CGU
Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundação Oswaldo Cruz

Exercício 2019

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO
Órgão: **MINISTERIO DA SAUDE**
Unidade Examinada: **Fundação Oswaldo Cruz**
Município/UF: **Rio de Janeiro/RJ**
Relatório de Avaliação:**826263**

Missão
Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação
O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2019 da Fundação Oswaldo Cruz.

O presente trabalho tem como escopo a avaliação: da conformidade das peças apresentadas na prestação de contas de 2019; dos processos de trabalho associados à gestão de aquisição de bens e serviços e à gestão de contratos; dos indicadores de desempenho associados à gestão de compras e contratações; da qualidade do gasto na contratação de serviços terceirizados de vigilância e de limpeza; do atendimento às recomendações emitidas pela CGU; e do cumprimento de deliberações expedidas pelo TCU com determinação para a CGU se manifestar.

Foi ainda verificado o grau de atendimento, pela Unidade, às recomendações do Controle Interno.

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 à Decisão Normativa TCU nº 180, de 2019, realizou-se a presente auditoria, visando a auxiliar o Tribunal de Contas da União com subsídios para o julgamento da prestação de contas de 2019 da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

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

Os processos e instrumentos de trabalho associados às atividades de gestão de aquisições e contratações, executadas pelas unidades administrativas descentralizadas, não são adequadamente coordenados pela Administração Central da Fiocruz. Os indicadores de desempenho associados à área são insuficientes para mensurar os resultados alcançados. Os contratos de prestação de serviços de vigilância e limpeza apresentam falhas no dimensionamento dos objetos e na fiscalização, além de considerarem valores indevidos ou injustificados na composição de custos. As peças que compõem a prestação de contas de 2019 foram apresentadas, mas o Rol de Responsáveis e a Relatório de Gestão apresentaram desconformidades em relação ao conteúdo. Não foram emitidos acórdãos pelo TCU para a Fiocruz, em 2019, com determinação expressa para que a CGU se manifestasse.

Mediante os Relatórios n.º 201902223, 201902228 e 201902536, foram expedidas recomendações no intuito de sanar as falhas identificadas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Bio-Manguinhos – Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos

CATMAT – Catálogo de Materiais

CCT – Convenção Coletiva de Trabalho

CGU - Controladoria-Geral da União

Cogead – Coordenação Geral de Administração

Cogepe - Coordenação Geral de Gestão de Pessoas da Fiocruz

Cogetic – Coordenação -Geral de Tecnologia da Informação e Comunicações

Cogic – Coordenação-Geral de Infraestrutura dos Campi

e-Aud - Sistema de Gestão de Auditoria

ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

Fiotec – Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde

IFF – Instituto Nacional de Saúde Fernandes Figueira

PDP-Compras – Programa de Desenvolvimento de Pessoas do Sistema de Compras

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

UPC – Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7

RESULTADOS DOS EXAMES 8

1. Deficiências nos processos de trabalho associados à gestão de aquisições e contratações, realizadas de forma descentralizada pelas unidades administrativas da Fiocruz, sem uma coordenação efetiva por parte da Administração Central. 8

2. Ausência, para o exercício de 2019, de elenco mínimo de indicadores relacionados à gestão de aquisições e contratações, comum a todas as unidades administrativas da Fiocruz. 12

3. Falhas no dimensionamento dos objetos contratados, inclusão de custos indevidos ou injustificados nas planilhas de formação de preço e deficiências na fiscalização dos contratos prestação de serviços de limpeza e vigilância. 13

4. Baixa efetividade no atendimento às recomendações da CGU, especialmente aquelas originadas de ações de controle executadas sobre contratos de prestação de serviços terceirizados e contratos celebrados entre a Fiocruz e a Fiotec. 15

5. Peças exigidas para a prestação de contas de 2019 foram inseridas no sistema e-Contas, embora com desconformidades relacionadas ao conteúdo. 18

6. Ausência de deliberações do TCU para a Fiocruz com determinação expressa para acompanhamento pela CGU. 20

CONCLUSÃO 21

ANEXOS 23

I– MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA 23

II – RELATÓRIOS DE AUDITORIA 29

II - A – RELATÓRIO 201902223 29

II - B – RELATÓRIO 201902228 63

II - C - RELATÓRIO 201902536 106

INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto na Decisão Normativa TCU nº 180, de 11.12.2019, 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 2019.

O objetivo desta auditoria, definido em conjunto com o Tribunal de Contas da União, conforme dispõe o art. 14 da Resolução TCU n.º 234/2010, consiste em:

- 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 com as normas que regem a elaboração de tais peças.
- Avaliar a gestão de compras e contratações: considerando a descentralização característica da Entidade e a consequente existência de setores administrativos em vários instituto da Fundação, analisar se os processos de trabalho associados à gestão de aquisição de bens e serviços e à gestão de contratos favorecem a adequada e eficiente aplicação dos recursos, bem como se atendem aos requisitos da simplificação administrativa e modernização da gestão; avaliar a qualidade do gasto na contratação de serviços terceirizados de vigilância e de limpeza.
- Avaliar os indicadores de desempenho associados aos processos e resultados inerentes à gestão da aquisição de insumos e à gestão dos contratos decorrentes.

Além dos temas acordados com o tribunal, o presente trabalho inclui, ainda, análise sobre o atendimento às recomendações expedidas pela CGU, especialmente as que têm impacto na gestão, e sobre o cumprimento de deliberações expedidas pelo TCU, caso haja determinação para que o órgão de controle interno se manifeste.

Este trabalho abrange o período de 01.01.2019 a 31.12.2019 e foi executado por meio de testes e análises realizados sobre informações coletadas pela equipe de auditoria ou apresentadas no processo de prestação de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Foram consolidados, neste relatório, resultados de auditorias anteriores relacionadas ao exercício sob exame.

O resultado das análises e levantamentos efetuados estão descritos nos achados de auditoria expostos a seguir.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Deficiências nos processos de trabalho associados à gestão de aquisições e contratações, realizadas de forma descentralizada pelas unidades administrativas da Fiocruz, sem uma coordenação efetiva por parte da Administração Central.

As análises realizadas objetivaram responder à seguinte questão de auditoria:

Os processos de trabalho aplicados à gestão de aquisições de bens e serviços favorecem a adequada e eficiente aplicação dos recursos, bem como atendem aos requisitos da simplificação administrativa e modernização da gestão?

Foram avaliados instrumentos de governança instituídos pela Fiocruz para garantir que a gestão de compras e contratações promova o alcance dos seus objetivos institucionais, particularmente a existência de diretrizes institucionais, fluxos de trabalho e sistemas corporativos adequados.

Avaliou-se, ainda, a gestão dos recursos humanos alocados em atividades de gestão de aquisições, particularmente o planejamento, o controle e a execução de ações de capacitação, a aderência das ações às necessidades e prioridades estratégicas da Fiocruz e a existência de dimensionamento de força de trabalho, a fim de avaliar se o quantitativo de colaboradores dedicados à gestão de aquisições encontra-se adequadamente dimensionado e alocado.

Em decorrência do trabalho realizado, cujo resultado completo encontra-se consubstanciado no Relatório n.º 201902536 (anexo), identificou-se o que segue:

1.1) Aquisições reiteradas de itens similares mediante processos distintos

As unidades administrativas da Fiocruz realizaram reiterados procedimentos de aquisição para materiais similares, que, em tese, poderiam ter sido adquiridos em um mesmo procedimento. A tabela a seguir expõe, exemplificativamente, o quantitativo de procedimentos de aquisição para alguns materiais:

Tabela – Quantidade de procedimentos realizados por tipo de material adquirido - 2019

MATERIAL	PROCEDIMENTOS REALIZADOS (1)	VALOR DA AQUISIÇÃO (Em R$)
ÁLCOOL ETÍLICO	41	391.388,58
ANTICORPO	43	2.187.258,17
COLUNA CROMATOGRÁFICA	21	5.613.513,89
CONJUNTO PARA ANÁLISE	87	22.294.417,93
ELEMENTO FILTRANTE	17	2.933.275,62
FILTRO LABORATÓRIO	33	6.940.569,25
LUVA P/ PROCED NÃO CIRÚRGICO	22	1.492.141,74

PAPEL [2]	53	1.933.110,94
PEÇA/COMPONENTE FONTE ALIMENTAÇÃO ININTERRUPTA	21	5.227.935,22
PLACA LABORATÓRIO	45	2.767.543,66
PONTEIRA LABORATÓRIO	40	11.566.304,66
REAGENTE ANALÍTICO 1 A 4	108	5.810.898,49
REAGENTE P/ DIAGNÓSTICO CLÍNICO 1 A 7	104	68.193.281,16

Fonte: sistema SIASG

(1) Foi considerada a descrição do material efetivamente adquirido por meio dos processos e não apenas o CATMAT

(2) Agregando as descrições que contenham papel (A4, ofício, sulfite, etc.)

Múltiplas aquisições propiciaram preços muito variados para os mesmos materiais, tais como os constantes da tabela a seguir:

Tabela - Variação de preços em aquisições de itens similares pelas unidades da Fiocruz

Item		**Preços praticados**		
Descrição	**CATMAT**	**Menor**	**Maior**	**Variação %**
FILTRO LABORATÓRIO	410124	R$ 1,39	R$ 5,42	289,93%
ÁLCOOL ETÍLICO LIMPEZA DE AMBIENTES	390766	R$ 4,69	R$ 9,00	91,90%
PONTEIRA LABORATÓRIO	408696	R$ 0,10	R$ 0,33	230,00%
PAPEL A4 ALCALINO	395860	R$ 13,26	R$ 16,50	24,43%
LUVA P/ PROCEDIMENTO NÃO CIRÚRG.	313654	R$ 0,16	R$ 0,20	25,00%
LUVA P/ PROCEDIMENTO NÃO CIRÚRG.	269892	R$ 0,14	R$ 0,17	21,43%
LUVA P/ PROCEDIMENTO NÃO CIRÚRG.	313653	R$ 0,16	R$ 0,20	25,00%
FILTRO LABORATÓRIO	410566	R$ 4,81	R$ 7,50	55,93%

Fonte: Sistema SIASG.

A aquisição de materiais similares em processo único, para todas as unidades requisitantes, além de economia processual, poderia gerar condições mais vantajosas, em função da economia de escala.

O Plano de Governança do Sistema de Compras, iniciativa da Fiocruz que objetiva aprimorar a governança e a eficiência dos processos de aquisição, prevê a realização de compras compartilhadas, por meio da criação da instância de governança denominada "Rede Fiocruz de Compras". A Fiocruz planeja racionalizar as compras efetuadas pelas diversas unidades administrativas e reduzir o retrabalho, promovendo o aumento da eficiência administrativa.

Segundo a Entidade, uma das dificuldades para implementação deste plano está relacionada com a obtenção de informações sobre as necessidades das diversas unidades administrativas. Considerando que, em função da Instrução Normativa SEGES/ME nº 01/2019, será necessário elaborar Planos Anuais de Contratações, que devem ser inseridos no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC até 01 de abril de cada ano, recomendou-se a utilização destas informações para subsidiar o planejamento das aquisições conjuntas.

1.2) Registro de aquisições no sistema SIASG utilizando códigos do CATMAT incompatíveis com os materiais adquiridos

As unidades administrativas da Fiocruz registraram no sistema SIASG compras que totalizaram R$ 434.595.018,94, em 2019 utilizando códigos de material incompatíveis com os produtos adquiridos. Inclusive, observou-se a utilização, pelas duas unidades mencionadas no quadro abaixo, reiteradas vezes, de um mesmo código para classificar, indevidamente, itens que não correspondem àquela descrição, como exemplificado a seguir:

Quadro – Materiais adquiridos X CATMAT utilizado

Unidade	Ano	CATMAT reiteradamente utilizado	Materiais adquiridos
254445 - INSTITUTO DE TECNOLOGIA EM IMUNOBIOLOGICOS	2019	99201 EQUIPAMENTO / COMPONENTE - REFRIGERAÇÃO e 114804 EQUIPAMENTO SEGURANCA INTRINSECA	luva, pipeta, paracetamol, dipirona, materiais de laboratório diversos, etc.
254492 - INSTITUTO DE PESQUISAS EVANDRO CHAGAS – INI	2019	24821 - MEDIDOR ÍNDICE ACIDEZ (PH)	materiais de laboratório em geral, medicamentos, etc.

Fontes: SIASG e Comprasnet

Estes lançamentos incorretos dificultam a comparação de preços dos materiais adquiridos. Além disso, fica comprometido o monitoramento, pela própria Fiocruz, das aquisições realizadas pelas suas diversas unidades e, consequentemente, o planejamento das compras do exercício seguinte.

