabalho para 25 dos cargos, totalizam 96 postos de trabalho.

Para os períodos subsequentes, conforme registrado no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), o valor dos serviços foi atualizado, em virtude de repactuações, sem alteração nos quantitativos inicialmente pactuados. Ocorre que, nos últimos três exercícios, houve uma redução significativa no número de unidades farmacêuticas (UF) produzidas pelo Instituto de Tecnologia em Fármacos, conforme constou no Relatório de Gestão 2016 da Fiocruz, e, considerando que o objeto do contrato em tela é a prestação de serviços terceirizados para a produção de medicamentos, tal redução deveria, em algum grau, refletir-se nos valores contratuais. Mas, como se observa no quadro a seguir, isso não aconteceu.

*Quadro 8 – Unidades farmacêuticas produzidas e valores contratuais firmados*

Exercício	Produção	Dados do Contrato n.º 21/2013	
	Unidades farmacêuticas produzidas	Vigência contratual	Valor global (R\$)
2014	325,2 milhões	02/01/2014 a 02/01/2015	56.989.949,40
2015	187,4 milhões	02/01/2015 a 01/01/2016	59.327.755,74
2016	66,6 milhões	02/01/2016 a 01/01/2017	73.113.978,36
2017		02/01/2017 a 02/01/2018	80.419.652,88

Fonte: Relatório de Gestão 2016 da Fiocruz, Ofício n.º 168/2017-DIR/FAR e Siasg, em 31 de março de 2017.

Diante disso, realizou-se, para os três exercícios, o levantamento dos valores efetivamente pagos no âmbito do Contrato n.º 21/2013, a média de cargos ocupados e o quantitativo médio de terceirizados alocados na prestação dos serviços. Para tanto, além de consulta ao Sistema Tesouro Gerencial, foram utilizadas as planilhas de controle do contrato, fornecidas pelo Serviço de Recursos Humanos do Instituto de Tecnologia em Fármacos, o termo de referência do pregão que respaldou a contratação e as planilhas de custos e formação de preços da contratada.

Os números obtidos demonstram que, desde o início da execução do contrato, não houve demanda para o total contratado (646 terceirizados, 47 cargos, 96 postos), em que pese, no termo de referência da contratação, constar que os quantitativos “*foram estabelecidos com base no histórico das contratações anteriores e nas peculiaridades de cada posto, expressando as necessidades atuais referentes ao serviço a ser contratado*”.

*Quadro 9 – Quantitativos de cargos ocupados, número de terceirizados e valor total pago*

Exercício	Média de cargos ocupados	Média de terceirizados	Valor pago (R\$)
2014	32	346	33.361.263,19
2015	34	380	37.649.680,07
2016	35	357	38.961.520,83

Fonte: Tesouro Gerencial e planilhas de controle do contrato fornecidas pela UG 254446

Como se observa no quadro, o quantitativo de terceirizados alocados tem ficado abaixo da estimativa estabelecida, indicando que o Instituto mantém um contrato formalizado com números não condizentes com o que é requerido na execução. Em 2016, na prática, a Unidade utilizou em torno de 55% dos números formalmente contratados.

Por meio do Ofício n.º 146/2017-DIR/FAR, de 11 de maio de 2017, o Diretor do Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fiocruz informou:

*“os [...] postos vagos são pela necessidade em garantir margem de segurança de vagas de mão de obra em face a possibilidade do surgimento de novas demandas de atividades oriundas do Ministério da Saúde, Secretarias de Estado de Saúde e demais programas/parcerias integrantes do Sistema Único de Saúde e do Complexo Industrial de Saúde. Os prazos, em regra, para produção e entrega, são exíguos e não se harmonizam com os prazos necessários para atos administrativos mais complexos tais como, processos licitatórios ou acréscimos de vagas em contrato, este último ainda inviável pela constante oscilação da demanda produtiva.*

*Ressaltamos que estes postos não trazem custos para a administração pública.*

*[...]*

*Considera-se neste contrato áreas de Produção, Manutenção Fabril, Utilidades, Projetos Industriais, Flexografia, Controle e Garantia da Qualidade, além das áreas de Auditoria, Farmacovigilância, Metrologia e PCP.*

*Apesar de redução no quantitativo de unidades farmacêuticas de produção própria apresentada nos últimos três exercícios (2014/2015/2016) e as atividades relativas aos postos de trabalho do contrato se mantiveram e, em algumas situações, aumentaram.*

*Farmanguinhos tem várias parcerias (PDPs) que demandam absorção de tecnologias, principalmente, as relativas a Garantia e Controle de Qualidade e Farmacovigilância.*

*Além destas, Farmanguinhos prestou serviços de produção para a empresa GSK na fabricação do medicamento Amoxicil BD.*

*Somando-se a estas estamos buscando certificação junto à Organização Mundial da Saúde (OMS) que permitirá atividade de exportação ensejando também aporte de Recursos Humanos nas diversas áreas englobando no contrato, uma vez que, tal certificação depende de inspeção feita por autoridades internacionais visando demonstrar a eficiência no sistema de Garantia da Qualidade que envolve diversas áreas da fábrica.”*

Pelas informações prestadas, a existência de postos vagos é de conhecimento do Diretor da Unidade e essa forma de contratação, iniciada em 2 de janeiro de 2014, deu-se para facilitar o atendimento a possíveis novas demandas do Ministério da Saúde e cita que os postos vagos não trazem custos para a administração.

De modo geral, podem existir dificuldades com relação às contratações, mas a aplicação da Lei n.º 8.666/1993 é obrigatória para todos os órgãos e unidades da administração pública federal. As contratações de serviços terceirizados devem ser precedidas de planejamento contendo a relação entre a demanda prevista e a quantidade a ser contratada, de acordo com o que dispõe o Decreto n.º 2.271/1997, disciplinado pelas instruções normativas do Ministério do Planejamento. Após licitados e contratados os serviços, as alterações para ajustá-los às novas necessidades da administração são possíveis nas formas previstas no artigo 65 da Lei n.º 8.666/1993. O contrato, o termo de referência, demais documentos integrantes da contratação e a efetiva execução devem estar conformes entre si, dentro de uma realidade, pois respaldam empenhos, liquidação e pagamento de despesas públicas. E, quando se trata da coisa pública, não é aceitável que se licite e se estabeleça, contratualmente, valores e quantitativos superiores às necessidades, que não representam a real demanda da Unidade.

Quanto à informação trazida no ofício, dando conta que, embora a produção própria tenha se reduzido, os postos do contrato de prestação de serviços foram mantidos para a Unidade prestar serviços de produção para uma empresa privada, o assunto não será abordado no presente relatório, considerando-se o tempo e o escopo do trabalho de auditoria de contas, além do fato de, na resposta do Diretor da Unidade, não terem sido apresentados elementos suficientes para uma análise conclusiva. Entretanto, tal informação demonstra que os quantitativos e valores praticados em 2016 (35 cargos, média mensal de 357 terceirizados, despesa anual de aproximadamente R\$ 39,0 milhões) estão além do efetivamente necessário para atender à demanda produtiva do Instituto de Tecnologia em Fármacos. Observe-se que, em 2016, a produção de UF foi quase cinco vezes menor que a produção do ano de 2014, enquanto que o quantitativo de terceirizados e as despesas com o contrato praticamente não sofreram variações.

No aspecto contábil, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), as contas de controle de contratos de serviços registram um saldo que não representa a realidade, tornando ineficaz o levantamento de informações gerenciais por meio dessas contas.

Por fim, cumpre esclarecer que não foi escopo desta auditoria os atos de formalização e condução do procedimento licitatório que respaldou a presente contratação, qual seja, o Pregão Eletrônico n.º 43/2013 da UG 254446, homologado no exercício 2013. No exame procedido, buscou-se verificar a coerência entre as quantidades e valores contratados e a efetiva execução.

No que se refere à efetivação dos pagamentos, o exame visou a verificação dos pagamentos contratuais realizados no exercício de 2016 e a sua consonância com as quantidades e os valores propostos pela contratada em sua planilha de custos e formação de preços, considerando as atualizações pactuadas desde o início do Contrato n.º 21/2013 até o final de 2016. Para o trabalho foram utilizadas as planilhas de controle do contrato, fornecidas pelo Serviço de Recursos Humanos do Instituto de Tecnologia em Fármacos, o termo de referência, o contrato e as planilhas de custos e formação de preços da contratada.

O resultado do exame realizado demonstrou as impropriedades relatada a seguir.

a) Pagamento de despesa, no total anual de R\$ 88.599,30, referente a prestadores terceirizados sem a contraprestação do trabalho.

A Fiocruz, por intermédio do Instituto de Tecnologia em Fármacos, realizou pagamentos referentes a prestadores de serviço que estavam afastados do trabalho. Ou seja, não houve a prestação do serviço pelo profissional, e, apesar disso, a Fiocruz despendeu recursos para custear despesas com as rubricas “assistência médica e familiar”, “seguro de vida” e “EPIs”, acrescidos do percentual de custos indiretos, tributos e lucro, cobrados pela contratada.

Para o exercício de 2016, calculou-se que o valor pago irregularmente chegou a R\$ 88.599,30, detalhado no quadro a seguir.

*Quadro 10 – Pagamentos de despesas com prestadores terceirizados ausentes do serviço*

Meses da constatação da ocorrência	Matrícula do terceirizado	Cargo	Cálculo estimado (R\$)
maio a setembro	4958	Analista da Qualidade Jr	2.578,74
maio e junho	1211	Analista da Qualidade Jr	1.542,59
janeiro e fevereiro	3863	Analista da Qualidade Jr	931,54



Meses da constatação da ocorrência	Matrícula do terceirizado	Cargo	Cálculo estimado (R\$)
janeiro e fevereiro	1572	Analista da Qualidade Jr	931,54
janeiro e fevereiro	1691	Analista da Qualidade Pl	804,88
março a maio	7309	Assistente Qualidade III	1.362,42
outubro e dezembro	0593	Auxiliar de Produção	1.569,60
maio a dezembro	2897	Auxiliar de Produção	6.275,92
janeiro a dezembro	0809 <sup>(1)</sup>	Auxiliar de Produção	9.316,64
abril a outubro	4634	Auxiliar de Produção	4.706,32
janeiro a agosto	7705 <sup>(2)</sup>	Auxiliar de Produção	6.177,44
fevereiro e março	4935	Especialista Técnico de Projeto	397,22
janeiro, fevereiro e agosto a outubro	1200 <sup>(3)</sup>	Oficial de Manutenção II	4.034,10
janeiro a maio	4672	Operador de Produção I	3.863,30
janeiro a dezembro	3385 <sup>(4)</sup>	Operador de Produção I	9.404,36
março e abril	4916	Operador de Produção I	793,34
janeiro a dezembro	4539	Operador de Produção I	9.404,36
agosto e setembro	2027	Operador de Produção II	1.603,10
janeiro a dezembro	7215	Operador de Produção II	13.384,25
janeiro a dezembro	4693 <sup>(5)</sup>	Operador de Produção II	9.517,64
Total			88.599,30

Fonte: planilhas de controle do contrato, fornecidas pela Unidade.

<sup>(1)</sup> Terceirizado afastado desde junho de 2015.

<sup>(2)</sup> Terceirizado afastado desde novembro de 2014.

<sup>(3)</sup> Terceirizado afastado desde outubro de 2014.

<sup>(4)</sup> Terceirizado afastado desde fevereiro de 2014.

<sup>(5)</sup> Terceirizado afastado desde julho de 2015.

Cabe destacar a marcação colocada no quadro, indicando cinco terceirizados que estão ausentes há mais de um ano. Isso evidencia que pagamentos injustificados, dessa natureza, ocorrem desde o primeiro ano de contrato. O levantamento de valores considerou somente o exercício de 2016, que é o escopo desta auditoria.

Por meio do Ofício n.º 165/2017-DIR/FAR, de 18 de maio de 2017, o Diretor do Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fiocruz, apresentou a seguinte justificativa:

*“Para o processo licitatório, as empresas concorrentes apresentam uma planilha de custo e formação de preços onde, entre outros elementos, estão incluídos os componentes: assistência médica, seguro de vida e equipamentos de proteção individual (EPI), referentes ao período do contrato (custo total) de 12 (doze) meses.*

*Como a cobrança se dá através de faturas mensais, tais valores são cobrados de forma rateada.*

*Logo, tendo em vista que com o afastamento o colaborador não perde o direito a tais benefícios (plano de saúde/seguro de vida/EPI), o pagamento mensal é efetuado.*

*Ressaltamos que os profissionais afastados não foram substituídos. ”*

Os encargos trabalhistas, sociais e previdenciários decorrentes da execução do contrato, assim como a mão de obra utilizada na execução dos serviços, são obrigações da contratada, conforme estabelece o artigo 71 da Lei n.º 8.666/1993, e, supõe-se, que todos os custos e encargos com a mão de obra, inclusive afastamentos, foram avaliados e estimados pela empresa em sua planilha de custos e formação de preços, apresentada para a contratação. Nos instrumentos de contratação está previsto que o critério de remuneração da contratada é por posto de trabalho. Logo, se a contratada não disponibiliza o respectivo posto de trabalho, seja por férias de empregado, doença, acidente de trabalho e demais afastamentos, não há que se falar em pagamento. À Fiocruz cabe observar os termos do contrato e pagar conforme a proposta apresentada, não havendo amparo legal para a realização de despesas sem a respectiva execução de serviços e, principalmente, sem o comparecimento do prestador por longos períodos,



como se constata no quadro. Não é razoável despendere recursos, que somente em 2016 alcançaram o montante de R\$ 88.599,30, com uma mão de obra desnecessária, pois, como o próprio gestor informou “os profissionais afastados não foram substituídos”.

b) Pagamento pela prestação de serviços em valores superiores àqueles pactuados na planilha de custos e formação de preços, onerando o erário mensalmente em um valor estimado de R\$ 109.661,11 e, anualmente, em R\$ 1.315.933,32.

Constatou-se, nos pagamentos realizados em 2016, que havia prestadores de serviços com o salário base em valor superior ao valor pactuado para o cargo. O salário base é a principal rubrica que compõe o preço dos serviços previstos em contrato. Logo, qualquer alteração no salário base impacta no preço final desses serviços.

Por meio das planilhas de custos e formação de preços, propostas pela contratada e atualizadas com as repactuações, e das planilhas de controle do contrato, utilizadas pela Fiocruz na liquidação da despesas, evidenciou-se que os valores praticados para dezoito cargos previstos no Contrato n.º 21/2013, abrangendo 82 terceirizados, eram superiores aos valores avençados no contrato. Os pagamentos, porém, foram efetuados pela Fiocruz, por intermédio do Instituto de Tecnologia em Fármacos, sem qualquer ajuste visando trazer o preço do serviço ao valor proposto nas planilhas da contratada, ocasionando prejuízo ao erário.

A seguir, os cargos nos quais as diferenças ficaram evidentes, tendo como referência os quantitativos do mês de dezembro de 2016.

*Quadro 11 – Cargos com salário base em valores superiores ao da planilha de custos e formação de preços*

Cargo	Salário Base (SB)		Diferença unitária (d) = b – a	Número de prestadores e SB praticado (c)	Prejuízo mensal (c x d)
	Pactuado (a)	Praticado (b)			
Analista da Qualidade Jr	3.261,05	3.557,49	296,44	33	9.782,52
Analista da Qualidade Mt	8.533,37	9.226,88	693,51	1	693,51
		8.533,37	0,00	2	0,00
Analista da Qualidade Sr	6.784,82	7.235,37	450,55	1	450,55
		6.784,82	0,00	15	0,00
Assistente da Qualidade III	3.261,05	4.830,25	1.569,20	2	3.138,40
		4.367,26	1.106,21	1	1.106,21
		5.041,93	1.780,88	1	1.780,88
		3.801,12	540,07	1	540,07
		3.261,05	0,00	2	0,00
Assistente da Qualidade I	1.981,93	3.105,62	1.123,69	5	5.618,45
		2.329,80	347,87	1	347,87
		2.224,71	242,78	3	728,34
		1.981,93	0,00	3	0,00
Assistente da Qualidade II	2.541,61	2.617,00	75,39	1	75,39
		3.806,81	1.265,20	1	1.265,20
		3.801,12	1.259,51	1	1.259,51
		2.541,61	0,00	5	0,00
Assistente de P&Q	2.541,61	4.830,25	2.288,64	1	2.288,64
Assistente Operações III	3.261,05	3.698,25	437,20	1	437,20
		3.261,05	0,00	4	0,00
Auxiliar da Qualidade	1.544,90	2.054,39	509,49	4	2.037,96
		1.544,90	0,00	2	0,00

Cargo	Salário Base (SB)		Diferença unitária (d) = b – a	Número de prestadores e SB praticado (c)	Prejuízo mensal (c x d)
	Pactuado (a)	Praticado (b)			
Especialista da Qualidade	10.776,76	11.700,98	924,22	1	924,22
		10.776,76	0,00	3	0,00
Especialista de Operações e Produção I	13.655,05	14.038,51	383,46	2	766,92
		14.433,45	778,40	1	778,40
Especialista de P&Q	10.776,76	14.887,83	4.111,07	1	4.111,07
Especialista de Produção	8.533,37	8.766,43	233,06	6	1.398,36
Especialista Técnico de Manutenção	8.533,37	9.267,20	733,83	1	733,83
Especialista Técnico de Produção	8.533,37	10.350,60	1.817,23	2	3.634,46
Especialista Técnico de Projeto	8.533,37	10.350,60	1.817,23	2	3.634,46
Oficial de Manutenção III	4.183,63	4.563,16	379,53	5	1.897,65
		5.229,53	1.045,90	1	1.045,90
		4.183,63	0,00	14	0,00
Operador de Produção III	4.183,63	4.563,16	379,53	2	759,06
		4.183,63	0,00	9	0,00
Total mensal					51.235,03
Total mensal estimado do prejuízo, com a incidência dos percentuais de encargo sociais, lucro, custos indiretos e tributos					109.661,11

Fonte: Proposta da empresa, apresentada no Pregão Eletrônico n.º 43/2013, e planilhas de controle do contrato fornecida pela UG 254446.

Observa-se no quadro que, dentro de um mesmo cargo, há diferenciações no valor do salário base. Por exemplo: o cargo de Assistente da Qualidade III apresenta-se com cinco salários diferentes, sendo um aquele que deveria efetivamente ser praticado; o cargo de Especialista de Operações e Produção I apresenta-se com dois salários diferentes, sendo os dois em valores superiores ao que foi pactuado.

Por meio do Ofício n.º 146/2017-DIR/FAR, de 11 de maio de 2017, o Diretor do Instituto de Tecnologia em Fármacos apresentou a seguinte manifestação acerca dos pagamentos realizados em desacordo com os valores da proposta da empresa:

*“Os valores apresentados no Edital são estabelecidos através de uma ampla pesquisa de mercado na fase de planejamento, que antecede a licitação e o contrato administrativo, com a intenção de evitar a evasão de profissionais, cujo conhecimento técnico seria imprescindível à qualidade e à continuidade adequada dos serviços, a alocação de profissionais aos valores é feita buscando adequação à dinâmica de mercado. [...]”*

Em relação aos cargos de Analista da Qualidade Jr, Analista da Qualidade Sr, Assistente da Qualidade I, II e III, Assistente de Operações III, Auxiliar da Qualidade, Especialista de Operações e Produção I, Especialista de Produção e Oficial de Manutenção III, foi acrescentado:

*“Quando à elaboração da Pesquisa de Mercado e do Edital, não havia a previsão em Farmanguinhos da atividade de preparação para certificação junto a OMS e as PDPs, sendo que esta realidade demandou competências diferenciadas para alguns colaboradores, exigindo-lhes conhecimentos específicos de maior complexidade, além de atuarem com a responsabilidade de multiplicar os conhecimentos para os demais. Assim, tais profissionais tiveram os salários majorados em relação aos outros. [...]”*

Em relação ao cargo de Analista da Qualidade Mt:

*“Além das novas demandas em virtude da certificação junto a OMS e PDPs o profissional deste posto de trabalho exercia suas atividades no Núcleo de Validação e com o processo de aquisição e implementação de um novo Sistema Informatizado em Farmanguinhos o colaborador incorporou atividades inerentes ao seu posto, entretanto, mais complexas pelas relações impostas.”*

Em relação ao cargo de Especialista da Qualidade:

*“As demandas que foram surgindo durante a execução do contrato, se depararam com algumas variações de salários de mercado relativamente mais valorizados à época do forte investimento no município do Rio de Janeiro, provocando assim uma revisão de alguns valores para que conseguíssemos captar profissionais a fim de atender às novas exigências em alto nível de qualidade.”*

Em relação ao cargo de Operador de Produção III:

*“O posto de trabalho possui salário maior que os demais que ocupam este cargo em virtude das atividades de maior complexidade, além de serem multiplicadores de conhecimento das atividades que demanda a função.”*

Em relação aos cargos de Especialista de P&Q, Especialista Técnico de Manutenção, Especialista Técnico de Produção e Especialista Técnico de Projeto:

*“Em virtude da preparação para a certificação junto a OMS, que não era prevista durante a elaboração do Edital de licitação, Farmanguinhos identificou a necessidade de contratação de mão de obra de profissionais de área técnica com a experiência em indústria farmacêutica.”*

Os valores de salário base pagos em cifras superiores, assim como as diferenciações salariais permitidas dentro de um mesmo cargo, em desacordo com o que foi pactuado na planilha de custos e formação de preços, integrante do contrato, ocorrem desde o início do Contrato n.º 21/2013, em janeiro de 2014. A justificativa de que as diferenciações aconteceram devido a novas demandas e novas exigências, portanto, não se sustenta. Se a empresa contratada presta os serviços com a alocação de profissionais de acordo com a qualificação e habilitação especificadas em termo de referência e os gestores da Unidade constatarem que tais requisitos se tornaram insuficientes ou inadequados para o atendimento das necessidades do órgão, há que ser realizado um novo procedimento de contratação, precedido de planejamento e instruído em conformidade com a legislação vigente.

