



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundação Oswaldo Cruz

Exercício 2018

19 de julho de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DA SAUDE**

Unidade Examinada: **Fundação Oswaldo Cruz**

Município/UF: **Rio de Janeiro/Rio de Janeiro**

Ordem de Serviço: **201900424**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2018 da Fundação Oswaldo Cruz

Foram avaliados os atos de gestão praticados no exercício de 2018, bem como os controles internos administrativos inerentes a: resultados qualitativos e quantitativos obtidos no âmbito do macroprocesso “Análise da Qualidade de Produtos e Insumos para a Saúde”; gestão das receitas públicas auferidas; gestão de compras e contratações, especificamente pagamento a bolsistas; prevenção do acúmulo indevido de cargos públicos ou de jornadas de trabalho inexequíveis.

Foram ainda verificados o grau de atendimento pela Unidade às recomendações do Controle Interno, assim como a aderência, em forma e conteúdo, das peças integrantes da prestação de contas da Fiocruz ao que determinam os normativos do TCU.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em atendimento à missão constitucional do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, prevista no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, bem como às Decisões Normativas–TCU nº 170 e 172, de 2018, realizou-se a presente auditoria, visando a auxiliar o Tribunal de Contas da União com subsídios para o julgamento da prestação de contas da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

O Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde (INCQS), unidade da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) responsável pela gestão do macroprocesso *Análise da Qualidade de Produtos e Insumos para a Saúde*, alcançou as metas de produção estabelecidas para 2018.

Além das receitas do INCQS ingressas na Conta Única do Tesouro Nacional, foram arrecadadas receitas diretamente pela Fundação de Apoio da Fiocruz, especificamente para dois projetos verificados, com base na Lei n.º 10.973/2004 (alterada pela Lei n.º 13.243/2016).

Os controles internos instituídos para garantir a regularidade dos pagamentos a bolsistas são insuficientes. As recomendações relativas a este tema se encontram na íntegra do Relatório ARG n.º 201802445, anexo.

A Fiocruz está adequadamente estruturada para promover apuração das ocorrências de acúmulo de cargos e jornadas de trabalho apontadas em levantamentos realizados por entes externos à Fundação. Contudo, ainda não foram implementadas ações para detectar



internamente estas ocorrências, quando havidas após a posse dos servidores, e prevenir a sua recorrência.

A Fiocruz apresentou baixo índice de atendimento das recomendações expedidas pela CGU.

As peças apresentadas ao TCU contêm todas informações requeridas, à exceção do rol de responsáveis, que foi inserido no sistema e-Contas de forma incompleta.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ARG - Avaliação de Resultados da Gestão

Audin - Auditoria Interna

CGU – Controladoria-Geral da União

COGEPE - Coordenação Geral de Gestão de Pessoas da Fiocruz

Cnes - Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

Fiotec - Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde

INCQS – Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde

Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

Pnud - Programa das Ações Unidas para o Desenvolvimento

PPP - Plano de Providências Permanente

Prodin - Projeto de Desenvolvimento Institucional e Inovação

Proveme.- Programa Nacional da Verificação da Qualidade de Medicamentos

Rais - Relação Anual de Informações Sociais

Sage - Sistema de Apoio a Gestão Estratégica

SQR – Substâncias Químicas de Referência

TED - Termo de Execução Descentralizada

UPC - Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Avaliação dos resultados alcançados e da adequação da gestão de recursos arrecadados pelo INCQS.	8
2. Ausência de controles que garantam a regularidade das despesas executadas por meio de concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação por intermédio da Fiotec.	10
3. Ausência de ações gerenciais preventivas e de monitoramento de riscos associados à ocorrência de acúmulo indevido de cargos públicos ou de jornadas de trabalho inexequíveis por servidores da Fiocruz.	11
4. A Fiocruz está apurando adequadamente as ocorrências de acúmulo de cargos públicos ou de jornadas de trabalho excessivas apontadas pela CGU.	12
5. Baixo índice de atendimento das recomendações expedidas pela CGU.	13
6. O relatório de gestão da Fiocruz apresentou a totalidade das informações requeridas pelo Tribunal de Contas da União, com exceção do rol de responsáveis, inserido no e-Contas de forma incompleta.	13
7. Avaliação do cumprimento das deliberações do TCU expedidas para a UPC	14
CONCLUSÃO	14
ANEXOS	16
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	16
II – Relatório de Auditoria 201801445	20

INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto nas Decisões Normativas nº 170, de 19.09.2018 e nº 172, de 12.12.2018, do TCU, e consoante o estabelecido na seção II, capítulo V da Instrução Normativa/SFC nº 03, de 09.06.2017, apresentam-se os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual da Fiocruz do exercício de 2018.

A Auditoria abrangeu o período de 25.03 a 28.06.2019. Foi realizada por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e no processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Os objetivos da auditoria foram:

- Avaliar, considerando a natureza jurídica e o negócio da Unidade Prestadora de Contas (UPC), a conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do artigo 13 da Instrução Normativa/TCU nº 63/2010 às normas de elaboração de tais peças.
- Avaliar os resultados qualitativos e quantitativos relativos ao macroprocesso “Análise da Qualidade de Produtos e Insumos para a Saúde” – cujos créditos orçamentários estiveram vinculados à Ação homônima nº 6174, bem como a adequação da gestão das receitas provenientes dos produtos e serviços comercializados pelo INCQS.
- Avaliar a gestão de pessoas no que tange à consistência dos controles internos administrativos relacionados à detecção, prevenção e apuração de ocorrências de acúmulo de cargos públicos e jornadas de trabalho.
- Avaliar a gestão de compras e contratações. Neste item, foi apreciada a contratação e remuneração de bolsistas com recursos de Termos de Execução Descentralizada - TED repassados à Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec). As conclusões respectivas se encontram resumidas no item 2 deste relatório e, *in totum*, no Relatório de Auditoria nº 201801445, Anexo II.
- Avaliar o grau de atendimento às recomendações emitidas pela Controladoria-Geral da União (CGU). E
- Avaliar o cumprimento pela UPC das determinações e recomendações expedidas pelo TCU que façam referência expressa ao Controle Interno.

Foram examinados quanto aos resultados quantitativos apenas as metas físicas propostas e alcançadas. A execução financeira dos recursos e seus aspectos licitatórios não compuseram o escopo deste trabalho. Este trabalho não teve por finalidade apreciar a aplicação, pela Fiotec, dos recursos provenientes das receitas arrecadadas.

Quanto aos controles internos administrativos associados à prevenção de ocorrências de acúmulo de cargos públicos ou jornadas excessivas, foi apreciado, por amostragem, o suporte documental que embasou os pareceres expedidos. Não foi testada a consistência das declarações e demais documentos juntados pelos servidores em seus respectivos processos.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação dos resultados alcançados e da adequação da gestão de recursos arrecadados pelo INCQS.

As boas práticas administrativas relativas ao desempenho de instituições públicas indicam que devem ser fixadas metas para o exercício, assim como monitorada periodicamente a sua evolução, a fim de se diagnosticarem eventos causadores de insucesso ou de superação da meta prevista. Considerando o escopo estabelecido em conjunto com o TCU, selecionou-se para verificação o INCQS.

As verificações promovidas evidenciam que a Fiocruz estabeleceu metas específicas para o INCQS no exercício de 2018 no âmbito da sistemática de Avaliação de Desempenho Institucional prevista no Decreto nº 7.133, de 19.03.2010, utilizando, para registro e acompanhamento dos resultados, o Sistema de Gerenciamento de Amostras Laboratoriais Harpya e o Sage - Sistema de Apoio a Gestão Estratégica.

A Fiocruz apresentou o Resumo Executivo ADI 2018, que exhibe os resultados alcançados pela Fundação para os indicadores estabelecidos pela Portaria/PR/Fiocruz nº 372, de 22.03.2018, estratificado para o INCQS. Neste documento constam resultados para os cinco indicadores fixados para o Instituto em 2018, no âmbito da ADI. Todos possuem metas fixadas e o respectivo percentual de alcance. Para a atividade finalística, foram propostos dois indicadores:

- a) Índice de amostras analisadas: reflete o desempenho do INCQS relativo à produção de Análises de Amostras de produtos de diversas naturezas, atividade que o Instituto desenvolve em estreita parceria com a Anvisa;
- b) Índice de atendimento às demandas de SQR – reflete o percentual de atendimento de demandas externas por Substâncias Químicas de Referência (SQR), mantidas em repositório pelo Instituto e utilizadas como padrão para utilização em unidades fabris do setor farmacêutico no Brasil.

Quanto às metas de produção, constam os seguintes resultados:

Tabela I – Resultados do INCQS por Indicadores selecionados - 2018

Indicador	Parâmetro de Referência (A)	Unidade de Medida	Meta física a ser atingida		Meta atingida	
			Absoluta	Percentual de (A)	Absoluta	Percentual de (A)
Índice de amostras analisadas	4.565	Amostra realizada	4.017	88	4.400	96,4
Índice de atendimento às demandas de SQR	1.800	Frasco de SQR fornecido	1.710	95	1.926	107

Fonte: Resumo Executivo ADI 2018

As metas fixadas para os dois indicadores de Produção/Análise, segundo informou a Unidade, baseiam-se tão-somente na média histórica de produção, em vista da imprevisibilidade da demanda pelos seus serviços ou produtos. Para as análises de amostras, por exemplo, cerca de 83% da demanda observada em 2018 foi externa e espontânea.

Segundo o gestor, o INCQS monitorou os seguintes eventos causadores de impactos negativos sobre o desempenho institucional, bem como promoveu ações para minorar estes impactos:

- a) Momento político interno conturbado, que redundou em descontinuidade administrativa e defasagem no processo de monitoramento de indicadores;
- b) Novas eleições para a direção do instituto;
- b) Auditorias sofridas pelo instituto, do Inmetro e da OMS;
- c) Corte orçamentário;
- e) Interrupção no fornecimento de gás nitrogênio, que inviabilizou o uso de equipamento denominado Espectrômetro de Massas;
- f) Avaria sofrida pelo equipamento denominado Climatógrafo. Segundo a Unidade, o impacto quantitativo da inoperância deste equipamento correspondeu a cerca de 400 amostras que deixaram de ser analisadas.

Em que pese o impacto dos eventos e circunstâncias relatados, o INCQS atingiu as metas fixadas no exercício de 2018, considerando os parâmetros apresentados no Resumo Executivo ADI 2018 para os resultados dos indicadores de desempenho apreciados neste trabalho.

Em relação à arrecadação de receitas pelo INCQS em 2018, foram recebidos pela Conta Única do Tesouro Nacional R\$ 745.926,42, dos quais 93% se referem a serviços tecnológicos, que é a atividade fim do Instituto.