Considerando que o Procedimento Operacional Padrão aplicado aos processos de aquisição da Coordenação Geral de Administração (Cogead) não possui dispositivo que estabeleça responsabilidades, prazos e ações relativos à definição do código do catálogo de materiais (CATMAT) a ser utilizado no registro dos itens no sistema SIASG, recomendou-se inclusão destas diretrizes no referido instrumento de controle. Além disso, tendo em vista que a referida coordenação tem como atribuição a coordenação e supervisão da área, recomendou-se, também, a padronização dos fluxos de trabalho das demais unidades administrativas, utilizando como base o procedimento supracitado, com customizações pontuais, quando necessárias.

1.3) Variação significativa dos prazos de conclusão dos processos de aquisição

A Fiocruz ainda utilizava, em 2019, processos físicos para formalizar suas aquisições. Detectou-se variação significativa dos prazos de conclusão dos processos realizados pelas diversas unidades administrativas, notadamente quando sediadas em Unidades da Federação diferentes do RJ, em face da necessidade de se tramitar o processo para colher o posicionamento da Procuradoria Federal junto à Fiocruz, localizada na sede da Unidade.

A Fiocruz informou que o processo de integração destes processos ao SEI – Sistema Eletrônico de Informações se completará até o mês de outubro de 2020. A implantação do processo eletrônico para aquisições deverá eliminar as variações observadas nos prazos de tramitação dos processos, motivadas por necessidade de deslocamento.

1.4) Utilização de sistemas corporativos diversos para gestão de aquisições e contratações

O Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações da Fiocruz (PDTIC 2018-2019) faz menção ao projeto transversal denominado Integração dos Sistemas de Informação (INTEGRA), cujo objetivo precípuo é reduzir o impacto causado pela falta de integração entre os sistemas desenvolvidos e adquiridos.

Apesar disso, observou-se que coexistem sistemas corporativos diversos para gestão de aquisições e contratações, mantidos pelas unidades administrativas da Fiocruz, com reduzida comunicabilidade entre eles. Pelo menos oito sistemas diferentes são utilizados e a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação e Comunicações- Cogetic não mantém registros sobre suas funcionalidades.

Recomendou-se catalogar as soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações utilizadas pelas unidades administrativas da Fiocruz para os diversos procedimentos relativos à gestão de aquisições e elaborar um plano de ação, definindo cronograma para integração entre os sistemas existentes ou uniformização do sistema adotado pelas unidades que executam atividades relacionadas à gestão de aquisições e contratações. Além disso, foi recomendada a instituição, mediante ato normativo interno, de requisitos prévios a serem cumpridos pelas unidades administrativas da Fiocruz, para que a aquisição ou o desenvolvimento de um produto de Tecnologia da Informação e Comunicações seja aprovado pela Cogetic.

1.5) Deficiência na gestão dos recursos humanos alocados nas áreas responsáveis pela gestão de aquisições

Constataram-se fragilidades na gestão de recursos humanos, particularmente no que tange à coordenação das ações de capacitação e ao dimensionamento dos recursos humanos necessários à realização das atividades inerentes à gestão de aquisições.

Com objetivo de prover aos colaboradores as competências necessárias, a Fiocruz desenvolveu o Programa de Desenvolvimento de Pessoas do Sistema de Compras - PDP-Compras, voltado para capacitar os colaboradores das áreas de gestão de aquisições. A Fiocruz informou que, em 30.09.2019, havia 177 colaboradores inscritos no referido programa de capacitação, ante um universo informado de 308 servidores atuando na área, ou seja, 57% do público-alvo. Todavia, considerando somente seis das dezessete unidades administrativas autônomas da Fiocruz (Bio-Manguinhos, Farmanguinhos, IFF, Cogead, Cogic e ENSP), identificaram-se 335 colaboradores em gestão de aquisições (excetuando fiscais de contratos), dos quais apenas 82, ou 25%, encontravam-se inscritos no programa de capacitação. Portanto, além do universo informado não traduzir a realidade, o alcance do programa se mostrou bastante limitado.

A Coordenação Geral de Gestão de Pessoas – Cogepe demonstrou que não mantém informações quantitativas ou qualitativas atualizadas sobre as ações de capacitação oferecidas aos colaboradores que atuam nas áreas de gestão de aquisições das diversas unidades administrativas da Fiocruz e não atua como coordenadora destas iniciativas. Em consequência, mostra-se incapaz de produzir, tempestivamente, informação relevante para tomada de decisão relativa a ações de capacitação.

Com o intuito de proporcionar um melhor planejamento das ações de capacitação da área, de forma coordenada, recomendou-se a inscrição de todos os colaboradores que

executam atividades relacionadas à gestão de aquisições, de todas as unidades administrativas da Fiocruz, no programa PDP-Compras.

Além disso, considerando o planejamento da implementação da "Rede Fiocruz de Compras", mencionada anteriormente, que visa otimizar os processos de aquisição e contratação, recomendou-se o dimensionamento da força de trabalho necessária nas áreas que executam atividades de gestão de aquisições, em função dos novos fluxos de trabalho que serão implantados, para subsidiar a tomada de decisão sobre a eventual realocação de pessoal.

Diante do exposto, concluiu-se que os processos de trabalho aplicados à gestão de aquisições de bens e serviços não favorecem a adequada e eficiente aplicação dos recursos, bem como não atendem plenamente aos requisitos da simplificação administrativa e modernização da gestão.

2. Ausência, para o exercício de 2019, de elenco mínimo de indicadores relacionados à gestão de aquisições e contratações, comum a todas as unidades administrativas da Fiocruz.

As análises realizadas objetivaram responder à seguinte questão de auditoria:

Os indicadores de desempenho estabelecidos pela UPC, associados aos processos e resultados inerentes à gestão da aquisição de insumos e à gestão dos contratos decorrentes, permitem adequado monitoramento dos respectivos processos e resultados?

Conforme consta no Relatório n.º 201902536, a Fiocruz não dispunha, para o exercício de 2019, de um elenco mínimo de indicadores relacionados à gestão de aquisições, comum a todas as suas unidades administrativas, para monitorar processos e resultados e subsidiar a tomada de decisão nesta área, em que pese haver recomendação não atendida, emitida pela CGU em 2013 (Relatório n.º 201305702), para que fossem instituídos indicadores de desempenho comuns às unidades de gestão de aquisições da Fiocruz, de modo a uniformizar estes mecanismos de controle administrativo.

A Portaria/PR/Fiocruz nº 5.890/2019, que estabeleceu conjunto de indicadores para o exercício sob exame, previu apenas dois tipos de indicadores voltados para a área de gestão de aquisições, tendo por foco (i) a economia em pregões e (ii) o prazo de conclusão de pregões.

O primeiro utiliza como parâmetro o valor estimado pela pesquisa de preços em comparação com o preço final contratado, o que pode inflar os resultados, visto que as pesquisas de preço podem ser imprecisas. Esta possível distorção foi reconhecida pela Fiocruz.

O segundo previu metas diferentes entre as unidades que o apuraram, o que inviabiliza comparações entre os resultados.

Ambos os indicadores foram adotados por apenas três unidades administrativas que executam processos relacionados à área.

Além disso, nota-se que os indicadores se aplicam apenas aos processos de aquisição e contratação realizados na modalidade pregão.

As limitações observadas nos indicadores de desempenho estabelecidos, bem como a baixa adesão das unidades, prejudicam a utilização deste instrumento para o adequado monitoramento dos processos e resultados inerentes à gestão de aquisições e contratações.

Cabe mencionar que a Fiocruz apresentou outros indicadores, não constantes da citada portaria, apurados isoladamente pelas unidades Cogead, IFF e Bio-Manguinhos, focados na economia obtida em pregões, mas que tomam como ponto de partida, ao invés do valor estimado, aquele obtido no primeiro lance do pregão, com o que se pode, por exemplo, medir a eficiência da atuação do pregoeiro durante a fase de lances. Apresentou, ainda, um indicador adotado pela ENSP, focado no prazo de tramitação de procedimentos de aquisição em geral. Estes instrumentos, caso disseminados para as demais unidades administrativas, poderiam propiciar monitoramento mais eficiente dos processos organizacionais relacionados à área.

3. Falhas no dimensionamento dos objetos contratados, inclusão de custos indevidos ou injustificados nas planilhas de formação de preço e deficiências na fiscalização dos contratos prestação de serviços de limpeza e vigilância.

As análises realizadas objetivaram responder à seguinte questão de auditoria:

A contratação dos serviços de vigilância patrimonial e limpeza de ambientes, bem como a sua execução, atenderam aos requisitos da legalidade e da economicidade e foram vantajosos para administração?

Para avaliar a qualidade do gasto com serviços de vigilância e limpeza de dependências da Fundação Oswaldo Cruz, foram analisados os contratos n.º 31/2015 – COGIC e n.º 21/2016 – COGIC, respectivamente.

O resultado completo das análises realizadas sobre o dimensionamento dos objetos das contratações, os processos de pagamento, os custos considerados nas composições de preços e a fiscalização estão registrados nos Relatórios n.º 201902223 e 201902228, anexos ao presente relatório.

Quanto ao dimensionamento do objeto, observou-se, no contrato n.º 31/2015, que não foi elaborado um estudo preliminar para definir o quantitativo de postos e as escalas de trabalho dos vigilantes, que garantisse que o objeto contratado fosse adequado às necessidades da Unidade. A metodologia utilizada opara o dimensionamento levou em

consideração apenas informações relacionadas ao campus de Manguinhos, embora o contrato abrangesse outros *campi* da Fundação, tais como o Instituto Fernandes Figueira (Flamengo), o Instituto Nacional de Endemias Rurais (Jacarepaguá) e o Complexo Bio-Manguinhos (Santa Cruz).

No contrato n.º 21/2016, observou-se que o dimensionamento do pessoal envolvido na execução dos serviços se respaldou nos índices de produtividade estabelecidos pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, menos vantajosos para a Administração que os índices vigentes atualmente, definidos na IN SEGES/MP n.º 05/2017. Apesar disso, a Fiocruz não adotou medidas visando ajustar o objeto aos novos parâmetros ou substituir a contratação por outra mais vantajosa.

Com relação aos processos de pagamento, não foram identificadas impropriedades, em ambos os contratos.

No que tange à fiscalização contratual, contatou-se que não vem sendo realizada de forma adequada a verificação do cumprimento, pelas empresas, das respectivas obrigações trabalhistas e previdenciárias. A atuação da fiscalização, neste particular, se limita à análise documental de informações encaminhadas pelas empresas, que não permitem que a Administração se certifique do seu adimplemento.

No que se refere aos custos, evidenciou-se, em ambos os contratos, que foram previstos percentuais injustificados, quando das renovações, a título de provisão para aviso prévio, bem como foram adotados, sem justificativa, percentuais de custos indiretos superiores aos parâmetros de referência da Administração Pública. Foram utilizados os percentuais de 7,75% para o serviço de vigilância e 8,80% para limpeza, quando os referenciais constantes nos cadernos técnicos do Ministério da Economia para os objetos contratados são de 6% e 3%, respectivamente.

Constatou-se, ainda, que a Fiocruz estabeleceu, nos processos licitatórios de origem das contratações analisadas, a obrigatoriedade da concessão de plano de saúde para os empregados terceirizados, definindo valores e coberturas mínimas, o que contraria disposições normativas aplicáveis.

Conforme artigo 20 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, vigente à época da pactuação dos contratos analisados, é vedado à Administração fixar, nos instrumentos convocatórios, os benefícios ou seus valores a serem concedidos pela contratada aos seus empregados, devendo adotar os benefícios e valores previstos em acordo, dissídio ou convenção coletiva como mínimo obrigatório, quando houver esta previsão. A Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, vigente atualmente, manteve esta previsão, em seu Anexo VII-B. O Manual de Gestão de Contratos de Prestação de Serviços da Fiocruz, de junho de 2012, determina, em seu item 5.1, no mesmo sentido, a obrigatoriedade do pagamento de plano de saúde apenas quando disposto em acordo coletivo, convenção ou dissídio.

Considerando que no Contrato nº 21/2016 – COGIC, a Convenção Coletiva da Categoria - CCT estabelece que o plano de assistência médica é de total responsabilidade do Sindicato Laboral, e no Contrato n.º 31/2015, não há previsão deste benefício, não caberia à Fiocruz incluir esta exigência em seus processos licitatórios.