Há, ainda, situações que são vedadas na execução de um contrato de prestações de serviços: relação que caracterize pessoalidade; ingerência na administração da contratada; direcionamento de contratação de pessoas para a empresa contratada; e promoção de desvio de funções, utilizando o terceirizado em atividade diferente daquela para a qual foi contratado.

Na manifestação do Diretor, evidencia-se que essas vedações não foram plenamente observadas. Ao exprimir que *“tais profissionais tiveram os salários majorados em relação aos outros. [...]”* demonstra que não houve impessoalidade na relação entre a Administração e os terceirizados, pois, de modo discricionário, foi majorada a remuneração básica dos ocupantes dos cargos, inclusive, de forma diferenciada,

ignorando-se as planilhas de custos do contrato e, assim, aumentando-se as despesas com a prestação dos serviços. Também demonstra interferência na administração da empresa contratada, que, talvez, tenha sua própria política de gestão de pessoal.

Quando o Diretor expressa “*para que conseguíssemos captar profissionais*”, evidencia-se o direcionamento do profissional escolhido para a empresa contratada formalizar a relação de emprego e, em certos casos, com a definição do salário, caracterizando, ainda, ingerência na administração da contratada e pessoalidade na relação.

Ao dizer que “*o colaborador incorporou atividades inerentes ao seu posto, entretanto, mais complexas pelas relações impostas*”, deve-se atentar para não estar alocando o terceirizado em uma atividade distinta daquela para a qual foi contratado pela empresa prestadora de serviços.

Oportuno destacar que o artigo 66 da Lei n.º 8.666/1993 dispõe que o contrato deve ser executado fielmente por ambas as partes, de acordo com as cláusulas avençadas, não devendo, as partes, solicitar, exigir, permitir, aceitar ou concordar com algo sem amparo legal, pois isso fragiliza a gestão pública.

A majoração salarial definida pelo gestor, sem observar os valores estabelecidos no processo de contratação, ocasiona mensalmente um dano estimado de R\$ 109.661,11 e implica em falta de transparência nos termos da contratação.

c) Valor *per capita* para a rubrica “assistência médica e familiar” cobrado em desacordo com o proposto, causando um prejuízo de R\$ 541.563,35, sendo R\$ 202.736,25 exclusivo do exercício 2016 e R\$ 338.827,10 dos exercícios anteriores.

Na planilha de custos e formação de preços do Contrato n.º 21/2013, a contratada apresentou o valor *per capita* de R\$ 150,00 para a rubrica “assistência médica e familiar”.

Entretanto, nas planilhas de controle de contratos, utilizadas pela Fiocruz na liquidação das despesas, constatou-se que essa rubrica foi faturada em um valor superior, já no início do contrato. No quadro a seguir tem-se o valor *per capita* que foi pago pela Fiocruz, a título de assistência médica e familiar, no decorrer do contrato.

*Quadro 12 – Valor cobrado em desacordo com o proposto*

Período de vigência do valor	Valor <i>per capita</i> (R\$)	Observação
janeiro de 2014 a fevereiro de 2014	171,38	valor inicial divergente do proposto em R\$ 21,38
março de 2014 a fevereiro de 2015	240,71	efeito da 1ª repactuação – 2014 aumento de 40,45% no plano de saúde
março de 2015 a fevereiro de 2016	279,22	efeito da 2ª repactuação – 2015 aumento de 16% no plano de saúde
março de 2016 a dezembro de 2016	320,10	efeito da 3ª repactuação – 2016 aumento de 15% no plano de saúde

Fonte: Planilhas de controle do contrato fornecida pela UG 254446

Questionado, o Diretor do Instituto de Tecnologia em Fármacos informou, por meio do Ofício n.º 146/2017-DIR/FAR, de 11 de maio de 2017:

*“De fato, o valor per capita para “Assistência Médica e Familiar” aplicado no contrato n.º 21/2013, foi de R\$ 150,00. Importante esclarecer que este valor foi previsto no Termo de Referência no seu item 5.37 (conforme abaixo) e foi parâmetro na formação de propostas de todas as empresas concorrentes, de tal modo que estivesse garantida o princípio da igualdade, previsto na Lei n.º 8.666/1993, na disputa do certame:*



5.37 - A Contratada deverá manter Plano de Assistência Médica e Odontológica, na forma do disposto no item 5.33, alínea "f" acima, através de empresa devidamente registrada e autorizada pela Agência de Nacional Saúde Suplementar - ANS. Em relação ao Plano de Assistência Médica, a CONTRATADA contribuirá com o valor mínimo de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por empregado, com vistas a garantir a cobertura mínima descrita no subitem 5.37.2 abaixo

Além de assegurar o caráter competitivo da licitação utilizando o valor de R\$ 150,00 na apresentação de propostas, o item 5.37 do Termo de Referência o caracteriza como valor referencial, já que o texto expressa seu caráter valorativo mínimo, inferindo que o valor a ser custeado pela empresa poderia ser igual ou superior. A prestação de serviços da assistência médica e familiar é, naturalmente, realizada por operadoras de planos de saúde devidamente contratadas para esse fim pela empresa vencedora do certame [...]. Dada a impossibilidade de conhecimento prévio, pela gestão, dos valores a serem cobrados pelas operadoras que comercializam planos de saúde coletivos que, em regra, são definidos com base na sinistralidade (Indicador de Custos Médicos Hospitalares do contrato com base na utilização do Plano) do contrato e com o intuito de não lançar um valor per capita acima do necessário, onerando-o desnecessariamente, estipulou-se o "valor de referência" para assegurar igualdade entre os participantes do certame. O qualificativo "mínimo" vislumbra evitar que a dinâmica de mercado no âmbito das operadoras de plano de saúde, com sua lógica de sinistralidade e critérios de análise de grupo prejudicasse o atendimento dos requisitos constantes no Termo de Referência, de modo que a empresa seguisse um parâmetro de valor (de inviável precificação prévia) desconectado da realidade apresentada pelo mercado no momento inicial do contrato, já que esses fatores não estão sob domínio da Administração pública e tão pouco das empresas concorrentes.

Assim, ao invés de lançar valores a maior, superestimando o preço do valor per capita para "Assistência Médica e Familiar", aplicou-se o valor referencial mínimo de modo que garantisse o princípio da igualdade no certame licitatório, mantivesse o uso racional dos recursos públicos garantindo a oferta mínima, mas com qualidade dos serviços descritos no TR e apresentados abaixo:

5.37.2 - O Plano de Assistência Médica a ser disponibilizado deverá possuir as seguintes coberturas mínimas:

- a) Rede de saúde própria, ou credenciada, qualificada na Região Metropolitana no Estado do Rio de Janeiro, ou seja, Rio e Grande Rio;
- b) atendimento de urgência e emergência 24 horas;
- c) possuir segmentação ambulatorial, hospitalar e obstetrícia;
- d) cobertura para consulta, exames e internações em enfermaria;
- e) sem carência, para uso imediato de todos os benefícios e coberturas, após inclusão na assinatura do contrato;
- f) possibilidade de inclusão de outros dependentes legais

O valor possível, naquele momento, apresentado pela empresa [...] conforme estabelecido pela Operadora de Plano de Saúde, com a cobertura mínima pretendida, foi de R\$ 171,38. Importante ressaltar que para chegarmos ao valor em tela algumas pesquisas foram feitas em outros contratos externos à Farmanguinhos a fim de alcançarmos um valor coerente (como já mencionado próximo ao valor referência: R\$ 150,00) e que atendesse o item 5.37.2 do Termo de Referência, considerando o histórico de sinistralidade acima da média em virtude do grupo que compõe o contrato ser, em sua maioria, de profissionais cujas atividades operacionais e de exposição ao risco serem acometidos de um maior número de afastamentos e intervenções médicas, inclusive aquelas de alto custo.



*As demais alterações de valores foram em decorrência das repactuações ocorridas e que sempre tiveram como base, também, a sinistralidade apontada e comprovada pela operadora, através da empresa contratante [...].”*

O exame realizado não envolvia os atos de formalização e condução do procedimento licitatório que respaldou o Contrato n.º 21/2013, qual seja, o Pregão Eletrônico n.º 43/2013 da UG 254446, homologado no exercício 2013. Porém, diante das informações trazidas pelo Diretor do Instituto, não se pode deixar de fazer algumas considerações acerca do assunto.

A assistência médica e familiar não é uma obrigação legal imposta ao empregador. Contudo, há acordos, convenções ou sentenças normativas em dissídios coletivos que podem trazer a previsão de concessão de plano de saúde pela empregadora, inclusive quanto ao valor. E, mesmo sem previsão do benefício de assistência médica, pode ser política do empregador conceder plano de saúde para os seus empregados. Nesse caso, ao participar de uma licitação, esse benefício poderá constar discriminado na planilha de custos e formação de preços da licitante, ao custo que a empresa tem condições de estimar.

A Fiocruz, por intermédio do Instituto de Tecnologia em Fármacos, impôs no item 5.37 do termo de referência do edital n.º 43/2013 o plano de saúde, inclusive determinando um valor mínimo, constituindo-se em uma interferência do contratante na gestão interna das empresas licitantes, que pode ter onerado o contrato e também afastado licitantes. A seguir, jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) corroborando esse posicionamento.

Acórdão 2.075/2010 - 1ª Câmara

*“1.5.1.3 abstenha-se de fixar valores em relação ao salário, benefícios diretos e indiretos, que não os previstos pelos respectivos sindicatos de categorias [...]”* (grifo nosso)

Acórdão n.º 1.248/2009 - 2ª Câmara

*“1.5.1. abstenha-se de fixar, no instrumento convocatório, [...] valores pertinentes a salários ou benefícios [...], bem como de exigir a concessão aos empregados contratados de benefícios adicionais aos legalmente estabelecidos (tais como planos de saúde), por representar interferência indevida na política de pessoal de empresa privada e representar ônus adicional à Administração sem contrapartida de benefício direto.”* (grifo nosso)

Acórdão n.º 2.807/2007 - 1ª Câmara

*“1.1.6. deixe de incluir nos editais exigências relativas à prefixação de valor de vale-transporte, plano de saúde, reserva técnica e de despesa com treinamento e reciclagem, por representarem ingerência imprópria na gestão interna dos licitantes, onerarem o contrato sem benefício direto ao Estado [...]”* (grifo nosso)

Acrescente-se, ainda, a vedação contida no artigo 20 da Instrução Normativa n.º 2/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento:

*“Art. 20. É vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios:  
[...]*

*III - os benefícios, ou seus valores, a serem concedidos pela contratada aos seus empregados; [...]”*

Informe-se que a Convenção Coletiva de Trabalho 2013/2014, apresentada na licitação pela contratada, vigente de 1º de fevereiro de 2013 até 31 de janeiro de 2014, não trazia

previsão de concessão de plano de saúde, o que, como já foi dito, não impediria o empregador de ofertar o benefício aos seus empregados e discriminar o custo na planilha de formação de preços. O Acordo Coletivo de Trabalho 2014/2015, vigente de 1º de fevereiro de 2014 até 31 de janeiro de 2015, por sua vez, estabeleceu a previsão de plano de saúde, facultando ao empregador descontar do empregado parte dos custos.

No que se refere ao plano de assistência médica previsto na licitação em comento, como informou o Diretor da Unidade, “o texto expressa seu caráter valorativo mínimo, inferindo que o valor a ser custeado pela empresa poderia ser igual ou superior”. Concorda-se, então, que a licitante poderia ter apresentado na planilha de custos e formação de preços um valor maior, que representasse mais fielmente o seu custo. Mas ela não o fez. Não porque fosse impossível estimar ou conhecer, mas, talvez, porque a intenção fosse tornar-se competitiva no certame, apresentando um bom preço. As empresas que participam da licitação, em geral, têm experiência em seu mercado de atuação e, no caso do Pregão Eletrônico n.º 43/2013, o item 6.15 do edital estabelecia a visita técnica “*indispensável para coleta de informações de todos os dados e elementos que possam vir a ter influência no valor da proposta a ser apresentada na licitação*”. Não há que se falar, portanto, sobre “*impossibilidade de conhecimento prévio*”, pois havia condições de as licitantes obterem estimativas de preços de planos de saúde. Além disso, a licitante vencedora nesse certame já havia prestado serviços semelhantes em contrato anterior com o Instituto de Tecnologia em Fármacos, de modo que conhecia o ambiente.

Diante disso, a empresa apresentou, em sua proposta, o valor de R\$ 150,00 para a rubrica “assistência médica e familiar”, e seria esse o valor a constar na composição do valor mensal cobrado pela prestação dos serviços, até a primeira repactuação. Na repactuação, ressalte-se, a variação percentual do aumento deveria incidir sobre a proposta inicial, que foi de R\$ 150,00. As diferenças oriundas de estimativas imperfeitas e/ou de redução de preços para vencer as concorrentes devem ser arcadas pela contratada.

*Quadro 13 – Valor da rubrica “assistência médica e familiar” ajustada de acordo com a planilha de custos e formação de preços inicial do Contrato n.º 21/2013*

Período de vigência do valor	Valor per capita (R\$)	Observação
janeiro de 2014 a fevereiro de 2014	150,00	valor inicial proposto
março de 2014 a fevereiro de 2015	210,67	efeito da 1ª repactuação – 2014 aumento de 40,45% no plano de saúde
março de 2015 a fevereiro de 2016	244,38	efeito da 2ª repactuação – 2015 aumento de 16% no plano de saúde
a partir de março de 2016	281,04	efeito da 3ª repactuação – 2016 aumento de 15% no plano de saúde

Fonte: Planilhas de controle do contrato fornecida pela UG 254446 e planilha de custos e formação de preços inicial.

*Quadro 14 – Cálculo dos valores cobrados a maior na rubrica “assistência médica e familiar”*

Período de vigência do valor	Total de prestadores no período	Valor per capita cobrado (R\$)	Valor per capita correto (R\$)	Diferença per capita (R\$)	Diferença total (R\$)
janeiro de 2014 a fevereiro de 2014	663	171,38	150,00	21,38	14.174,94
março de 2014 a fevereiro de 2015	4256	240,71	210,67	30,04	127.850,24
março de 2015 a fevereiro de 2016	4530	279,22	244,38	34,84	157.825,20
março de 2016 a dezembro de 2016	3554	320,10	281,04	39,06	138.819,24



Período de vigência do valor	Total de prestadores no período	Valor per capita cobrado (R\$)	Valor per capita correto (R\$)	Diferença per capita (R\$)	Diferença total (R\$)
Valor do prejuízo causado					438.669,62
Total com a incidência dos percentuais de lucro, custos indiretos e tributos					541.563,35

Fonte: Planilhas de controle do contrato fornecida pela UG 254446 e planilha de custos e formação de preços inicial.

Desde janeiro de 2014 até dezembro de 2016, considerando o contingente disponibilizado mensalmente para a execução dos serviços, calculou-se que houve uma diferença de R\$ 438.669,62, em face das cobranças indevidas ocorridas. Com a incidência dos percentuais de lucro, custos indiretos e tributos, o prejuízo total causado chegou, ao final de 2016, em R\$ 541.563,35, sendo R\$ 202.736,25 exclusivo do exercício 2016 e R\$ 338.827,10 dos exercícios anteriores.

Acrescente, por fim, que também se identificou a realização de despesa não prevista no contrato, no total de R\$ 61.165,25, ocorrida no exercício de 2014. Por ser despesa de exercício anterior, a constatação foi tratada mediante nota de auditoria.

## Causa

O Diretor do Instituto de Tecnologia em Fármacos, autoridade a quem incumbe planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da sua unidade, conforme estabelecido no artigo 33 do Anexo I do Decreto n.º 4.725 de 9 de junho de 2003, e com a competência delegada na Portaria n.º 1.178, de 25 de setembro de 2015, da Presidência da Fiocruz, para atuar como ordenador despesas do respectivo Instituto, julgou que novas demandas ou exigências relacionadas aos serviços terceirizados poderiam ser tratadas sem a necessidade de uma nova licitação e, portanto, realizou pagamentos em valores superiores àqueles pactuados na planilha de custos e formação de preços e decidiu manter o contrato com superdimensionamento nos quantitativos de postos previstos. Também realizou ingerência na formação de preços privados, ao impor a obrigatoriedade de manutenção de plano de saúde aos empregados da contratada, o que é vedado pela Instrução Normativa n.º 2/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento.

Ausência de controles internos adequados e suficientes para evitar o pagamento de despesa com prestadores terceirizados ausentes do trabalho.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de *e-mail*, encaminhado em 14 de junho de 2017, a Auditoria Interna da Fiocruz apresentou o Memorando n.º 146/2017-DIR/FAR, de 14 de junho de 2017, com a seguinte manifestação do Diretor de Tecnologia em Fármacos:

*“[...] vimos, respeitosamente, solicitar à essa Auditoria Interna que faça requerimento, junto à Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro, de dilatação do prazo para manifestação, dada a diversidade de matérias tratadas e em razão do necessário levantamento de informações e o volume de documentos a serem consultados para subsidiar a devida prestação de esclarecimentos.*

*“[...] aguardamos deferimento do pleito de dilatação de prazo para esclarecimentos [...] comprometendo-nos a prestar as devidas respostas no prazo mais breve possível [...].”*





Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar enviado pelo Ofício n.º 11.510/2017/GAB/RJ/Regional/RJ-CGU, de 6 de julho de 2017, a Fiocruz encaminhou o Ofício n.º 511/2017-PR, de 7 de agosto de 2017, com a seguinte manifestação do Diretor de Farmanguinhos, expressa no Memo n.º 211/2017-DIR/FAR, de 4 de agosto de 2017:

*“[...] considerando que os fatos constatados [...] contemplam achados de auditoria que envolvem atos administrativos praticados por servidores então responsáveis pela gestão e fiscalização do Contrato n.º 21/2013, no exercício 2016 e anos anteriores, coube à Direção encaminhar-lhes as constatações que lhes dizem respeito, tal como recomendado, para ciências e eventuais manifestações complementares, as quais abaixo passaremos a destacar.*

*Considerando as suscitadas impropriedades e/ou irregularidades nos pagamentos efetuados em 2016, na consecução do objeto do Contrato n.º 21/2013 [...] a Direção do Instituto de Tecnologia em Fármacos, neste ato, assume compromisso no sentido de assegurar a devida apuração dos fatos, tal como recomendou o respeitável órgão de controle interno, por intermédio de instauração de procedimento administrativo apropriado.*

*Ademais, tendo em vista que as recomendações [...] importarão em substanciais medidas administrativas [...] foi a empresa [...] intimada para que tomasse ciência quanto aos fatos constatados [...] envolvendo identificadas impropriedades c/ou irregularidades nos pagamentos efetuados em 2016, com recomendações de ressarcimento ao erário de despesas pagas indevidamente.*

*Já naquela ocasião, considerando os achados de auditoria e as indispensáveis ações corretivas imediatas, que constam como recomendações no Relatório Preliminar CGU 201701051, fora a contratada [...] convocada a comparecer em reunião ocorrida no dia 24/07/2017 [...], junto à atual Direção de Farmanguinhos e servidores responsáveis pelos atos de gestão e fiscalização do Contrato n.º 21/2013 nos exercícios 2014-2016, facultando-lhe, ainda, apresentar a sua manifestação quanto aos achados da CGU.*

*[...] de forma complementar às manifestações já exaradas anteriormente pela Unidade, [...] e apenas para fins de argumentação, os servidores responsáveis pelos atos de gestão e fiscalização do Contrato n.º 21/2013, nos exercícios 2014-2016, se pronunciaram nos termos abaixo:*

*b.1) Contrato de prestação de serviços de suporte técnico em área de produção de medicamentos formalizado em quantitativos não condizentes com a efetiva execução.*

*[...] será realizado o estudo prospectivo da demanda de trabalho, em especial oriunda do Ministério da Saúde, para a definição de quantidade ótima de postos de trabalho para atendimentos às citadas demandas. Além disso, haverá limitação da margem de contingência da força de trabalho, nos próximos contratos a serem avençados, a um percentual máximo de vinte e cinco por cento do total estabelecido no termo de referência.*

*[...] a Direção do Instituto de Tecnologia em Fármacos recomendou à Fiscalização do Contrato a imediata promoção de estudos e/ou métodos que demonstrem e justifiquem as necessidades dos cargos e postos contratados para a prestação de serviços de suporte técnico em áreas de produção, operações e qualidade na fabricação de medicamentos à área de produção, de forma a reduzir e/ou adequar os valores e quantitativos do Contrato n.º 21/2013, em vigor.*

*Caso a hipótese supramencionada se torne inviável, que seja impulsionado novo procedimento de contratação, alinhando-o com a realidade, e com limitação da margem de contingência da força de trabalho [...]*

*b.2) Pagamento de despesa, no total anual de R\$ 88.599,30, referente a prestadores terceirizados sem a contraprestação do trabalho.*



*Argumentaram os servidores responsáveis pela gestão e fiscalização do Contrato n.º 21/2013 [...], que não havia a compreensão de que a permanência dos pagamentos mensais à contratada [...] referentes às rubricas ‘assistência médica e familiar’, ‘seguro de vida’ e ‘EPIs’, eram inapropriadas, pelos motivos já esposados na manifestação anterior, e que restaram transcritos, em parte, no sobredito relatório. Ao contrário, por estarem submetidos a afastamentos legais e não haver previsão contratual para substituição de profissionais, tinham esses custos como ocorrências naturais da relação contratual.*