Além dessas receitas, observou-se que foram arrecadados recursos diretamente pela Fiotec, sem transitar pela Conta Única do Tesouro Nacional, vinculados a dois projetos desenvolvidos pela Fiocruz: o Programa Nacional da Verificação da Qualidade de Medicamentos – Proveme (INCQS-002-FEX-16), no montante de R\$259.685,44, e o Projeto de Desenvolvimento Institucional e Inovação – Prodin (INCQS-001-ARC-16), no montante de R\$794.129,79, para os quais a Fiotec presta apoio à gestão administrativa e financeira.

Em relação ao Proveme, os recursos são oriundos da Carta Acordo nº 34011/2016 - Projeto BRA/10/008 – Estruturação do Sistema de Vigilância e Monitoramento de Produtos para a Saúde, com recursos provenientes do PNUD/ONU. Quanto ao Prodin, de acordo com o Projeto básico, os recursos são provenientes do setor privado.

Por meio do Memorando n.º 078/2019 DIR/INCQS, de 24 de junho de 2019, o gestor informou que:

“as demandas em ambos os projetos são esporádicas e aleatórias. No caso do Proveme, as demandas são elencadas pela Anvisa. Já no caso do Prodin, estas

vinculam-se às necessidades de inovação tecnológica identificadas no segmento privado”.

Acrescentou, ainda, que:

“todos os recursos captados são integralmente empregados em favor dos interesses institucionais do INCQS/Fiocruz.”

Cabe ressaltar que a aplicação dos recursos referentes aos referidos projetos não foi objeto de análise nesta Auditoria.

A arrecadação de receitas diretamente pela Fundação de Apoio nos dois projetos em específico, INCQS-002-FEX-16 e INCQS-001-ARC-16, foi realizada com base na Lei n.º 10.973/2004, alterada pela Lei 13.243/2016.

2. Ausência de controles que garantam a regularidade das despesas executadas por meio de concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação por intermédio da Fiotec.

A demonstração de regularidade das despesas efetuadas com pagamento de bolsas deve observar os seguintes parâmetros, além de outros considerados adequados:

- a) Perfeita aderência entre o rol de atividades contratadas e executadas pelo bolsista;
- b) Acompanhamento periódico da produção de cada bolsista;
- c) Produtos mensuráveis individualmente;
- d) Observância das normas limitadoras da concessão de bolsas, principalmente a realização das atividades em horários alternativos à jornada de trabalho, quando se tratar de servidor da Fiocruz.

As verificações realizadas durante a execução da Ação de Controle 201801445, de Avaliação de Resultados da Gestão (ARG), indicou que:

- a) A Fiocruz não dispõe de controles que garantam que as tarefas realizadas por bolsistas, quando servidores, não sejam realizadas em período concomitante com a sua jornada de trabalho habitual.
- b) Os controles mantidos pelos coordenadores de projeto sobre as atividades realizadas pelos bolsistas não garantem que estes estejam dedicados às tarefas atinentes ao projeto para o qual foram contratados durante todo o período de concessão da bolsa. Recomendou-se a implementação de acompanhamento periódico de desempenho.
- c) A Fiocruz está cumprindo a determinação contida no artigo 14 da Portaria nº 614/2018/PR/Fiocruz, de divulgar em seu sítio na internet a relação de servidores que estão percebendo bolsas, período de duração, valor da bolsa e identificação dos projetos aos quais se vinculam.

- d) Foi identificada a necessidade de se aprimorar a descrição e registro das tarefas designadas aos bolsistas, porque, em alguns casos, as tarefas relacionadas no respectivo Termo de Concessão de Bolsa (TCB) não eram observáveis ou eram muito diferentes do efetivamente desempenhado, demonstrando fragilidades que caracterizam risco relevante à transparência e à governança relacionadas à gestão de bolsistas na Fiocruz.

Mais detalhamentos se encontram no Relatório de ARG n.º 201802445, Anexo deste Relatório.

3. Ausência de ações gerenciais preventivas e de monitoramento de riscos associados à ocorrência de acúmulo indevido de cargos públicos ou de jornadas de trabalho inexequíveis por servidores da Fiocruz.

As boas práticas de gestão indicam que as ações de verificação preventiva de acúmulos indevidos de cargos públicos ou jornadas de trabalho devem estar amparadas em fluxos ou procedimentos administrativos formalizados, que incluam atualização cadastral periódica censitária e consulta a sistemas corporativos, tais como a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (Cnes), e portais de transparência de entes governamentais.

As informações prestadas pela Coordenação Geral de Gestão de Pessoas da Fiocruz (COGEPE) evidenciaram que a Fiocruz não promoveu em 2018 ações pró-ativas para detectar e monitorar a ocorrência de acúmulos indevidos de cargos públicos ou de jornadas de trabalho excessivas:

- a) Sua ação sobre os casos passíveis de apuração dependeu da apresentação de trilhas de auditoria produzidas pelos órgãos de controle;
- b) Muito embora a COGEPE tenha informado que prevê a implantação de rotina de atualização cadastral periódica em outubro de 2019, não foram apresentadas evidências de que existam ferramentas de gerenciamento da implementação desta rotina, tais como cronograma de atividades, metas e responsáveis por cada etapa do projeto;
- c) As informações disponíveis na rede interna da Fiocruz não apresentam evidências de que a COGEPE esteja adotando providências sistemáticas para prevenir a ocorrência de acúmulos indevidos de cargos públicos ou de jornadas inexequíveis pelos servidores da Fiocruz no decorrer da sua vida funcional.

Os dados contidos no Relatório de Gestão da Fiocruz não exibem cenário diferente: na Política de Gestão de Riscos da Fundação (capítulo 3 do Relatório) ou no Capítulo 5 - Alocação de Recursos e Áreas Especiais da Gestão, item 5.2 – Gestão de Pessoas não há menção a ações com objetivo de monitorar riscos associados à ocorrência de acúmulos indevidos de cargos públicos ou de jornadas inexequíveis pelos servidores da Fiocruz, muito embora o atendimento a determinações e recomendações dos órgãos de controle, dentre as quais se inclui recomendação da CGU para implantar rotina com

objetivo de monitorar a ocorrência de casos de possível acúmulo indevido de cargos ou jornadas de trabalho, expedida em 2018 e com prazo de atendimento expirado, seja um dos indicadores de conformidade mantidos pela COGEPE.

4. A Fiocruz está apurando adequadamente as ocorrências de acúmulo de cargos públicos ou de jornadas de trabalho excessivas apontadas pela CGU.

A Fiocruz não concluiu os procedimentos necessários a expedir posicionamento conclusivo acerca da totalidade dos casos de acúmulo de cargos e jornadas de trabalho apontados no levantamento efetuado pela CGU, nos termos do Ofício nº 3338/2018/GAB/RJ/Regional/RJ-CGU, de 23.02.2018. Porém, encontra-se adotando providências adequadas para tanto, vez que foram designadas responsabilidades administrativas, estabelecido fluxo para a realização das apurações e constituídos 271 processos administrativos individualizados para registrar os levantamentos realizados e as conclusões obtidas, incluindo o parecer conclusivo sobre os casos apontados.

Os servidores apontados no levantamento foram cientificados sobre o apontamento, bem como lhes foi solicitado apresentar esclarecimentos e documentos. Os números apresentados pela Fiocruz até 08.05.2019 são os seguintes:

Tabela II – Estágio das apurações de ocorrências de acúmulo de Vínculos

SERVIDORES ARROLADOS	271	STATUS DAS APURAÇÕES		
		CONCLUÍDAS	EM ANDAMENTO	PERDA DE OBJETO(*)
OCORRÊNCIAS APONTADAS	403			
ACUMULO DE CARGOS	160	103	54	3
2 CARGOS	155	102	50	3
3 CARGOS	5	1	4	0
ACUMULO DE JORNADAS	220	97	114	9
EMPREGADORES SEDIADOS FORA DA REG METROPOLITANA	23	9	12	2
TOTAL		209	180	14

Fonte: Ofício COGEPE 104-2019

(*) Perda de objeto decorrente de aposentadoria ou falecimento

Observa-se da Tabela acima que, das 403 ocorrências apresentadas pela CGU, resta emitir pareceres conclusivos para 54 ocorrências de acúmulo de cargos, 114 de jornadas de trabalho e 14 de vínculos mantidos em localidades que não integram a região metropolitana da cidade onde se situa o escritório da Fiocruz.

Quanto aos processos já concluídos ou em fase secundária de instrução (em que os documentos necessários já foram requisitados e analisados), a análise da amostra selecionada apontou que foram adequadamente instruídos e respaldam os pareceres expedidos. As conclusões exaradas na amostra de processos analisados estão adequadamente suportadas em evidências documentais.

5. Baixo índice de atendimento das recomendações expedidas pela CGU.

A Fiocruz mantém órgão de Auditoria Interna (Audin) que detém, como uma de suas atribuições, a competência de acompanhar demandas, determinações e recomendações de órgãos de controle. As informações contidas no Relatório de Gestão, o relacionamento institucional com a Unidade e as manifestações apresentadas no Sistema Monitor evidenciam que há rotina de acompanhamento e atendimento às recomendações expedidas pelo Controle Interno.

Em que pese a atuação da Audin, no sentido de buscar manter a situação das recomendações com informações atualizadas, esta rotina tem se mostrado insuficiente ao atendimento das recomendações expedidas pela CGU à Fiocruz. Na última revisão realizada no Plano de Providências Permanente (PPP), ocorrida em março de 2019, verificou-se que das 80 recomendações com prazo de atendimento expirado, somente 15 foram atendidas (1 recomendação foi cancelada e 2 tiveram o seu monitoramento finalizado. Enquanto isso, 62 recomendações permaneceram em monitoramento, na condição de prorrogadas ou reiteradas, denotando um alto percentual (80%) de questões que permanecem pendentes por um período significativo sem que providências efetivas sejam adotadas.

Cabe ressaltar que é responsabilidade do gestor garantir a execução das providências assumidas, adotando tempestivamente as medidas necessárias para atender às recomendações da CGU e, assim, regularizar as falhas apontadas, elidir não conformidades e promover a melhoria dos seus controles internos administrativos.

Durante este trabalho de auditoria, foram analisadas nove recomendações para as quais foram solicitados esclarecimentos no intuito de buscar solucionar e visando a identificar a possibilidade de atendimento. Destas, apenas uma teve seu status alterado devido à adoção de providências.

6. O relatório de gestão da Fiocruz apresentou a totalidade das informações requeridas pelo Tribunal de Contas da União, com exceção do rol de responsáveis, inserido no e-Contas de forma incompleta.