Diante dos fatos, concluiu-se que os contratos não atenderam plenamente aos requisitos da legalidade e da economicidade e não se mostraram opções vantajosas para administração.

Foram emitidas recomendações para o adequado dimensionamento dos objetos contratados, ajuste das planilhas de custos e implementação de ressarcimentos, nos casos devidos, além de recomendação para o aprimoramento da fiscalização.

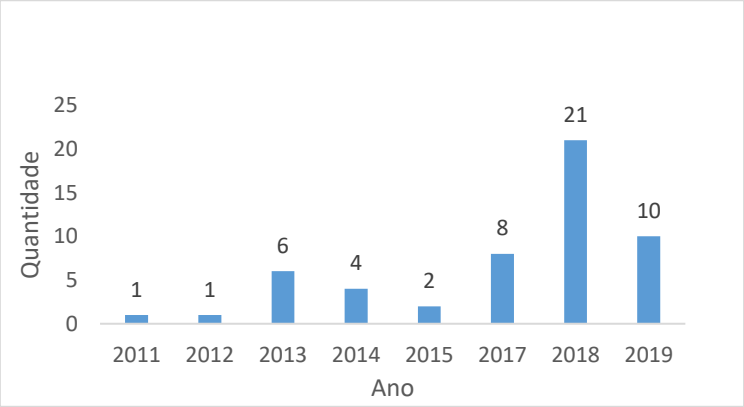
4. Baixa efetividade no atendimento às recomendações da CGU, especialmente aquelas originadas de ações de controle executadas sobre contratos de prestação de serviços terceirizados e contratos celebrados entre a Fiocruz e a Fiotec.

As análises realizadas objetivaram responder à seguinte questão de auditoria:

Foram atendidas as recomendações expedidas pela CGU até 2019, conforme registro mantido no sistema e-Aud?

O Plano de Providências Permanente da Fiocruz continha, em setembro de 2020, 53 recomendações pendentes de atendimento, expedidas até 31.12.2019. As recomendações estão distribuídas, de acordo com o ano de emissão, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico - Recomendações pendentes por ano de emissão – 2011 a 2019



Fonte: sistema e-Aud

De acordo com os dados do gráfico, constata-se que 43 recomendações, ou 81% do total, foram emitidas nos anos de 2018 ou anteriores, o que demonstra que as providências adotadas pela Fiocruz não foram suficientes, nestes casos, para sanar as falhas apontadas. Incorre a Fiocruz, portanto, em risco de agravar danos à regular gestão dos recursos públicos aplicados nos objetos auditados.

A tabela a seguir apresenta a distribuição das recomendações quanto a sua natureza:

Tabela – Recomendações pendentes – por objetivo da recomendação

Objetivo da recomendação	Quantidade

Aprimoramento de controles	34
Apuração de danos e responsabilidades	15
Ressarcimento de valores	4
Total	**53**

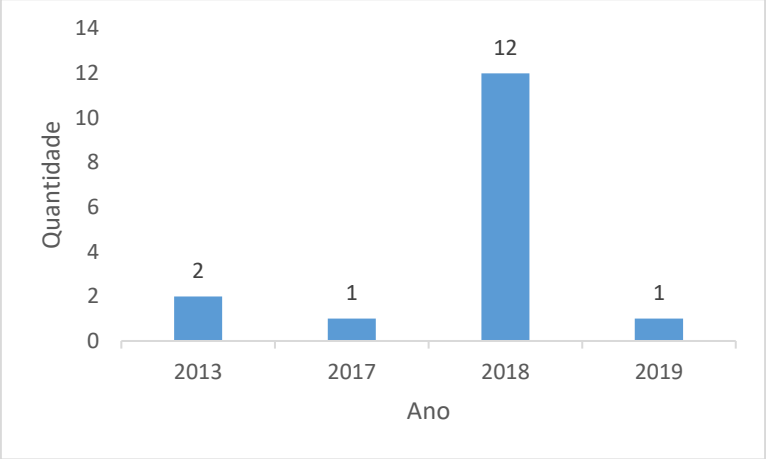
Fonte: Sistema e-Aud

Dentre as 53 recomendações pendentes, dezesseis referem-se a falhas detectadas em auditorias realizadas sobre os contratos de prestação de serviços terceirizados.

A relevância deste objeto deriva do fato de que, dos 11.736 colaboradores que integraram a força de trabalho da Fiocruz em 2019, 6.787 eram terceirizados, segundo o Relatório de Gestão da Entidade.

O gráfico a seguir exibe, por ano de emissão, as dezesseis recomendações pendentes relacionadas ao tema:

Gráfico - Recomendações pendentes– terceirização de mão-de-obra, por ano de emissão – 2013 a 2019



Fonte: sistema e-Aud

De acordo com os dados do gráfico, constata-se que 15 recomendações, ou 93% do total de recomendações pendentes, foram emitidas no ano de 2018 ou anteriores.

As falhas apontadas se concentraram em quatro objetos principais:

a) Falhas na elaboração do Termo de Referência, repactuação contratual ou planilha de custos associada aos contratos auditados;
b) Falhas relacionadas à Fiscalização contratual, que resultaram em pagamento por insumos para os quais não houve comprovação do custo de aquisição ou da efetiva prestação de serviço;
c) Falhas relacionadas ao estabelecimento de benefícios não previstos em contrato ou vedados pela legislação.

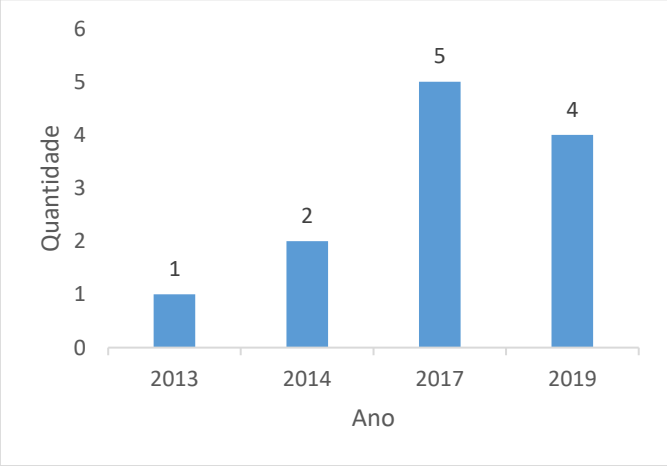
As recomendações emitidas em face destas falhas têm por objeto, em geral, o ressarcimento de valores, adequação das planilhas de custos para evitar prejuízos futuros ou a realização de procedimento licitatório para substituir o contrato atual.

Assim, o não atendimento a estas recomendações tem potencial de provocar danos financeiros significativos, além dos já apontados nos relatórios de origem.

Além das recomendações relacionadas aos contratos de prestação de serviços, outro grupo significativo, composto de doze das 53 recomendações pendentes, é composto pelas que se originaram de auditorias realizadas sobre o relacionamento entre a Fiocruz e sua fundação de apoio, a Fiotec.

A importância deste objeto deriva do fato de que a Fiotec é um parceiro estratégico da Fiocruz, ao qual foi destinado montante expressivo do seu orçamento próprio, bem como do orçamento de terceiros que a Entidade executa. Em 2019, conforme dados do sistema SIAFI, considerando a execução total da despesa, incluindo os orçamentos descentralizados por outros órgãos, desconsiderando despesas de pessoal, dos 4,09 bilhões empenhados pela Fiocruz, 511,67 milhões favoreceram a Fiotec (12,50%). Se for considerado apenas o orçamento próprio, dos 2,87 bilhões empenhados, 125,95 milhões foram em favor da fundação (4,38%). O gráfico a seguir exibe, por ano de emissão, as doze recomendações pendentes relacionadas ao tema:

Gráfico - Recomendações pendentes– relacionamento entre Fiocruz e Fiotec, por ano de emissão



Fonte: sistema e-Aud

A partir dos dados do gráfico, constata-se que oito recomendações, ou 66,67% das recomendações pendentes, foram emitidas no ano de 2017 ou anteriores.

As falhas apontadas se concentraram em quatro tipos principais:

a) ausência de comprovação, por parte da Fiotec, da efetiva prestação dos serviços contratados;
b) contratação da Fundação de Apoio por dispensa de licitação, com fulcro na Lei 8958/94, para execução de objeto incompatível com esta condição;
c) pagamento de bolsas para dirigentes da Fiocruz e da Fiotec, ou para prestação de serviços que eram de responsabilidade contratual da Fundação de Apoio;
d) falta de controle sobre as atividades desenvolvidas por bolsistas remunerados por intermédio da Fiotec.

Recomendaram-se aprimoramentos nos controles internos e na transparência da gestão dos recursos repassados à Fiotec. Nos casos em que se evidenciaram danos ao erário ou

parâmetros contratuais impróprios ou superdimensionados, recomendou-se a apuração de danos e responsabilidades administrativas, ressarcimento de valores e ajustes em planilhas de custos.

O não atendimento a estas recomendações gera impactos na gestão, na medida em que uma parcela significativa do orçamento é executada por intermédio da Fiotec e, desta forma, as deficiências nos controles incidentes sobre estes recursos representam um risco ao alcance dos objetivos da Entidade.

Observou-se, portanto, a baixa efetividade das ações implementadas pela Fiocruz para atender ao recomendado pela CGU.

5. Peças exigidas para a prestação de contas de 2019 foram inseridas no sistema e-Contas, embora com desconformidades relacionadas ao conteúdo.

As análises realizadas objetivaram responder à seguinte questão de auditoria:

Considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora de contas (UPC), as peças Rol de Responsáveis, Relatório de Gestão e demais relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devem se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela UPC estão em conformidade com as normas e orientações aplicáveis?

Inicialmente, verificou-se que todas as peças exigidas pela Decisão Normativa - DN TCU n.º 178/2019 foram devidamente inseridas no sistema e-Contas.

Em relação ao Rol de Responsáveis, identificou-se, no caso dos 36 titulares incluídos, que o período de responsabilidade foi informado excluindo os afastamentos, enquanto o item 9 do Documento Explicativo de e-Contas - Rol de responsáveis orientava sobre a inclusão de período *“cheio”*. Questionada, a Unidade assim se manifestou:

"Houve um entendimento equivocado durante a apresentação de contas, no que se referiu ao período de responsabilidade. Dessa forma, foram apresentados os períodos de responsabilidade menos as eventuais ausências por férias e demais afastamentos legais. Caso seja necessário, podemos enviar o Rol de Responsáveis, com todas as correções, oportunamente”.

Ainda sobre o Rol, verificou-se a não inclusão de cinco membros do Conselho Deliberativo, que constam no item 1.1.4 do Relatório de Gestão da Fiocruz - 2019 (página 17).

Considerando a exigência contida no art. 6º, Inciso III da DN/TCU 178/2019, questionou-se a Unidade sobre esta ausência. A Unidade respondeu, mediante o Ofício nº 17/2020/DIREÇÃO/COGEPLAN, de 30/09/2020:

Sobre três deles, informou que são *"coordenadores dos escritórios regionais da Fiocruz, localizados nos estados do Ceará, Rondônia e Mato Grosso do Sul, respectivamente, e que os escritórios regionais são estruturas ligadas diretamente à Presidência da Fiocruz, não sendo portanto, ordenadores de despesas institucionais. Contudo, devido ao modelo de governança institucional, os mesmos têm assento no Conselho Deliberativo da Fiocruz, com direito a voz mas não voto"*.

Um deles *"é presidente da ASFOC-SN, sindicato dos trabalhadores da Fiocruz, tem assento no CD Fiocruz, como representantes dos trabalhadores, e portanto sem direito a voto e sem responsabilidade administrativa, justificando sua ausência no rol de responsáveis".*

Por fim, o quinto caso se refere a uma pessoa que *"foi indicada para o cargo de Coordenadora-Geral de Infraestrutura dos Campi (COGIC), no segundo semestre de 2019. Porém, a nomeação dela teve uma demora inesperada. Após a sua nomeação, próximo ao final do exercício, a mesma se encontrava de férias oficiais [...]"*.

A Unidade, mediante o ofício supracitado, informou, ainda, que incluiu equivocadamente uma pessoa no Rol, como representante da *ASFOC*-SN no conselho supracitado, que deveria ser excluída. A CGU efetuou a exclusão, conforme manifestação da Unidade.

Quanto ao Relatório de Gestão 2019, observou-se que obedece à estruturação estabelecida no Anexo II da DN/TCU 178/2019 e demais orientações expedidas pela Corte de Contas. No que se refere ao conteúdo, foi avaliada a conformidade com o exigido nos artigos 3º a 6º da DN supracitada, bem como as orientações contidas na Portaria TCU n.º 378/2019, no Guia para elaboração na forma de Relatório Integrado - 2019 e no próprio sistema e-Contas.