*Entendem, contudo, que a inobservância dos parâmetros apontados pela CGU deve ser reavaliada, tendo em vista a ação equivocada de procedimentos operacionais de nossa instituição nas medições mensais, em ato de liquidação mensal das despesas, relativamente à permanência do processo de pagamento dos postos de trabalho em períodos não convergentes com o serviço efetivamente executado.*

*Nesse sentido, [...] foi determinado à fiscalização do Contrato n.º 21/2013 a adoção de imediatas providências administrativas concernentes ao ressarcimento ao erário do quantum já apurado para o exercício 2016, por intermédio de glosa do respectivo montante no faturamento mensal da empresa contratada.*

*Ressalta-se que, para os anos anteriores, já está sendo procedido o devido levantamento [...] de forma que, após, por corolário lógico, [...] serão adotadas as devidas providências necessárias ao ressarcimento de valores que restarem identificados como indevidamente pagos à contratada.*

*Destacam, ainda, que tal fato não caracterizou, em nenhuma hipótese, má fé e/ou desídia dos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização do Contrato n.º 21/2013 no período de 2014-2016, no uso legal dos recursos a eles conferidos, tratando-se, exclusivamente, de reconhecido equívoco administrativo, e neste ato sendo tratado com as devidas medidas corretivas, [...].*

*[...]*

*Atenta às recomendações exaradas [...] a Direção de Farmanguinhos recomendou à fiscalização do Contrato n.º 21/2013 o aprimoramento dos mecanismos de controles utilizados para a verificação da mão de obra presente na execução dos serviços, a fim de afastar a possibilidade de pagamentos de quaisquer valores referentes a funcionários da contratada que não participem da prestação de serviços, seja por motivo de doença, acidente de trabalho, férias, licenças, etc, conforme recomendado.*

*[...]*

*[...] tal como já consignado, a atual Direção do Instituto de Tecnologia em Fármacos determinou a apuração, [...] das suscitadas impropriedades e/ou irregularidades nos pagamentos efetuados em 2016, abrangendo os exercícios anteriores [...].*

*As inconsistências entre valores já pagos, referentes a prestadores de serviços terceirizados, sem a devida contraprestação em trabalho, já estão sendo apuradas pela Fiscalização do Contrato n.º 21/2013, que adotará imediatas ações corretivas para ressarcimento ao erário do valor de R\$ 88.599,30 [...], por intermédio de glosa [...] quando do ato de liquidação das despesas [...].*

*b.3) Pagamento pela prestação de serviços em valores superiores àqueles pactuados na planilha de custos e formação de preços, onerando o erário mensalmente em um valor estimado de R\$ 109.661,11 e, anualmente, em R\$ 1.315.933,32.*

*[...] os servidores responsáveis pela gestão e fiscalização do Contrato n.º 21/2013 no período de 2014-2016 ressaltam, em primeiro ponto, que de fato considerou-se a viabilidade de se trabalhar com valores distintos da tabela referencial prevista no instrumento convocatório, dada a sua designação como valores referenciais.*

*Essa terminologia gerou a interpretação que hoje constatam como equivocada, de que as empresas, em suas propostas no processo licitatório, deveriam obedecer aos valores da tabela referencial, mas que no decorrer do contrato aqueles valores poderiam ser majorados em virtude das necessidades impostas pelo mercado de trabalho e a dinâmica*

*de uma Unidade produtiva, que exige mudanças constantes em seus processos de trabalho, gerando consequências nas atividades exercidas pelos profissionais ali alocados, assim como nos conhecimentos e habilidades exigidos.*

*Argumentam que as alterações salariais realizadas foram para atender especificidades das áreas em suas atividades, e nas qualificações exigidas para a atividade laboral, buscando evitar passivos trabalhistas que arguissem igualdade remuneratória em vista de distintos critérios de exigência na ocupação do mesmo cargo.*

*Outrossim, considerando-se que os serviços pertinentes a estes postos de trabalho foram efetivamente prestados a essa instituição, argumentaram no sentido de não entender estes custos como dano ao erário, uma vez que, não obstante o reconhecido equívoco de interpretação, a contrapartida do serviço contratado foi efetivamente estabelecida em parâmetros técnicos objetivos, já apresentados nas missivas anteriores pela então Direção da Unidade.*

*Destacam que tal fato também não caracterizou má fé e/ou desídia dos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização do Contrato nº 21/2013 no período de 2014/2016, como restará demonstrado no procedimento administrativo apropriado à apuração de tais fatos.*

*Deste modo, esta Administração, ao reconhecer tais disparidades salariais nos níveis de cargos, define, neste ato, de forma imediata, o compromisso de revisão e/ou adequação do Contrato n.º 21/2013 quanto ao particular aqui destacado, naquilo que for necessário e viável juridicamente, mediante a promoção de estudos técnicos, pela fiscalização do contrato, indispensáveis à resolução da celeuma, sem descuidar da especificidade do serviço contratado, suas peculiaridades e níveis de complexidade das funções exercidas pelos profissionais alocados nos postos de trabalho, e com o devido subsídio de sua assessoria jurídica consultiva de licitações e contratos, a D. Procuradoria Federal junto à FIOCRUZ, para o restabelecimento da ordem e legalidade na execução contratual, bem como o efetivo respeito às normas e procedimentos vigentes, dentre as quais se insere as recomendações do respeitável órgão de controle interno.*

*Caso a hipótese supramencionada se torne inviável, que seja impulsionado novo procedimento licitatório para contratação do objeto pretendido, com a maior brevidade possível, adequado às especificidades do serviço pretendido, atentando-se para as indispensáveis particularidades acima destacadas.*

*b.4) Valor per capita para a rubrica 'assistência médica e familiar' cobrado em desacordo com o proposto, causando um prejuízo de R\$ 541.563,35, sendo R\$ 202.736,25 exclusivo do exercício 2016 e R\$ 338.827,10 dos exercícios anteriores.*

*[...] argumentam os servidores responsáveis pela gestão e fiscalização do Contrato n.º 21/2013 no período de 2014-2016 que não houve intenção de transgredir as regras apontadas pela auditoria interna no que tange ao estabelecimento e respeito do valor referenciado no certame licitatório [...]. O que de fato ocorreu foi a interpretação de que o valor mínimo - R\$150,00 - seria a base não apenas dos licitantes nas suas propostas, mas que também importariam, quando do início do contrato, na possível alteração do seu valor, conforme verificação junto à operadora de saúde e as particularidades dos profissionais que integrariam o grupo de trabalhadores alvos do benefício, viabilizando os cálculos necessários para definição do valor a ser praticado.*

*Destarte, [...] há que se reconhecer que houve equívoco na medição/liquidação mensal realizada nos meses Janeiro e Fevereiro de 2014, relativamente ao pagamento do valor per capita de R\$ 171,38, para a rubrica 'assistência médica e familiar', conquanto o valor proposto pela contratada, à época da licitação, e que a vincula para fins de contratação, fosse de R\$ 150,00.*

*Nesse sentido, quanto ao equívoco em comento, em que pese não se inserir no escopo das recomendações da CGU, foi determinado à fiscalização do Contrato nº 21/2013 a adoção de imediatas providências administrativas concernentes ao ressarcimento ao erário do quantum apurado para tais meses (Janeiro e Fevereiro de 2014), por*

intermédio de glosa do respectivo montante no faturamento mensal da empresa contratada, no ato de liquidação mensal das despesas.

Ainda para fins de argumentação, não obstante o reconhecido equívoco nos atos de liquidação mensal das despesas dos meses Janeiro e Fevereiro de 2014, acima salientado, ressaltam os agentes responsáveis [...], que o valor efetivamente pago à contratada, para a rubrica 'assistência médica e familiar', a contar de Março de 2014, decorre de apropriada repactuação de preços, conquanto tenha a contratada, em conformidade com o disposto nas alíneas 'a' e 'b' do Contrato nº 21/2013, demonstrado analiticamente que os seus custos atrelados à mão de obra, em particular aqueles inerentes à rubrica assistência médica, sofreram efetiva variação, tendo como base, ainda, a sinistralidade apontada e comprovada pela operadora [...], conforme consta dos autos do processo administrativo nº 25387.000422/2012-61, de forma que, a priori, respeitosamente, não haveria que se falar em pagamento indevido, ao menos quanto a este particular destacado.

Nesse sentido, ainda argumentando, observado o entendimento consignado pelos auditores da CGU [...], ao taxar que a variação percentual do aumento deveria incidir sobre a proposta inicial, que foi de R\$ 150,00, é de suma importância ressaltar que apenas a estipulação de reajuste em sentido estrito implicaria a adoção de cálculo fundado na variação de índice de preços previamente estipulado em contrato, o que, respeitosamente, não se aplica ao caso concreto.

Há que se reconhecer que o instituto da repactuação, constante da Cláusula Quarta do Contrato nº 21/2013, implicou na análise pormenorizada da variação dos componentes dos custos do contrato atrelados à mão de obra pelo setor técnico da Unidade, dentre os quais de insere a rubrica 'assistência médica e familiar', de forma que a contratada, compelida a demonstrar analiticamente, comprovou a variação de seu custo para o valor de R\$ 240.71, aplicável ao período de Março de 2014 a Fevereiro de 2015, de forma que coube à Administração adequar a proposta inicial da contratada aos novos preços de mercado, e assim sucessivamente, nas demais repactuações concedidas ao longo da vigência contratual, em conformidade com o instrumento contratual e na forma que dispõe o art. 5.º do Decreto nº 2.271, de 1997, in verbis:

*Art. 5º Os contratos de que trata este Decreto, que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua poderão, desde que previsto no edital, admitir repactuação visando a adequação aos novos preços de mercado, observados o interregno mínimo de um ano e a demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.*

Grifamos

*Acentuam, ainda, que além da distinção entre as formas de reajuste em sentido amplo (reajuste em sentido estrito e repactuação), deve a Administração estar atenta que a adoção de uma determinada forma, em detrimento da outra, não é discricionária, mormente quando atenta ao disposto na Orientação Normativa AGU nº 23/2009, atualizada pela Portaria AGU nº 572, de 13 de dezembro de 2011, que assim dispôs:*

*'O edital ou o contrato de serviço continuado deverá indicar o critério de reajustamento de preços, sob a forma de reajuste em sentido estrito, admitida a adoção de índices gerais, específicos ou setoriais, ou por repactuação, para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, pela demonstração analítica da variação dos componentes dos custos.'*

Grifamos

[...]

*Diante dos fatos já apurados, ainda que preliminarmente, para os achados de auditoria aqui trazidos à baila, por dever de informação, não obstante o reconhecimento, pelos próprios servidores responsáveis pela gestão e fiscalização do Contrato nº 21/2013 nos exercícios 2014-2016, de equívoco na prática de atos administrativos inerentes aos seus ofícios, em especial na consecução dos atos de liquidação e pagamento de valores*

*superiores àqueles pactuados na planilha de custos e formação de preços, sejam atrelados ao salário base ou à rubrica ‘assistência médica e familiar’, não foi possível identificar, a priori, ato ou concurso de agente público motivado por desídia ou má-fé.*

*Em que pese tal fato, doravante, conforme já consignado alhures, a Direção do Instituto de Tecnologia em Fármacos, neste ato, assume compromisso no sentido de assegurar a devida apuração dos fatos, por intermédio de instauração de procedimento administrativo apropriado, convergindo, destarte, com o que fora recomendado pelo respeitável órgão de controle interno.*

*Reiteramos, ainda, o compromisso de revisão e/ou adequação do Contrato n.º 21/2013 [...], naquilo que for necessário e viável juridicamente, [...].*

*[...]*

*Por fim, sobressaímos que serão realizados procedimentos de orientação e normatização interna junto aos gestores e fiscais de contrato da Unidade, visando otimizar os procedimentos de acompanhamento da execução dos contratos e disciplinar tais práticas, no intento de afastar a incidência de eventuais irregularidades. ”*

## **Análise do Controle Interno**

A planilha de custos e formação de preços, que integra a proposta da empresa e vincula-se ao contrato, não deve ser peça de ficção e os seus valores precisam ser respeitados. Da mesma forma, os aspectos quantitativos e qualitativos da licitação e do contrato não devem estar desconectados da realidade da execução.

Diante das impropriedades apontadas, conclui-se que a manutenção do Contrato n.º 21/2013, com os pagamentos sendo realizados em valores que não correspondem àqueles obtidos na licitação, considerando as devidas repactuações, e com um objeto especificado que, segundo o gestor, não atende plenamente as necessidades da Unidade, não pode mais ser considerada vantajosa para o serviço público.

Com relação ao pedido de extensão de prazo, promovido em 14 de junho de 2017, em que pesem os argumentos apresentados, tem-se a dizer que, anteriormente, na fase de apuração desta auditoria, foram emitidas duas solicitações de auditoria (SA) expondo as situações relatadas:

- SA n.º 201700077/17, emitida em 20 de abril de 2017, sobre o pagamento pela prestação de serviços em valores superiores àqueles pactuados na planilha de custos e o valor *per capita* para a rubrica “assistência médica e familiar”, com prazo para manifestação em 27 de abril, o qual foi prorrogado a pedido da Unidade, e teve a resposta encaminhada por meio do Ofício n.º 146/2017-DIR/FAR, de 11 de maio de 2017, conforme registrado no relatório; e

- SA n.º 201700077/20, emitida em 28 de abril de 2017, sobre o pagamento de despesa com prestadores terceirizados ausentes do trabalho, com prazo para manifestação em 4 de maio, a qual foi respondida em 18 de maio por meio do Ofício n.º 165/2017-DIR/FAR, também registrado no relatório.

O fato relatado, portanto, não trouxe novidades. A dificuldade da Unidade em prontamente obter as informações e documentação a respeito da execução do contrato só vem evidenciar fragilidades nos controles internos e na fiscalização do Contrato n.º 21/2013.

Quanto à manifestação apresentada em resposta ao Relatório Preliminar, destaque-se a informação do Diretor de que irá adotar as medidas corretivas para elidir as

impropriedades e/ou irregularidades apontadas e, inclusive, providenciar ressarcimentos e orientações aos servidores envolvidos na fiscalização e acompanhamento de contratos.

Em relação a algumas interpretações equivocadas ao longo da execução desse contrato e que foram, na manifestação, reconhecidas pela Unidade, é oportuno destacar:

1- os valores da proposta da empresa declarada vencedora no certame licitatório, registrados nas respectivas planilhas de custos e formação de preços, são os valores máximos a serem praticados na execução contratual. Eventuais alterações desses valores devem estar em consonância com a legislação que rege as licitações e os contratos administrativos. A igualdade remuneratória dos cargos, registrada na planilha de custos da contratada, obedecia ao que foi estabelecido pela Fiocruz no termo de referência. As desigualdades nas remunerações (mesmo cargo com salário base diferentes e cargos com salário superior ao proposto, conforme demonstrado no quadro 11 do fato) deram-se na execução do contrato. Por exemplo: para o cargo de Assistente da Qualidade III, o salário base pactuado, atualizado em 2016, era de R\$ 3.6261,05. Entretanto, somente dois terceirizados recebiam essa remuneração. Os demais recebiam valor diferenciado, que variou de R\$ 3.801,12 até R\$ 5.041,93. Quanto ao critério de exigência para ocupação do cargo, desse nosso exemplo, era um só, de acordo com o termo de referência: “*Ensino Médio Nível Técnico ou Educação Superior Formal em sua área de atuação*”. Portanto, se no decorrer da execução do contrato, exigências que não estavam previstas no processo formal de contratação foram impostas à empresa contratada, levando ao exposto no quadro 11 do fato, tal fato deve ser apurado em procedimento apropriado.

2- quanto à rubrica ‘assistência médica e familiar’, como já foi dito, a contratada poderia ter proposto no seu preço, por ocasião da licitação, um valor maior que R\$ 150,00, o qual estivesse mais próximo do seu custo. Verifica-se que, ao ofertar essa rubrica nesse valor, a empresa assumiu arcar com a diferença em relação ao custo efetivo, no caso R\$ 171,38. Ou seja, em sua proposta a empresa decidiu repassar 87,5% do seu custo para a planilha de custos e formação do preço, R\$ 150,00, arcando com a diferença 12,5%. Nas repactuações, portanto, ao se verificar os novos valores de plano de saúde (R\$ 240,71, R\$ 279,22 e R\$ 320,10), esses custos não poderiam ter sido repassados na integralidade para cobrança junto à Fiocruz, haja vista que o proposto pela empresa, na licitação, foi de 87,5% do custo. Ao se aceitar o valor integral para a rubrica ‘assistência médica e familiar’, a Fiocruz está adequando a proposta da contratada ao preço efetivo e assumindo 100% do custo da empresa, o que não se coaduna com o pactuado inicialmente, que se constituía de 87,5% do custo. Portanto, os pagamentos em desacordo com o proposto ocorrem desde o início do contrato.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Aprimorar os controles utilizados no Contrato n.º 21/2013 da UG 254446 para a verificação da mão de obra presente na execução dos serviços, a fim de evitar a continuidade de pagamentos de quaisquer valores referentes a funcionários da contratada que não participam da prestação de serviços, seja por motivo de doença, acidente de trabalho, férias, licenças, etc.

Recomendação 2: Providenciar o ressarcimento ao erário das despesas efetuadas no Contrato n.º 21/2013 da UG 254446 com relação aos prestadores terceirizados que estavam afastados do trabalho, sendo, para o exercício de 2016, o valor estimado de R\$ 88.599,30 e a calcular para os exercícios anteriores.

Recomendação 3: Apurar, mediante a instauração de processo apropriado, a responsabilidade dos agentes que deram causa, no âmbito do Contrato n.º 21/2013 da UG



254446, aos pagamentos de salário base em valor superior àqueles pactuados nas planilhas de custos e formação de preços, ocasionando um dano anual estimado de R\$ 1.315.933,32; e aos pagamentos da rubrica "assistência médica e familiar", em desacordo com o valor inicial proposto, causando prejuízo ao erário no valor estimado de R\$ 541.563,35, sendo R\$ 202.736,25 exclusivo do exercício 2016 e R\$ 338.827,10 dos exercícios anteriores.

Recomendação 4: Reduzir os valores e quantitativos do Contrato n.º 21/2013 da UG 254446, alinhando-o com a realidade, principalmente, da área de produção, e que esteja respaldado por estudos e/ou métodos que demonstrem e justifiquem as necessidades dos cargos e postos contratados para a prestação de serviços de suporte técnico em áreas de produção, operações e qualidade na fabricação de medicamentos.

## 1.1.2 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

### 1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

**Pagamento de despesa operacional à Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde - FIOTEC, por meio do Contrato n.º 29/2015 de Farmanguinhos, no valor de R\$ 477.005,90 no exercício de 2016.**

#### Fato

Foi firmado o Contrato n.º 029/2015, em 03 de setembro de 2015, entre Farmanguinhos e a Fiotec, no valor de R\$ 8.000.000,00, para “prestação de serviços de execução das atividades de apoio logístico, administrativo e gestão financeira do projeto Ações de Fortalecimento, Desenvolvimento Institucional e Científico; Inovação Tecnológica e Implementação das parcerias de desenvolvimento produtivo em Farmanguinhos”. A Contratação foi realizada por dispensa de licitação ao amparo do Art. 24 da Lei n.º 8.666/1993.

O referido contrato foi firmado pelo prazo inicial de doze meses, tendo sido prorrogado por mais dez meses, por meio do 1º Termo Aditivo ao Contrato, de 01 de setembro de 2016.

O objeto é genérico e abrange praticamente todas as atividades desenvolvidas por Farmanguinhos. No Projeto Básico está previsto o pagamento de despesa operacional à Fiotec no percentual de 8% da execução do Contrato n.º 29/2015. Até o final do exercício de 2016, foram transferidos à Fiotec no âmbito desse Contrato o valor de R\$ 7.294.550,98. Embora o extrato financeiro do projeto não detalhe os valores pagos a título de “despesa operacional”, com base nos valores transferidos à Fiocruz, foi obtido, a partir de consulta ao Siafi, o custo de R\$ 477.005,90 com despesa operacional em 2016. Esse custo também foi incorrido em 2015, conforme demonstrado no Quadro 15:

Quadro 15: Custo com despesa operacional da FIOTEC – Contrato n.º 029/2015

Ano	Valor
2015	106.558,18
2016	477.005,90
Total	583.564,08

Fonte: Siafi

O Pagamento de despesas operacionais representa remuneração sem contraprestação de serviços contratados, o que é vedado pela Lei n.º 8.666/1993 e também não está previsto na Lei n.º 8.958/1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino



superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, regulamentada pelos Decretos n.º 7.423/2010 e n.º 8.241/2014.

O manual da Fiocruz para contratações da FIOTEC vigente à época, por sua vez, permitia a cobrança de 5% a título de despesa operacional, contudo cita como referência o Decreto n.º 5.563/2005, que regula a Lei n.º 10.973/2004 conhecida como “Lei de Inovação”. O referido decreto regula os incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e não especificamente a relação com fundações de apoio.

Na revisão do manual de normas e procedimentos para celebração de instrumentos entre a Fiocruz e a Fiotec, aprovada pela Portaria n.º 1204/2016 da Presidência da Fiocruz, não consta a possibilidade de cobrança de 5% de despesa operacional. Estabelece que devem ser previstos na planilha de preços do objeto contratado os custos operacionais da realização dos serviços contratados, sendo vedada a previsão de taxas de administração.