As peças que constituem a Prestação de contas da Unidade devem seguir as instruções previstas no sistema e-Contas, tanto em forma quanto em conteúdo.

O Relatório de Gestão 2018 da Fiocruz obedece, regra geral, à estruturação (forma, conteúdo e prazo) estabelecida no Anexo II da DN TCU Nº 170, de 01.09.2018, segue a Portaria-TCU Nº 369, de 17.11.2018 e os procedimentos para a operacionalização do Sistema de Prestação de Contas (e-Contas).

A análise desse relatório revela, de acordo com o Quadro 6.8 - Apuração de Resultado Orçamentário do Relatório de Gestão, que não foram prestados esclarecimentos em face da informação de que as receitas correntes da Fiocruz tiveram uma queda de cerca de 45% de 2017 para 2018, passando de R\$53,95 milhões para R\$29,73 milhões.

No que se refere às metas de alguns indicadores constantes do Relatório de Gestão 2018, identificou-se no Quadro 4.10, percentuais a serem atingidos no atendimento à demanda de vacinas, participação de medicamentos fornecidos e demanda de biofármacos, não tendo sido apresentados os elementos bem como as quantidades das quais são extraídos estes percentuais. Também não foi possível identificar, no relatório de gestão, os riscos diretamente relacionados às atividades precípua da Fiocruz.

Com relação ao rol de responsáveis, identificou-se que alguns cargos inseridos não possuem responsável por um determinado período; outros apresentam um único responsável por todo o exercício de 2018, denotando a inexistência de qualquer afastamento no período, inclusive férias. Portanto, não foi apresentado responsável para eventuais períodos de substituição, conforme estabelece o art. 10 da IN TCU 63/2010.

O Relatório de Correição e as Declarações de Integridade, encontram-se devidamente inseridos no sistema e-contas.

7. Avaliação do cumprimento das deliberações do TCU expedidas para a UPC

Foi realizada consulta ao sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União e não foram identificados acórdãos proferidos em 2018 destinados à Fiocruz com determinação expressa para o acompanhamento por parte desta CGU e registro na Auditoria Anual de Contas.

CONCLUSÃO

Os trabalhos de auditoria propiciaram os seguintes resultados:

Quanto aos resultados quantitativos e qualitativos relacionados ao INCQS, observou-se que o Instituto atingiu as metas que lhe foram fixadas para o exercício de 2018.

A gestão de recursos arrecadados pelo INCQS nos dois projetos específicos (INCQS-002-FEX-16 e INCQS-001-ARC-16) foi realizada com base na Lei n.º 10.973/2004, alterada pela Lei n.º 13.243/2016.

Quanto aos controles internos administrativos relacionados ao pagamento de bolsas, observou-se que não há controles suficientes a garantir a regularidade do pagamento deste benefício, em face das seguintes constatações:

- a) Ausência de controles que garantam que as atividades realizadas por bolsistas que também sejam servidores da Fiocruz sejam desempenhadas em períodos alternativos à jornada de trabalho habitual do servidor;
- b) Ausência de controles que garantam que os bolsistas estiveram envolvidos com atividades atinentes à bolsa durante todo o período em que esta remuneração foi paga;
- c) Divergências significativas entre as tarefas relacionadas nos Termos de Concessão de Bolsa e as atividades efetivamente desempenhadas pelos bolsistas

A Fundação está adequadamente estruturada para promover os levantamentos necessários à emissão de pareceres conclusivos sobre as ocorrências de acúmulo indevido de cargos públicos ou jornadas de trabalho excessivas pelos servidores da Fiocruz, uma vez apontados por ente externo, declarados pelo servidor ou originados em denúncias. Todavia, a Fundação não implementou ações gerenciais preventivas para mitigar riscos de ocorrência de situações desta natureza.

Quanto ao atendimento às recomendações da CGU, conclui-se que a Fiocruz possui rotina de acompanhamento e atendimento. No entanto, esta rotina tem se mostrado insuficiente a se obterem resultados efetivos.

Quanto à conformidade das peças apresentadas ao TCU, conclui-se que a Fiocruz apresentou a totalidade das informações requeridas pelo Tribunal de Contas da União, com exceção do rol de responsáveis, inserido no sistema e-Contas de forma incompleta.

Quanto à avaliação do cumprimento pela UPC das determinações e recomendações expedidas pelo TCU, informa-se que não houve acórdãos proferidos em 2018 com determinação expressa para o acompanhamento pela CGU.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 3

Por meio de Ofício nº 243/COGEPE, de 02.07.2019, a UPC apresentou a seguinte manifestação:

“Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201900424/12, [...], seguem abaixo as considerações desta Coordenação:

[...]

2. Quanto ao item 55, reforçamos que há procedimentos de atualização cadastral desde a entrada de candidatos a servidores na Fiocruz, que consistem:

- No preenchimento da declaração de acúmulo no ato da posse
- Preenchimento de formulário presente do Manual do Servidor no decorrer da vida funcional (formulários em anexo)

Estas informações são verificadas pelo Serviço de Procedimentos Legais e Assessoria Técnica e os acúmulos que não são permitidos segundo as legislações vigentes já são negados na posse. Os Serviços de Gestão de Pessoas da Fiocruz são responsáveis junto com a COGEPE pelo monitoramento durante a vida profissional do servidor.

O que ressaltamos na visita do auditor é que há limitações na verificação dos acúmulos, pois declarações de servidores e ofícios enviados aos órgãos estaduais e municipais para constatação de jornadas deveriam ser complementados por acesso aos cadastros aos órgãos exta-SIAPE, o que não é permitido.

3. A partir da visita do auditor, esta Coordenação tomou a decisão de um calendário anual de verificação cadastral a partir de outubro de 2019 com a elaboração de uma instrução normativa interna definindo o fluxo de verificação e monitoramento do acúmulo de cargos.

Além disso, será incluído no mapa de riscos dos processos internos, ações para eliminar as inconsistências neste monitoramento.”

Análise da equipe de auditoria

As rotinas de coleta de informações sobre acúmulo cargos públicos ou de rendimentos de fonte pública estão consolidadas na administração pública. São necessárias à proteção dos dispositivos constitucionais e legais referentes à matéria.

Entretanto, o apontamento refere-se à inexistência de mecanismos formais de monitoramento durante a vida funcional dos servidores. Com este objetivo é que se apresentou a recomendação constante da Nota de Auditoria 201800005, para “Estabelecer rotina normatizada para verificação de casos de acumulação de

cargo/função indevida ou de jornadas de trabalho excessivas, que incluía a atualização cadastral periódica para todos os servidores da Fiocruz”.

Quanto aos formulários mencionados, são preenchidos no ato da posse, não se podendo considerar como uma iniciativa preventiva com foco em detectar ou monitorar as ocorrências em comento após o ato.

Acerca da dificuldade decorrente da inexistência de acesso a bases de dados dos demais entes públicos para checar informações sobre a existência de outros vínculos, o que reconhecemos, necessário obstar que estão disponíveis na internet ferramentas digitais que podem contornar esta limitação e que devem ser incorporadas à rotina de verificação de acúmulos indevidos ou excessivos: as consultas à Relação Anual de Informações Sociais (Rais), ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (Cnes) e aos portais de transparência de Estados e Municípios, cada vez mais comuns, que geralmente mantêm meios de se consultar a relação de servidores destes entes públicos.

As providências mencionadas (calendário de verificação cadastral, formalização normativa e inclusão do tema no mapa de riscos da COGEPE) vão ao encontro do teor da recomendação mencionada. Aguardamos a inclusão de evidências da sua concretização no sistema Monitor para apreciação.

Achado nº 6

Visando esclarecer o fato de as receitas correntes da Fiocruz terem apresentado uma queda de cerca de 45% de 2017 para 2018, a Fundação apresentou os seguintes esclarecimentos por meio do Ofício nº 05/2019 Cogeplan, de 15/05/2019:

“No grupo Outras Receitas Correntes, eram classificadas as arrecadações originárias do ressarcimento pelos custos de aquisição dos medicamentos para o tratamento de hipertensão, diabetes, asma e outras enfermidades, que eram disponibilizados pela Fiocruz à população por meio das Farmácias Populares do Brasil. Esta receita era aplicada pela Fiocruz na aquisição destes medicamentos bem como no custeio das atividades de operação do Programa Farmácia Popular do Brasil Rede Própria gerenciado pela Fiocruz.

Em 30 de junho de 2017, através da Portaria nº 1630 do Ministério da Saúde, o Programa Farmácia Popular do Brasil foi desabilitado no território nacional. A respectiva descontinuidade das Farmácias Populares trouxe para a Fiocruz um impacto desfavorável nas receitas correntes, ocasionando uma queda de 45% de 2017 para 2018.”

Em atendimento ao questionamento sobre o fato de não terem sido identificados riscos diretamente relacionados às atividades precípuas da Fiocruz, como por exemplo, fabricação e fornecimento de biofármacos, medicamentos e vacinas, análises de controle de qualidade e programas de fomento à pesquisa, a Fiocruz apresentou, por meio do Ofício nº 02/2019 Cogeplan, de 08/05/2019, os seguintes esclarecimentos:

“Conforme descrito no Relatório de Gestão 2018, a Fiocruz encontra-se em fase de implantação de sua política de gestão de integridade, riscos e controles internos. O sistema de governança de tal política prevê três linhas de defesa, sendo a primeira aquela estruturada no interior de cada unidade/órgão específico singular, onde mais claramente os riscos inerentes aos processos operacionais de desenvolvimento das atividades finalísticas se

encontram. No Relatório de Gestão 2018 foram destacados os riscos identificados no âmbito corporativo, ou seja, com impacto para toda a organização, e levando em conta uma matriz de priorização, conforme estabelecido pelo Manual de Gestão de Riscos da Fiocruz. Ainda assim, não entendemos como correta a interpretação de que ‘...não foram identificados riscos diretamente relacionados às atividades precípua da Fiocruz, como por exemplo, fabricação e fornecimento de biofármacos, medicamentos e vacinas, análise...’. Na nossa interpretação, todos os eventos de risco ali elencados dizem respeito às atividades precípua da Fiocruz, estando diretamente relacionadas ao potencial de comprometimento das funções estratégicas da instituição como produção, pesquisa, etc. Ocorre que por limitação de espaço, não foi incluído no relatório a matriz de causa e efeito de cada um dos riscos identificados, o que permitiria maior clareza na identificação da relação entre os eventos de risco identificados pela instituição e as funções precípua, embora para nós elas pareçam óbvias. Por exemplo: em caso de ocorrência do risco ‘Inviabilização da exportação de vacina de febre amarela e outros produtos por inadequação da legislação às exigências necessárias à realização da ação pela Fiocruz’, trata-se de comprometimento direto da função produção e disponibilização de insumos estratégicos à sociedade; idem ao risco ‘Paralisação do processo de transferência de tecnologia da Alfaepoetina / acórdão TCU e ação judicial’, pois sua ocorrência representa justamente a inviabilização de produção e entrega deste produto ao SUS. No âmbito da pesquisa, é consenso na instituição, que o risco mais relevante é a perda de “cérebros” (“brain drain”) em decorrência de aposentadorias, fortemente determinadas pela ameaça de reforma previdenciária, daí os riscos de evasão e de não autorização de ingresso dos concursados. Enfim, para todos os riscos apontados no relatório identificamos relação direta com as funções precípua da instituição e de caráter estratégico. Aqueles riscos de natureza mais operacional relacionadas a estas funções deverão aparecer no mapeamento dos riscos no interior de cada órgão da Fiocruz.”