A análise revelou a ausência das informações descritas a seguir:

a) Gestão de riscos (informações previstas no Anexo II da DN/TCU 178/2019 - Riscos, oportunidades e perspectivas)

Não foram localizadas, no Relatório de Gestão, as seguintes informações: (i) os principais riscos específicos identificados que podem afetar a capacidade de a UPC alcançar seus objetivos e como a UPC lida com essas questões; (ii) principais oportunidades identificadas que podem aumentar a capacidade de a UPC atingir seus objetivos e as respectivas ações para aproveitá-las; (iii) fontes específicas de riscos e oportunidades, que podem ser internas, externas ou, normalmente, uma combinação das duas; e (iv) avaliação, pela UPC, da probabilidade de que o risco ou a oportunidade ocorram e a magnitude de seu efeito, caso isso aconteça, levando em consideração, inclusive, as circunstâncias específicas que levariam à ocorrência do risco ou da oportunidade.

b) Indicadores de desempenho (previsto no Art. 3º, parágrafo 1º, item "a" da DN/TCU 178/2019)

Foram apresentados apenas dois indicadores de desempenho orçamentários relativos ao exercício de 2019, quais sejam, índice de realização da receita e da despesa.

Observou-se que outros indicadores de desempenho, apresentados no Relatório de Gestão 2018, foram descontinuados em 2019, e não foram apresentadas justificativas para a interrupção.

Além disso, o Guia para elaboração na forma de Relatório Integrado estabelece a necessidade de apresentação das justificativas para os resultados, das expectativas para os próximos exercícios e dos ajustes necessários no plano estratégico para o exercício seguinte. No entanto, não foi informado o motivo de não ter sido atingida a meta do Índice de Realização da Receita, haja vista que, conforme consta na página 127 do Relatório de Gestão, 71% do montante previsto foi arrecadado. Também não foram informados os mecanismos que deverão ser adotados no intuito de se reverter esta situação em exercícios futuros. Observe-se que a mesma situação foi apontada no item 4 do Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2018 (201900424).

c) Informações orçamentárias, financeiras e contábeis (previstas no Anexo II da DN/TCU 178/2019)

Não consta, no Relatório de Gestão, a evidenciação da situação e do desempenho financeiro, orçamentário e patrimonial da gestão no exercício por meio de demonstrações resumidas de valores relevantes extraídos das demonstrações financeiras e das notas explicativas. Ressalte-se que, conforme orientação contida no Guia para elaboração na forma de Relatório Integrado, a evidenciação deve contemplar as principais unidades que compõem a UPC, de forma individual e agrupada, de acordo com a materialidade e a relevância para os resultados do conjunto.

d) Contratações (informações previstas na página 42 do Guia para elaboração na forma de Relatório Integrado)

Cerca de 80 % das aquisições foram realizadas mediante contratação direta em 2019, conforme se depreende do Quadro 5.32 - Modalidades de contratação, apresentado no Relatório de Gestão de 2019. O Guia para elaboração na forma de Relatório Integrado estabelece que, no caso das contratações diretas, *"deve ser informada a participação nos processos de contratação, principais tipos e justificativas para realização*". Em que pese a relevância dos gastos nesta modalidade, não foram apresentadas justificativas.

Solicitou-se à Unidade esclarecimentos sobre a ausência das informações supracitadas no Relatório de Gestão 2019 e, em resposta, foi encaminhada documentação contendo informações complementares, conforme consta no Anexo I deste relatório.

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

6. Ausência de deliberações do TCU para a Fiocruz com determinação expressa para acompanhamento pela CGU.

As análises realizadas objetivaram responder à seguinte questão de auditoria:

As determinações da corte de contas expedidas em 2019 para a Fiocruz, com expressa determinação para que a CGU se posicione, foram atendidas?

Foi realizada consulta ao sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União e não foram identificados acórdãos proferidos em 2019 destinados à Fiocruz com determinação expressa para o acompanhamento por parte da CGU.

CONCLUSÃO

Inicialmente, cabe mencionar que as atividades de gestão de aquisições e contratações são executadas por 17 unidades administrativas da Fiocruz. Com relação aos aspectos da adequação e eficiência da aplicação dos recursos públicos, bem como do atendimento aos requisitos da simplificação administrativa e modernização da gestão, observou-se a realização de múltiplos processos de aquisição de produtos similares, incorrendo a Fiocruz em retrabalho e custos processuais adicionais, bem como na variação dos preços de aquisição praticados para o mesmo material. Observou-se ainda que a Fiocruz utilizou códigos CATMAT (Catálogo de Materiais) incompatíveis com os materiais adquiridos para lançamento no sistema SIASG. Em que pese as justificativas apresentadas, esta prática deve ser evitada pois dificulta as comparações de preços praticados e prejudica o planejamento de compras futuras, vez que as estimativas sobre a demanda seriam impactadas por registros quantitativos incorretos do histórico de aquisições. Observou-se ainda que os fluxos de trabalho aplicados à gestão de aquisições variam de modo significativo entre as diversas unidades administrativas, assim como há diversos sistemas corporativos utilizados localmente pelas unidades, os quais não se comunicam entre si. Constataram-se, também, deficiências na gestão de recursos humanos alocados às áreas de gestão de aquisições, particularmente as ações relacionadas à capacitação de pessoal e ao dimensionamento da força de trabalho. Estas deficiências se refletiram na baixa adesão ao principal programa de capacitação voltado para o pessoal da área e no desconhecimento, por parte da Administração Central, quanto ao quantitativo de pessoal efetivamente necessário para atuar na área.

Concorreram para a ocorrência das falhas acima relatadas a autonomia das unidades administrativas da Fiocruz, que extrapola a área finalística, tornando os processos da área meio despadronizados, associada com fragilidades observadas no desempenho da atribuição estatutária das coordenações temáticas (Cogepe, Cogetic e Cogead), no que tange às suas funções coordenadora e supervisora das respectivas áreas.

Cabe destacar a existência de algumas iniciativas ainda incipientes para aprimorar esta área de gestão. A Fiocruz planeja implementar o Plano de Governança do Sistema de Compras – iniciativa que objetiva aprimorar a governança e a eficiência dos processos de aquisição. Prevê-se a realização de compras compartilhadas, por meio da criação da instância de governança denominada “Rede Fiocruz de Compras”. Com isso, pretende-se racionalizar as compras efetuadas pelas diversas unidades administrativas e reduzir o retrabalho, promovendo o aumento da eficiência administrativa.Com objetivo de prover aos colaboradores as competências necessárias, a Fiocruz desenvolveu o Programa de Desenvolvimento de Pessoas do Sistema de Compras (PDP-Compras),

voltado para capacitar os colaboradores da área, mas o referido programa ainda não tem o alcance ideal, conforme mencionado anteriormente.

Quanto aos indicadores voltados para esta área de gestão, observou-se que a Fiocruz não dispõe de elenco comum mínimo que monitore todas as unidades administrativas responsáveis por estas atividades, apesar da existência de recomendação da CGU neste sentido, pendente de atendimento desde o ano de 2013. Observou-se que algumas unidades administrativas utilizam indicadores não institucionalizados, cuja disseminação poderia contribuir para melhor diagnóstico de processos e resultados nesta área.

No que se refere aos contratos de prestação de serviços de limpeza e vigilância, verificou-se que não foram observados os requisitos para garantia da melhor contratação, tendo em vista as falhas identificadas no dimensionamento dos objetos e a inclusão de custos injustificados ou indevidos nas planilhas de formação de preço. Além disso, constatou-se a deficiência da fiscalização exercida quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciária.

Quanto às recomendações da CGU emitidas até 31/12/2019, observou-se que 53 estão pendentes de atendimento, sendo 81% expedidas no ano 2018 ou anteriores. Das recomendações não atendidas, destacam-se aquelas voltadas para sanar impropriedades ou irregularidades havidas em contratos de terceirização de mão de obra e as que tiveram por foco sanar falhas nos contratos pactuados com a Fiotec. As providências adotadas pela Fiocruz não foram suficientes, nestes casos, para sanar as impropriedades ou irregularidades apontadas. Incorre a Fiocruz, portanto, em risco de agravar danos à regular gestão dos recursos públicos aplicados nos objetos auditados.

No que se refere às peças da prestação de contas anual, em relação ao rol de responsáveis, verificou-se que não foi indicado o período cheio em que ocuparam o cargo, conforme disposto no item 9 do Documento Explicativo E-contas - Rol de responsáveis. Já em relação ao Relatório de Gestão 2019, verificou-se a incompletude de informações referentes às diretrizes constantes do Anexo II da Decisão Normativa-TCU nº 178, de 23 de outubro de 2019.

ANEXOS

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

Achado nº 5

Manifestação da unidade examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 826263/001, a Unidade apresentou as manifestações a seguir, sobre os temas em que foi identificada insuficiência de informações no Relatório de Gestão 2019:

a) Gestão de Risco:

"Item 2 Em relação à Gestão de riscos contida no Relatório de Gestão 2019 – RG2019, solicitamos informar em que itens/subitens constam as informações listadas a seguir, previstas no Guia para elaboração na forma de Relatório Integrado, pg. 36, não localizadas pela equipe de auditoria da CGU, ou esclarecer a ausência das mesmas, se for o caso:

2.1 Quais são os principais riscos específicos identificados que podem afetar a capacidade de a UPC alcançar seus objetivos e como a UPC lida com essas questões;

O primeiro ciclo de gestão de riscos Corporativo na Fiocruz, teve como prioridade a implantação dos Comitês de Gestão de Riscos e Controles Internos nas unidades/órgãos da Fiocruz, conforme previsto na política. Toda a metodologia de trabalho destes Comitês está prevista no Guia de Gestão de Riscos da Fiocruz, e pode ser visto neste link:

https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/guia_de_gestao_de_riscos_da_fiocruz.pdf

Este Guia prevê que na fase de estudo do processo deve ser identificado o objetivo do processo e o objetivo estratégico relacionado ao mesmo. Os riscos identificados não analisados e avaliados, pelos Comitês e todo os riscos classificados como alto ou muito altos são tratados por ações de mitigação/ propostas de controles internos propostas em planos de ação do órgão.

No próximo ciclo de Gestão de Riscos os órgãos/unidades trabalharão com o levantamento de riscos positivos e negativos considerando os objetivos estratégicos.

2.2 Quais são as principais oportunidades identificadas que podem aumentar a capacidade de a UPC atingir seus objetivos e as respectivas ações para aproveitá-las;

O ciclo 2018-2020 de implantação da Gestão de Riscos Corporativa na Fiocruz, priorizou trabalhar apenas com o risco negativo (a incerteza que afeta negativamente o atingimento do objetivo dos processos priorizados em cada unidade/órgão da Fiocruz) e não com o risco positivo (oportunidade). Mas em nosso próximo ciclo intencionamos desenvolver este aspecto também.

2.3 As fontes específicas de riscos e oportunidades, que podem ser internas, externas ou, normalmente, uma combinação das duas;

Conforme resposta anterior, não trabalhamos com "risco positivo" nesta fase de implantação. Embora, nossos gestores, de forma não sistematizada, identifiquem estas oportunidades com base nas teses e diretrizes do Congresso Interno (apresentadas na página 36 de nosso relatório integrado de gestão). De modo geral, trabalhamos na capacitação com a CGU com as seguintes fontes de riscos internos: pessoas, infraestrutura, processos, sistemas e tecnologias.

2.4 Avaliação, pela UPC, da probabilidade de que o risco ou a oportunidade ocorram e a magnitude de seu efeito, caso isso aconteça, levando em consideração, inclusive, as circunstâncias específicas que levariam à ocorrência do risco ou da oportunidade.

A metodologia prevista no Guia prevê uma matriz para avaliação da probabilidade e do impacto dos riscos identificados.