Diante da não identificação de referência legal para o pagamento de 8% de despesa operacional à Fiotec no Contrato n.º 029/2015, foi solicitado ao gestor apresentar esclarecimentos e o amparo legal para a referida cobrança por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201700077/14. Em resposta, por meio do Ofício n.º 112/2017, de 20 de abril de 2017, o Diretor de Farmanguinhos informou o seguinte:

*“Inicialmente, cumpre afirmar que o custo operacional incide em projetos instrumentalizados através de contratos, contendo previsão nestes instrumentos e nas planilhas de custos. No caso em questão, Contrato 29/2015, a proposta apresenta com clareza o valor a título de custo operacional da Fiotec, que, por sua vez, integra o contrato e foi devidamente aprovada pela Fiocruz através do processo administrativo n.º 25387.000271/2015-93. O amparo legal para o referido pagamento é estabelecido pela Lei n.º 10,973 art. 10º conforme transcrito abaixo:*

*Art. 10. Os acordos e contratos firmados entre as ICT, as instituições de apoio, agências de fomento e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, cujo objeto seja compatível com a finalidade desta Lei, poderão prever recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução destes acordos e contratos, observados os critérios do regulamento.”*

Em que pese a referência citada como amparo legal ter sido a Lei de Inovação, o Contrato em questão está sob a égide da Lei nº 8.958/1994, regulamentada pelo Decreto n.º 7.423/2010. A ementa do Contrato n.º 29/2015 descreve, inclusive, esse referencial legal e seu objeto é típico de projeto de apoio institucional prestado pela Fundação de Apoio. Nesse sentido, cumpre reproduzir Ementa e objeto contratual:

*Ementa: “Contrato n.º 29/2015 de prestação de serviços com fulcro na Lei n.º 8666/1993 c/c a Lei n.º 8.958/94 e Decreto n.º 7.423/2010 que entre si celebram a Fundação Oswaldo Cruz através do Instituto de Tecnologia em Fármacos – Farmanguinhos, como contratante e a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – Fiotec, como contratada.”*

*Objeto: “Execução das atividades de apoio logístico, administrativo e gestão financeira do projeto ações de fortalecimento; desenvolvimento institucional e científico; inovação tecnológica e implementação das parcerias de desenvolvimento produtivo em Farmanguinhos.”*

Dessa forma, embora a planilha de custos do referido Projeto apresente, com clareza, a cobrança de encargos operacionais de 8% e a contratação tenha sido devidamente aprovada pela Fiocruz, não há previsão legal para a cobrança. Cabe ressaltar, ainda, que



no regulamento da Lei de Inovação, o percentual permitido para despesas operacionais é de até 5% do total do contrato.

## **Causa**

Enquadramento inadequado do Contrato n.º 29/2015 e cobrança de despesa operacional em favor da Fundação de Apoio no montante fixo de 8% do valor do contrato, sem amparo legal e sem detalhamento dos custos previstos.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201700077/19 foi solicitado ao gestor apresentar justificativas para o pagamento de despesas operacionais à Fiotec, por intermédio do Contrato n.º 29/2015, sem respaldo legal.

O Diretor de Farmanguinhos apresentou a seguinte manifestação, por meio do Ofício n.º 181/2017 – DIR/FAR, de 07 de junho de 2017 e do Memorando n. 146/2017 – DIR/FAR, de 14 de junho de 2017:

*“1. Em que pese o respeitável entendimento manifestado por V.Sa. no sentido de que “o Contrato em questão está sob a égide da Lei nº 8.958/1994, regulamentada pelo Decreto n.º 7.423/2010, 31/12/2010, que regula a relação das Instituições de Ensino e Pesquisa com as suas fundações de apoio”, o entendimento desta Unidade é no sentido de que o Contrato n.º 29/2015 também e, de modo indissociado, está sujeito ao regramento da Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação).*

*2. Corroborando esta interpretação tem-se o caput do art. 1 da Lei n.º 8.958/94 (com redação dada pela Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013) que faz menção a “demais Instituições Científicas e Tecnológicas” e, em seguida, remete para a Lei nº 10.973/2004, [...]. Esta Lei, a seu turno, define ICT como sendo “órgão ou entidade da administração pública que tenha missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico” (art. 2º, inciso V).*

*3. Isso porque o arcabouço jurídico que ampara a atuação estatal nas atividades de incentivo e estímulo à inovação, e à pesquisa científica e tecnológica, especialmente consagrado depois da promulgação da Emenda Constitucional 85/2015 e da Lei 13.243/2016, deve ser interpretado de forma ampla e extensiva.*

*4. A redação atual do art. 218 da Constituição Federal é clara no sentido de ampliar o escopo da atuação estatal determinando um verdadeiro dever de promoção e incentivo não apenas da pesquisa, mas do desenvolvimento científico, da capacitação técnica e tecnológica e da inovação.*

*5. [...]*

*6. [...]*

*7. A relação jurídica entre a Fiocruz e a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – Fiotec, consubstanciada no Contrato 29/2015, deve ser lida e interpretada em conformidade com o pagamento constitucional acerca da Ciência, Tecnologia e Inovação e, principalmente, em função do princípio já mencionado acima, que estabelece a importância do fortalecimento das capacidades operacional, científica, tecnológica e administrativa das ICTs.*

*8. O contexto legislativo em que se insere a Lei nº 10.973/2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.563/2005, que dispõe sobre medidas de incentivo à pesquisa científica e tecnológica e à inovação, também reconhece as fundações de apoio como parceiras*



*importantes na construção de ambientes de inovação científica e tecnológica no Brasil (artigo 2º, inciso VII).*

*9. De tal modo, verifica-se que o objeto do Contrato 29/2015 está integralmente abrangido pelo regramento jurídico da Lei nº 10.972/2004 e alterações promovidas pela Lei nº 13.243/2016, o que legitima o pagamento de despesas operacionais relativas ao apoio da Fiotec à execução do Projeto pela Fiocruz, nos termos do art. 10.*

*10. Não obstante isto, ainda que fosse possível concluir pela não incidência das regras previstas na Lei nº 10.973/2004 ao presente caso, o que se admite apenas a título de argumentação, não seria razoável entender que a Fundação de Apoio pudesse celebrar contratos com a ICT, ao abrigo da Lei nº 8.958/94 e da existência de um projeto específico e definido como de ensino, pesquisa, extensão, inovação, desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico, sem que pudesse obter ressarcimento pelos custos decorrentes das despesas operacionais e administrativas incorridas na execução destes contratos.*

*11. Finalmente e ante o exposto, no que tange aos questionamentos contidos no item 6 (Contrato nº 29/2015) da Solicitação de Auditoria – CGU nº 201700077/19, esclareço que o valor de R\$ 529.533,34 nos exercícios de 2015 e 2016, correspondente nesse caso ao percentual de 8% (oito por cento) do valor total dos recursos financeiros destinados à execução deste projeto, com a finalidade de cobertura das despesas operacionais e administrativas incorridas, teve por fundamento o art. 10 da Lei nº 10.973/2004.”*

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Memorando n.º 20/2017 – VPGDI, de 4 de agosto de 2017, encaminhamento pelo Ofício n.º 511/2017 – PR, de 7 de agosto de 2017, o Vice-Presidente de Gestão e Desenvolvimento Institucional da Fiocruz apresentou os seguintes esclarecimentos adicionais:

*“O Contrato n.º 29/2015 foi firmado entre Farmanguinhos e a Fiotec para prestação de serviços de execução das atividades de apoio logístico, administrativo e gestão financeira do projeto “Ações de Fortalecimento, desenvolvimento institucional e científico; inovação tecnológica e implementação das parcerias de desenvolvimento produtivo em Farmanguinhos”.*

*A proposta de prestação de serviço da FIOTEC incluiu na planilha de custos (pag. 22 do processo administrativo) o valor de R\$ 580.740,74 a título de custo operacional. Tal proposta mostrou-se vantajosa para a administração pública em função do custo apresentado e da expertise da FIOTEC.*

*O custo operacional efetivamente pago à FIOTEC, até 2016, foi R\$ 529.533,34. Sua comprovação encontra-se detalhada no anexo.*

*Concordamos com os auditores da CGU quanto ao fato de que:*

- Não está previsto um limite percentual de custo operacional na Lei n.º 8.958/1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio (regulamentada pelos Decretos n.º 7.423/2010 e n.º 8.241/2014).*
- O detalhamento dos custos operacionais na proposta de serviço não foi explicitado na contratação e tal procedimento será incluído no “Manual de Contratações Fiotec” e nas rotinas de qualificação dos analistas de gestão (em setembro de 2017 realizaremos um fórum interno específico sobre os instrumentos jurídicos entre a Fiocruz e a Fiotec).*

*Essa questão também é apontada no Acórdão TCU 917/2017 (que trata da prestação de contas 2014) e sobre a qual estabelecemos as seguintes medidas e atividades mitigadoras no plano de ação enviado ao TCU em junho de 2017:*

*[...]*

*Na revisão do manual de normas e procedimentos para celebração de instrumentos entre a Fiocruz e a Fiotec, aprovada pela Portaria n.º 1204/2016 da Presidência da Fiocruz, estabelecemos que devem ser previstos na planilha de preços do objeto contratado os custos operacionais da realização dos serviços, sendo vedada a previsão de taxas de administração. Entretanto, não previmos o detalhamento dos custos operacionais. Vamos aprimorar tal orientação para incluir o detalhamento do custo operacional FIOTEC conforme apontado no relatório CGU preliminar. [...]*

#### *Anexo I – Dealhamento do Custo Operacional pago à FIOTEC*

*O Projeto FAR-001-FIO-15 teve início em setembro de 2015 com vigência de 12 meses e foi orçado em R\$ 8.000.000,00. O custo operacional de R\$ 580.740,04 foi estimado e calculado com base na incidência de atividades descritas no projeto básico apresentado na negociação do projeto. Na execução, houve a necessidade de o projeto ser aditivado por mais 10 meses, Dessa forma, o projeto teve uma vigência total de 22 meses, entretanto a FIOTEC não aumentou as despesas operacionais em razão do aditivo de tempo, tendo mantido o custo operacional recebido R\$ 529.533,34 pelo período de execução de 22 meses, que não ultrapassou ao inicialmente estimado na planilha do projeto. As planilhas a seguir demonstram o custo operacional:”*

[Tabela 1 apresentada discrimina despesas no valor de R\$ 529.533,34, não sendo possível ser replicada neste Relatório em função do seu tamanho e formatação]

#### **Análise do Controle Interno**

O gestor não demonstrou o amparo legal para cobrança de despesas operacionais no percentual de 8% sobre o valor do Contrato n.º 29/2015 e argumenta que tal cobrança estaria amparada na Lei de Inovação, uma vez que a atualização da Lei de Inovação menciona a Lei das Fundações de Apoio. Essa menção, no entanto, ocorre para sustentar que a Instituição Científica e Tecnológica pública possa delegar à Fundação de Apoio o gerenciamento de projetos amparados na Lei de Inovação, conforme descrito no parágrafo único do Art. 18º da Lei n.º 13.243/2016, que alterou a Lei n.º 10.973/2004:

*“Art. 18. A ICT pública, na elaboração e na execução de seu orçamento, adotará as medidas cabíveis para a administração e a gestão de sua política de inovação para permitir o recebimento de receitas e o pagamento de despesas decorrentes da aplicação do disposto nos arts. 4º a 9º, 11 e 13, o pagamento das despesas para a proteção da propriedade intelectual e o pagamento devido aos criadores e aos eventuais colaboradores.*

*Parágrafo único. A captação, a gestão e a aplicação das receitas próprias da ICT pública, de que tratam os arts. 4º a 8º, 11 e 13, poderão ser delegadas a fundação de apoio, quando previsto em contrato ou convênio, devendo ser aplicadas exclusivamente em objetivos institucionais de pesquisa, desenvolvimento e inovação, incluindo a carteira de projetos institucionais e a gestão da política de inovação.”*

Dessa forma, a simples menção de uma lei em outra não significa que sejam legislações indissolúveis, como argumenta o gestor. Nota-se que a Lei de Inovação trata da possibilidade de ser delegada à Fundação de Apoio as atribuições que caberiam à ICT, ou seja, à Fiocruz em contratos com instituições privadas sem fins lucrativos para execução de objetos relacionados à inovação.



O Contrato n.º 29/2015, entretanto, não trata de delegação da Fiocruz para a Fiotec na relação contratual com terceiros para execução de objeto correlato à Lei de Inovação. No caso analisado, trata-se de contrato entre a Fiocruz e a Fiotec para apoio a projetos relacionados à missão da Fiocruz, no caso de Farmanguinhos. Nos contratos entre a ICT e a sua Fundação de Apoio, não é permitida a cobrança de taxa de administração ou percentual fixo de despesas operacionais como o cobrado indevidamente no Contrato n.º 29/2015.

Os custos específicos eventualmente incorridos pela Fundação de Apoio no gerenciamento do projeto devem estar previstos na planilha de custos que define a estimativa de valor do contrato de prestação de serviços e as despesas incorridas devem estar demonstradas na prestação de contas do Contrato, assim como as demais despesas incorridas no Projeto.

Em resposta ao Relatório Preliminar, o gestor informou que o valor gasto a título de despesa operacional em favor da Fiotec foi R\$ 529.533,34, inferior ao valor identificado pela CGU de R\$ 583.564,08, que foi obtido pela aplicação do percentual de 8% sobre o valor que havia sido liberado nos exercícios de 2015 e 2016, R\$ 7.294.550,98, tendo em vista que o extrato financeiro do projeto não discrimina as despesas em favor da Fiotec.

Em relação à discriminação de despesas no valor de R\$ 529.533,34 apresentada pelo gestor em resposta ao Relatório Preliminar, não é possível verificar quais gastos, de fato, seriam despesas operacionais da Fiotec e quais gastos seriam decorrentes da própria execução do projeto. Essa dificuldade decorre de o extrato financeiro não apresentar essa discriminação, nem considera a Fiotec entre os favorecidos, o que permitiria verificar as despesas operacionais. Além disso, os valores apresentados na resposta ao Relatório Preliminar na Tabela 1 são distintos do discriminado no extrato financeiro. A título de exemplo, considera-se o pagamento de pessoa física, exceto bolsistas. Foram contratadas 22 pessoas físicas pela CLT e 37 bolsistas para execução do projeto e a mencionada Tabela apresenta um valor fixo por pagamento de 401 bolsas e menciona a alocação parcial de 5 pessoas físicas no Projeto, de modo que a discriminação das despesas operacionais apresentada pelo gestor não pode ser demonstrada no extrato financeiro do projeto.

Além disso, há despesas discriminadas como operacionais na Tabela 1, como a de R\$ 254.325,63, que representam 48% das despesas operacionais com a seguinte discriminação “quantidade de processos de aquisição de bens no mercado internacional ocorridas durante a execução do projeto”. Pela discriminação, não é possível compreender que despesa operacional seria essa incorrida pela Fiotec, nem correlacioná-la com as despesas demonstradas no extrato financeiro do Projeto. Outras despesas apresentadas como operacionais a título de passagens e diárias também estão inseridas na execução do projeto em valores e quantitativos distintos. Há, ainda, cobrança de valores, por exemplo, com pagamento de folha de pagamentos, de bolsistas, de concessão de bolsas e elaboração da prestação de contas, com valores expressivos, sendo que os principais gastos dessa natureza de serviço já seriam executados pelos analistas da Fiotec alocados no projeto e cujos seus pagamentos já estariam previstos em outros itens da planilha de despesas operacionais.

Dessa forma, além de o valor informado de R\$ 529.533,34 de despesas operacionais da Fiotec não estar discriminado no extrato financeiro do Projeto, o detalhamento das despesas apresentado pelo gestor em resposta ao Relatório Preliminar é incoerente e insuficiente para demonstrar que a Fiotec tenha incorrido dos respectivos gastos.

O Manual da Fiotec não aborda a necessidade de detalhamento das despesas operacionais eventualmente incorridas pela Fiotec que venham a ser cobradas na Fiocruz, bem como não há uma metodologia de apropriação de custos definida pela Unidade em conjunto

com a sua Fundação de Apoio, sendo necessário rever o Manual para inclusão do tema, conforme informação dada pelo gestor de que já está adotando providências para a sua atualização.

Dessa forma, em que pese ter sido afastada, neste momento, a necessidade de apuração no campo disciplinar para avaliar a responsabilidade pela inclusão do percentual, a manifestação apresentada pelo gestor não conseguiu demonstrar/comprovar a regularidade da cobrança de despesa operacional no percentual de 8% do valor do contrato. Logo, faz-se necessário um processo administrativo específico que apure a regularidade e pertinência das despesas relativas ao Contrato n.º29/2015, bem como que a Fundação Osvaldo Cruz aprimore seus procedimentos prévios a celebração de contratos dessa natureza.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Abster-se de incluir despesas operacionais fixas nos contratos com a Fiotec sem o devido detalhamento e análise prévia da Fiocruz sobre sua pertinência e necessidade para execução do objeto contratado.

Recomendação 2: Instaurar processo apropriado para apurar e comprovar as despesas operacionais incorridas especificamente no Contrato n.º 29/2015 da UG 254446 e, caso não sejam demonstradas despesas no valor de R\$ 583.564,08, adotar providências para ressarcimento ao erário.

### **1.1.3 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**

#### **1.1.3.1 INFORMAÇÃO**

#### **Sobrepço no orçamento estimativo para a execução de obra de reforma do Prédio 70 do Complexo Tecnológico de Medicamentos - CTM de Farmanguinhos e correlação entre cotações de preço utilizadas para definição do orçamento.**

#### **Fato**

No Relatório de auditoria de acompanhamento n.º 201601863, foi identificado sobrepreço no orçamento estimativo da obra, no valor de R\$15.074.280,59 (quinze milhões, setenta e quatro mil, duzentos e oitenta reais e cinquenta e nove centavos), que correspondia a 27% do orçamento total estimado. Além do sobrepreço, ficou caracterizada correlação entre as cotações de preço utilizadas para definição do valor do orçamento. O escopo do trabalho foi a análise do orçamento estimativo do RDC n.º 02/2016-FAR (Processo n.º 25387.000478/2015-68 – UASG: 254446), que teve por objeto contratação de empresa para execução da obra.

O objetivo da obra é reformar e adequar o parque fabril de Farmanguinhos visando à produção nacional dos medicamentos Pramipexol, Atazanavir e Tacrolimo, em decorrência das Parcerias de Desenvolvimento Produtivo - PDPs firmadas entre Farmanguinhos e os laboratórios produtores desses medicamentos.

O orçamento estimativo original foi elaborado por arquiteta orçamentista contratada por intermédio da FIOTEC. O valor total do orçamento estimativo, incluindo o BDI adotado, de 27,74%, foi de R\$55.448.378,11. Dos 1534 itens da planilha, 102 foram obtidos com base no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI. Os demais, no total de 1432 itens, foram definidos como sendo a média aritmética das cotações de preço realizadas junto a três empresas de engenharia.



As pesquisas de preços realizadas junto às três empresas se mostraram insuficientes e inadequadas para se obter o preço médio de mercado, uma vez que foi constatado índice de correlação entre os preços cotados por duas das empresas e que os preços utilizados para definição do valor unitário estimado não foram cotados por empresas especializadas, mas por empresas generalistas, apesar da especificidade da obra, diversas vezes citada pela Fiocruz.

A amostra analisada pela CGU contemplou itens que representavam 26% do custo direto estimado e que correspondiam a R\$11.438.391,30. O custo direto estimado pela equipe de auditoria, para os itens da amostra, foi de R\$2.418.478,00. Todos os itens verificados se encontravam acima do valor de mercado, num percentual entre 65% (sessenta e cinco por cento) a 3.273% (três mil, duzentos e setenta e três por cento) superior aos valores estimados pela equipe de auditoria. Considerando que todos os itens verificados, sem exceção, apresentaram sobrepreço, foi emitida recomendação para que toda a planilha orçamentária fosse revisada, de forma que o novo orçamento refletisse o preço médio de mercado, e para que fossem apresentadas, pelo menos para os itens de maior materialidade, as novas cotações de preços realizadas junto a empresas especializadas em cada segmento.

Também foi emitida recomendação para que se estabelecesse procedimento para análise crítica dos orçamentos de obras pela Fiocruz, em especial nos casos em que há contratação de terceiros para elaboração do orçamento, de forma que se verifique a razoabilidade do produto apresentado pela contratada.

O certame licitatório, que já se encontrava suspenso em razão de questionamentos de um licitante a respeito de itens da planilha orçamentária diferentes dos itens verificados pela CGU, prosseguiu suspenso até elaboração de novo orçamento.

O novo orçamento estimativo foi elaborado por outra arquiteta orçamentista, também contratada por intermédio da FIOTEC. O valor total do novo orçamento estimativo, incluindo o BDI adotado, de 27,74%, foi de R\$26.310.776,12. Com base no novo valor, o sobrepreço do orçamento original passou a ser de R\$29.137.601,99.

Desta vez, 31% dos preços foram obtidos nos Sistemas de Preços SINAPI, SCO e Informativo SBC e os demais 69% foram obtidos a partir de cotações de preços de empresas especializadas nos principais segmentos integrantes do orçamento.

Entre os itens cujos valores haviam sido estimados pela CGU no Relatório n.º 201601863, verificou-se o seguinte: a maior parte apresentou, no novo orçamento, valores estimado e contratado inferiores ao estimado pela CGU; os itens de chapa de aço galvanizada do sistema de AVAC (Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado) apresentaram valor estimado superior ao estimado pela CGU, mas correspondente à mediana das cotações e valor contratado inferior à mediana; os itens de unidade de tratamento de ar do tipo fancoil do sistema de AVAC, apesar de terem apresentado valor estimado superior ao estimado pela CGU e à mediana das cotações, tiveram valor contratado inferior à mediana; e os valores totais estimado e contratado dos itens verificados na amostra foram inferiores ao valor total estimado pela CGU para esses itens no relatório de acompanhamento.