Com relação ao rol de responsáveis, por intermédio do Ofício nº 11/2019 – Cogeplan, de 21/05/2019, foi informado que:

“Foram identificadas inconsistências no Rol de Responsáveis que necessitam ser tratadas internamente. Em relação aos períodos de efetivo exercício na gestão, complementação de algumas informações foram enviadas pela Cogepe, em planilha anexa a este ofício. Porém, restam esclarecimentos, que se seguem:

1. Com a publicação do decreto nº 8932/16, a estrutura organizacional da Fiocruz sofreu alterações, não somente no número e tipo de seus cargos comissionados, como na nomenclatura de unidades, havendo a necessidade de correção no Rol de Responsáveis, no nome dos órgãos, como na denominação de seus dirigentes [...].

2. As alterações no sistema e-contas encontram-se bloqueadas. Foi feita solicitação, via e-mail, para Secex/TCU, de liberação do acesso para correção das inconsistências, nos períodos de gestão e eventuais afastamentos, assim como compatibilizar as nomenclaturas no Rol de Responsáveis em todos os sistemas oficiais.”

Análise da equipe de auditoria

No que se refere à redução de 45% nas receitas arrecadadas, em que pesem os esclarecimentos apresentados, deve-se observar que tais informações ou quaisquer outras que justifiquem a significativa redução das receitas correntes em 2018, não constam do Relatório de Gestão.

Em que pese o fato de a política de gestão de integridade, riscos e controles internos estarem em fase de implementação, bem como os riscos apresentados no relatório serem inerentes aos processos operacionais de desenvolvimento das atividades finalísticas e, portanto, possuírem seu grau de relevância - conforme Ofício nº 02/2019 Cogeplan, de 08.05.2019 - deve-se registrar que não se observou qualquer indicador diretamente relacionado, por exemplo, à fabricação e fornecimento de biofármacos, medicamentos e vacinas, análises de controle de qualidade e programas de fomento à pesquisa, que notoriamente compõem as principais atividades desenvolvidas pela fundação.

Com relação ao rol de responsáveis, a Fiocruz informou que a sua estrutura organizacional sofreu alterações, não somente no número e tipo de cargos comissionados, como na nomenclatura de unidades, havendo a necessidade de correção do Rol de Responsáveis, no nome dos órgãos e na denominação de seus dirigentes. Entretanto, esta manifestação não esclarece o fato de grande parte dos responsáveis não apresentar qualquer tipo de afastamento ao longo do exercício.

Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão



Unidade Auditada: Fundação Oswaldo Cruz

Exercício: 2018

Processo: 00218.100686/2018-20

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório nº: 201801445

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

Análise Gerencial

Superintendente da CGU-RJ,

Por meio deste relatório, apresentam-se os resultados do trabalho de Avaliação dos Resultados da Gestão na Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz, realizado no período de 29 de agosto a 15 de fevereiro de 2019 em conformidade com os preceitos contidos na Ação de Controle n.º 201801445 e em atendimento ao inciso II do artigo 74 da Constituição Federal de 1988.

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado na sede da Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz, com o objetivo de acompanhar a gestão da Entidade no que se refere às bolsas de ensino, pesquisa, extensão e inovação tecnológica pagas por intermédio da sua fundação de apoio, a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – Fiotec e verificar o atendimento às recomendações do PPP relacionadas a esta. Para tanto, foi selecionado o macroprocesso finalístico denominado “Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em Saúde”, que está estreitamente relacionado com a missão institucional da Entidade, qual seja:

“Produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais”.

Parte dos recursos aplicados em pagamento de bolsas é proveniente de fontes extra-orçamentárias, como as obtidas a partir de Termos de Execução Descentralizada – TED firmados entre órgãos federais, notadamente da Administração Direta, e a Fiocruz, para implementação de projetos do interesse da Unidade Descentralizadora. A representatividade dos recursos provenientes de TED descentralizados para a Fiocruz alcançou, em 2017, 85% da dotação orçamentária da Fundação. Já em 2018, até o mês de agosto, esta relação havia atingido 60%. Considerando a amostra de projetos selecionados para análise, as despesas com pagamento de bolsas a servidores e colaboradores representaram 26% dos recursos despendidos nos projetos.

A avaliação deste macroprocesso finalístico permite estabelecer um diagnóstico sobre a rotina que envolve a seleção de bolsistas, a concessão de bolsas, a definição de atividades a serem realizadas, a supervisão destas atividades, bem como o cumprimento das normas atinentes ao tema.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 29 de agosto a 19 de novembro de 2018, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

A abordagem adotada pela CGU objetivou responder às seguintes questões de auditoria, referentes aos fluxos de trabalho, rotinas, procedimentos e documentos relacionados à supervisão, avaliação e controle do cumprimento de dispositivos legais e normativos associados à concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação, com o apoio da Fiotec:

2.1 A unidade de origem do bolsista, servidor ou terceirizado, exerce controle sobre o cumprimento da jornada de trabalho que segregue as suas atividades laborais habituais das relacionadas ao projeto de ensino/pesquisa?

A Lei 8958/94, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, ampara a concessão de bolsas e estabelece, em seu artigo 4º, parágrafo segundo, que *“É vedada aos servidores públicos federais a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade, de acordo com as normas referidas no caput”.*

Questionadas para que demonstrassem que as tarefas atinentes à bolsa não foram desenvolvidas pelos bolsistas servidores em períodos concomitantes com a jornada habitual de trabalho, as respectivas chefias imediatas apresentaram folhas de frequência,



declarações e resultados de avaliação de desempenho individual dos servidores constantes da amostra, para evidenciar que a concessão da bolsa não comprometeu a realização das suas atribuições rotineiras.

Os documentos apresentados demonstram que as chefias imediatas dos servidores não adotam controles que garantam que as tarefas atinentes à bolsa não sejam desempenhadas durante a jornada de trabalho do servidor. Objetivaram tão-somente evidenciar que não houve impacto sobre as atividades habituais, ainda que, hipoteticamente, tenha ocorrido a realização concomitante.

Por sua vez, os coordenadores dos projetos aos quais se encontram vinculados os bolsistas, questionados acerca do mesmo ponto, declararam que acompanham os bolsistas exclusivamente pelos produtos apresentados.

Não restou afastada, portanto, a possibilidade, para os seis projetos selecionados para análise, de que colaboradores tenham desempenhado tarefas atinentes a projetos aos quais estivessem vinculados em período laborativo habitual, em que pese não se ter evidenciado esta ocorrência. Ou seja, com base nos controles apresentados, não foi possível concluir que as atividades relativas à bolsa foram realizadas dentro do que seria o horário normal de expediente, tampouco foi demonstrado que essas atividades foram realizadas em horários alternativos. O item 1.1.1.2 deste relatório trata do tema.

2.2 A unidade da Fiocruz onde são realizadas as atividades relacionadas à bolsa exerce controle que demonstre que o bolsista, servidor ou terceirizado, esteja dedicado às tarefas atinentes ao projeto para o qual foi contratado no período correspondente de concessão da bolsa?

Os coordenadores de projeto não exercem controle sobre as atividades realizadas pelos bolsistas que garanta que o bolsista esteja dedicado às tarefas atinentes ao projeto para o qual foi contratado no período correspondente de concessão da bolsa. Em geral, o termo de concessão da bolsa não define uma carga horária relativa à execução das atividades da bolsa, apenas relaciona as atividades a serem executadas pelo bolsista e as datas inicial e final de concessão da bolsa.

O controle exercido pelos coordenadores de projeto é eminentemente finalístico, ou seja, monitora os produtos apresentados pelos bolsistas ou pela equipe que os bolsistas integrem. Estes produtos são consignados em relatórios parciais, que são inseridos nos processos administrativos referentes aos contratos firmados com a Fiotec para gestão administrativa e financeira do projeto. Os relatórios registram o produto do trabalho de vários bolsistas, por meio de metas e etapas cumpridas, que correspondem ao esforço de equipes, e não tratam de cada bolsista individualmente. Ademais, tais relatórios ou tarefas descrevem produtos que, em muitos casos, se findam após vários meses. Portanto, não são hábeis a demonstrar a adequação do pagamento de bolsas com periodicidade mensal.

Resulta dessa constatação que, para os projetos analisados na amostra selecionada, não há garantia de que os bolsistas estiveram envolvidos com atividades atinentes ao projeto do qual participam em todos os meses nos quais perceberam remuneração por meio de bolsa. A evidenciação de produtos mensais representa a fase da liquidação da despesa



pública, conforme previsto na Lei nº 4.320/1964. O item 1.1.1.2 deste relatório expõe este tema.

Acrescentam-se a essa abordagem dois fatos não relacionados diretamente a esta questão de auditoria, mas que expõem a Fiocruz a riscos associados ao processo de concessão e gestão das bolsas referidas neste trabalho: (a) a Fiocruz concedeu bolsa para um dos Vice-Presidentes da Instituição atuar em projeto no âmbito da mesma Vice-Presidência, sob supervisão de coordenador subordinado à referida Unidade - portanto subordinado ao próprio Vice-Presidente; (b) a Fiocruz concedeu bolsa em um determinado projeto a servidor que assumiu a Diretoria-Executiva da Fiotec, à qual incumbe, por meio de contrato, remunerar os bolsistas do referido projeto, sendo que, tanto a posse no cargo quanto a concessão da bolsa ocorreram em datas próximas, dentro do mesmo mês. Ambos os fatos se encontram tratados em detalhes no item 1.1.1.3.