A ausência da explicitação mais detalhada de todos os itens questionados acima, no relatório integrado de gestão, se relaciona ao entendimento de que informações sobre o gerenciamento de riscos são documentos preparatórios que serve para fundamentar tomada de decisão futura, portanto informação estratégica e de caráter reservado. A Lei de Acesso à Informação (LAI) não proíbe a entrega deste tipo de documento, mas garante o seu acesso após a edição do ato relativo à tomada de decisão que os utilizou como fundamento. Em nosso caso, são riscos em tratamento ainda. Entende-se, portanto, haver relativa discricionariedade da Administração ao conceder acesso a tais documentos antes que o processo de tomada de decisão seja concluído. (art. 7 parágrafo 3° da Lei nº 12.527/2011 e no art. 3º inciso XII do Decreto n° 7.724/12)"

b) Indicadores de Desempenho:

"Em resposta ao item 3:

a) A Fiocruz pactuou os indicadores da Avaliação de Desempenho Institucional por meio de Portaria 5890/2019-PR e repactuou por meio da Portaria 5059/2020-PR, assim como seus resultados e atualizações, em anexo a este (SEI nos. 0285266, 0285274, 0285282, 0285291). Esses indicadores atendem à solicitação, pois dão continuidade ao ciclo anterior, sendo possível avaliar a evolução ao longo do tempo.

[...]

Anexos: I - Portaria 5890/2019 (SEI nº 0285266).

II - Portaria 5059/2020 (SEI nº 0285274).

III - Portaria 5201/2020 (SEI nº 0285282).

IV - Portaria 5418/2020 (SEI nº 0285291)."

As referidas portarias podem ser acessadas nos seguintes endereços eletrônicos:

I – Portaria 5890/2019: *http://www.portaria.fiocruz.br/Doc/P5890_2019.pdf*

II – Portaria 5059/2020: *http://www.portaria.fiocruz.br/Doc/P5059_2020.pdf*

III – Portaria 5201/2020:
https://sei.fiocruz.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=60973&id_orgao_publicacao=0

IV - Portaria 5418/2020:
https://sei.fiocruz.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=82405&id_orgao_publicacao=0

c) Informações orçamentárias, financeiras e contábeis:

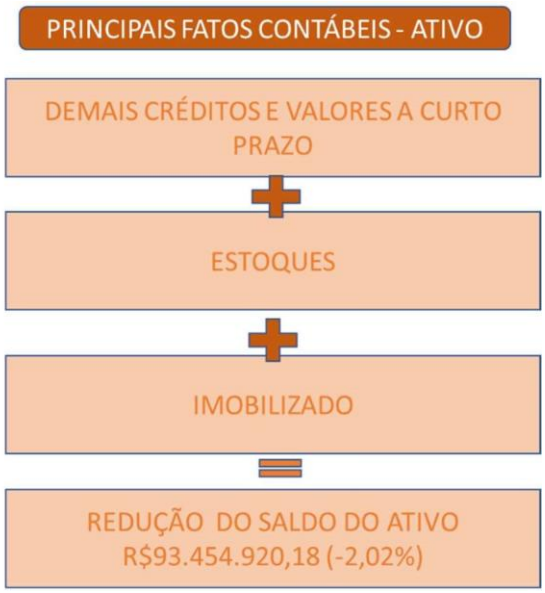
"Quanto ao item 4 - encaminhamos o anexo I- complementação ao Relatório de Gestão 2019."

Transcrição do Anexo I encaminhado:

"[...] Segue abaixo os dados referente ao Resumo da Situação Financeira Contábil.

RESUMO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA CONTÁBIL

ATIVO	2019	2018
Ativo Circulante	**1.280.020.475,62**	**1.527.034.664,99**
Caixa e Equivalentes de Caixa	133.988.313,28	162.965.103,93
Créditos a Curto Prazo	2.293.313,94	2.216.833,28
Demais Créditos e Valores a Curto Prazos	42.094.240,85	16.841.832,33
Estoques	1.101.644.607,55	1.345.010.895,45
Ativo Não Circulante	**3.256.342.915,64**	**3.102.783.646,45**
Créditos a Longo Prazo	471.502,29	390.626,10
Imobilizado	3.182.444.835,46	3.032.482.707,65
Bens Móveis	1.152.887.832,37	1.070.004.996,74
Bens Imóveis	2.029.557.003,09	1.962.477.710,91
Demais Créditos e Valores de Longo Prazo	372.973,32	379.052,84
Intangível	73.053.604,57	69.531.259,86
Total do Ativo	**4.536.363.391,26**	**4.629.818.311,44**



Comentários referente aos principais fatos contábeis – Ativo (vide descritivo no item 6.1 – Demonstrações Contábeis e notas explicativa – PRINCIPAIS IMPACTOS)

PASSIVO	2019	2018
Passivo Circulante	**9.557.455.814,18**	**530.872.117,23**
Obrigações Trabalhistas e Prev e Assist. a Pagar Curto Prazo	90.078.416,86	97.104.279,43
Fornecedores e Contas a Pagar Curto Prazo	294.207.058,66	319.392.014,38
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	-	426,08
Provisões a Curto Prazo	91.684.704,58	90.856.835,98
Demais Obrigações Curto Prazo	9.081.485.634,08	23.518.561,36
Passivo Não Circulante	**7.591,00**	**7.591,00**
Provisões a Longo Prazo	-	-
Demais Obrigações Longo Prazo	7.591,00	7.591,00
Total do Passivo	**9.557.463.405,18**	**530.879.708,23**



Comentários referente aos principais fatos contábeis – Passivo (vide descritivo no item 6.1 – Demonstrações Contábeis e notas explicativa – PRINCIPAIS IMPACTOS)

PATRIMÔNIO LÍQUIDO	2019	2018
Patrimônio Líquido	**(5.021.100.013,92)**	**4.098.938.603,21**
Reservas de Capital	1.548.281,45	1.548.281,45
Resultados Acumulados	**(5.022.648.295,37)**	**4.097.390.321,76**
Total do Passivo + PL	**4.536.363.391,26**	**4.629.818.311,44**

Fonte: SIAFI, 2019.



Comentários referente aos principais fatos contábeis – Patrimônio Líquido (vide descritivo no item 6.1 – Demonstrações Contábeis e notas explicativa – PRINCIPAIS IMPACTOS)

	2019	2018
Variações Patrimoniais Aumentativas		
Impostos, Taxas e Contribuições	0,00	0,00
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	7.788.467,99 7	.226.961,99
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	605.793,16 6	.371.459,98
Transferências e Delegações Recebidas	9.056.003.818,71	9.124.798.542,32
Valorização e Ganhos c/ Ativos e Desincorporação de Passivos	1.375.307.057,11	129.331.904,17
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	5.394.056,18	19.015.285,29
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)	**10.445.099.193,15**	**9.286.744.153,75**



Comentários referente aos principais fatos contábeis – Variação Patrimonial Aumentativa (vide descritivo no item 6.1 – Demonstrações Contábeis e notas explicativa – PRINCIPAIS IMPACTOS)

	2019	2018
Variações Patrimoniais Diminutivas		
Pessoal e Encargos	1.189.369.321,49	1.195.535.650,36
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	302.549.367,40	260.802.456,02
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	2.121.745.551,74	1.994.215.249,82
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	12.630.529,78	10.499.574,94
Transferências e Delegações Concedidas	3.527.334.986,34	3.631.221.381,90
Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	10.463.105.655,74	261.087.834,63
Custo Mercadorias, Produtos, Vend e dos Serv. Prestados	1.772.377.093,89	1.553.104.205,63
Total das Variações Patrimoniais Diminutiva (II)	**19.389.112.506,38**	**8.906.466.353,30**
Resultado Patrimonial do Período (III) = (I-II)	**-8.944.013.313,23**	**380.277.800,45**

Fonte: SIAFI 2019

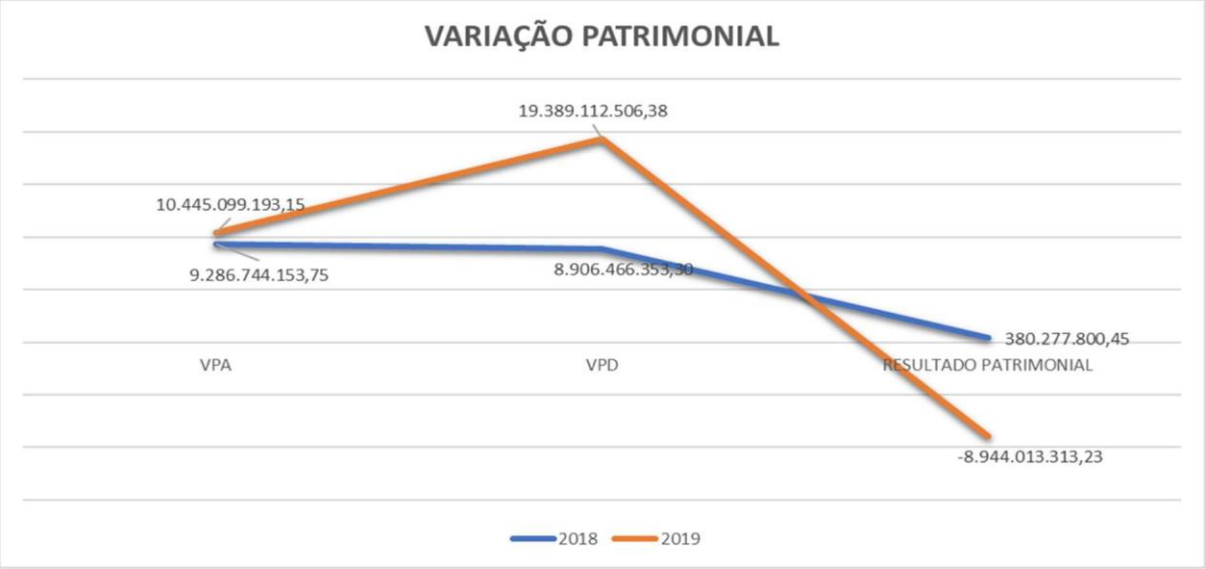
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS

+

DESVALORIZAÇÃO E PERDAS C/ATIVOS E INCORPORAÇÃO DE PASSIVOS

AUMENTO DE R$ 10.482.646.153,08 (117%)

Comentários referente aos principais fatos contábeis – Variação Patrimonial Diminutiva (vide descritivo no item 6.1 – Demonstrações Contábeis e notas explicativa – PRINCIPAIS IMPACTOS)



Comentários referente aos principais fatos contábeis – resultado patrimonial (vide descritivo no item 6.1 – Demonstrações Contábeis e notas explicativa – PRINCIPAIS IMPACTOS)"

d) Contratações:

"Quanto ao item 5 - encaminhamos os anexos II, III e IV, referente aos levantamentos feitos à época do relatório encaminhados ao comitê que elaborou a versão final do Relatório de Gestão. Na época apenas as unidades Bio-Manguinhos, Far-Manguinhos e IFF responderam, não obtivemos respostas das demais unidades. Os levantamentos anexos se deram a partir das informações disponíveis no Painel de Compras do Governo

Federal. Na época, não tínhamos conhecimento do nível de detalhe agora exigido. Para realizarmos o levantamento das informações e atender ao exigido, solicitamos, por gentileza, o prazo de 15 dias."

No Anexo II foram apresentados dados de contratações referentes ao exercício de 2018. Nos Anexos III e IV, foram apresentados dados de contratações referentes ao exercício sob exame, que já constam no item 5.3.2 DETALHAMENTO DOS GASTOS DAS CONTRATAÇÕES do Relatório de Gestão 2019.

Análise da equipe de auditoria

Quanto aos indicadores de desempenho, as portarias apresentadas contêm os dados de 2019 relacionados aos indicadores que constavam no Relatório de Gestão 2018, mas não foi apresentada manifestação sobre o não atingimento da meta do índice de realização da receita.

Sobre a Gestão de Riscos e os aspectos orçamentários, financeiros e contábeis, a Unidade apresentou as informações que não constam no Relatório de Gestão 2019.

No que se refere às contratações, a unidade apresentou dados quantitativos e qualitativos sobre os processos realizados, mas não apresentou as justificativas relativas à materialidade das contratações diretas.

II – RELATÓRIOS DE AUDITORIA

II - A – RELATÓRIO 201902223

CGU
Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundação Oswaldo Cruz

Exercício 2019

15 de janeiro de 2020

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: **201902223**

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 Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Avaliação da Gestão da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, que é uma Unidade da administração indireta, vinculada ao Ministério da Saúde, localizada no estado do Rio de Janeiro.

O trabalho abrangeu análise quanto ao planejamento, à fiscalização da contratação dos serviços especializados de limpeza, conservação e higienização nas dependências da Fiocruz.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A CGU realizou esta auditoria em decorrência do projeto de análise da qualidade do gasto nas contrações de serviços contínuos com terceirização de mão de obra pela Administração Pública do Poder Executivo do Governo Federal.

O Contrato COGIC nº 21/2016 foi selecionado pelos critérios de materialidade e criticidade.

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

Verificou-se que o planejamento da contratação e os processos de pagamento estão adequadamente formalizados.