A verificação realizada pela equipe de auditoria durante o acompanhamento visou somente a demonstrar a magnitude do sobrepreço, considerando, por exemplo, que comparou a unidade de tratamento de ar orçada no RDC n.º 02/2016-FAR com um sistema completo da tabela de custos da SEINFRA/CE e que utilizou valores de unidades de tratamento de ar adquiridas em 2014 pelo BCB, atualizados. Entretanto, a extensão do



sobrepreço identificado, apesar de eventual diferença que pudesse alterar os valores estimados pela CGU, em virtude das características particulares do projeto em questão e do tempo decorrido desde a licitação do BCB, apesar da atualização dos valores realizada pela CGU, demonstrou a necessidade de a Fiocruz realizar pesquisa de mercado junto a empresas especializadas, de forma a garantir que os preços constantes no orçamento estimativo refletissem a média do mercado face às especificações técnicas do projeto.

Dessa forma, tendo em vista que o novo orçamento foi obtido a partir de consulta a empresas especializadas em cada segmento, com base nos projetos, que os itens verificados pela CGU apresentaram, em seu conjunto, valor total inferior ao estimado na auditoria de acompanhamento, que o restante da planilha foi revisado, chegando-se a uma redução de R\$29.137.601,99 em relação ao orçamento original, considera-se que a recomendação para revisão do orçamento foi atendida. Ressalta-se que o valor contratado, de R\$23.732.320,06, representou uma economia de R\$31.716.058,05 em relação ao orçamento original.

O atendimento à outra recomendação, sobre estabelecimento de procedimento para análise crítica dos orçamentos de obras pela Fiocruz, será verificado em trabalho futuro, a partir da análise de outras contratações da Fiocruz.

## 1.1.4 PAGAMENTOS CONTRATUAIS

### 1.1.4.1 CONSTATAÇÃO

**Estabelecimento de pagamentos contratuais em parcelas fixas mensais, por serviços passíveis de mensuração, que ocasionou a realização de despesas, em 2016, em um montante estimado de R\$ 124.787,30, sem que houvesse a efetiva prestação dos serviços.**

#### Fato

Em 13 de maio de 2016, a Fiocruz formalizou, por meio do Instituto de Tecnologia em Fármacos (UG 254446), o Contrato n.º 10/2016 com a empresa Merck S/A., CNPJ: 33.069.212/0008-50, para a execução de serviços de manutenção corretiva e preventiva, calibração e qualificação operacional e de performance em equipamentos de laboratório, marca Merck, com fornecimento de peças para manutenção corretiva. A contratação deu-se por inexigibilidade, instruída no Processo n.º 25387.000485/2015-60. A vigência do contrato iniciou-se em 18 de maio de 2016 com término previsto para 17 de maio de 2017 e possibilidade de prorrogação até o limite de sessenta meses.

Os equipamentos referidos no projeto básico dessa contratação tratam-se de 28 cromatógrafos líquidos de alta eficiência (HPLC) e oito sistemas de purificação de água que estão instalados nos laboratórios da Fiocruz: Laboratório de Farmacologia Aplicada (LFA), Laboratório de Desenvolvimento e Validação Analítica (LDVA), Centro de Equivalência Farmacêutica (CEF), Plataforma de Métodos Analíticos (PMA), Plataforma Agroecológica de Fitomedicamentos (PAF) e Controle da Qualidade (CQ). Os serviços abrangidos pela contratação são os seguintes:

*Quadro 16 – Serviços contratados*

Serviço	Descrição resumida	Periodicidade	Equipamentos
Manutenção preventiva	limpeza, lubrificação, ajustes, medições e testes	A cada seis meses, perfazendo duas vezes na vigência do contrato.	Em todos os 36 equipamentos: 28 HPLC e oito sistemas de purificação de água



Manutenção corretiva	correção de problemas que impossibilitam o funcionamento	Conforme se faça necessário, a partir de chamado técnico	Em todos os 36 equipamentos: 28 HPLC e oito sistemas de purificação de água
Qualificação operacional e de performance	englobam a elaboração de protocolos individuais que deverão estar relacionados documentalmente com os processos de qualificação de <i>design</i> e instalação	Duas vezes na vigência do contrato	Em 22 HPLC do CQ
		Uma vez na vigência do contrato	Em seis HPLC: dois do PMA, três do CEF e um do PAF.
Calibração	calibração dos instrumentos com equipamentos e padrões certificados por institutos de normalização	Duas vezes na vigência do contrato	Em dois sistemas de purificação de água do CQ
		Uma vez na vigência do contrato	Em seis sistemas de purificação de água: dois do CEF; três do LFA e um do LDVA

Fonte: Processo n.º 25387.000485/2015-60.

Para o preço do contrato ficou estimado, na cláusula terceira, o valor anual de R\$ 1.453.907,48 referente à prestação dos serviços, pagos em parcelas mensais de R\$ 121.158,95, e o valor anual de R\$ 2.087.027,95 referente ao fornecimento de peças para a manutenção corretiva.

Essa cláusula terceira destacou que os pagamentos dependeriam do quantitativo de serviço efetivamente prestado. Porém, a cláusula quinta, que estabeleceu a forma de pagamento, assim dispôs no seu item 5.20:

*“A Contratante pagará à contratada pelos serviços mensalmente, relativos à manutenção preventiva, estando inclusos no preço pago todos os itens necessários a sua perfeita execução. Em relação à manutenção corretiva, a Contratante pagará à contratada pelos serviços mensalmente, estando inclusos no preço pago todos os itens necessários a sua perfeita execução, exceto as peças de reposição/componentes [...] que serão pagos separadamente.”*

Pode-se observar que as cláusulas foram mal redigidas, no que se refere aos serviços, pois deixam dúvida sobre qual será a forma de pagamento: mensalmente pelo quantitativo de serviço efetivamente executado ou parcela fixa mensal, sem medição dos serviços.

Em face disso, examinou-se os pagamentos contratuais e constatou-se que, na prática, o Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fiocruz está efetuando o pagamento dos serviços de forma mensal, em parcelas fixas, sem considerar o serviço efetivamente executado no período.

No Parecer Jurídico n.º 0154/2016/CLC/PF/FIOCRUZ/PGF/AGU, que consta no processo, foi ressaltado que a Unidade deveria rever essa forma pretendida de pagamento mensal com valor fixo. Porém, deu-se continuidade ao processo com a contratação dos serviços mediante pagamento mensal fixo, após a seguinte manifestação da gerente da unidade demandante:

*“Apesar dos serviços [...] possuírem datas previamente definidas, ratificamos que a forma de pagamento deve ser mensal em função de exigirmos da pretensa contratada a disponibilização de um corpo técnico para atender as manutenções corretivas em até 48hs [...] e manter estoque mínimo de peças e consumíveis de forma a atender a demanda do contrato [...].”*



Em que pese a manutenção corretiva ser apontada como justificativa para a contratação de pagamento mensal, destaque-se, não havia no processo históricos de chamados técnicos para os serviços de manutenção corretiva, ocorridos em contratos anteriores, ou uma estimativa do volume de serviços a serem realizados, o que prejudica uma adequada avaliação da razoabilidade e da vantajosidade da forma de pagamento contratada.

Saliente-se que a contratação de serviços de manutenção corretiva, sem estimativa de quantitativos e com valor fixo de pagamento mensal, sem respaldar-se em serviços proporcionalmente executados, pode ocasionar o pagamento por serviços não prestados e desnecessários. A Lei n.º 4.320/1964 e o Decreto n.º 93.872/1986 estabelecem que o pagamento de despesa só pode ser efetuado após a sua regular liquidação, ou seja, após a verificação da adequada prestação dos serviços.

Nos quadros a seguir, apresenta-se a forma da proposta da contratada.

*Quadro 17 - Preço anual dos serviços para os HPLC*

Modelo do HPLC	Lachrom DAD e DAD RI	Lachrom UV	Lachrom UV	Elite DAD	Classic DAD	
Laboratório de localização	CQ	CQ	PAF	CEF	PMA	
Tipo de Serviço	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)	
Preventiva	Serviço preventiva	9.287,22	9.222,70	9.174,03	9.258,41	8.941,54
	Kit preventiva	9.905,22	9.816,11	9.895,12	9.964,16	9.704,90
	Serviço corretiva	2.500,00	2.500,00	2.500,00	2.500,00	2.500,00
	Deslocamento	420,00	420,00	420,00	420,00	420,00
	Total do módulo	22.112,44	21.958,81	21.989,15	22.142,57	1.566,44
Preventiva adicional <sup>(1)</sup>	Serviço preventiva	3.124,82	3.059,92	2.999,30	3.084,24	2.933,56
	Kit preventiva	9.905,22	9.816,11	9.895,12	9.964,16	9.704,90
	Deslocamento	420,00	420,00	420,00	420,00	420,00
	Total do módulo	13.450,04	13.296,03	13.314,42	13.468,40	13.058,46
Qualificação	Serviço OQ	5.145,71	5.145,95	5.153,07	5.152,73	5.054,00
	Serviço PQ	2.602,08	2.602,23	2.606,40	2.606,21	2.548,23
	Deslocamento	420,00	420,00	420,00	420,00	420,00
	Total do módulo	8.167,79	8.168,18	8.179,47	8.178,94	8.022,23
Qualificação adicional <sup>(1)</sup>	Serviço OQ	4.860,29	4.879,89	NA <sup>(2)</sup>	NA <sup>(2)</sup>	NA <sup>(2)</sup>
	Serviço PQ	2.465,20	2.445,97	NA <sup>(2)</sup>	NA <sup>(2)</sup>	NA <sup>(2)</sup>
	Deslocamento	420,00	420,00	NA <sup>(2)</sup>	NA <sup>(2)</sup>	NA <sup>(2)</sup>
	Total do módulo	7.745,49	7.745,86	NA <sup>(2)</sup>	NA <sup>(2)</sup>	NA <sup>(2)</sup>
Total por HPLC (R\$)	51.475,76	51.168,88	43.483,04	43.789,91	42.647,13	
Quantidade de HPLC	20	2	1	3	2	
Total (R\$) x Quantidade	1.029.515,20	102.337,76	43.483,04	131.369,73	85.294,26	

Fonte: Processo n.º 25387.000485/2015-60.

<sup>(1)</sup> Serviços a serem realizados no segundo semestre de vigência do contrato.

<sup>(2)</sup> Serviço adicional não se aplica ao equipamento.

*Quadro 18 - Preço anual dos serviços para os sistemas de purificação de água*

Modelo do sistema		RIOs 8	Milli-Q	RIOs 16	Direct-Q	Integral	Elix
Laboratório de localização		CEF	CEF-LFA-CQ	LFA	LFA	LDVA	CQ
Tipo de Serviço		Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)	Valor (R\$)
Preventiva	Serviço preventiva	2.949,17	2.723,58	3.138,86	2.748,06	5.052,36	3.008,34
	Kit preventiva	650,00	650,00	650,00	700,00	700,00	650,00
	Serviço corretiva	1.004,79	948,40	1.052,21	967,02	1.543,09	1.019,59
	Deslocamento	420,00	420,00	420,00	420,00	420,00	420,00
	Total do módulo	5.023,96	4.741,98	5.261,07	4.835,08	7.715,45	5.097,93
Preventiva adicional (1)	Serviço preventiva	674,74	626,93	623,35	869,33	470,35	659,28
	Kit preventiva	650,00	650,00	650,00	700,00	700,00	650,00
	Deslocamento	420,00	420,00	420,00	420,00	420,00	420,00
	Total do módulo	1.744,74	1.696,93	1.693,35	1.989,33	1.590,35	1.729,28
Calibração	Total do serviço	737,57	717,36	715,85	874,54	699,15	731,04
Total por sistema (R\$)		7.506,27	7.156,27	7.670,27	7.698,95	10.004,95	7.558,25
Quantidade de sistemas de purificação de água		1	3	1	1	1	1
Total (R\$) x Quantidade		7.506,27	21.468,81	7.670,27	7.698,95	10.004,95	7.558,25

Fonte: Processo n.º 25387.000485/2015-60.

(1) Serviços a serem realizados no segundo semestre de vigência do contrato.

Como se vê, o preço dos serviços foi apresentado por modelo de equipamentos (modelo dos 28 HPLC e modelo dos oito sistemas de purificação de água) e calculado para o período de doze meses. Para os serviços de manutenção preventiva, de calibração e de qualificação operacional e de performance, é possível calcular e individualizar o preço do serviço, inclusive por equipamento, o que permitiria à Unidade da Fiocruz estabelecer o pagamento mediante a efetiva contraprestação do serviço. Para os serviços de manutenção corretiva isso não acontece, pois não há uma unidade de medida ou parâmetro para cálculo. O preço foi pactuado por equipamento, considerando o período de doze meses. Por exemplo, a manutenção corretiva de um único HPLC custa R\$ 2.500,00 ao ano, independentemente do número de chamados técnicos. Da forma contratada, parcelas fixas mensais, paga-se, mensalmente, R\$ 208,33 pelo serviço de manutenção corretiva em cada equipamento, que pode ou não ser necessário.

Em 31 de dezembro de 2016, a execução contratual já tinha completado mais de sete meses e os pagamentos pela prestação dos serviços de manutenção corretiva e preventiva, calibração e qualificação operacional e de performance somavam R\$ 726.953,70, equivalente a seis parcelas mensais de R\$ 121.158,95. A fim de correlacionar a adequação dos pagamentos com os serviços executados, solicitou-se para exame os quantitativos de serviços já realizados. As informações foram prestadas por meio do anexo I do Ofício n.º 120/2017-DIR/FAR, de 2 de maio de 2017, com os dados dos serviços efetuados até 17 de fevereiro de 2017.

O resultado do exame demonstrou que houve a ocorrência de pagamentos por serviços que, efetivamente, não foram executados, conforme relatado nos itens 1, 2 e 3 a seguir.

1. Manutenção preventiva: para quatro sistemas de purificação de água e para dois HPLC, nenhum serviço de manutenção preventiva havia sido realizado até 31 de dezembro de

2016. O projeto básico definiu que a manutenção preventiva deveria ser realizada a cada seis meses, perfazendo duas vezes na vigência do contrato. Dessa forma, pagou-se por serviços que não foram executados e para os quais não há como a contratada realizar integralmente na forma prevista no contrato. Portanto, em 2016, ocorreu pagamento sem a efetiva comprovação de realização do serviço de manutenção preventiva, no valor de R\$ 43.150,29. Ao final do contrato, em 17 de maio de 2017, o valor pago à empresa, por serviços não prestados, poderá alcançar o montante de R\$ 86.300,59.

*Quadro 19 – Pagamento sem comprovação de realização do serviço*

Sistemas de purificação de água e HPLC – manutenção preventiva				
Laboratório	Equipamento		Custo anual do serviço (R\$) (Dano potencial)	Valor pago até 31/12/2016 (R\$) (Dano efetivo)
CEF	1	RIOs 8	5.343,91	2.671,96
CEF	1	Milli-Q	5.070,51	2.535,25
LFA	1	Milli-Q	5.070,51	2.535,25
LFA	1	RIOs 16	5.482,21	2.741,11
CEF	1	HPLC n.º 10 ( <i>Elite DAD</i> )	32.690,97	16.345,48
CQ	1	HPLC n.º 20 ( <i>Lachrom DAD</i> )	32.642,48	16.321,24
Total (R\$)			86.300,59	43.150,29

Fonte: Processo n.º 25387.000485/2015-60 e anexo I do Ofício n.º 120/2017-DIR/FAR, de 2 de maio de 2017

2. Qualificação Operacional e de Performance: nenhum serviço de qualificação operacional e de performance havia sido realizado no HPLC n.º 20 do CQ até 31 de dezembro de 2016. O projeto básico definiu que esse serviço deveria ser realizado duas vezes no equipamento do CQ, durante a vigência do contrato. Logo, até o final da vigência do contrato, não há como a contratada realizar integralmente o serviço de qualificação operacional e de performance na forma prevista no contrato. Em 2016, pagou-se o valor de R\$ 7.956,64 relativo a esse serviço, que, provavelmente, não será realizado.

*Quadro 20 – Pagamento sem comprovação de realização do serviço*

Laboratório	Equipamento		Custo anual do serviço (R\$) (Dano potencial)	Valor pago até 31/12/2016 (R\$) (Dano efetivo)
CQ	1	HPLC n.º 20 ( <i>Lachrom DAD</i> )	15.913,28	7.956,64

Fonte: Processo n.º 25387.000485/2015-60 e anexo I do Ofício n.º 120/2017-DIR/FAR, de 2 de maio de 2017

3. Manutenção corretiva, preventiva, de qualificação e de performance: em dois HPLC, modelo *Classic DAD*, da Plataforma de Métodos Analíticos (PMA), não foram realizados os serviços contratados. Por meio do anexo I do Ofício n.º 120/2017-DIR/FAR, de 2 de maio de 2017, informou-se que, devido a obsolescência dos equipamentos e indisponibilidade de peças para manutenção, os serviços nesses equipamentos não serão realizados e “*será feita a exclusão dos valores dos respectivos serviços nas futuras faturas*”. O valor anual da prestação de serviços para os dois HPLC do PMA, conforme consta na proposta da contratada, é de R\$ 85.294,26 e, em pagamentos mensais, corresponde a R\$ 7.107,85. Em 2016, calculou-se que foram pagos R\$ 42.647,10 (seis parcelas) referentes à prestação de serviços de manutenção corretiva, preventiva, de qualificação e de performance que não ocorreram nesses equipamentos nem vão ocorrer. Apesar de a Unidade da Fiocruz ter ciência da inviabilidade de realização dos serviços nesses equipamentos, não houve a formalização devida da retirada dos equipamentos do objeto do contrato, tampouco foi realizado o desconto mensal nas faturas.

Com relação à manutenção corretiva, informe-se que, para dois sistemas de purificação de água não foi necessária nenhuma manutenção corretiva até o final de 2016. Sem contar os dois HPLC obsoletos do PMA, o serviço de manutenção corretiva também não foi



necessário para quatro HPLC. Em síntese, para os outros 22 HPLC houve um total de 33 chamados para serviços de manutenção corretiva e, para seis sistemas de purificação de água, houve 19 chamados.

## **Causa**

A chefe da unidade demandante, em que pese o parecer jurídico recomendar a revisão da forma de pagamento dos serviços (parcela fixa mensal), prosseguiu com o processo de contratação sem demonstrar a vantagem dessa opção. Também não demonstrou a razoabilidade do preço contratado (justificativa do preço).

O Diretor ratificou o processo de inexigibilidade sem a existência de uma adequada justificativa de preços e assinou o contrato que permitia pagamentos mensais em parcelas fixas sem a comprovação da efetiva execução dos serviços.