Há que se relatar, por oportuno, em reconhecimento ao posicionamento pró-ativo que deve caracterizar os atos dos gestores públicos, que a coordenadora do projeto IOC-002-FIO-17 implementou, após entrevista com a equipe de auditoria, a rotina de colher dos bolsistas sob sua coordenação relatórios mensais das atividades que desempenharam no âmbito do projeto, ação que vem ao encontro de suprir a fragilidade que se apontou neste trabalho.

2.3 A Fiocruz e a Fiotec mantêm em sua página na internet a relação de bolsistas-servidores, período de duração da bolsa, descrição dos projetos e respectivos valores, com a devida identificação dos servidores, conforme previsto no artigo 14 da Portaria FIOCRUZ/PR nº 614/2018?

A Fiocruz está cumprindo a determinação contida no artigo 14 da Portaria nº 614/2018-PR, de divulgar a relação de bolsistas-servidores, período de duração da bolsa, descrição dos projetos e respectivos valores, com a devida identificação dos servidores.

A relação dos bolsistas servidores remunerados no mês encontra-se disponível no sítio da Fiocruz na internet, no caminho <https://portal.fiocruz.br/servidores>, em formato pdf pesquisável. Consta os seguintes dados: cpf, nome do servidor, projeto, unidade gestora do projeto, data início e término da vigência da bolsa e valor pago. Ressalva-se que constam apenas os bolsistas cujo Termo de Concessão de Bolsa esteja em vigor, ou seja, não é possível consultar os bolsistas cujos contratos de concessão de bolsa já tenham se encerrado.

No que tange à Fiotec, a relação dos bolsistas servidores encontra-se disponível na pasta do projeto / relatórios de pagamentos mensais. Consta o valor pago no mês consultado, o fim da vigência da bolsa e o valor. É possível consultar-se a lista de bolsistas desde o início do projeto. No entanto, a forma de exposição carece de rastreabilidade, vez que só é possível consultar esta informação por projeto e por mês, e de usabilidade, tendo em vista que o usuário comum não consegue entrar no site e encontrar com facilidade as informações relacionadas aos projetos e às bolsas.



2.4 As tarefas realizadas pelos bolsistas, servidores ou terceirizados, são mensuráveis objetivamente? É possível identificar inequivocamente, em natureza e quantidade, e diferenciar, as tarefas realizadas regularmente pelo servidor/terceirizado das realizadas em atendimento ao projeto do qual o profissional é bolsista?

Para que uma tarefa possa ser considerada mensurável, foram estabelecidos dois requisitos no âmbito deste trabalho:

- a) a tarefa deve ser observável – qualquer leitor com compreensão mediana deve ser capaz de identificar objetivamente a tarefa a partir de documentos, relatórios ou observação da sua realização;
- b) a tarefa deve ser diferenciável das demais tarefas habitualmente desenvolvidas pelo servidor, ainda que possua a mesma natureza.

A avaliação das informações prestadas pela Fiocruz sobre as tarefas executadas por 27 servidores e terceirizados, no âmbito dos projetos aos quais se encontravam vinculados como bolsistas revelou fragilidades que caracterizam risco relevante à transparência e à governança relacionadas à gestão de bolsistas na Fiocruz:

1. As tarefas descritas em alguns casos não eram observáveis, isto é, a descrição, por ser demasiado sucinta ou agregada, não permite que qualquer pessoa que consulte a relação de tarefas possa identificar a sua realização por documentos ou observação *in loco*.
2. As tarefas descritas pelos coordenadores como tendo sido desempenhadas por alguns bolsistas divergiam significativamente das descritas nos Termos de Concessão de Bolsa - TCB.

Tarefas não observáveis dificultam o monitoramento do seu cumprimento e a observância do estabelecido na Portaria Fiocruz nº 614/2018, particularmente nos artigos 3º, inciso III (“a participação do servidor se dará sem prejuízo das suas atribuições funcionais e não poderá ser realizada durante a sua jornada de trabalho”) e 4º (“A participação dos servidores em projetos de que trata o artigo 1º desta Norma poderá se dar nas seguintes atividades, sem prejuízo de outras que possam estar previstas nas demais normas institucionais: I - Atividades de Ensino; II - Atividades de Pesquisa; III - Atividades de Extensão; IV - Atividades de Inovação Científica e Tecnológica”).

Quanto à diferença entre as tarefas contidas no TCB e as listadas pelo coordenador, não obstante ser admissível que haja alterações no rol de atividades desenvolvidas pelo bolsista em face de necessidades não previstas, o descolamento entre o que foi contratado por meio do TCB e o que foi demandado pelo coordenador, quando abrange parte significativa das tarefas, ou mesmo sua totalidade, viola a premissa de vinculação ao contrato, visto que o TCB é um contrato que regula direitos e deveres de ambas as partes que integram a avença: Fiocruz, representada pelo Coordenador do Projeto, e bolsista. Este tema foi tratado no item 1.1.1.2 deste relatório.

No que tange à diferenciação entre as tarefas executadas pelo bolsista no âmbito do projeto ao qual se vincula e aquelas por ele realizadas habitualmente, evidenciou-se no projeto VPGDI-002-FIO-16 a ocorrência de tarefas da mesma natureza das regularmente desenvolvidas pelo colaborador compondo a descrição de tarefas nos TCB ou relatos do coordenador de projeto. Considerando que as tarefas em questão são características de



profissionais de saúde, a diferenciação se dá quando o paciente atendido compõe o público participante da pesquisa. Segundo o coordenador do projeto, as atividades relativas à bolsa foram realizadas em turno alternativo de trabalho, o que, entretanto, não foi demonstrado, conforme descrito no item 2.1 anterior.

Com respeito à compatibilidade entre a natureza das atividades desempenhadas pelos bolsistas e aquelas para as quais se permite pagar bolsas, quais sejam, ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação, foi evidenciado no projeto ENSP-020-FIO-13 a concessão de bolsas para o desempenho de atividades administrativas, ainda que associadas ao projeto, bem como que compunham o objeto do contrato firmado com a Fiotec para apoio à gestão administrativa e logística do projeto. Este tema foi tratado no item 1.1.1.4 deste relatório.

2.5 A Unidade Examinada atendeu às recomendações selecionadas para avaliação? Foram observados impactos positivos na gestão pública resultantes do atendimento, por parte dos gestores públicos, de recomendações provenientes das atividades do controle interno?

Foi realizada a revisão do Plano de Providências da Fundação Oswaldo Cruz, abrangendo as recomendações no status MONITORANDO, que tratassem do relacionamento da Fiocruz com a Fiotec.

Dessa forma, a avaliação do cumprimento das recomendações é mostrada no quadro a seguir:

Quadro – Status das recomendações apreciadas

Período de Execução de procedimento: 29/08 a 19/11/2018	
Quantidade de recomendações com prazo expirado selecionadas para esta verificação por atenderem ao escopo desta Ação de Controle: 10	
Qtde de Recomendações expiradas que foram atendidas	Qtde de Recomendações expiradas e ainda pendentes
0	9*

*para a recomendação 169636, embora não atendida, propôs-se a sua consolidação à recomendação 169628.

Registrou-se a ocorrência de benefício financeiro associado ao cumprimento, ainda que parcial, da recomendação nº 169629, correspondente ao recolhimento da importância de R\$616.000,00, referentes a recursos repassados pela Fiocruz à Fiotec para realização de atividades previstas no primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 39/2011.

Observou-se também a exitosa aplicação de dispositivo contido no *Manual de normas e procedimentos para a celebração de instrumentos entre a Fiocruz e a Fiotec*, que estabelece, no seu item 5.6 - Prestação de contas final, uma importante instância de governança associada aos resultados dos projetos executados pela Fiotec, voltada para a apreciação crítica do atingimento das metas contratadas, denominada *Julgamento da regularidade das Receitas e Despesas* obtidas ou incorridas no âmbito dos projetos.



3. Conclusão

O presente trabalho foi realizado buscando oferecer diagnóstico e proposições de melhoria associadas aos fluxos referentes à gestão das bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pagas por intermédio da Fiotec e relacionadas ao macroprocesso denominado "Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em Saúde", no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz:

As principais conclusões do trabalho são:

1. A Fiocruz não dispõe de controles que garantam que as tarefas atinentes à bolsa não sejam realizadas em período laborativo habitual.
2. Os controles mantidos pelos coordenadores de projeto sobre as atividades realizadas pelos bolsistas não garantem que estes estejam dedicados às tarefas atinentes ao projeto para o qual foram contratados durante todo o período de concessão da bolsa.
3. A Fiocruz está cumprindo a determinação contida no artigo 14 da Portaria nº 614/2018-Fiocruz/PR, de divulgar a relação de bolsistas-servidores, período de duração da bolsa, descrição dos projetos e respectivos valores, com a devida identificação dos servidores.
4. Foi identificada a necessidade de se aprimorar a descrição e registro das tarefas designadas aos bolsistas, porque, em alguns casos, as tarefas não eram observáveis ou eram muito diferentes do que constou do respectivo Termo de Concessão de Bolsa, demonstrando fragilidades que caracterizam risco relevante à transparência e à governança relacionadas à gestão de bolsistas na Fiocruz.

Rio de Janeiro/RJ, 08 de maio de 2019.



1 Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)

1.1 Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em Saúde

1.1.1 Achados de Auditoria

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Relevância da gestão de recursos oriundos de TED e da alternativa de recrutamento de colaboradores mediante oferta de bolsas, no contexto orçamentário da Fiocruz.

Fato

O Termo de Execução Descentralizada – TED, previsto no Decreto nº 8.180/2013, é um instrumento de descentralização de crédito em que ambos os partícipes – as unidades descentralizadora e descentralizada – integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Com a edição do citado Decreto, o TED veio substituir o Termo de Cooperação – TC.

Esta modalidade de transferência é largamente utilizada por entes da administração direta do Ministério da Saúde. Dessa forma, recorrem à Fiocruz, que pode ofertar capacidade operacional e expertise técnica suficientes para conduzir as atividades e projetos sob responsabilidade das unidades descentralizadoras.

A tabela a seguir apresenta os recursos provenientes de TED que foram descentralizados para a Fiocruz nos anos de 2017 e 2018 (até agosto):

Tabela – Expressão quantitativa dos recursos oriundos de TED geridos pela Fiocruz – 2017-2018 – Em R\$

Ano	Dotação orçamentária anual (A)	Recursos descentralizados para a Fiocruz por meio de TED (B)	Relação percentual (B/A)
2017	2.746.297.648,00	2.332.919.009,88	84,94
2018	2.664.630.132,00	1.593.906.410,74(*)	59,81

Fonte: Sistema SIOP, Memo. 071-18 – VPGDI

(*) até agosto de 2018

Os dados apresentados evidenciam que a Fiocruz recebeu nos anos de 2017 e 2018 (até agosto) recursos provenientes de TED que representaram, respectivamente, 85% e 60% da dotação orçamentária da Fundação nos mesmos anos.