Constatou-se que a fiscalização adotada para verificar se a empresa contratada cumpre com as obrigações trabalhistas e previdenciária não vem sendo realizada de forma adequada.

Identificou-se que o contrato considera índices de produtividade estabelecidos Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 02/2008, menos vantajosos para a Administração que os índices vigentes atualmente, definidos na IN SEGES/MP n.º 05/2017. Apesar disso, a Fiocruz não adotou medidas visando ajustar o objeto ou substituir a contratação.

Além disso, foram previstos percentuais injustificados de provisão para aviso prévio trabalhado e indenizado, nas renovações do contrato, bem como foi aceito, sem justificativa, percentual de custos indiretos superior a parâmetro de referência adotado pela Administração Pública para contratação de prestação de serviços de limpeza. Quanto ao pagamento de benefícios, constatou-se a ausência de amparo legal para a previsão de custeio de plano de saúde aos terceirizados.

Foram expedidas recomendações para ajustar a planilha de custos do contrato e providenciar os ressarcimentos, nos casos devidos, além de recomendação para aprimorar a fiscalização contratual.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

API – Aviso Prévio Indenizado

APT – Aviso Prévio Trabalhado

CCT – Convenção Coletiva de Trabalho

CGU – Controladoria – Geral da União

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

COGIC – Coordenação – Geral de Infraestrutura dos Campi

COREN – Conselho Regional de enfermagem

CRQ – Conselho Regional de Química

DARF – Documento de Arrecadação de Receitas Federais

DIRAC – Diretoria de Administração do Campus

DSG – Departamento de Serviços Gerais

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

GFIP - Guia de Recolhimento do FGTS

IN – Instrução Normativa

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

ME – Ministério da Economia

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SEFIP - Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS

SEGES – Secretaria de Gestão

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SISG – Sistema de Serviços Gerais

TC – Tomada de Contas

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 8

RESULTADOS DOS EXAMES 9

1. Deficiência na fiscalização relacionada ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte da empresa contratada para prestação de serviços de limpeza 9

2. Adoção de percentual de custos indiretos, no Contrato COGIC nº 21/2016, superior ao parâmetro de referência adotado pela Administração Pública para contratação de prestação de serviços continuados de limpeza, sem justificativa 9

3. Ausência de amparo legal para a previsão, na planilha de custos do Contrato COGIC n.º 21/2016, do pagamento de plano de saúde aos empregados da empresa contratada 10

4. Previsão de percentuais injustificados a título de provisão para aviso prévio trabalhado e indenizado, nas duas renovações do Contrato COGIC n.º 21/2016 11

5. Ausência de revisão da planilha de custos do Contrato COGIC nº 21/2016, adequando a mesma aos graus de insalubridade e periculosidade definidos nos laudos periciais apresentados pela contratada 12

6. Manutenção injustificada dos índices de produtividade previstos na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, no Contrato COGIC nº 21/2016, embora os índices previstos na Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 se mostrem mais vantajosos economicamente para a Administração 12

RECOMENDAÇÕES 13

CONCLUSÃO 14

ANEXOS 15

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA 15

INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório que apresenta os resultados de avaliação realizada sobre os autos do Processo nº 25389.000119/2015-91 referente ao Pregão Eletrônico nº 44/2015, cujo objeto é a contratação de serviços especializados de limpeza, conservação e higienização nas dependências da Fiocruz, a serem realizadas em ambiente hospitalar, ambulatorial, laboratorial e administrativo da Fundação.

Em razão da homologação e adjudicação do resultado do Pregão Eletrônico º 44/2015, foi firmado o Contrato COGIC nº 21/2016, em 28 de junho de 2016. Atualmente, o valor anual do contrato é de R$ 54.666.889,30.

Esta auditoria integra o projeto de análise da qualidade do gasto público dos órgãos do Poder Executivo Federal com contratação de serviços que envolvam terceirização de mão de obra.

O objetivo da auditoria consiste em avaliar a qualidade do gasto nos serviços de limpeza na Fundação Oswaldo Cruz, por meio de resposta às seguintes questões de auditoria:
1) O planejamento da contratação observou os requisitos para garantia da melhor contratação?

2) Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados?

3) O contrato de serviço terceirizado de limpeza é acompanhado e fiscalizado adequadamente?

4) O contrato de serviço de limpeza mostra-se vantajoso para a Administração?

Os exames foram realizados mediante análise documental e testes de auditoria. Analisou-se a fundamentação da demanda do serviço, na etapa de planejamento, e o termo de referência que especifica o objeto a ser contratado e os custos considerados. Foram analisados, ainda, os processos de pagamentos dos meses de janeiro a julho de 2019, com objetivo de verificar se estão de acordo com o serviço efetivamente prestado e se a fiscalização acompanha adequadamente a execução contratual.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Deficiência na fiscalização relacionada ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte da empresa contratada para prestação de serviços de limpeza.

A fiscalização adotada para verificar se a empresa contratada cumpre com as obrigações trabalhistas e previdenciária dos empregados terceirizados alocados no Contrato COGIC n° 21/2016 consiste na análise de documentação encaminhada pela empresa (guias de recolhimento do INSS, guias de depósito do FGTS e guias de recolhimento junto à Receita Federal), que não permite que a Administração se certifique do seu adimplemento, visto que os comprovantes de recolhimento não trazem os valores individualizados. Embora a documentação apresentada pela empresa não seja suficiente para comprovar que o recolhimento referente a cada empregado do contrato está sendo feito, a Fiocruz não solicita, por amostragem, aos empregados ou à própria empresa contratada, a documentação comprobatória individualizada.

O controle adotado para verificar se a empresa contratada cumpre com as trabalhistas e previdenciárias deve atender ao estabelecido na Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, item 10.5 do Anexo VIII-B (fiscalização por amostragem), mitigando o risco de responsabilização subsidiária da Administração.

Verificou-se, entretanto, que o Manual de Gestão de Contratos de Prestação de Serviços da Fiocruz não prevê esta forma de fiscalização.

2. Adoção de percentual de custos indiretos, no Contrato COGIC nº 21/2016, superior ao parâmetro de referência adotado pela Administração Pública para contratação de prestação de serviços continuados de limpeza, sem justificativa.

Constatou-se, mediante análise da planilha de custos apresentada pela contratada, que foi adotado o índice de 8,80% para o custo indireto, valor superior aos 3% adotados como parâmetro pela Secretaria de Gestão do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP para cálculo dos valores limite aplicáveis aos serviços de limpeza, conforme memória de cálculo constante no Caderno Técnico referente ao Estado do Rio de Janeiro. Apesar disso, não há, no processo, justificativa para a adoção deste percentual.

Os custos indiretos devem estar em consonância com os parâmetros de referência da Administração Pública, a não ser que haja justificativa para adoção de valores superiores. Tendo em vista que a Fiocruz não estabelece, nos seus processos licitatórios, limites percentuais para custos indiretos a serem considerados pelas licitantes, fica sujeita ao risco de contratar serviços terceirizados pagando custos indiretos superiores aos referenciais.

A empresa que adota um percentual de custo indireto superdimensionado e, mesmo assim, oferece o menor preço na licitação, pode estar considerando valores e/ou

quantidades subdimensionados para outros itens da planilha de composição de custos e formação de preços. Com isso, oferece o risco de não honrar as obrigações assumidas no contrato ou de deixar de ser a opção mais vantajosa em função da repactuação posterior dos valores subdimensionados.

Desta forma, em que pese a ausência de imposição legal que limite o percentual de custos indiretos, a parametrização deste índice pela Administração Pública é um mecanismo de controle que pode auxiliar na escolha de proposta mais vantajosa.

Cabe destacar que já existe recomendação, no Plano de Providências Permanente da Fiocruz (decorrente do Relatório nº 201702140), para que sejam definidos percentuais limites a serem adotados como critério de aceitabilidade/limite máximo para custos indiretos quando da contratação de serviços continuados.

3. Ausência de amparo legal para a previsão, na planilha de custos do Contrato COGIC n.º 21/2016, do pagamento de plano de saúde aos empregados da empresa contratada.

Verificou-se que a Fiocruz estabeleceu, no item 11.2.8 – A do Projeto Básico do Pregão Eletrônico nº 44/2015, a obrigação para a contratada de contratar plano de saúde para todos os trabalhadores vinculados ao contrato, com contrapartida para o terceirizado de 3% sobre o valor do plano, exceto quando reduzida pela Convenção Coletiva de Trabalho da categoria.

Em função disso, o Contrato COGIC nº 21/2016 prevê, em sua planilha de composição de custos e formação de preços, vigente em julho de 2019, um custo mensal com Assistência Médica e Familiar de R$ 135,17 por empregado.

A Convenção Coletiva de Trabalho 2018/2019, do Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado do Rio de Janeiro e o do Sindicato dos Empregados de Asseio e Conservação do Município do Rio de Janeiro, estabelece, na cláusula 25, o seguinte:

> *"As empresas comprometem-se a proceder ao desconto, em folha de pagamento, da quantia de R$ 27,00 (vinte e sete reais) por empregado, a partir de 01 de Junho de 2018, conforme determinado na Assembleia Geral Extraordinária dos empregados da categoria, para a manutenção do Plano de Assistência Médica; O empregado, após ter sido efetuado o desconto de que trata o caput da presente cláusula, deverá comparecer na sede do sindicato laboral para assinar ficha cadastral e receber a respectiva carteira de assistência médica ou sua exclusão; e que Fica convencionado que o presente plano de assistência médica é de total responsabilidade do Sindicato Laboral convenente."*

Portanto, o plano de assistência médica é de responsabilidade do sindicato, sendo facultado ao empregado aderir mediante desconto de R$ 27,00 mensais.

O Anexo VII-B da Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, que trata das diretrizes específicas para elaboração do ato convocatório, dispõe que:

> *"2.1. É vedado à Administração fixar nos atos convocatórios:*
>
> *[...]*

b) os benefícios, ou seus valores, a serem concedidos pela contratada aos seus empregados, devendo adotar os benefícios e valores previstos em Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, como mínimo obrigatório, quando houver; "

Cabe destacar também o que determina o Manual de Gestão de Contratos de Prestação de Serviços da Fiocruz - junho de 2012:

"5.1 Salários e Benefícios: Além disso, caso o acordo coletivo, convenção ou dissídio, disponha, será também obrigatório o pagamento do auxílio refeição e plano de saúde. "

A inobservância do Manual de Gestão de Contratos de Prestação de Serviços da Fiocruz, bem como da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, acarretou na execução de despesas mensais indevidas da ordem de R$ 144.438,78 e despesas anuais indevidas da ordem de R$ 1.733.265,36, usando como base de cálculo a planilha de composição de custos e formação de preços vigente em julho de 2019, considerando os custos relativos ao benefício concedido sem base legal, bem como os reflexos da incidência dos impostos, dos custos indiretos e do lucro sobre estes custos.

Ressalta-se que, conforme verificado nos processos de pagamento, a empresa contratada vem efetuando regularmente o pagamento do plano de saúde dos colaboradores, conforme previsão contratual.

4. Previsão de percentuais injustificados a título de provisão para aviso prévio trabalhado e indenizado, nas duas renovações do Contrato COGIC n.º 21/2016.

Na análise dos custos referentes ao Módulo 4 (Encargos Sociais e Trabalhistas) do Contrato COGIC n.º 21/2016, buscou-se avaliar os custos previstos para as provisões de aviso prévio trabalhado (APT) e indenizado (API), a partir do segundo ano de execução.

O Segundo Termo Aditivo ao Contrato (primeira prorrogação da vigência) reduziu a provisão de APT de 1,94% (valor previsto no primeiro ano de vigência) para 1,47%, a partir do segundo ano de execução. A Planilha de Custos atualmente vigente, decorrente do Terceiro Termo Aditivo (segunda prorrogação da vigência), mantem a provisão de APT em 1,47%, no terceiro ano de execução.

O percentual de provisão de API, nas duas renovações, permaneceu o mesmo do primeiro ano de contratação, ou seja, 0,42%.

Considerando a ausência, nos respectivos processos, de memórias de cálculo que demonstrassem a adequação dos percentuais de APT e API considerados nas renovações, solicitou-se à Unidade que apresentasse esta documentação. Entretanto, a mesma não foi apresentada.

A provisão de APT, a partir do segundo ano de contrato, deve corresponder ao custo decorrente do acréscimo de três dias para cada ano trabalhado, previsto na Lei 12.506/2011. Isso resultaria numa provisão de 0,833%, caso todos os empregados alocados no primeiro ano da contratação permaneçam nos anos seguintes. A utilização de percentuais superiores a este, em função de demissões ocorridas no primeiro ano de contratação, precisa estar demonstrada por meio de memória de cálculo e de

documentos comprobatórios. Considerando a ausência desta documentação, incorre-se no risco de realização de despesas indevidas.