A fiscal do contrato, designada no item 11.1 do termo de referência da contratação, atestou as notas fiscais sem ressaltar os serviços não executados.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício n.º 172/2017-DIR/FAR, de 22 de maio de 2017, o Diretor do Instituto de Tecnologia em Fármacos manifestou-se:

Sobre a forma de contratação de pagamento fixo mensal:

*“Justifica esta Administração a medida adotada – pagamento fixo mensal – em razão da forma de prestação dos serviços e importância dos equipamentos operantes para a Unidade, já que estes, são responsáveis pelas análises de quaisquer produtos relacionados à produção de medicamento, bem como pela análise dos próprios medicamentos entregues ao consumo dos pacientes. Importante salientar que na forma estabelecida para prestação dos serviços a empresa Contratada fica obrigada a prestar atendimento/intervenção em até 48h (quarenta e oito horas) após o chamado o que, nesses casos obriga que seja mantido à disposição da Contratante profissionais para solução de qualquer problema técnico, os quais, vale ressaltar não ficam limitados a qualquer quantitativo.*

*Tendo em vista que o pressuposto da contratação é a realização total dos serviços listados no Projeto Básico e considerando que a prática do mercado acompanhada pela empresa contratada é/foi a de pagamento mensal, temos como garantia a assistência de técnicos para realização de quaisquer manutenções, sendo certo, contudo, que não haverá prejuízo ao erário, em razão da possibilidade de glosa das faturas após comparativo entre o que foi contratado e os serviços efetivamente prestados.*

*Soma-se ao contido acima, o fato de que caso esta Administração aplicasse outra forma de contratação, - pagamentos pelos serviços efetivamente executados -, essa metodologia elevaria o custo do Contrato, conforme resta demonstrado pela análise dos preços propostos pela Contratada, senão vejamos:*

*Na forma estabelecida, a Administração pagará à Contratada o valor fixo de R\$ 2.500,00 [...] em uma única parcela por equipamento, para realização de intervenções de manutenção corretiva por equipamento, sem limite de chamado. Ao passo que, se fossem efetuados pagamentos por chamados realizados, a Contratada nos informa que o custo de cada visita seria da ordem de R\$ 3.560,00 [...] mais o deslocamento do profissional o que, por si só, já eleva consideravelmente o valor do contrato. ”*



Sobre a razoabilidade dos preços:

*“Em resposta a este ponto, esclarecemos com base nos procedimentos internos adotados nesta Administração que, em respeito ao contido na ON nº 17/2009 – AGU, solicitamos das pretensas contratadas, em situações análogas, que apresentem notas fiscais ou contratos similares, a fim de comprovar a vantajosidade da contratação, bem como, auxiliar na justificativa de preços, à exemplo do e-mail transmitido pela Área de Compras, bem como pela Declaração de preços apresentada em resposta pela proponente, ambos em anexo para verificação por parte desta auditoria.*

*Isso porque, em inúmeros casos, por políticas internas, as proponentes não estão autorizadas a apresentar seus contratos ou Notas Fiscais a eles relacionadas, situação em que exigimos a apresentação de ‘Declaração Formal de Preços Praticados’, entendendo ser este um dos meios idôneos citados na sobredita Instrução Normativa.*

*No que tange a ausência de razoabilidade para conclusão se os preços praticados pela proponente são ou não comuns, posto a inexistência de comparativo com o preço pago no contrato anterior, vimos esclarecer que, dada a diferença dos objetos e o número de equipamentos a serem mantidos, entendeu esta Administração que o contrato anterior não deveria balizar o atual, podendo, inclusive, comprometer a justificativa em razão do distanciamento dos valores, mesmo que justificado.*

*Interpretação análoga deve obter o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, posto que, a ferramenta para consulta de preços praticados SISPP – Sistema de Preços Praticados, não contempla as prestações de serviços, posto que, mesmo que a nomenclatura seja aproximada, a especificidade de cada serviço impõe uma análise mais específica de cada caso concreto.*

*Tendo em vista o histórico, estabelecemos um valor global que foi favorável a Instituição, considerando que temos um parque tecnológico com equipamentos ‘obsoletos’ que pode gerar uma grande quantidade de manutenção corretiva.*

*Entende esta Administração que, a ausência de manutenção ou a paralisação de qualquer equipamento representaria riscos maiores que a ausência de preços comparativos, visto que, o equipamento operando de forma irregular poderia comprometer os resultados de análises tanto de matérias primas quanto de medicamentos acabados, hipótese em que o risco se agravaria dada a possibilidade de utilização de medicamento em desacordo por pacientes que fizessem uso dos mesmos, sem deixar de considerar, ainda, a possibilidade de perda das Boas Práticas de Fabricação, dada a imposição da Norma Regulamentadora que impõe a obrigatoriedade de existência de contratos de manutenção dos equipamentos relacionados no contrato, sob exame.*

*Assim, considerando a inexistência de preços comparativos, mesmo que por similaridade de equipamentos, esta Administração deu prosseguimento ao feito acreditando na declaração apresentada pelo fabricante e prestador dos serviços exclusivos, sendo certo que, verificada qualquer irregularidade, assume a contratada o risco da sanção prevista no artigo 96, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. ”*

Sobre a ausência de previsão de quantitativos para os serviços de manutenção corretiva:

*“O pagamento à Contratada foi previsto de forma mensal, tendo em vista, a necessidade de se contemplar em contrato a previsão de duas manutenções preventivas anuais e não limitar o número de manutenções corretivas, ou seja, estabelecer que estas ocorrerão quantas vezes necessário for no decorrer da vigência do contrato, pelo valor fixo estabelecido. Imperioso frisar que, o estabelecimento de quantitativo de intervenções corretivas, baseada em históricos anteriores poderia comprometer a execução do objeto, posto que, muitos dos equipamentos por já se encontrarem, de certa forma obsoletos exigem intervenções constantes, problema que se agrava em função da qualidade dos serviços de fornecimento de energia elétrica, que constantemente apresenta variações na*



*rede e acaba por comprometer a funcionalidade dos equipamentos obrigando a abertura de chamados em maior número.*

*Desta forma, como trata-se de uma Unidade fabril, detentora de inúmeros equipamentos e em locais diversos, existe uma alta demanda de manutenções corretivas de equipamentos e o estabelecimento de um numeral poderia obrigar a promoção de aditamentos ao contrato para fazer jus a intervenções não previstas ou precificadas inicialmente.*

*É de grande relevância destacar, que o valor de R\$ 2.500,00 que consta no quadro 2 – Preços dos serviços para os HPLC, são referentes a 12 meses e com atendimento ilimitado [...]. Fato que traz grande economia aos cofres públicos, já que, conforme informado pela empresa Merck por e-mail, o valor de apenas um chamado para manutenção corretiva, se não tivéssemos o contrato em questão, seria de R\$3.560,00 mais deslocamento e para equipamentos de água de R\$ 791,00 mais deslocamento. ”*

Sobre os pagamentos já realizados, em um total de R\$ 43.150,29, referentes à manutenção preventiva, sem a contraprestação dos serviços:

*“Os pagamentos foram realizados durante o período mencionado levando em consideração a sistemática do modelo contratual de parcelas fixas mensais e subsequente identificação dos serviços não executados para a devida conciliação e abatimento nas faturas 11 e 12 do referido contrato.*

*[...]*

*Quanto ao HPLC 20 do CQ, informamos que em virtude de um engano da empresa Merck a peça que deveria ser substituída no HPLC 20 veio errada, ocasionando atraso na execução do serviço de corretiva e conseqüentemente não sendo realizada a manutenção preventiva e qualificação operacional e performance do sistema. A peça correta necessitou passar por importação. Com isso, a segunda qualificação e manutenção preventiva não foram realizadas.*

*O abatimento dos referidos valores será feito nas parcelas 11/12 e 12/12 do referido contrato.*

*[...]*

*HPLC 10: 2ª Manutenção Preventiva NÃO realizada (CEF) ”*

Sobre o serviço de qualificação operacional e de performance, não realizado no HPLC n.º 20 do CQ, para o qual já foi pago em 2016 o valor de R\$ 7.956,64 e não poderá ser realizado integralmente:

*“Conforme informado [...], durante a manutenção preventiva do equipamento HPLC 20 foi detectado a necessidade de intervenção corretiva envolvendo a importação de peça para sua conclusão. A peça fornecida pela Merck não pode ser utilizada devido a um equívoco da Merck com relação ao part number da mesma, sendo necessário aguardarmos novo prazo para recebimento da peça correta. Devido a esta contingência, após a realização da manutenção corretiva, só houve tempo hábil para uma qualificação operacional e de performance do equipamento, ocorrida em 17/04/2017.*

*O abatimento dos valores da 2ª manutenção preventiva e 2ª qualificação operacional e de performance será abatido nas parcelas 11/12 e 12/12 do referido contrato. ”*

Sobre os serviços de manutenção corretiva, preventiva, de qualificação e de performance, já pagos em 2016, em um total de valor de R\$ 42.647,10, que não serão realizados em dois HPLC da PMA:

*“Como informado anteriormente, e por entendimento do modelo contratual, os pagamentos foram realizados levando em consideração a sistemática de parcelas fixas mensais.*

*Informados da real impossibilidade de efetivação da manutenção corretiva e posterior qualificação dos dois HPLC do PMA, devido a indisponibilidade de substituição dos detectores, determinou-se a necessidade de realizar o abatimento dos referidos valores, nas parcelas 11/12 e 12/12 do referido contrato. A empresa contratada não realizou faturamento das parcelas 11 e 12 para proceder ao abatimento destes valores e demais referentes aos demais serviços não realizados. ”*

A Unidade também informou que não houve a segunda manutenção preventiva para três sistemas de purificação de água e três HPLC; os serviços de calibração não ocorreram para cinco sistemas de purificação de água; e o segundo serviço de qualificação operacional e de performance não foi realizado em um HPLC.

Adicionalmente, em resposta ao Relatório Preliminar enviado pelo Ofício n° 11.510/2017/GAB/RJ/Regional/RJ-CGU, de 6 de julho de 2017, a Fiocruz encaminhou o Ofício n° 511/2017-PR, de 7 de agosto de 2017, com manifestação do Diretor de Farmanguinhos, expressa no Memo n.º 211/2017-DIR/FAR, de 4 de agosto de 2017:

*“[...]*

*Considerando que os fatos constatados [...] contemplam achados de auditoria que envolvem atos administrativos praticados por servidores então responsáveis pela gestão e fiscalização do Contrato n° 10/2016 no exercício 2016, coube à Direção encaminhar-lhes as constatações que lhes dizem respeito, tal como recomendado, para ciências e eventuais manifestações complementares, as quais abaixo passaremos a destacar.*

*Tendo em vista que as recomendações exaradas no Relatório Preliminar CGU 201701051 importarão em substanciais medidas administrativas envolvendo a execução do Contrato n° 10/2016 [...], fora a contratada intimada para que tomasse ciência quanto aos fatos constatados [...] envolvendo identificados pagamentos indevidos na consecução do objeto do Contrato n° 10/2016, com recomendações de ressarcimento ao erário de despesas pagas indevidamente.*

*[...] sinalizou a Fiscalização do Contrato n° 10/2016 à Direção da Unidade, não obstante o estabelecimento de pagamento mensal em contrato, são realizadas conciliações dos controles de serviços efetivamente prestados com os valores pagos mensalmente.*

*Nesse sentido, conforme já consignado no Ofício n° 172/2017-DIR/FAR, as inconsistências entre valores já pagos e serviços ainda não prestados, sejam no exercício 2016 ou 2017, foram devidamente apuradas pela fiscalização, já naquela ocasião, e o ressarcimento dos valores indevidamente pagos à contratada [...], no período de Maio de 2016 a Maio de 2017, já fora efetivado por intermédio de glosa em seu faturamento atrelado às parcelas 11/12 e 12/12, por ocasião do ato de liquidação mensal das despesas pela fiscalização do contrato, no dia 23/06/2017, no montante total de R\$ 209.933,66 [...].*

*[...] Mediante conciliação dos serviços executados com os valores efetivamente pagos, a fiscalização do Contrato n° 10/2016 apurou que, em verdade, do montante total glosado [...], citado no parágrafo anterior, o valor de R\$ 134.076,11 refere-se a serviços não executados no período de Maio a Dezembro de 2016, conquanto o valor de R\$ 75.857,55 [...] refere-se a serviços não executados [...] no período de Janeiro a Maio de 2017 [...].*

*[...] não foi possível identificar, a priori, ato ou concurso de agente público motivado por desídia ou má-fé, mormente pelas argumentações já esposadas por tais profissionais, de cunho eminentemente técnico e, ainda, pelo fato de que, mesmo que de forma superveniente, haja vista a forma de pagamento mensal pactuada, houve conciliação dos controles de serviços efetivamente prestados com os valores pagos mensalmente à contratada, culminando com o devido ressarcimento por serviços não prestados, cessando a possibilidade de dano ao erário, [...].*

*Ainda atenta ao entendimento apresentado [...], a atual Direção do Instituto de Tecnologia em Fármacos recomendou à Fiscalização do Contrato a imediata promoção de estudos técnicos no sentido de reavaliar a forma de pagamento pactuada com a contratada [...] por intermédio do Contrato nº 10/2016, para os serviços de manutenção objeto da análise, de forma que seja revisado e/ou adequado o contrato em vigor para contemplar a cobrança por valor fixo para serviços de manutenção preventiva e por valor variável para manutenções corretivas.*

*Caso a hipótese supramencionada se torne inviável, que seja impulsionado novo procedimento de contratação, adequando-se a forma de pagamento [...], afastando-se eventual risco de pagamento sem a devida comprovação do serviço efetivamente executado.*

*[...].”*

## **Análise do Controle Interno**

Diante da manifestação da Unidade sobre a forma de pagamento, faz-se as seguintes observações: - a obrigatoriedade de atendimento a chamado técnico em até 48 horas para serviços de manutenção corretiva não é justificativa para pagamento fixo mensal sem considerar o que foi efetivamente executado; - não está demonstrado no processo que a prática da empresa é receber em parcelas fixas mensais pelos serviços que presta; - a informação do custo de R\$ 3.560,00 por visita, caso a forma de pagamento fosse por chamado realizado, também não se evidenciou no processo; - nos processos de pagamento, as notas fiscais foram atestadas sem ressalva, em que pese a ocorrência de serviços não executados.

Sobre a razoabilidade dos preços, ao não se comparar com contratos anteriores formalizados pelo próprio Instituto ou por outras Unidades da Fiocruz, findou que não se comparou com nada. Entende-se que, inexistindo outro meio, a Unidade deveria ter se utilizado de contratos da própria Fiocruz para uma avaliação. É lógico que, inexistindo controles sobre os serviços executados em contratos anteriores, assim como não havendo definição dos quantitativos que se pretende contratar, a análise comparativa torna-se mais difícil.

Na manifestação, depõe-se que o valor global foi “*favorável à Instituição*”, entretanto, não há como se comprovar isso, pois não foi feito nenhum cotejamento. Além disso, não se definiu/estimou quantitativos ou quaisquer formas de mensuração para os serviços de manutenção corretiva e os argumentos apresentados para justificar a forma de contratação para os pagamentos (“*equipamentos obsoletos que podem gerar uma grande quantidade de manutenção corretiva*”, “*exigem intervenções constantes*”, “*existe alta demanda de manutenções corretivas*”) não se traduziram nos números, conforme relatado no último parágrafo do campo fato do presente registro.

Oportuno destacar o que a Instrução Normativa n.º 2/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento dispõe sobre as demandas a ocorrer durante a execução contratual:

*“Art. 15 O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:*

*[...]*

*VI - o modelo de ordem de serviço, sempre que houver a previsão de que as demandas contratadas ocorrerão durante a execução contratual, e que deverá conter os seguintes campos:*

*a) a definição e especificação dos serviços a serem realizados;*

*b) o volume de serviços solicitados e realizados, [...];*



- c) os resultados ou produtos solicitados e realizados;  
d) prévia estimativa da quantidade de horas demandadas [...] nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas;  
[...]"

Essa forma de pagamento, sem justificativa adequada e sem comprovação inequívoca de economicidade não é recomendável, pois a ausência de uma fiscalização diligente na execução do contrato pode facilmente levar a Administração a pagar por serviços que não foram prestados, uma vez que se deixa de exigir a comprovação prévia da efetiva realização dos serviços. No caso em tela, a partir das informações apresentadas na manifestação da unidade examinada, confirmou-se que, no exercício de 2016, foram realizados pagamentos, em um montante estimado de R\$ 124.787,30, sem que houvesse a efetiva prestação dos serviços:

- R\$ 43.150,29 a título de serviços de manutenção preventiva em quatro sistemas de purificação de água e em dois HPLC;
- R\$ 3.872,74 a título de segundo serviço de qualificação operacional e de performance no HPLC n.º 20;
- R\$ 42.647,10 a título de serviços de manutenção preventiva, corretiva, qualificação operacional e de performance em dois HPLC do PMA que ficaram obsoletos, inviabilizando os serviços;
- R\$ 4.393,80, pagos em 2016, para uma segunda manutenção preventiva e calibração para os sistemas de purificação de água que, ao final do contrato, não foram realizados;
- R\$ 30.723,37, pagos em 2016, para o segundo serviço de manutenção preventiva e segundo serviço de qualificação operacional e de performance em HPLC que, ao final do contrato, não foram realizados.

Destaque-se que o cálculo compreende somente o valor da despesa relativa ao exercício 2016. Em 2017 foram realizados quatro pagamentos, em parcelas fixas de R\$ 121.158,95 cada uma e, por consequência, parte desse valor refere-se a serviços não executados.

Na resposta ao Relatório Preliminar, o Diretor do Instituto de Tecnologia em Fármacos informou que a forma de pagamento pactuada para o objeto do Contrato n.º 10/2016 será reavaliada e que os valores apontados por este órgão de controle foram devidamente glosados do montante que restava a pagar no respectivo contrato. Apresentou também a nota fiscal da empresa no valor residual, considerando o cálculo realizado pela fiscal do contrato, que abrangeu o período contratual compreendido entre 18 de maio de 2016 e 17 de maio de 2017. Dessa forma, em tempo, evitou-se um efetivo dano ao erário.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Ajustar as cláusulas referentes ao preço e pagamento do Contrato n.º 10/2016, ou de outro que vier a substituí-lo, estabelecendo a cobrança por valor fixo, para os serviços de manutenção preventiva e de eventos previstos, e por valor variável, para os serviços de manutenção corretiva, vinculando os pagamentos contratuais aos serviços efetivamente prestados.

## **2 GESTÃO OPERACIONAL**



## 2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

### 2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

#### 2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

**Deficiências do indicador de desempenho "Atendimento à demanda de antirretrovirais do Programa de AIDS/ Ministério da Saúde" apresentado no Relatório de Gestão, quanto à confiabilidade, utilidade, acessibilidade e completude.**

#### **Fato**

O Relatório de Gestão da Fiocruz relativo ao exercício de 2016 apresenta dois indicadores de gestão para o Macroprocesso “Produção de Insumos para a Saúde”, sendo um deles relacionado à produção de vacinas por Bio-Manguinhos e o outro referente à produção de medicamentos de base sintética por Farmanguinhos.

Os dois indicadores apresentados no Relatório de Gestão para o referido Macroprocesso não permitem avaliar os resultados obtidos no Eixo Estratégico 3 (Inovação e Complexo Produtivo em Saúde) da Fiocruz. De acordo com o Item 3.1.3 do Relatório de Gestão da Fiocruz – Vinculação dos Planos da Unidade com as Competências Institucionais e Outros Planos, as ações do referido Eixo são concentradas no Macroprocesso “Produção de Insumos para a Saúde”. Os resultados esperados para a população com a implementação das ações do Eixo Estratégico 3 são os seguintes, de acordo com o Relatório de Gestão:

- Garantir a segurança, a eficácia e a qualidade dos produtos relacionados à saúde;
- Contribuir para a ampliação e o desenvolvimento da base produtiva nacional biotecnológica, farmacêutica, farmoquímica, fitoterápicos, fitofármacos, kits para diagnóstico e demais insumos para a saúde;
- Contribuir para a ampliação do acesso a insumos estratégicos, visando à redução da vulnerabilidade tecnológica do SUS, de forma sustentável;
- Contribuir para a racionalização e a regulação de preços de produtos para a saúde;
- Contribuir para o desenvolvimento de uma base produtiva nacional na área de TIC aplicadas às necessidades do SUS; e
- Contribuir para regular a repartição de benefícios do uso do patrimônio genético brasileiro e do conhecimento tradicional a ele associado.

Por meio do Memorando n.º 70/2017 - COGEPLAN, a Coordenadora-Geral de Planejamento Estratégico informou que outros itens do Relatório de Gestão possuem indicadores que refletem o desempenho esperado dos resultados com a implementação das ações relacionadas ao Eixo Estratégico 3, contudo relacionou dados da execução física e financeira de ações do PPA implementadas pelo Instituto Nacional de Controle da Qualidade em Saúde – INCQS e projetos de construção e melhoramento dos laboratórios públicos Farmanguinhos e Bio-Manguinhos. Informa, também, que Farmanguinhos possui outros indicadores de desempenho intermediários que são utilizados para avaliação de processos internos, que não são apresentados no Relatório de Gestão.



A Coordenadora cita, ainda, que o monitoramento das ações é realizado pelo Sistema de Apoio à Gestão Estratégica da Fiocruz – SAGE, bem como há um controle por indicador por meio do sistema E-Car – Controle, Acompanhamento e Avaliação dos Resultados.

Apesar das informações prestadas pela Cogeplan, constam no Relatório de Gestão apenas os dois indicadores citados, quais sejam, o relacionado às vacinas fornecidas ao Programa Nacional de Imunização - PNI e aos medicamentos antirretrovirais destinados ao Programa da AIDS do Ministério da Saúde, o que não permite avaliar o desempenho do Macroprocesso Produção de Insumos para a Saúde.

Foi selecionado para análise o indicador “Atendimento à demanda de antirretrovirais do Programa de AIDS/ Ministério da Saúde”, tendo em vista a auditoria de Avaliação dos Resultados da Gestão relacionada à fabricação de medicamentos por Farmanguinhos conduzida pela CGU e o escopo da Auditoria de Contas da Fiocruz.

Constatou-se que o indicador analisado apresenta falhas quanto aos critérios da completude, mensurabilidade e acessibilidade, bem como não demonstra a situação de baixa produção de medicamentos que vem sendo identificada em Farmanguinhos nos últimos anos e que atingiu 1% de sua capacidade operacional em 2016, conforme descrito no Item 1.1.1.2 desse Relatório.

Em relação à completude, o indicador não abrange o universo de medicamentos produzidos ou distribuídos por Farmanguinhos no exercício. Em 2016, a proporção de medicamentos do Programa da AIDS produzidos e distribuídos por Farmanguinhos foi a seguinte:

#### *Quadro 21.1 – Medicamentos produzidos em 2016*

Tipo de Medicamentos	% do total da produção
Programa da AIDS	62,6%
Outros medicamentos	37,4%

Fonte: Memorando n.º 07/2017 – DIR/FAR

#### *Quadro 21.2 – Medicamentos distribuídos em 2016*

Tipo de Medicamentos	% do total da distribuição
Programa da AIDS	58,1%
Outros medicamentos	41,9%

Fonte: Memorando n.º 07/2017 – DIR/FAR

#### *Quadro 21.3 – Total de Medicamentos produzidos e distribuídos em 2016*

Tipo de Medicamentos	% do total
Programa da AIDS	59,5%
Outros medicamentos	40,5%

Fonte: Memorando n.º 07/2017 – DIR/FAR

Na relação de outros medicamentos, incluem-se antibióticos, anti-inflamatórios, imunossupressores, oncológicos, cardiovasculares, para tratamento de hepatite C, ginecológicos, medicamentos para doenças endêmicas, como tuberculose e malária, além de outros.