A Fiocruz contrata a sua fundação de apoio, a Fiotec, para execução de parte destes recursos: foram firmados com a fundação de apoio contratos mediante os quais foram repassados, em 2017, R\$216.198.448,11 (duzentos e dezesseis milhões, cento e noventa e oito mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e onze centavos). Em 2018, até o mês de agosto, este montante alcançou R\$132.996.339,06 (cento e trinta e dois milhões, novecentos e noventa e seis mil, trezentos e trinta e nove reais e seis centavos).



Para realizar as atividades necessárias ao alcance do objetivo dos projetos desenvolvidos, ou seja, para atingir os resultados que compõem a finalidade de cada TED, a Fiotec contrata colaboradores, inclusive mediante pagamento de bolsas para execução de atividades compatíveis com as áreas de ensino, pesquisa, extensão e de estímulo à inovação, sob amparo das Leis nº 8.958/94, art.4º-B e nº 10.973/2004, art. 9º, parágrafo 1º.

Considerou-se para este trabalho o universo de 5.212 bolsas vigentes em julho de 2018. Destas, 275 foram concedidas a colaboradores que tinham vínculo permanente ou temporário com a Fiocruz; outras 72 contemplaram colaboradores terceirizados da Fundação. Decorre destes quantitativos que a relação percentual entre bolsistas que mantinham outro vínculo com a Fiocruz e o total de bolsistas contratados no referido mês foi de 6,6%.

Considerando os seis projetos selecionados como amostra, listados na tabela a seguir, tem-se que até o mês de agosto de 2018, e desde o início das atividades relativas a cada projeto, foram concedidas 1.535 bolsas. Ainda, foram pagos aos bolsistas R\$37.200.352,88 (trinta e sete milhões, duzentos mil, trezentos e cinquenta e dois reais e oitenta e oito centavos).

Tabela – Montante (em Reais) pago em bolsas por projeto selecionado, até agosto/2018

Projeto	Contrato firmado com a Fiotec	Valor original do contrato (A)	Pagamentos previstos a pessoas físicas (bolsa + CLT + RPA) (B)	Valor pago em bolsas até ago/2018 (C)	Relação percentual entre (C) e (A)
ENSP-020-FIO-13	34/2012	32.094.329,14	23.189.697,53	12.360.450,10	38,51
IOC-002-FIO-17	01/2017	3.406.582,00	2.628.000,00	1.507.624,00	44,26
PRES-001-FIO-16	83/2015	21.610.000,00	16.413.948,07	10.318.787,58	47,75
VPAAPS-003-FIO-16	20/2016	59.971.449,13	20.623.407,20	3.346.695,56	5,58
VPEIC-001-FIO-17	21/2017	20.000.000,00	3.684.148,00	4.989.115,64	24,95
VPGDI-002-FIO-16	31/2016	5.331.018,52	1.395.000,00	4.677.680,00	87,74
TOTAL		142.413.378,79	67.934.200,80	37.200.352,88	26,12

Fonte: contratos firmados com a Fiotec; Memo. 053-18 – COGEPLAN; e-mail VPGDI 08-10-2018 - resposta item 24

A relação percentual entre gastos com bolsas e o total dos recursos alocados aos contratos mostrou-se bem variável, o que pode ser atribuído às características de cada projeto. Há que se comentar que, para os projetos VPGDI-002-FIO-16 e VPEIC-001-FIO-17, o valor alocado em pagamento de bolsas (C) superou largamente a estimativa inicial de gastos com pessoas físicas (B), acrescentando que esta classificação inclui outras espécies de gastos além do pagamento de bolsas, como a contratação de celetistas e os pagamentos por RPA – Recibo de Pagamento a Autônomo, o que sugere que houve falha no processo de dimensionamento das despesas quando da formulação do projeto básico dos contratos firmados com a Fiotec para oferecer suporte aos referidos projetos.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO



Coordenadores de projetos deixaram de exercer atribuição básica de gestores de recursos públicos, ao não demonstrarem inequivocamente que foi apresentado, em cada período de pagamento de bolsa, produto que justificasse a remuneração mensal creditada a cada bolsista.

Fato

A concessão de bolsas no âmbito dos projetos custeados com recursos de Termos de Execução Descentralizada – TED, realizados pela Fiocruz em parceria com a sua Fundação de Apoio, a Fiotec, rege-se pelas Leis nº 8.958/94 e nº 10.973/04, pelos seus Decretos regulamentadores, nº 7.423/2010 e 9.283/2018 e, no âmbito da Fiocruz, pela Portaria nº 614/2018-PR. A contratação do bolsista se dá após seleção ou indicação pelo Coordenador do projeto, mediante emissão e assinatura do Termo de Concessão de Bolsa – TCB. Esse documento é assinado pelo bolsista e pelo Coordenador e contém entre outros dados, a vigência do Termo, as obrigações do bolsista, suas atribuições e resultados esperados do seu trabalho.

Promoveu-se a avaliação de três tipos de informações referentes a 27 bolsistas que também eram servidores da Fiocruz ou terceirizados que prestavam serviços à Fundação, vinculados a seis projetos financiados com recursos de TED – Termo de Execução Descentralizada selecionados aleatoriamente: ENSP-020-FIO-13, IOC-002-FIO-17, PRES-001-FIO-16, VPAAPS-003-FIO-16, VPEIC-001-FIO-17 e VPGDI-002-FIO-16:

- (a) as atribuições e resultados esperados dos bolsistas, contidos nos respectivos TCB;
- (b) relação de tarefas realizadas pelos bolsistas apresentadas pelo Coordenador do Projeto; e
- (c) atribuições habituais realizadas pelos colaboradores em suas unidades de lotação ou exercício, declaradas pelas chefias imediatas.

Os documentos apresentados pelos coordenadores dos seis projetos, relativos aos vinte e sete bolsistas selecionados, não evidenciaram inequivocamente as atividades realizadas individualmente pelos bolsistas, e tampouco que estes tenham apresentado produtos durante todo o período de concessão da bolsa.

Os coordenadores dos projetos selecionados, responsáveis pelo atesto do total das respectivas despesas, inclusive as relacionadas ao pagamento das bolsas, não evidenciaram a existência de controles sobre a realização destas atividades no tempo, deixando de exercer atribuição básica de gestores de recursos públicos, ao não demonstrar inequivocamente que foi apresentado, em cada período de pagamento de bolsa, produto que justificasse a remuneração mensal creditada a cada bolsista.

Ressalta-se, a este respeito, que os coordenadores dos projetos VPAAPS-003-FIO-16 e PRES-001-FIO-16 declararam em entrevista que monitoram diretamente apenas uma das metas dos respectivos projetos (compostos por 4 e 5 metas, respectivamente). No caso do projeto PRES-001-FIO-16 por exemplo, que remunerou 96 pessoas com bolsas em julho de 2018, o coordenador supervisionou apenas a Meta 1, à qual estão vinculados somente quatro bolsistas.

Ademais, foram identificadas as seguintes desconformidades ou situações indesejáveis:



1. As tarefas dos bolsistas a seguir listados, tais como descritas no TCB ou, quando divergentes entre si, pelo coordenador do projeto, não eram observáveis, isto é, não permitiam que qualquer pessoa que consultasse tal relação de tarefas pudesse identificar a sua realização por documentos ou observação *in loco*, vez que a descrição das atividades não apresentou clareza e objetividade necessárias à identificação e acompanhamento da sua realização.

PROJETO	BOLSISTA
VPEIC-001-FIO-17	***.600.145-**
VPAAPS-003-FIO-16	***.475.271-**
ENSP-020-FIO-13	***.696.207-**
VPAAPS-003-FIO-16	***.423.377-**

2. As tarefas descritas pelos coordenadores como tendo sido desempenhadas por dez bolsistas a seguir listados divergiam significativamente das descritas nos TCB:

PROJETO	BOLSISTA
ENSP-020-FIO-13	***.528.717-**
PRES-001-FIO-16	***.736.947-**
VPGDI-002-FIO-16	***.714.544-**
PRES-002-FIO-16	***.475.271-**
VPAAPS-003-FIO-16	***.234.187-**
PRES-001-FIO-16	***.235.367-**
PRES-001-FIO-16	***.847.909-**
ENSP-020-FIO-13	***.696.207-**
VPAAPS-003-FIO-16	***.423.377-**
IOC-002-FIO-17	***.194.717-**

Em que pese ser admissível que haja alterações no escopo das atividades desenvolvidas pelo bolsista em face de necessidades não previstas, o descolamento total entre o que foi contratado por meio do TCB e o que foi executado viola a premissa de vinculação ao contrato, visto que o TCB é um contrato que regula direitos e deveres de ambas as partes que integram a avença: Fiotec e bolsista.

No que tange aos controles mantidos pelas chefias imediatas para garantir que os bolsistas-servidores realizaram as atividades pertinentes ao projeto ao qual se vinculam fora da sua jornada de trabalho habitual, foram apresentadas informações que se enquadram em quatro tipos:

- a) Declaração da chefia de que a participação do servidor no projeto não compromete suas atividades regulares e de que as atividades realizadas no âmbito da bolsa estão em consonância com a Portaria 614;
- b) Folha de ponto devidamente preenchida;
- c) Menção à avaliação do servidor ou apresentação da ficha de avaliação, para demonstrar que as atividades habituais foram desempenhadas a contento;
- d) Autodeclaração de cumprimento da Portaria Fiocruz 614/18, assinada pelo bolsista.



Nenhuma das chefias apresentou controles que demonstrem que as tarefas pertinentes ao projeto não sejam realizadas em horário de trabalho habitual. Em certa medida, é razoável que o gerenciamento de tais tarefas não compita ao chefe imediato do servidor, mas ao coordenador do projeto. Contudo, as manifestações dos coordenadores denotaram que seus controles estão focados na apresentação dos resultados, o que é salutar por seu turno, todavia não se certificando do período em que ocorrem os esforços do bolsista para obtê-los. Assim, constata-se que existe uma lacuna de controle que incide sobre o cumprimento do Art 4º, parágrafo 2º, da Lei 8958/94, que estabelece que é vedada a participação dos servidores públicos federais nas atividades a que alude o artigo 1º da referida Lei (apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação tecnológica) durante a jornada habitual de trabalho, vez que nenhum dos instrumentos apresentados permite afirmar que não ocorre tal fato, mas apenas que não foi detectada a sua ocorrência.