Quanto à provisão para API, calculada com base em estimativa de ocorrência de demissões sem cumprimento de aviso prévio, o percentual deve ser de 0,042% nas renovações contratuais, em função dos três dias de acréscimo supracitados, a não ser que seja comprovada a necessidade de valor superior. Desta forma, os valores pagos a título de provisão para API considerando o percentual de 0,42%, a partir do segundo ano de contrato, são indevidos.

O fato de a Fiocruz não exigir memória de cálculo e documentação comprobatória para respaldar os percentuais adotados para provisão de aviso prévio, nas renovações contratuais, acarretou o pagamento de despesas mensais indevidas a título de provisão para API da ordem de R$7.200,00 e despesas anuais indevidas da ordem de R$ 86.400,00, usando como base de cálculo a planilha de composição de custos e formação de preços vigente em julho de 2019, além de possível pagamento indevido de provisão para APT.

5. Ausência de revisão da planilha de custos do Contrato COGIC nº 21/2016, adequando a mesma aos graus de insalubridade e periculosidade definidos nos laudos periciais apresentados pela contratada.

Conforme previsto no item 11.2.1 do projeto Básico referente ao Pregão Eletrônico nº 44/2015, que deu origem ao Contrato COGIC n.º 21/2016, a contratada deveria aprovisionar os percentuais de 40% de insalubridade e de 30% de periculosidade nas planilhas de custo, visando à sustentabilidade jurídico-financeira e isonomia entre os licitantes, mas sua efetiva permanência como custo e correta distribuição dos percentuais versus graus de risco, para fins de faturamento, estaria condicionada aos graus de risco apontados em laudo pericial.

Embora já tenham sido elaborados os laudos periciais, prevendo percentuais inferiores aos provisionados, não foi providenciada, até o momento, a revisão da planilha de custos do instrumento contratual, em desconformidade ao artigo 65§ 5º da Lei 8.666/93.

Cabe destacar que a fiscalização vem efetuando os pagamentos nos valores corretos, visto que elaborou sua própria planilha de custos acompanhar a execução do contrato, prevendo os percentuais devidos de insalubridade e de periculosidade, de acordo com os laudos periciais apresentados.

Em que pese não ter ocorrido despesas indevidas até o momento, enquanto não houver a revisão dos valores contratuais, a adequação do pagamento ficará condicionada à atuação tempestiva da fiscalização.

Desta forma, a Unidade fica sujeita ao risco de efetuar pagamentos indevidos, em caso de falha na fiscalização.

6. Manutenção injustificada dos índices de produtividade previstos na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, no Contrato COGIC nº 21/2016, embora os índices previstos na Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 se mostrem mais vantajosos economicamente para a Administração.

O Contrato COGIC nº 21/2016 foi celebrado em 28 de julho de 2016, durante a vigência da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 30 de abril de 2008, a qual disciplinou a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, definindo, nas condições usuais, quais seriam os índices de produtividade a serem adotados por servente em jornada de oito horas diárias. Posteriormente, esta Instrução Normativa foi revogada pela Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017, a qual definiu novos índices a serem adotados, considerando produtividades maiores.

Os índices de produtividade adotados pelo Contrato COGIC nº 21/2016 observam os previstos na IN SLTI/MPOG nº 02/2008.

Em que pese a IN SEGES/MP n.º 05/2017 estabelecer, em seu artigo 75, que os contratos anteriores permaneceriam regidos pela IN SLTI/MPOG n.º 02/2008, caberia à Fiocruz, quando da prorrogação do contrato em tela, avaliar a vantajosidade de se realizar nova licitação utilizando os índices de produtividade da IN SEGES/MP nº 05/2017.

A avaliação equivocada do quadro comparativo de custos elaborado quando das renovações contratuais acarretou na manutenção de contrato em condição desvantajosa para a Administração.

Ressalte-se que a utilização dos novos índices de produtividade acarretaria uma redução da ordem de R$ 485.000,00 no valor mensal do contrato e de R$ 5.800.000,00. no seu valor anual, o que representa mais de 10% do valor total contratado.

RECOMENDAÇÕES

1 - Alterar o Manual de Gestão de Contratos de Prestação de Serviços da Fiocruz, incluindo previsão de realização de fiscalização por amostragem no que se refere ao cumprimento de obrigações previdenciárias e trabalhistas, em consonância com o determinado no item 10.5 do Anexo VIII-B da Instrução Normativa SEGES n.º 05/2017.

Achado n° 1

2 - Negociar com a empresa contratada a exclusão dos custos com plano de saúde da planilha do Contrato COGIC n.º 21/2016 e, em caso de insucesso, abster-se de renovar o contrato e iniciar novo procedimento licitatório para contratação dos serviços de limpeza, ajustando a planilha de custo aos ditames da Instrução Normativa SEGES nº 05/2017.

Achado nº 3

3 - Realizar levantamento de todos os contratos de locação de mão de obra que preveem custos relacionados ao custeio de plano de saúde e verificar se a previsão é adequada, em função do disposto nas convenções coletivas das respectivas categorias. Caso seja identificada previsão indevida de despesas com plano de saúde, adotar providências para exclusão dos valores das planilhas de custos dos contratos, mediante negociação com as empresas ou realização de nova contratação.

Achado nº 3

4 - Repactuar o Contrato COGIC nº 21/2016 para alterar o percentual previsto de provisão para aviso prévio indenizado para 0,042% e de provisão para aviso prévio trabalhado para o percentual definido com base na rotatividade da mão de obra da empresa no contrato em questão, no ano anterior de vigência, comprovada com memória de cálculo e documentos que demonstrem as demissões efetivamente ocorridas.

Achado nº 4

5 - Caso o percentual de 1,47% da rubrica Aviso Prévio Trabalhado adotado no Contrato COGIC nº 21/2016, a partir de setembro de 2017, seja superior ao percentual devido com base na rotatividade da mão de obra da empresa no contrato, no período correspondente, comprovada com memória de cálculo e documentos que demonstrem as demissões efetivamente ocorridas, realizar o levantamento dos valores pagos indevidamente e adotar as providências para ressarcimento ao Erário.

Achado nº 4

6 – Realizar o levantamento dos valores pagos indevidamente a título de provisão para aviso prévio indenizado, em decorrência da inclusão percentual superior ao devido em todas as prorrogações do Contrato COGIC nº 21/2016, e adotar as providências para ressarcimento ao Erário.

Achado nº 4

7 - Formalizar a revisão da planilha de custos do Contrato COGIC nº 21/2016, adequando a mesma aos graus de insalubridade e periculosidade definidos nos laudos periciais elaborados e apresentados pela empresa contratada.

Achado nº 5

8 - Negociar com a empresa contratada o ajuste dos índices de produtividade do Contrato COGIC nº 21/2016 para os previstos na Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 e, em caso de insucesso, providenciar a realização de processo licitatório para a substituição do contrato.

Achado nº 6

CONCLUSÃO

Os trabalhos de auditoria propiciaram os seguintes resultados:

Verificou-se que o planejamento da contratação observou os requisitos para garantia da melhor contratação.

Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados.

O contrato de serviço de limpeza não vem sendo acompanhado e fiscalizado adequadamente no que se refere ao recolhimento das contribuições previdenciárias e do FGTS, já que não é realizada a fiscalização por amostragem quanto aos efetivos recolhimentos individuais, prevista na IN SEGES/MP n.º 05/2017.

A adoção, no âmbito do Contrato COGIC n.º 21/2016, de percentual de custos indiretos superior a parâmetro de referência adotado pela Administração Pública para contratação de prestação de serviços de limpeza, a ausência de amparo legal para a previsão do pagamento de plano de saúde aos empregados da empresa contratada, a previsão de percentuais injustificados a título de provisão para aviso prévio trabalhado e indenizado nas renovações e a manutenção injustificada dos índices de produtividade previstos na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, indicam que a referida contratação não se mostra vantajosa para a Administração.

Os principais benefícios esperados em decorrência desta auditoria envolvem a mitigação de riscos inerentes à fiscalização da execução contratual, o aprimoramento de controles internos e a economia de recursos públicos por meio da redução dos valores contratados e do ressarcimento de valores pagos indevidamente.

Entre as boas práticas adotadas pela Unidade e identificadas nesta auditoria, destaca-se a tempestividade da fiscalização em ajustar os valores de insalubridade e periculosidade previstos na planilha de custos utilizada para medição dos serviços, evitando despesas indevidas.

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

Achado nº 1

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201902223/03 a Fiocruz encaminhou o Memorando n°. 035/2019 – DSG, de 14 de agosto de 2019, informando o que segue:

"(...) Atualmente esta fiscalização realiza a verificação do adimplemento das obrigações legais, trabalhistas e previdenciárias da empresa contratada mensalmente através dos documentos que são apresentados para liberação do pagamento da fatura, a exemplo das guias de recolhimento do INSS, guias de depósito do FGTS, eventualmente guias de recolhimento junto à Receita Federal -quando cabível- e as comprovações de remessa via conectividade social, dos relatórios extraídos do programa SEFIP/GFIP e relativos à competência do mês anterior ao pagamento, tais como os seguintes relatórios:

Relatório dos trabalhadores constantes na SEFIP;

DARF – Documento de arrecadação de Receitas Federais/FGTS;

Folha de pagamento/relatório e guia de pagamento de vale transporte e vale refeição;

Conectividade Social, Certificado de Regularidade Fiscal e Certidões Negativa de Débitos junto à Receita;

Planilha de Faturamento/Planilha nominal de retenção de encargos em conta vinculada (conforme anexo);

Entretanto, a fim de dar atendimento às recomendações da IN 05/2017 MPOG, esta fiscalização implementará a metodologia de fiscalização por amostragem, como mais uma ferramenta de controle para verificação de cumprimento das obrigações trabalhistas pela Contratada.

Cabe destacar que a Planilha nominal de retenção de encargos em conta vinculada é verificada na execução pelo fato gerador, com o objetivo de garantir a existência de saldo financeiro para fazer frente aos encargos trabalhistas devidos aos empregados contratados pela empresa terceirizada. (...)"

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902223 a Fiocruz encaminhou o Ofício nº 002/2020 – Audin, de 10 de janeiro de 2020, contendo em anexo o Ofício nº 014/2020-COGIC, de 09 de janeiro de 2020, e seus anexos, por meio do qual a Unidade apresentou as seguintes informações em relação às ações a serem adotadas pelos Departamentos de Serviços Gerais (DSG), referente ao Achado nº 01:

"(...) A alteração do manual de gestão de contratos será realizada pela COGEAD - Coordenação Geral de Administração. Contudo, o Departamento de Serviços Gerais já iniciou a conferência por amostragem dos recolhimentos das contribuições previdenciárias e FGTS de todos os contratos de prestação de serviço com dedicação de mão de obra, de forma a garantir que durante a vigência contratual 100% do efetivo seja conferido. (...)"

Análise da equipe de auditoria

O controle atualmente adotado para verificar se a empresa cumpre com as obrigações trabalhistas e previdenciária é realizado com base em documentos apresentados pela contratada, que não garantem o efetivo recolhimento para cada um dos empregados alocados, visto que as guias pagas se referem aos valores totais recolhidos. Com isso, persiste o risco de inadimplemento e, consequentemente, de responsabilização subsidiária da Administração.

Para mitigar este risco, existe a previsão, no Anexo VIII – B, item 10.5 da IN SEGES/MP nº 05/2017, da realização de fiscalização por amostragem, com base em documentos comprobatórios individualizados obtidos junto aos empregados ou à própria empresa contratada.

Em que pese o fato de o gestor ter informado que a alteração do manual de gestão de contratos será realizada pela COGEAD - Coordenação Geral de Administração e que o Departamento de Serviços Gerais já iniciou a conferência por amostragem dos recolhimentos das contribuições previdenciárias e FGTS de todos os contratos de prestação de serviço com dedicação de mão de obra, a recomendação de alterar o Manual de Gestão de Contratos de Prestação de Serviços da Fiocruz será encaminhada, visando acompanhar a alteração do manual que será promovida pela COGEAD.

Achado nº 2

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201902223/02 a Fiocruz encaminhou o Memorando n°. 033/2019 – DSG, de 05 de agosto de 2019, informando o que segue:

"(...) Inicialmente cumpre informar que a Fundação Oswaldo Cruz é uma Instituição estratégica no cenário nacional e comprometida na busca por melhorias nas condições de saúde e de vida da população. Tem por missão "Produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e consolidação do Sistema Único de Saúde e que contribuam para melhoria 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".