Sobre o assunto, por meio do Memorando n.º 70/2017 – COGEPLAN, de 16 de maio de 2017, a Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico informou o seguinte:

*“No Relatório de Gestão está disposto o total de medicamentos produzidos e fornecidos pela Fiocruz, através da prestação de contas das ações 2522 e 20YE, utilizadas exclusivamente nas unidades de Farmanguinhos e Bio-Manguinhos. Por questão de representatividade e pelo alto valor agregado dos medicamentos produzidos e fornecidos*



*por Farmanguinhos, estes foram segregados em Antiretrovirais e demais classes terapêuticas. Tal segregação viabiliza destacar o quantitativo de unidades farmacêuticas de ARVs contratadas, produzidas e fornecidas. Atualmente, esta classe terapêutica compõe o maior quantitativo de medicamentos contratados pelo Ministério da Saúde para atender ao Programa DST/AIDS/MS, obedecendo a uma das principais metas da saúde do Governo Federal. [...]”*

Entende-se que a segregação entre medicamentos antirretrovirais e demais classes terapêuticas é útil, já essa representa 59% do quantitativo de medicamentos fornecidos por Farmanguinhos, contudo utilizar apenas esse indicador como medida de aferição do desempenho de uma unidade fabril é insuficiente para avaliação. Além disso, apenas 41,8% dos antirretrovirais fornecidos por Farmanguinhos em 2016 foram, de fato, produzidos pela Unidade. O restante foi produzido e adquirido dos laboratórios privados que são parceiros das PDPs em andamento.

Dessa forma, o critério da completude no indicador analisado e apresentado no Relatório de Gestão não foi atendido.

Em relação à mensurabilidade, verificou-se dados divergentes nas informações apresentadas pela Unidade quanto à demanda do Ministério da Saúde, aos medicamentos produzidos e entregues em 2016, com base nas informações prestadas pela Direção de Farmanguinhos. As informações apresentadas pelo Diretor, em resposta às solicitações de auditoria da CGU, também divergem das informações prestadas no Relatório de Gestão da Fiocruz. Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201701051/03, por meio do Memorando n.º 122/2017, foram apresentados os dados relativos às entregas de medicamentos antirretrovirais e da demanda recebida do Ministério da Saúde para esses medicamentos. Utilizando-se esses dados na fórmula de cálculo do indicador, não é possível obter o resultado aferido de 87,58% para o indicador em 2016, que consta no Relatório de Gestão. O resultado obtido pela equipe de auditoria foi 81,18% a partir dos dados de entrega e demanda fornecidos por Farmanguinhos.

Além disso, os dados utilizados para aferição do indicador não são acessíveis, na medida em que não há divulgação dos quantitativos de medicamentos contratados e fornecidos por Farmanguinhos nas páginas da Fiocruz e do Ministério da Saúde, de modo que não é possível ao leitor replicar os resultados alcançados, situação que desqualifica o indicador quanto à acessibilidade.

Em relação à economicidade, não há custo específico e adicional para obtenção das informações.

No que tange à utilidade, considerando a baixa produção de medicamentos que vem sendo registrada a cada ano por Farmanguinhos, se comparada à sua capacidade operacional e a relevância dessa situação para o Complexo Produtivo em Saúde, sendo o maior laboratório farmacêutico público do País, foi solicitado ao gestor esclarecer a ausência de indicadores que reflitam essa realidade e que possam auxiliar os gestores na tomada de decisão quanto à adoção de medidas para recuperação da produção de Farmanguinhos.

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201701051/03, por meio do Memorando n.º 70/2017 – COGEPLAN, foi informado o seguinte:

*“Em relação à baixa produção [...] atendendo as demandas estratégicas do governo federal, Farmanguinhos vem buscando e reafirmando uma reorientação do seu perfil produtivo. A participação nas PDPs vem se confirmando em 2016 este novo perfil produtivo. O quantitativo de medicamentos de alto valor agregado (ARVs) contratados e fornecidos vem apresentando um percentual de crescimento maior em relação ao total de medicamentos contratados e fornecidos das demais classes terapêuticas.”*

Em que pese a informação prestada e sendo esse o único indicador de desempenho relacionado ao processo fabril de Farmanguinhos constante do Relatório de Gestão, sua utilidade fica comprometida em não abordar a questão da produção acentuadamente decrescente de medicamentos por Farmanguinhos, que atingiu seu nível mais baixo em 2016, conforme descrito no Item 1.1.1.2 desse Relatório. Além disso, o fato de o indicador apenas considerar o atendimento à demanda de antirretrovirais do Ministério da Saúde, sem diferenciar quanto foi, de fato, produzido pelo laboratório público ou apenas distribuído pelo mesmo, não auxilia os gestores a avaliar o desempenho da Unidade.

## **Causa**

A unidade formulou equivocadamente indicador para aferir o desempenho da sua gestão em Farmanguinhos, bem como deixou de criar indicadores que permitissem vinculá-los ao cumprimento dos objetivos, ações e metas estabelecidas para o Eixo Estratégico 3 (Inovação e Complexo Produtivo em Saúde) da Fiocruz.

Deficiência nos controles internos de Farmanguinhos sobre a produção e volume de demandas recebidas do Ministério da Saúde que comprometem a mensurabilidade do indicador.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Memorando n.º 211/2017 – DIR/FAR, de 4 de agosto de 2017, encaminhamento pelo Ofício n.º 511/2017 – PR, de 7 de agosto de 2017, o Diretor de Farmanguinhos apresentou os seguintes esclarecimentos:

*“Diante do fato constatado pela Controladoria Regional da União, cumpre ressaltar, como bem relatado pelo respeitável órgão de controle interno no Relatório Preliminar CGU 201701051, que o achado de auditoria objeto da constatação n.º 2.1.1.1 envolve o Relatório de Gestão da FIOCRUZ relativo ao exercício de 2016, onde constam apenas dois indicadores, sendo um de Bio-Manguinhos, relacionado à produção de vacinas, e outro referente à produção de medicamentos de base sintética de Farmanguinhos.*

*Consta, do próprio Relatório Preliminar CGU 201701051, que a Coordenadoria-Geral de Planejamento Estratégico, por intermédio do Memorando n.º 70/2017-COGEPLAN, informou que Farmanguinhos possui outros indicadores de desempenho intermediários que são utilizados para avaliação dos processos internos, que não são apresentados no Relatório de Gestão. Insta consignar, apenas reiterando, não obstante os indicadores de gestão serem escolhidos pelas Unidades da FIOCRUZ, com o subsídio da COGEPLAN, Unidade técnica, cabe a esta última o acompanhamento dos indicadores institucionais, por intermédio da avaliação de desempenho institucional (ADI), bem como a elaboração do Relatório de Gestão da FIOCRUZ, este último objeto da análise dos auditores da CGU.*

*Superada a questão acima, é dever consignar que Farmanguinhos elaborou o seu planejamento estratégico 2015-2019 com a definição de objetivos e 30 (trinta) indicadores de gestão.*

*Em Julho de 2017, foi iniciada a revisão do Plano Estratégico em comento, com previsão de término em Outubro de 2017, onde, como consequência, estão sendo revisados o mapa estratégico e os indicadores de gestão, no especial intento de agregar indicadores mais*



*aderentes aos macroprocessos finalísticos da Unidade, quanto à confiabilidade, utilidade, acessibilidade e completude, em especial aquele atrelado à "Produção de Insumos para a Saúde".*

*Nesse sentido, insta ressaltar que esta Unidade já vem empreendendo esforços, com subsídio da Unidade técnica, COGEPLAN, no sentido de otimizar seus indicadores de gestão.*

*[...]*

*Destarte, por todo o exposto, não obstante o achado de auditoria em comento envolver indicador de gestão de Farmanguinhos, reiterando todas as considerações acima já esposadas, entende a UASG 254446 (Instituto de Tecnologia em Farmacos) que a recomendação supracitada, agora devidamente adequada, envolve plano de ação da Unidade técnica da FIOCRUZ, Coordenadoria-Geral de Planejamento Estratégico (COGEPLAN), vez que, conforme já salientado, caberá a esta última, pela competência que lhe foi delegada, a elaboração/revisão do Relatório de Gestão da FIOCRUZ."*

### **Análise do Controle Interno**

Considerando a relevância do macroprocesso Produção de Insumos para a Saúde, bem como o impacto social decorrente da produção de medicamentos para o SUS por laboratório público, verificou-se que o único indicador constante do Relatório de Gestão da Fiocruz relacionado ao fornecimento de medicamentos não permite a adequada avaliação de desempenho da Fiocruz nessa atividade.

Cabe ressaltar que o escopo de análise foram os indicadores de gestão apresentados no Relatório de Gestão da Fiocruz, agrupados por macroprocesso. Indicadores internos das unidades não foram objeto de análise no presente Relatório.

O indicador avaliado apresenta falhas na sua mensuração e os dados utilizados para sua aferição não são acessíveis. Dessa forma, o indicador de "Atendimento à demanda de antirretrovirais do Programa de AIDS/ Ministério da Saúde" não apresenta confiabilidade.

Além das falhas em sua mensuração, o único indicador apresentado no Relatório de Gestão que esteja relacionado às atividades fabris de Farmanguinhos não aborda a questão crucial da Unidade em 2016, que foi a ociosidade do Complexo Tecnológico de Medicamento, com o atingimento do nível mais baixo de produção, 1% da capacidade operacional.

Nesse sentido, constata-se que o indicador de desempenho analisado não reúne os critérios necessários que permitam auxiliar os gestores na tomada de decisão e avaliar os resultados esperados na produção de medicamentos para o Sistema Único de Saúde.

Conforme o gestor informou, em julho de 2017, foi iniciado o processo de revisão do planejamento estratégico da Fiocruz, momento oportuno para a revisão dos indicadores de desempenho, sobretudo o relacionado à produção de medicamento de base sintética para o SUS, por meio de Farmanguinhos.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Apresentar no Relatório de Gestão da Fiocruz indicadores confiáveis e úteis a respeito dos medicamentos de base sintética produzidos pela Fiocruz, que permitam aos gestores avaliar o desempenho de Farmanguinhos e os resultados obtidos



com a implementação de ações previstas no Eixo Estratégico 3 - Inovação e Complexo Produtivo em Saúde.

### **3 CONTROLES DA GESTÃO**

#### **3.1 CONTROLES INTERNOS**

##### **3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

###### **3.1.1.1 INFORMAÇÃO**

###### **Avaliação do atendimento das recomendações da CGU.**

###### **Fato**

Foi escopo dessa Auditoria Anual de Contas a verificação das recomendações constantes no Plano de Providências da Fiocruz expedidas pela CGU, as quais permanecem pendentes de atendimento e que tenham impacto na gestão. De fato, foram incorporados nessa análise os resultados da Ação de Controle consolidada no Relatório nº 201601863, bem como os resultados da última análise realizada pelo controle interno, em abril de 2017.

O Plano de Providência da Fiocruz possui 48 recomendações expedidas à Unidade. Desse total de recomendações pendentes, ressalta-se que 34 recomendações estão com o prazo de atendimento expirado, sendo que as outras catorze recomendações apresentam o prazo de atendimento para o mês de setembro de 2017. Por isso, estas não foram objeto de análise do controle interno, nesse momento.

Das 34 recomendações com prazo de atendimento expirado, ressalta-se que quinze recomendações já tinham sido tratadas, no âmbito do Relatório de Auditoria nº 201601863.

Assim, cabe relatar o resumo do posicionamento do controle interno, relativo às quinze recomendações que foram analisadas, no âmbito do Relatório de Auditoria nº 201601863, conforme resultado que se segue: a) seis recomendações foram atendidas; b) duas recomendações tiveram seus acompanhamentos finalizados; c) sete recomendações restaram pendentes de atendimento. Assim, decorrente desse trabalho, verificou-se, inicialmente, um atendimento de 40% das recomendações analisadas.

Ressalta-se que, em relação ao conteúdo das recomendações analisadas no relatório supracitado, das quinze recomendações analisadas, oito dessas se relacionavam à relação Fiocruz/Fiotec, das quais, verificou-se um atendimento a apenas duas recomendações. Ademais, houve a finalização do monitoramento relativo a 2 recomendações e outras 4 recomendações permaneceram pendentes de atendimento pela Unidade. Assim, em relação às recomendações específicas pertinentes à relação Fiocruz/Fiotec, analisados no âmbito do trabalho que originou o Relatório de Auditoria nº 201601863, verificou-se um atendimento de 25% das referidas recomendações.

Ademais, em 2017, o controle interno verificou que, além das recomendações tratadas no relatório supracitado, existiam outras 19 recomendações que dependiam de uma análise da CGU, para fins de se verificar a efetiva implementação dessas. Considerando que a Fiocruz já havia se manifestado, quanto às medidas adotadas pela Fundação para cada uma dessas recomendações pendentes que constam, no PPP da Fiocruz, ressalta-se que foram analisadas, de fato, dez recomendações que se referiam à relação Fiocruz/Fiotec pela relevância destes e pelos impactos na gestão da Unidade que tais assuntos possuem.



Em consulta ao sistema SIAFI, verificou-se que a materialidade envolvida em relação ao valor de transferência dos recursos da Fiocruz à Fiotec foi totalizada em um montante de R\$427.489.553,22, no exercício de 2016.

Como resultado da análise de abril de 2017, o controle interno se posicionou da seguinte forma, quanto as dez recomendações analisadas: a) não atendimento de quatro recomendações; b) uma prorrogação de prazo pelo controle interno para fins de uma análise posterior; c) atendimento a cinco recomendações.

Decorrente dessa análise, constata-se que houve um percentual de atendimento de 50% do total das recomendações expedidas.

Conclusivamente, considerando-se o total das 18 recomendações analisadas, referentes à relação Fiocruz/Fiotec, o controle interno apresenta o seguinte posicionamento:

- a) 8 recomendações não atendidas;
- b) 7 recomendações atendidas;
- c) 2 recomendações em que houve a finalização de seus monitoramentos;
- d) 1 recomendação com prorrogação de prazo para fins de posterior análise da CGU, quanto à documentação complementar a ser encaminhada pela Unidade.

Logo, a Fiocruz apresentou em relação às recomendações expedidas expiradas pertinentes à relação Fiocruz-Fiotec um percentual de 44,4% de não atendimento às aludidas recomendações; um percentual de 38,88% de atendimento às aludidas recomendações; um percentual de 11,11% de finalização do monitoramento dessas.

Pode-se afirmar, ainda, que, decorrente da última atualização do Plano de Providências Permanente, verificou-se constarem oito recomendações relacionadas a contratos com a Fiotec que estavam pendentes de atendimento. Ressaltando, ainda, que existem mais 14 recomendações, relacionadas a contratos com a Fiotec, as quais se encontram descritas, nos itens 2.1.1.6, 2.1.2.4 e 2.1.2.5 do Relatório nº 201601863 e cujos prazos para atendimento se encerram, em setembro de 2017.

Outro fator que merece destaque e que se correlaciona à baixa implementação das recomendações da CGU é a fragilidade na estrutura de governança e controles mantidos pela Fiocruz para acompanhamento e fiscalização de contratos firmados com a Fiotec, o qual já foi tratado, no item 1.1.1.4 do Relatório nº 201601863.

Ressalta-se que a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – Fiotec é a fundação de apoio da Fiocruz, instituída e credenciada com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional da Fiocruz.

E, que os Art. 12º e 13º do Decreto n.º 7423/2010 elencam uma série de procedimentos de controle que devem ser instituídos pela UJ de forma a acompanhar e fiscalizar os resultados dos recursos transferidos às fundações de apoio.

Ainda, ressalta-se que a Fiocruz possui dois normativos internos que tratam da relação com a Fundação de Apoio: o Manual de Contrato com a Fundação de Apoio e Portaria interna que regulamenta a concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão a servidores públicos.

Contudo o que se observa é que, apesar de haver a estrutura de governança e os controles instituídos para acompanhamento e fiscalização dos contratos com a Fundação de Apoio, verifica-se a existência de diversas falhas na formalização e no acompanhamento dos



contratos firmados com a Fiotec, as quais têm sido recorrentemente identificadas pela CGU e pelo TCU nos últimos anos, sem que as medidas adotadas pela Fiocruz tenham sido suficientes para saná-las.

No caso do TCU, os Acórdãos nº. 1.616/2012-1ª Câmara e nº. 1405/2016 tratam de algumas inconsistências encontradas na mencionada relação entre a Autarquia e sua fundação de apoio.

Entre as falhas acompanhadas pelo Plano de Providências Permanente, destaca-se a baixa transparência dos Acordos, tendo em vista que não há divulgação da execução financeira dos projetos e do pagamento a servidores públicas. Contudo, salienta-se que há essa obrigatoriedade legal às fundações de apoio, conforme previsto no Art. 4-A da Lei n.º 8.958/1994.

Ressalta-se, ainda, que parte desses acordos com a fundação de apoio denominados “LIVs” sequer são submetidos à apreciação prévia da Procuradoria Federal, carecem de qualquer tipo de publicidade e não são analisados pela Auditoria Interna, conforme já descrito no Relatório de Auditoria de Contas n.º 201503583.

Outra questão verificada foi que o controle e fiscalização dos projetos financiados, propriamente dito, atualmente são de responsabilidade dos diretores dos Centros de Pesquisa e Ensino da Fiocruz, não havendo, assim, um controle centralizado dos recursos transferidos e nem de acesso único às informações da aplicação dos recursos dos projetos, nas páginas da Fiocruz e da Fiotec na Internet.

Dessa forma, pode-se afirmar que a estrutura de governança e os controles internos instituídos pela Fiocruz, quanto à formalização, acompanhamento e publicidade dos recursos transferidos à Fiotec, não têm se mostrado efetivos e suficientes até o momento, de modo a minimizar os riscos na aplicação desses recursos públicos à Fiotec.

Logo, entende-se que essas falhas nos controles também corroboram com o baixo atendimento às citadas recomendações da CGU que tratam da aplicação dos recursos da Fiocruz por intermédio da sua Fundação de Apoio.

### **3.1.2 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA**

#### **3.1.2.1 INFORMAÇÃO**

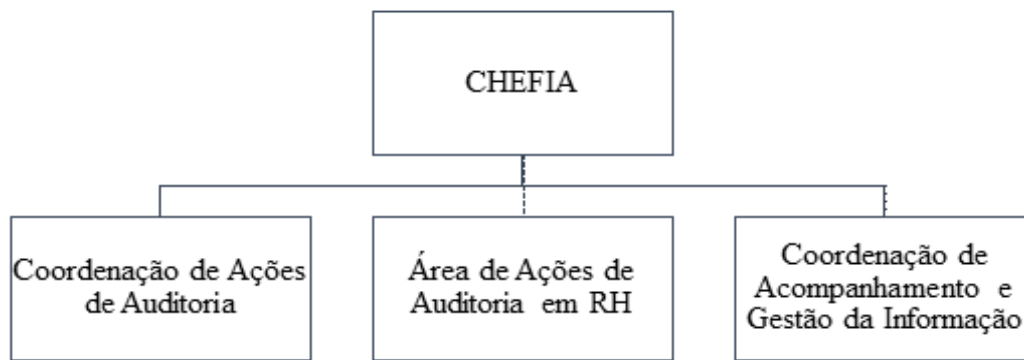
##### **Decréscimo na capacidade operacional da Auditoria Interna da Fiocruz e baixa implementação de recomendações pelas Unidades da Fiocruz.**

##### **Fato**

A Auditoria Interna – Audin é um órgão seccional pertencente à estrutura organizacional da Unidade e está vinculada diretamente à Presidência da Instituição, e mantém a seguinte estrutura organizacional:

*Figura 1 – Organograma da AUDIN*





FONTE: PAINT/2017

Convém lembrar que a Fiocruz é composta por dezesseis Unidades Técnico-Científicas (dentre as quais cinco em outros Estados), quatro Unidades Técnico-Administrativas, a Presidência com cinco Vice-Presidências e oito órgãos de assistência direta e assessorias, dentre as quais a Diretora Regional de Brasília, e quatro Escritórios nos Estados do Ceará, Mato Grosso do Sul, Piauí e Rondônia, conforme próprio levantamento da Auditoria Interna.

Os principais trabalhos da Audin são as auditorias de conformidade, de recursos humanos e o monitoramento das pendências dos órgãos de controle (CGU e TCU) e da própria AUDIN. Ainda há atuação da Audin no exame da prestação de contas da Fiocruz e das TCE instauradas, bem como no atendimento aos Órgãos de Controle e às Unidades da Fundação.

O quadro a seguir traz uma comparação entre o planejado e o realizado pela Audin nos últimos três anos, no que tange aos trabalhos de conformidade e recursos humanos:

*Quadro 22: Planejado e executado pela Audin*

Ano	Auditoria Conformidade		Auditoria de RH	
	Planejado	Executado	Planejado	Executado
2014	08	09	07	06
2015	07	06	05	04
2016	10	08	06	05

FONTE: PAINTs e RAINTs 2014, 2015 e 2016

Ressalte-se que a Audin também realiza auditorias especiais demandadas pela CGU ou TCU, bem como pela Direção da Unidade, as quais totalizaram cinco ações no referido triênio, conforme relatórios anuais de atividades analisados pela equipe.

No que tange à força de trabalho, é fato que a Audin vem trabalhando com um número de servidores abaixo do ideal ao longo dos exercícios analisados, situação que se agrava com a perspectiva de aposentadoria e afastamento dos atuais integrantes do seu quadro, conforme, inclusive, relato da própria Chefe da Audin à Presidência e Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento da Fiocruz por meio do Memorando Audin 201/2016.

Considerando os aspectos inerentes aos Controles Internos no âmbito da Fiocruz, bem como o escopo da auditoria anual de contas acordado com o TCU, a CGU buscou avaliar a adequação da estrutura interna da Audin, bem como a atuação da Auditoria Interna da



Fiocruz, especialmente no que tange ao monitoramento das próprias recomendações expedidas para as Unidades da Fundação Osvaldo Cruz.

Vale ressaltar que as competências da Audin estão elencadas no artigo 8º do regimento interno da Unidade, e que as competências da Presidência da Unidade, correlatas à estruturação e funcionamento da Fiocruz, bem como à política de pessoal, estão elencadas nos incisos VII e IX do artigo 34 do Decreto nº 8.932, de 14 de dezembro de 2016 (regimento interno da Unidade).