Causa

Coordenadores de projeto deixaram de exercer atribuição de gestores de recursos públicos, ao não demonstrarem inequivocamente que foi apresentado, em cada período de pagamento de bolsa, produto que justificasse a remuneração mensal creditada a cada bolsista.

Ausência de instrumentos de controle que permitam evidenciar que os Coordenadores dos projetos supervisionam as tarefas desenvolvidas individualmente pelos bolsistas durante todo o período de concessão da bolsa, bem como garantir o cumprimento de dispositivos legais e normativos estabelecidos para a concessão de bolsas regidas pelas Leis 8.958/94 e 10.973/2010 e demais regulamentos que regulam a gestão de atividades de bolsistas.

Desatualização dos Termos de Concessão de Bolsa no que tange à descrição de atribuições e resultados esperados dos bolsistas.

Manifestação da Unidade Examinada

A Fundação apresentou, anexos ao Memorando nº 77/18-VPGDI, de 05 de dezembro de 2018, argumentos de cada coordenador de projeto em face dos apontamentos individuais realizados pela CGU. No mesmo expediente, apresentou também o seguinte posicionamento institucional, firmado pela Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional:

“(...) a Fiocruz vem envidando esforços no sentido do fortalecimento do modelo de Controle Interno Institucional com ações que visam entre outros objetivos ampliar a proteção ao patrimônio institucional, conferir precisão, confiabilidade e fidedignidade das informações e, alcançar a conformidade e aderências às leis e regulamentos, interno-externo. Privilegiando, não apenas o fortalecimento de práticas mais recentes de controle como o controle prévio, a transparência e a integridade, como igualmente focado na integração e aprimoramento das ações de controle em curso, a saber: implantação da Política de Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos com os respectivos instrumentos (instâncias, metodologia, tecnologia, capacitação etc), instalação da Corregedoria e nomeação da Corregedora seccional. Além disso, em novembro de 2018, o Conselho Deliberativo Institucional (CD Fiocruz), aprovou a



instituição da Controladoria Fiocruz, o Programa de Integridade Fiocruz e o Plano de Tratamento dos Riscos para a Integridade e aprovou também o Modelo Organizacional de Integração entre as estruturas da Política de Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos e a Estrutura de Controle Interno vigente.

Essas ações incluem, como objeto de atenção e análise, a relação com sua Fundação de Apoio, que apesar de nos últimos dois anos estar sendo melhor regulada (atualização permanente do manual orientador, por exemplo), apresenta oportunidades de melhoria conforme identificadas na presente auditoria.

Ou seja, reconhece-se que os documentos apresentados não dão total clareza às atividades desempenhadas pelo bolsista, individualmente e que serão objeto prioritário de aprimoramento a partir dos resultados desta auditoria. Para tanto, será designado Grupo de Trabalho Fiocruz/Fiotec para tratamento das não conformidades observadas quanto ao preenchimento dos formulários de concessão de bolsas e relatórios dos bolsistas, entre outras providências para controle mais sistemático das atuações dos bolsistas em projetos apoiados pela Fiotec.

Uma medida já implementada em agosto de 2018 foi a constituição do escritório de projetos da Presidência para atuar no acompanhamento dos contratos Fiocruz x Fiotec oriundos de TED (portaria no anexo 7).”

Análise do Controle Interno

A ocorrência de divergências significativas entre o que foi efetivamente desempenhado pelo bolsista e o que foi estabelecido no respectivo Termo; o fato de as tarefas dos bolsistas descritas no TCB ou pelo coordenador não serem observáveis; e os produtos acordados estarem associados a um período longo de concessão da bolsa, são ocorrências que dificultam o monitoramento do cumprimento das atividades pelos bolsistas e, por consequência, a observância do estabelecido na Portaria Fiocruz nº 614/2018, particularmente nos artigos 3º, inciso III (a participação do servidor se dará sem prejuízo das suas atribuições funcionais e não poderá ser realizada durante a sua jornada de trabalho) e 4º (natureza das atividades desempenhadas).

A inexistência de controles sobre o desempenho de cada bolsista no tempo viola requisito legal atinente à execução da despesa pública, a fase da liquidação, na qual se reconhece o direito do credor a receber pelo que foi contratado, mediante o atesto de que foram fornecidos a contento os produtos ou serviços. No caso, a inexistência de documentos que atendam a este requisito potencializa o risco de se efetuarem pagamentos sem prestação correspondente de serviços correlatos.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer em normativo interno a determinação de que o rol de atividades de cada bolsista contratado por intermédio da Fiotec, constante do Termo de Concessão de Bolsa, seja atualizado por meio de aditivos de alteração deste rol, sempre que houver alteração significativa das atividades desenvolvidas.



Recomendação 2: Descrever, doravante, no Termo de Concessão de Bolsa, de forma objetiva e detalhada, as tarefas e produtos que serão exigidos dos bolsistas contratados por intermédio da Fiotec, bem como a forma de aferição do cumprimento de cada tarefa e a frequência de apuração, que deverá ser, no máximo, trimestral.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Concessão de bolsas a dirigente da Unidade coordenadora do projeto de pesquisa, indo de encontro à hierarquia administrativa, bem como ao diretor executivo da Fiotec, a partir do mês em que o servidor assumiu as referidas funções

Fato

O Coordenador do projeto VPEIC-001-FIO-17 concedeu bolsa ao servidor CPF nº ***.600.145-** a partir de 21 de novembro de 2017 e prazo final fixado em fevereiro de 2019. Contudo, o referido servidor já ocupava na época da concessão o cargo em comissão de Vice-Presidente de Ensino, Informação e Comunicação – VPEIC, instância à qual se encontram vinculados a gestão do projeto e seu Coordenador. O Vice-Presidente, ao se tornar bolsista, deve submeter-se ao gerenciamento do Coordenador. Porém, o coordenador, vez que indicado por aquela autoridade, submete-se ao seu gerenciamento. Essa situação, não vedada explicitamente no normativo que regula a concessão de bolsas previstas pela Lei nº 8958/94 e 10.973/2010 no âmbito da Fiocruz, favorece conflitos e compromete a necessária independência do coordenador frente ao papel de gestor do desempenho dos bolsistas. Cabe destacar que constam da primeira versão do Termo de Concessão de Bolsa - TCB as seguintes atribuições que o bolsista em questão deveria desempenhar:

- Realizar acompanhamento das tutorias e supervisões pelas instituições parceiras
- Propor uma metodologia de monitoramento das metas dos projetos, de forma que os responsáveis sejam acionados para que ocorra o bom andamento do projeto sem prejuízo do objeto
- Coordenar a equipe do projeto, de forma a alcançar as metas propostas, com resultados claros para a sociedade
- Acompanhamento da execução financeira do projeto junto à FIOTEC, de forma a zelar pelo recurso público.

Noventa dias após a concessão, o TCB foi alterado, passando a figurar a seguinte atribuição:

- Realizar acompanhamento das tutorias e supervisões pelas instituições parceiras

Esta atribuição consta entre as que foram alocadas ao coordenador do projeto no seu próprio TCB. Questionada para que esclarecesse a decisão de conceder bolsa ao servidor, em vista das atribuições que lhe haviam sido alocadas no TCB original, a Coordenação do projeto informou que as referidas atribuições inicialmente previstas não correspondiam à realidade; bem como que a única atribuição que competia de fato ao bolsista era realizar o acompanhamento das tutorias e supervisões pelas instituições parceiras no projeto, as quais lhe foram alocadas por ser médico. Quanto ao fato de serem realizadas também pelo coordenador do projeto, nada foi informado. Cabe salientar



que o bolsista foi remunerado pela sua participação no referido projeto, até agosto de 2018, com a importância de R\$ 38.119,12 (até agosto de 2018).

O coordenador do projeto VPAAPS-003-FIO-16 concedeu bolsa a partir de 16 de agosto de 2017 ao servidor CPF nº ***.234.187-**. Em 09 de agosto de 2017, o mesmo servidor assumiu o cargo de Diretor executivo da Fiotec. Ao se tornar bolsista, o servidor passou a ser beneficiário de recursos de um contrato que lhe incumbe gerir como representante da entidade contratada. Ofende-se o princípio da razoabilidade (lei 9.784/99, art 2º), ao fundir em uma só pessoa prestador de serviços remunerado por um contrato e o gestor do mesmo contrato. Cabe acrescentar que o bolsista foi remunerado pela sua participação no projeto com a importância de R\$ 52.413,79 (até agosto de 2018).

Destaque-se que o servidor, além de deter as atribuições de diretor-executivo de uma Fundação de Apoio, está incumbido de desempenhar, cumulativamente, as atividades remuneradas por bolsa e as atribuições habituais do seu cargo, em jornada de trabalho de 40 horas semanais.

Causa

Ausência de normativo que estabeleça vedação à concessão de bolsas a servidores ocupantes de cargos cuja natureza e posicionamento institucional possa ensejar conflito de interesses ou violação da hierarquia administrativa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 77-VPDI, de 05 de dezembro de 2018, a Fiocruz assim se posicionou, com relação ao bolsista CPF nº ***.600.145-**:

“A referida bolsa concedida para "realizar acompanhamento das tutorias e supervisões pelas instituições parceiras" não conflita com as atribuições de sua função de vice-presidente nem com as atribuições do coordenador do projeto, pois seu desenvolvimento é distinto e complementar: (...), por ser médico, desenvolve articulação entre as Instituições de Ensino Superior - IES nas quais os tutores e supervisores estão vinculados, enquanto F.L., coordenador, garante a execução dos deslocamentos dos supervisores e tutores até os médicos, garantindo que a supervisão dos médicos do programa ocorram e a qualidade da assistência aos cidadãos seja garantida.

Sobre a observação de que o bolsista também é responsável pela indicação do coordenador do projeto, o que poderia comprometer a independência do coordenador como gestor de desempenho do bolsista, tal fato não ocorreu porque as atividades desenvolvidas por (...) são técnicas e específicas.

No entanto, reconhece-se que, embora no caso em tela não se tenha ofendido os princípios da razoabilidade, tal prática deve ser evitada, pois pode ensejar outras interpretações, diversas do real propósito e da real atuação dos servidores da Fiocruz. Neste sentido, a Presidência da Fiocruz expedirá ato administrativo específico vedando tal situação.”

Por meio do Memorando nº 79-VPDI, de 12 de dezembro de 2018, a Fiocruz assim se posicionou, com relação ao bolsista CPF nº ***.234.187-**:



“É importante destacar que no momento da seleção do bolsista em 18 de julho de 2017 quando foram definidos os compromissos de atuação no projeto - e durante os trâmites e procedimentos de efetivação da bolsa, a gestão do contrato era de responsabilidade do então diretor. Estas etapas se deram anteriormente a assunção do servidor no cargo de diretor executivo.”

(...)

“as circunstâncias que motivaram a indicação do mesmo para o cargo na FIOTEC, se configuraram em meio a uma situação gerada pela vacância do cargo de caráter extemporâneo com a necessidade de mobilizar um quadro experiente para a ocupação da função, de forma a trazer maior estabilidade para a gestão.”

(...)

“a bolsa concedida restringiu-se exclusivamente às atividades e produtos previstos no escopo do projeto e que foram devidamente desempenhadas pelo bolsista, sendo consideradas satisfatórias pela coordenação do projeto.”

(...)

“Não há possibilidade de caracterizarmos estas atividades e as entregas realizadas como atividades incompatíveis com função em que não há exigência de dedicação exclusiva, como é o caso da direção de fundação de apoio. Certamente a descrição das atividades nos documentos de concessão de bolsa merece aprimoramento, porém, as características de um projeto inovador como no caso do apoio à gestão de unidades de saúde complexas, por intermédio de ferramentas como observatórios, requerem flexibilidade na definição das atividades de acordo com seu desenvolvimento no decorrer do processo de implementação, o que produz uma imprecisão na avaliação de desempenho do bolsista e na demonstração dos resultados, no entanto, os relatórios apresentados em anexo, descrevem atividades desempenhadas pelo bolsista, bem como entregas compatíveis com o que foi exigido no momento da seleção e decorrer do projeto.

(...)

“Sobre a ofensa aos princípios previstos em lei, reconhece-se que, embora no caso em tela não se tenha ofendido os princípios da Lei de Procedimento Administrativo, tal prática deve ser evitada, pois pode ensejar outras interpretações, diversas do real propósito e da real atuação dos servidores da Fiocruz nos órgãos de direção da Fiotec. Neste sentido, a Presidência da Fiocruz expedirá ato administrativo específico vedando a participação de servidores membros da Diretoria Executiva da Fiotec em projetos apoiados pela entidade durante o período em que vigorem seus mandatos. Com esta medida, afastar-se-á qualquer possível conflito de interesse e também não se dará margem a interpretações diversas dos propósitos e das finalidades da Fundação de Apoio da Fiocruz.”

Análise do Controle Interno

A Fiocruz declarou que expedirá atos normativos vedando a ocorrência das situações impróprias representadas pela participação de dirigente de unidade condutora de projetos como bolsista nos projetos a vinculados à própria unidade, e pela concessão de bolsas a membros da Diretoria Executiva da Fiotec em projetos administrados por aquela Fundação de Apoio.

Recomendações:



Recomendação 1: Estabelecer em normativo interno vedações a que se conceda bolsa aos membros da direção da Fiotec ou a dirigentes da Fiocruz em projetos conduzidos no âmbito da sua unidade administrativa.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Pagamentos mediante concessão de bolsas pela realização de tarefas de suporte logístico e gestão administrativa, que são de responsabilidade contratual da Fiotec e que deveriam estar previstas nos custos operacionais atinentes ao projeto ENSP-020-FIO-13, importando em dano ao erário correspondente a R\$17.635,00.

Fato

O coordenador do projeto ENSP-020-FIO-13 concedeu bolsa aos servidores ***.528.717-**, ***.390.617-** e ***.697.927-**, para realização de atividades não compatíveis com o disposto no Decreto nº 7.423, de 31/12/2010, e no Art. 4º da Portaria nº 614/2018-PR/FIOCRUZ, por não se enquadrarem nos conceitos de atividade de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação. Os servidores realizaram atividades assim descritas, segundo informou o coordenador por meio de documento anexo ao Memorando 64/18 VPGDI, de 03 de outubro de 2018:

“Estes servidores tiveram sua atuação no projeto na composição da equipe de gestão logística. Dentre as várias atividades desta equipe, destaque para o envio dos kits de materiais didáticos para todos os alunos matriculados, tutores, orientadores de aprendizado e polos (aproximadamente 7.000 kits), além das ações necessárias para a organização de todas as oficinas (elaboração/avaliação/validação de materiais – formação de tutores – avaliação do curso)”.

O objeto do Contrato n 34/2012, firmado entre a Fiocruz e a Fiotec, pelo montante de R\$32.094.329,14 (Trinta e dois milhões, noventa e quatro mil, trezentos e vinte e nove reais e quatorze centavos) para prestação de serviços de suporte à gestão logística e administrativa do projeto (cláusula primeira do contrato), previu as seguintes metas, em sua cláusula segunda:

Tabela - Metas previstas no Contrato 34/2012 e respectivos valores orçados

Meta	Valor orçado (em R\$)
Viabilizar o apoio logístico e administrativo da gestão técnica e administrativa, dos cursos de Capacitação de Recursos Humanos na Organização das Redes de Atenção	9.144.329,14
Viabilizar o apoio logístico e administrativo da Oferta de cursos de aperfeiçoamento para trabalhadores de nível superior para organização da rede de atenção básica em saúde	3.278.571,43
Viabilizar o apoio logístico e administrativo da oferta de cursos de capacitação para organização das redes de atenção a urgência e emergência para trabalhadores de nível médico e superior	13.114.285,71
Viabilizar o apoio logístico e administrativo da oferta de cursos de aperfeiçoamento trabalhadores de nível superior para organização da rede de atenção psicossocial	6.400.000,00
Viabilizar o apoio logístico e administrativo para elaboração do relatório final do programa	157.142,86
Total	32.094.329,14

Fonte: Processo 25388.000965/2012-78



As atividades previstas no contrato nº 34/2012 abrangem as desempenhadas pelos bolsistas, e deveriam ter sido executadas pela Fiotec. Em face disto, caracteriza-se duplo pagamento por serviços já contratados, que resultaram em ônus adicional ao Projeto, no montante de R\$17.635,00 (dezesete mil, seiscentos e trinta e cinco reais). A tabela a seguir apresenta os valores pagos em duplicidade, correspondentes ao que foi pago aos servidores a título de bolsa, até agosto de 2018:

Tabela – Valores pagos a bolsistas vinculadas ao projeto ENSP-020-FIO-13

Bolsista	Vigência Início	Vigência Fim	Valor recebido até Agosto/2018 (em R\$)
***.390.617-**	março-15	maio-15	600,00
	junho-17	novembro-17	1.200,00
	dezembro-17	janeiro-18	400,00
	julho-18	setembro-18	400,00
***.697.927-**	março-15	maio-15	600,00
	junho-17	novembro-17	1.200,00
	dezembro-17	janeiro-18	400,00
	julho-18	julho-18	200,00
***.528.717-**	fevereiro-15	agosto-15	875,00
	dezembro-16	janeiro-17	1.960,00
	julho-17	novembro-17	4.900,00
	dezembro-17	janeiro-18	1.960,00
	abril-18	maio-18	1.960,00
	julho-18	julho-18	980,00
TOTAL PAGO			17.635,00

Fonte: Memo 071-18 - VPGDI - Resposta ao item 25

Causa

Decisão gerencial de constituir equipe de gestão logística, composta por bolsistas servidores da FIOCRUZ, para realizar atividades abrangidas por contrato firmado com a Fiotec.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando 77/18 – VPGDI, a Fiocruz assim se posicionou:

“(…) as atividades desenvolvidas pelos bolsistas listados não guardam relação como as atribuições da Fiotec estabelecidas no contrato nº 34/2012 que compreenderam o apoio na seleção de tutores e alunos, elaboração do material didático, execução das unidades de aprendizagem e suporte aos encontros presenciais (oficinas), não podendo ser entendido como duplo pagamento que oneraram adicionalmente o projeto visto serem atividades distintas. Esses bolsistas atuaram na gestão da logística garantindo



justamente que a Fiotec realizasse as atribuições para a qual foi contratada de maneira satisfatória no tempo esperado de maneira que ficasse assegurado que o projeto não tivesse interveniências de fatores indesejáveis na operacionalização especialmente no que diz respeito a gestão do envio de aproximadamente 7.000 kits de material didático para os alunos, tutores e pólos, assim como na organização das oficinas. SMJ, entendemos que a formação dessa equipe de bolsistas se enquadra no conjunto de mecanismos de controle e mitigação de riscos na execução de projetos e tem o seu enquadramento autorizado no âmbito das atividades de desenvolvimento institucional compatível com o disposto no Art. 4º da Portaria nº 614/2018-PR. Nesse sentido, reafirmamos que enquanto a Fiotec foi contratada, através do contrato nº 34/2012, para prestar serviço de apoio operacional ao projeto, devido à complexidade e extensão do projeto ENSP-020-FIO-13 a Coordenação sentiu a necessidade de contar com uma equipe bolsistas para atuar na gestão da logística como forma de aumentar a segurança de que os materiais necessários a concretização do curso fossem organizados e distribuídos corretamente no tempo necessário e sem intercorrência pela Fiotec bem como assegurando e certificando que os respectivos destinatários desses materiais o tivessem recebido perfeitamente e no tempo devido, garantindo que o projeto não tivesse prejuízos na sua execução acadêmica por possíveis imperfeição na execução operacional dessa etapa.”

Análise do Controle Interno

As atribuições dos bolsistas, conforme descritas pelo coordenador, foram de gestão logística, compreendendo entre outras atividades acessórias, a distribuição de kits de materiais didáticos aos alunos e tutores, orientadores e polos, além da organização das oficinas que compunham as metas do projeto.

As atribuições da Fiotec estabelecidas no contrato nº 34/2012 compreenderam o apoio na seleção de tutores e alunos, elaboração do material didático, execução das unidades de aprendizagem e suporte aos encontros presenciais (oficinas). Estas atribuições abrangem as tarefas designadas aos bolsistas. Os argumentos apresentados não evidenciaram distinção entre “apoio logístico” e “gestão logística”, vez que as finalidades para as quais a Fiotec foi contratada são compatíveis com atividades tais como o envio de kits de materiais e o suporte à realização dos cursos. Ademais, não há parâmetros objetivos para se identificarem atividades de gestão logística que não se constituam em apoio logístico ao projeto, tornando impróprio o pagamento de bolsas para tais atividades.

De outro lado, os argumentos apresentados pela Fiocruz não lograram demonstrar que a natureza das atividades (atividades administrativas) seja compatível com o disposto no Art. 4º da Portaria nº 614/2018-PR, por não se enquadrarem nos conceitos de atividade de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação.

Recomendações:

Recomendação 1: Requisitar da Fiotec o recolhimento aos cofres públicos da importância de R\$17.635,00 (dezessete mil, seiscentos e trinta e cinco reais), referentes ao total pago indevidamente, a título de bolsa de ensino, pesquisa e extensão, para realização de atividades de caráter administrativo.