Quanto à análise sobre estrutura da Audin, o foco foi verificar a adequação da força de trabalho, ou seja, o número de servidores alocados na atividade finalística desta. Neste ponto, constatou-se um decréscimo da força de trabalho.

Considerando as competências acima referenciadas face à adequação da estrutura de pessoal da auditoria interna cabe ressaltar que o RAIN/2016 da Fiocruz presta a informação de que, nos últimos anos, a Auditoria Interna vem passando por vários problemas com relação à estrutura de pessoal, projetando-se um cenário ainda pior para 2017, por conta dos desligamentos de servidores e aposentadorias.

Por meio do Memorando AUDIN nº 201/2016, de 09 de setembro de 2016, a Audin encaminhou a Presidência da Fiocruz um relato de toda a sua situação crítica e preocupante da força de trabalho, tendo sido informado inclusive que com a atual composição de recursos humanos da Audin não será possível assegurar o cumprimento do PAINT 2017. No documento acima referenciado, enfatiza-se a questão da insuficiência dos recursos humanos alocados na auditoria interna, considerando o crescimento da Instituição, bem como as aposentadorias dos servidores da Audin para 2017/2018 e a ausência de novos servidores por concurso público, além de se ressaltar a existência de novos normativos que agregam aumento de atividades da auditoria e de ações de gestão, como a IN CGU nº 24/2015.

Quanto ao quantitativo alocado na Audin, o memorando supracitado destaca a consideração de que, na área específica da Coordenação de Ações de Auditoria, dos nove funcionários alocados, em 2016, apenas cinco eram servidores, ou seja, possuíam a responsabilidade de realizar auditoria em Unidades, seja de conformidade ou especial. Assim, para complementar a composição da força de trabalho da Auditoria Interna, a Fiocruz conta com três bolsistas e um estagiário, ou seja, quatro profissionais com vínculo precário, estando esses impedidos de atuar plenamente nas ações de auditoria.

Outro fator relevante a ser considerado e que foi solicitado por essa equipe de auditoria, refere-se à realização de um levantamento do quantitativo ideal de recursos humanos que precisaria ser alocado na área de auditoria interna da Unidade. Em resposta ao questionamento supracitado, a Audin apresentou um levantamento quanto ao redimensionamento proposto em 2013, que previa a alocação de dez servidores fixos, sendo um coordenador, de modo a se formar até cinco equipes simultâneas (com dois servidores em cada uma).

Merece destaque a reiteração da Audin à direção da Fiocruz, quanto ao contexto do reduzido quantitativo de pessoal alocado na área, feito por meio do Memorando AUDIN nº 47/2017, de 12 de abril de 2017, o qual apresentou a situação de como ficará a estrutura de pessoal da Audin, em 2018.



Considerando que tal fato foi devidamente apontado pela Audin da Fiocruz como causa de risco potencial do não cumprimento do Plano de Auditoria Interna da Unidade, já a partir de 2017, essa equipe de auditoria solicitou esclarecimentos à Presidência da Fiocruz, no tocante às medidas que foram tomadas por esta, tendo em vista a questão da insuficiência da força de trabalho alocada na auditoria interna da Unidade. Havendo que se considerar, também, a relevância e a sensibilidade que envolve tal questão, bem como por apresentar uma correlação direta à gestão de risco e à política de integridade institucional da Fiocruz.

Assim, por meio do Ofício PR nº 320/2017, em resposta ao Memorando nº 093/2017 da Audin da Fiocruz, a Presidência da Unidade informou ter consciência da gravidade das projeções de contingente de pessoal informados e que vem envidando esforços no sentido de fortalecer a Audin, por meio da recomposição de seu quadro de pessoal, entre outras ações.

Adicionalmente, a Presidência informou que implantará um programa de mobilidade de pessoal interno, com vistas à remoção de servidores de outras áreas da Fiocruz para a Audin. A meta é realocar até dezembro de 2017 pelo menos 3 servidores. Além disso a Unidade informou que solicitará nova autorização para realização de concurso público onde, em caso de aprovação, será formulado perfil específico para área de Auditoria Interna.

Finalmente, no mesmo documento a Presidente da Fiocruz informou ter emitido portaria de criação de Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos, conforme preconiza a IN CGU/MP 01/16.

O outro aspecto analisado por essa equipe de auditoria se refere à atuação da auditoria, no tocante à verificação do alcance ao devido acompanhamento das recomendações emanadas pela auditoria interna da Fiocruz e à efetiva implementação dessas recomendações pelas áreas auditadas da Fundação. Nesse aspecto, verificou-se que o devido acompanhamento fica comprometido, por causa da insuficiência do quantitativo de recursos humanos alocados na Coordenação de Auditoria.

Ressalta-se, ainda, a informação prestada por meio do Memorando nº 201/2016, sobre um outro fator que amplia a dificuldade de monitoramento das recomendações da auditoria interna, que seria a não implementação de um sistema informatizado que apoiasse suas atividades, principalmente as de auditoria de conformidade, tendo em vista que a Audin não consegue ter uma visão célere e gerencial sobre as recomendações expedidas que permanecem pendentes de atendimento.

O Item VII do RAINTE 2016 – Fiocruz traz a apresentação de uma síntese do percentual das recomendações emitidas e implementadas, considerando os relatórios de conformidade, especial e de RH da Audin, resultando nos seguintes dados: 57,6% de recomendações atendidas; 12,5% de recomendações parcialmente atendidas e 29,9% de não atendidas. Neste quesito, a efetividade da implementação das recomendações pelas áreas auditadas esbarra na estrutura interna das unidades auditadas, na capacitação dos servidores, e na ausência de valorização das recomendações pelos auditados.

Diante de tais abordagens e pela análise das respostas da Unidade, verifica-se também a ausência de uma regulamentação formalizada em relação à política e procedimentos que devam nortear a atuação da unidade de Auditoria Interna, no tocante ao

acompanhamento de suas recomendações, sistematizando o processo no âmbito da Unidade, para que as recomendações emanadas pela Audin sejam, de fato, implementadas pelas unidades auditadas da Fiocruz.

Outro ponto que foi avaliado por essa equipe de auditoria, no tocante à atuação da Audin da Fiocruz, refere-se a não implementação de algumas ações da auditoria interna, previstas na IN CGU nº 24/2015, decorrente da inadequação de alocação de recursos humanos na Audin da Fundação.

No Item 4.3 – Atuação da Auditoria Interna da Unidade do Relatório de Gestão da Unidade de 2016, a própria Audin informa que não pôde implementar algumas novas ações da auditoria interna, previstas na IN CGU nº 24/2015, por força do reduzido contingente de pessoal, a exemplo do relatório mensal que deveria ser submetido ao conhecimento da alta administração contendo informações gerenciais sobre as recomendações expedidas pela Audin e pelos órgãos de controle interno e externo. De fato, a maneira atual de cientificar a Alta Administração sobre cada resultado dos trabalhos da Audin tem sido um quadro resumo para cada trabalho realizado, seja de auditoria de conformidade e/ou de auditoria de monitoramento, no qual demonstra as constatações, as recomendações, as justificativas do gestor e a conclusão da equipe, inclusive, as recomendações não atendidas são destacadas para dar maior visibilidade ao Dirigente Máximo da Instituição.

Logo, verifica-se que, em 2016, não houve a apresentação do relatório gerencial mensal sobre a situação das recomendações expedidas pela própria auditoria interna e pelos órgãos de controle interno e externo ao Presidente da Fiocruz, conforme prevê o artigo 17, parágrafo primeiro, da IN CGU nº 24/2015. Haja vista que a implantação plena do sistema tem previsão de se concluir apenas, no ano de 2020.

Verificou-se, ainda, que não consta no RAIN 2016 a quantidade de recomendações emitidas e implementadas no exercício, bem como as vincendas e as não implementadas na data de elaboração do RAIN, com a inclusão, neste caso, dos prazos de implementação e as justificativas do gestor, conforme estatui o artigo 15, inciso VII, da IN CGU n.º 24/2015.

Por fim, cabe destacar que a Audin presta a informação de que a adequação da Audin à citada norma somente será possível quando novos servidores se inserirem à equipe atual, para que as atividades regimentais desta Auditoria Interna não sofram descontinuidade.

Diante de tais questões, o controle interno solicitou esclarecimentos quanto aos aspectos supracitados, por meio do Item 1 da Solicitação de Auditoria nº 201701051-015, cujos assuntos foram tratados conforme o conteúdo que se segue:

Logo, por meio do Ofício nº 031/2017 – AUDIN, a auditoria interna prestou os esclarecimentos aos assuntos abaixo relatados, conforme o resumo que se segue:

- Quanto à verificação da fragilidade no processo de acompanhamento das próprias recomendações emanadas pela Audin, tendo como resultado, já em 2016, a não implementação de 42% das recomendações emanadas pela auditoria interna pelas áreas demandadas, levando em conta os três tipos de auditoria que foram realizados.

*“...Da mesma forma discordamos quanto a ausência de monitoramento das recomendações. O trabalho de monitoramento das pendências dos relatórios emitidos*

*pela AUDIN até 2016 era feito com base na conclusão das equipes nos quadros resumos de cada auditoria, nos quais eram indicadas as recomendações que deveriam ser monitoradas tomando por base os aspectos de importância dos achados, ou seja, levando em consideração a devolução de valores ao erário, apuração de responsabilidades, correção de procedimentos vigentes, adoção de medidas de correção, a exemplo de aditivos, que não foram possíveis de serem apresentados durante a auditoria de conformidade, dentre outras que a equipe julgar conveniente que seja feito monitoramento, sendo, por consequência aprovada pela chefia. Portanto o monitoramento mesmo que explicito a essas indicações das equipes apresentavam a eficácia dos resultados.*

*Com essa metodologia podemos citar por exemplo que em 2015 dos 53 itens com indicação para monitoramento 35 passaram para o status de “parcialmente atendidos”, 16 foram “atendidos” e apenas 2 continuaram “não atendidos”.*

*Os relatórios relativos aos monitoramentos das recomendações foram apresentados à Presidência da Fiocruz e inseridos nos respectivos processos administrativos originados com o relatório de auditoria. Além disso, esses relatórios de monitoramento ao longo do exercício de 2016 foram sinalizados nas relações encaminhadas a essa CGU, após o término dos trabalhos.*

- Quanto ao não atendimento das recomendações de 66,6% das recomendações expedidas expiradas da CGU, pertinentes à relação Fiocruz-Fiotec, cujas recomendações causam impacto na gestão da Fiocruz.

*“ Quanto ao não atendimento das recomendações exaradas por essa CGU ressaltamos que esta Auditoria realiza o trabalho de monitoramento, auxiliado agora pelo sistema Monitor, porém fica a cargo das Unidades a adoção das providências. Por mais que esta AUDIN emita documentos e e-mails com cobranças e reiteraões algumas Unidades ainda permanecem com situações pendentes, ao mesmo tempo em que algumas dessas situações dependem diretamente de tomada de decisão da Alta Administração por se tratarem de medidas institucionais, a exemplo dos registros relacionados aos contratos com a Fiotec.*

*Sobre a situação citada por essa CGU quanto a relação FIOCRUZ-FIOTEC, cujas recomendações causam impacto na gestão da FIOCRUZ, registramos que a Alta Administração emitiu, nesta data, o memorando nº 15/2017-VPDI, contendo um plano de ação que tem objetivo específico atender ao item 1.8.3.4 do Acórdão 917/2017 – 1ª. Câmara além de outras informações solicitadas no citado Acórdão. Esse plano de ação contempla a descrição de atividades, responsáveis e cronograma de implantação de medidas mitigadoras dos riscos apresentados na instrução técnica anexada ao mencionado Acórdão, o que comprova as iniciativas e efetivas decisões de corrigir e melhorar, doravante, a relação entre ambas instituições”.*

- Quanto às duas causas correlatas que ocasionam a fragilidade no acompanhamento das recomendações da AUDIN, destacam-se: a não implementação de um sistema informatizado que apoie as atividades da auditoria interna e a ausência de um normativo atualizado que demonstre o mapeamento de todo o processo que tange ao acompanhamento e à efetividade das recomendações da AUDIN pelas áreas auditadas. No tocante a não implementação do sistema, haja vista que a previsão de conclusão do referido sistema seria apenas para o ano de 2020, o controle interno apresentou a consideração de que seja priorizada uma aceleração na disponibilização do referido sistema, ou, ao menos, das principais funcionalidades básicas deste, a fim de que as

informações gerenciais de acompanhamento de suas próprias recomendações possam trazer eficiência aos trabalhos da Audin.

*“...Desde 2012 estamos em um processo para aquisição ou desenvolvimento de um sistema que auxilie as atividades de auditoria. Após vários problemas operacionais da Cogetic (ex-CGTI) com relação a pessoal e outras demandas institucionais priorizadas, atualmente o analista de sistemas responsável pelo projeto da AUDIN está em fase final na definição dos requisitos do sistema e definição do desenho das telas.*

*Diante da morosidade que tem se observado na execução desse trabalho, esta Audin estará solicitando a Cogetic que verifique a viabilidade de desenvolver um módulo específico para o trabalho de monitoramento das pendências das recomendações emitidas pela Auditoria Interna, na forma sugerida por essa CGU.*

*A partir do exercício de 2017 iniciamos a elaboração do Relatório Gerencial para a Presidência da Fiocruz conforme determina o parágrafo 1º do artigo 17 da IN CGU 24/2015, contendo as situações que foram objeto de recomendação nos relatórios da AUDIN de 2017 já finalizados, agrupando as recomendações não atendidas e atendidas parcialmente para que a Presidente, na qualidade de dirigente máximo, conheça as que serão objeto de monitoramento no prazo definido por cada gestor da Unidade auditada..*

Ademais a auditoria interna informou e demonstrou possuir os seguintes normativos internos em vigência: (1) Portaria da PR nº 859/2014 que estabelece características, competências e atribuições da Audin; (2) Portaria PR nº 258/2016 que aprovou o Manual da Auditoria Interna que, no momento encontrava-se em fase de uma primeira revisão, visando a atualização de procedimentos internos, o que se torna indispensável a partir da recente publicação da IN CGU 03/2017; (3) matriz com a estrutura dos relatórios de auditoria; (4) fluxo de elaboração e divulgação dos nossos relatórios; (5) papéis de trabalho padronizados dentre os quais 26 *checklists* atualizados recentemente.

Assim, a Fiocruz já vem realizando as medidas necessárias para fins de atendimento aos fatos supracitados. E, cabe pontuar que embora subsista a questão da não implementação de 42% das recomendações emanadas pela auditoria interna pelas áreas demandadas, esta não se deve prioritariamente à questão da ineficácia do monitoramento da Audin. O que houve, de fato, foi um decréscimo de recursos humanos alocados na Coordenação de Auditoria, em 2016, combinado com a ausência de um sistema que dê agilidade e eficiência ao trabalho da Audin, além de outras variáveis que vão além da competência da Audin, para fins de se alcançar efetivamente a implementação das aludidas recomendações.

Entende-se que a Presidência da Fiocruz já se comprometeu a recompor o quadro de recursos humanos da Auditoria Interna, de modo que a Unidade possa cumprir sua missão adequadamente, inclusive no monitoramento periódico das recomendações expedidas pela própria Auditoria Interna. A CGU acompanhará a referida estruturação, bem como a implementação do sistema informatizado mencionado pela Auditoria Interna, que auxiliará a atuação da Unidade.

# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201701051

**Unidade(s) Auditada(s):** Fundação Oswaldo Cruz

**Ministério Supervisor:** MINISTERIO DA SAUDE

**Município (UF):** Rio de Janeiro (RJ)

**Exercício:** 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 31/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU n.º 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Deficiências de Farmanguinhos no controle da produção e da entrega de medicamentos, bem como das demandas de medicamentos recebidas do Ministério da Saúde, com exposição ao risco de desvio de medicamentos. (item 1.1.1.3)

- Contrato de prestação de serviços de suporte técnico em área de produção de medicamentos formalizado em quantitativos não condizentes com a efetiva execução, com impropriedades e/ou irregularidades nos pagamentos efetuados em 2016 que atingem um montante estimado de R\$1.607.268,87. (item 1.1.1.4)

- Estabelecimento de pagamentos contratuais em parcelas fixas mensais, por serviços passíveis de mensuração, que ocasionou a realização de despesas, em 2016, em um montante estimado de R\$124.787,30, sem que houvesse a efetiva prestação dos serviços. (item 1.1.4.1)

4. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:





CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.234.187-**	Diretor do Instituto de Tecnologia em Fármacos	<b>Regularidade com ressalvas</b>	Itens 1.1.1.3, 1.1.1.4 e 1.1.4.1 do relatório de auditoria
Demais integrantes do Rol de Responsáveis	-	<b>Regularidade</b>	Considerando o escopo do relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

5. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU n.º 156/2016.

Rio de Janeiro (RJ), 21 de agosto de 2017.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

SUPERINTENDENTE DA CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO



# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201701051

**Unidade Auditada:** Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

**Ministério Supervisor:** Ministério da Saúde

**Município/UF:** Rio de Janeiro/RJ

**Exercício:** 2016

**Autoridade Supervisora:** Ricardo José Magalhães de Barros

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016 da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), no Estado do Rio de Janeiro, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. A gestão da Fundação Oswaldo Cruz foi avaliada, principalmente, quanto aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão; aos indicadores instituídos e utilizados; à gestão dos processos licitatórios, contratações de serviços e pagamentos contratuais; ao cumprimento das deliberações do TCU; às recomendações expedidas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU); e à estrutura e atuação da Auditoria Interna da Fiocruz

3. Como resultado, foram identificadas deficiências do Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos) no controle da produção e da entrega de medicamentos, com exposição ao risco de desvio de medicamentos; contrato de prestação de serviços de suporte técnico em área de produção de medicamentos formalizado em quantitativos não condizentes com a efetiva execução, com impropriedades e/ou irregularidades nos pagamentos efetuados na ordem de R\$ 1.607.268,87; pagamento de despesa operacional no montante de R\$ 477.005,90 à Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde sem amparo legal e detalhamento dos custos previstos; pagamentos contratuais em parcelas fixas mensais, por serviços passíveis de mensuração; e deficiências no indicador de desempenho “Atendimento à demanda de



*antirretrovirais do Programa de AIDS/Ministério da Saúde*” quanto à confiabilidade, utilidade, acessibilidade e completude.

4. Essas falhas decorreram, principalmente, devido à ausência: de normatização no gerenciamento de estoques do almoxarifado; de implementação de rotinas de conciliação de dados e falhas na utilização dos sistemas de produção e estoques; de controles internos adequados e suficientes para se evitar o pagamento de despesa com prestadores terceirizados ausentes do trabalho. Ainda, enquadramento inadequado de contrato e cobrança de despesa operacional sem amparo legal e sem detalhamento dos custos previstos; não demonstração da razoabilidade do preço contratado; assinatura de contrato com pagamentos mensais em parcelas fixas sem a comprovação da efetiva execução dos serviços; e atestação de notas fiscais sem ressalva dos serviços não executados. Por fim, formulação equivocada de indicador para aferir o desempenho da gestão e deficiência nos controles internos sobre a produção e volume de demandas do Ministério da Saúde.

5. No intuito de mitigar os riscos decorrentes dessas falhas, recomendou-se à Unidade, sobretudo, instituir procedimentos de controle sobre medicamentos produzidos e distribuídos, definindo responsabilidades, documentação e rotinas de conciliação de dados. Para o contrato nº 21/2013 recomendou-se aprimorar os controles de verificação da mão de obra, evitando pagamentos indevidos; providenciar o ressarcimento das despesas indevidas efetuadas com relação aos terceirizados, bem como apurar a responsabilidade dos agentes que deram causa a esses pagamentos; e adequar os valores aos quantitativos, principalmente, na área de produção. Para o contrato nº 29/2015 recomendou-se a não inclusão de despesas operacionais fixas sem o devido detalhamento e análise prévia da Fiocruz, apurar e comprovar as despesas operacionais incorridas, e caso não sejam comprovadas, adotar providências para o ressarcimento. Para o contrato nº 10/2016 recomendou-se ajustar as cláusulas referentes ao preço e pagamento, estabelecendo cobrança por valor fixo, para os serviços de manutenção preventiva e eventos previstos, e por valor variável, para os serviços de manutenção corretiva, vinculando os pagamentos aos serviços efetivamente prestados. Por fim, apresentar indicadores confiáveis e úteis que permitam ao gestor avaliar o desempenho de Farmanguinhos.

6. Em relação às recomendações realizadas pela CGU em trabalhos anteriores, verificou-se que a Fiocruz adota rotina de acompanhamento, uma vez que apresenta suas manifestações e providências tempestivamente no sistema Monitor.



Contudo, não há efetividade na resolução das questões tratadas, pois, das 34 recomendações pendentes de atendimento, dezoito delas dizem respeito à relação da Fiocruz com sua fundação de apoio (Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde) e, após análise, apenas três foram efetivamente atendidas, restando pendente de atendimento recomendações que impactam a gestão da Unidade.

7. No que tange à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, com foco na atuação da Auditoria Interna (Audin), verificou-se a insuficiência de pessoal e a não implementação total de sistema informatizado de apoio as suas atividades. Tais fatos impactaram o monitoramento/acompanhamento e a efetiva implementação das recomendações, haja vista o não atendimento de 42% das recomendações, pelas áreas auditadas. Contudo, ressalta-se que a presidência da Unidade se comprometeu recompor o quadro de pessoal e implantar sistema da Auditoria Interna, já em fase avançada, de modo que serão disponibilizadas as funcionalidades básicas que atendam a necessidade do devido monitoramento das recomendações da Audin.

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI art. 13 da IN/TCU/Nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52 da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Diretor de Auditoria de Políticas Sociais I - Substituto