O Serviço de Asseio e Conservação prestado na Fiocruz visa garantir à limpeza de ambientes com elevado potencial de propagação de meios contaminantes que podem vir a causar agravos à saúde, exigindo maior atenção e cuidados com o asseio e a conservação. Isto porque falhas nos processos de limpeza e desinfecção de superfícies e de locais podem ter como consequência a disseminação e transferência de microrganismos colocando em risco a segurança dos pacientes, visitantes e dos profissionais que atuam nesses serviços.

Essa característica especial das atividades de asseio e conservação foram reconhecidas pela Corte de Contas que, inclusive, emitiu o Acórdão nº 1.403/2016 - TCU - Plenário, que segue em anexo e que avaliou questionamentos no processo TC 005.903/2016-5.

Segue excerto do encaminhamento àquela Corte de Contas, como demonstração das necessidades especiais e da complexidade do serviço a ser contratado à época, relativamente ao percentual diferenciado no componente custos indiretos e lucro.

> *Diante de tais motivos, justifica-se a necessidade da contratação da forma que apresentou o edital do Pregão Eletrônico nº 044/2015-Dirac,Serviço de Asseio e Conservação na Fiocruz tem por principal objetivo a garantia da desinfeção e higienização dos ambientes de intensa circulação de pessoas, sendo compostos por locais de alta complexidade, tais como: Hospitais de referência (Instituto Nacional de Infectologia, Instituto Fernandes Figueira), Unidade Fabril (Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos), Laboratórios de Referência, inclusive de nível NB3, Postos de Saúde de atendimento a população, Unidade de análise de produtos para licenciamento junto a Anvisa (Instituto Nacional de Controle de Qualidade de Saúde), além de outros com grau de complexidade mais baixo, mas não menos importante, como: Abrigos de Resíduos, Creche – com berçários e crianças com idade de até 05 anos, Centros de Criação de Animais para laboratórios, entre outros, que necessitam também de perfeita higienização sistematizada prevendo a não disseminação de microrganismos causadores de danos à saúde comum, preservando inclusive os transeuntes, e garantindo assim a*

qualidade dos serviços nas áreas contempladas com o serviço de asseio e conservação.

A Fundação Oswaldo Cruz destaca novamente que a apresentação do Atestado de Responsabilidade Técnica é um instrumento de defesa da sociedade na medida em que assegura que os serviços serão prestados somente por profissionais habilitados, garantindo assim uma maior segurança jurídica ao contrato uma vez que possibilita identificar e penalizar os responsáveis pela execução dos serviços prestados.

Em que pesem as divergências que incidiam sobre o tema, o saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, destaca que:

"A comprovação da capacidade técnico-operacional continua sendo exigível, não obstante o veto aposto à letra b do §1º do art. 30, da Lei nº 8.666/93. Na verdade, o dispositivo vetado impunha limitação a essa exigência e a sua retirada do texto legal deixou a critério da entidade licitante estabelecer, em cada caso, as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, exigências, essas, que devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação" (Direito Administrativo, 20ª ed., 1995, p. 270)."

Não podemos deixar de invocar o mestre Marçal Justen Filho, que diz:

"O dispositivo não significa, porém, vedação às cláusulas restritivas da participação. Não impede a previsão de exigências rigorosas. Nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas. Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares. Se a restrição for necessária para atender ao interesse público, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão. Terão de ser analisados conjuntamente a cláusula restritiva e o objeto da licitação. A inviabilidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação. Aliás, essa interpretação é ratificada pelo previsto no art. 37, inc. XXI, da CF ('... o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações')".

A suprema Corte de Contas já se manifestou dizendo:

"A estabilidade do futuro contrato pode ser garantida com a exigência de atestados de capacitação técnico-profissional aliada ao

estabelecimento de requisitos destinados a comprovar a capacitação técnico-operacional nos termos do inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/93. (TC-009.987/94-0, publicado no Boletim de Licitações e Contratos, NDJ, 1995, vol. 11, p. 564)."

Notadamente na Decisão nº 767/98, a Corte de Contas Federal consignou que a lei de licitações "não proíbe o estabelecimento de requisitos de capacitação técnico-operacional, mas, sim, retira a limitação específica relativa à exigibilidade de atestados destinados a comprová-la, deixando que a decisão quanto a essa questão fique a critério da autoridade licitante, que deve decidir quanto ao que for pertinente, diante de cada caso concreto, nos termos do art. 30, II". Invocando Marçal Justen Filho, conclui o relator que a exigência de capacidade técnica da empresa "é perfeitamente compatível e amparada legalmente".

Neste sentido, consta no edital em seu item 8.7.2 as exigências que englobam os subitens 8.7.2.1 e 8.7.2.2, quanto às qualificações técnicas dos profissionais de Química e Enfermeiro de Higienização, que são imprescindíveis para o serviço a ser contratado, devido às especificidades, já detalhadas, da Fiocruz, que por sinal, cabe destacar, possui como parcela de maior relevância ambientes hospitalares, ambulatoriais e laboratoriais, que requerem maiores cuidados na utilização de produtos químicos e saneantes, que demandam o acompanhamento de um responsável técnico para o manuseio dos mesmos. Sem internar-se nos cuidados eminentes nas áreas críticas que possuem riscos de contaminação cruzada, se não houver técnicas adequadas de desinfecção com a utilização de produtos na concentração adequada, métodos de aplicação, métodos de execução e equipamentos estabelecidos por profissionais técnicos.

Não obstante ao exposto, cumpre registrar que as especificidades dos serviços de desinfeção e higienização, referentes as áreas críticas são acompanhadas, por sua importância, pela Comissão de Biossegurança da Fiocruz, a qual define os parâmetros, procedimentos e aferições necessárias para cada ambiente.

A partir destas premissas, a Diretoria de Administração do Campus – DIRAC, cuja missão é "Prover serviços de infraestrutura em saúde no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz", tem como responsabilidade, entre outras, a contratação do Serviço de Asseio e Conservação. No caso concreto, a DIRAC necessita contratar serviço, com esse porte, que tenham profissionais responsáveis técnicos à frente das atividades a

serem desenvolvidas, em função da demanda e do seu necessário atendimento, o que leva a Administração primar por uma contratação de serviço eficiente para atingimento requeridos nos conceitos e normas exigidos para execução do objeto, nos moldes apresentados no projeto básico.

Com base em todos os fatos expostos, justifica-se a exigência de técnicos profissionais constante no item 8.7.2, com as respostas aos enunciados para as alíneas:

"a) fundamentos técnicos e normativos que respaldam as exigências de caráter técnico-profissional constantes do item 8.7.2 do Edital do Pregão Eletrônico 044-DIRAC, resgatando, no âmbito do setor solicitante, a motivação prévia a publicação do edital da licitação que demonstre a indispensabilidade da supervisão técnica de um Químico e de um Enfermeiro de Higienização no serviços de limpeza e higienização, nos termos do art.30 da Lei 8.666/93;"

O fundamento técnico e as normativas que respaldam as exigências de caráter técnico-profissional, como constam do Edital do Pregão Eletrônico 044/2015-DIRAC, se resumem nas indispensabilidades da supervisão técnica, pelos profissionais (Químico e de Enfermeiro de Higienização) haja vista que:

1 – Considerando que os materiais saneantes e químicos, para a desinfecção e higienização, a serem utilizados nos ambientes descritos no Projeto Básico, será de responsabilidade da licitante que vier a ser contratada e nesse sentido, se faz necessário as suas definições, quantidades e concentração para o uso de modo especifico para cada ambiente e sua eficiência na aplicação com a indicação, previsão e operacionalidade dos mesmos, considerando prioritário a não interferência destes no que se produz nos ambientes distintos, avaliando seu tempo de ação e reação bactericida / encapsulados, preservando agar, lâminas, geladeiras, fetos, placentas e peças anatômicas, entre outros cuja a interferência de produtos indevidos irão causar perdas em trabalhos, serviços ou tratamentos iniciados.

2 – A execução do serviço de asseio de conservação no âmbito da Fiocruz, devido às especificidades dos seus ambientes, requer o acompanhamento constante de profissional enfermeiro de higienização, a fim de garantir a eficiência e a eficácia na execução das tarefas correntes e terminais, com a elaboração de planos de rotinas de limpeza para os profissionais envolvidos diuturnamente, haja vista os serviços programados e os emergenciais, que surgem a partir de óbitos, altas e

transferência de pacientes. Ressaltamos que o hospital de doenças infectocontagiosas (INI) é referência no Brasil para os casos do vírus Ebola, bem como, doenças como tuberculose, aids, lepra, dentre outras, onde o controle e a especialização deste serviço é de suma importância para que seja evitado quaisquer riscos de contaminação.

"b) fundamentos para a exigência de que somente serão aceitos atestados ou certidões fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente certificados pelo Coren e CRQ da região onde foram executados os serviços (subitens 8.7.2.1 e 8.7.2.2 do edital);"

1- A exigência constante nos subitens 8.7.2.1 e 8.7.2.2 do edital, se justifica para a plena avaliação de profissionais capacitados, tecnicamente, para os serviços a serem executados nos ambientes da Fiocruz, haja vista a indispensabilidade de aferição de cunho profissional para a responsabilização das tarefas a serem executadas, considerando os graus de diferenciação dos ambientes, por envolver o manuseio de produtos químicos e saneantes em grandes quantidades, asseio em áreas extensas e de níveis complexos. As certificações poderão ser advindas de qualquer região onde estes profissionais executaram a contento, sob sua responsabilidade, serviços similares ao que será executado no âmbito da Fiocruz. Haja vista orientações constantes no Manual da ANVISA de Limpeza e Desinfecção de Superfícies (Segurança do Paciente em Serviços de Saúde), Resoluções Normativas nºs 226/2010-CRQ; 254/2013-CRQ e subitem 4.7.6 do projeto básico, o qual está descrito minuciosamente todas as atribuições que serão de responsabilidade do profissional de enfermagem, que detém especialização para liderar, gerenciar, controlar, e elaborar rotinas necessárias para a perfeita higienização e desinfecção hospitalar, ambulatorial e laboratorial das instalações atendidas. Por esta razão, torna-se primordial que os profissionais que irão exercer estas funções detenham atestados e ou certidões que comprovem a sua habilitação profissional para o cargo, bem como suas experiências anteriores.

Cumpre observar que a exigência destes profissionais, pode ser atendida na forma do item do edital, como segue:

***8.7.2.3-** Declaração dos profissionais que irão compor a Equipe dos Responsáveis Técnicos. Na declaração deve constar o nome completo, título profissional, número de registro no COREN e CRQ, disciplina de responsabilidade técnica e natureza da relação profissional com a licitante, conforme o caso.*

8.7.2.3.1- *A Comprovação de que os profissionais Responsáveis Técnicos integram o quadro permanente da licitante será feita mediante a apresentação dos seguintes documentos, conforme o caso:*

a. Sócio: contrato social e sua última alteração;

b. Estatuto social e ata de eleição devidamente publicada na imprensa, em se tratando de sociedade anônima;

c. Empregado permanente da empresa: contrato de trabalho por tempo indeterminado ou qualquer documento comprobatório de vínculo empregatício previsto na legislação de regência da matéria;

d. Declaração do responsável pela empresa de contratação futura do profissional, acompanhada da anuência do mesmo.

Neste diapasão, a qualificação técnica-profissional se torna imprescindíveis para garantia da perfeita execução do objeto, como disposto no Projeto Básico, em face das relevantes necessidades dos mesmos, uma vez que os ambientes onde serão executadas as tarefas, notadamente pelas especificidades e responsabilidade com o que ali se produz, em especial, em sua maioria, as áreas que requerem previsão, cuidados especiais e acompanhamento técnico na execução dos serviços.

Há de se considerar, para as exigências dos técnico-profissionais, a responsabilidade na execução da logística, armazenamento, manipulação e distribuição de produtos químicos, manuseio e acondicionamentos de resíduos infectados, a não simplificação da possibilidade de risco de proliferação de contaminação, uma vez que estes procedimentos deverão ser orientados e supervisionados pelos referidos profissionais, considerando os ambientes hospitalares, ambulatoriais, criadouros, biotérios, ambientes fabris, área de convívio maternos-infantil.

Assim, se vê a necessária qualificação técnica profissional daqueles que serão responsáveis pela coordenação da execução dos serviços, mediante aos riscos existentes, os custos que envolvem certos ambientes, sejam quanto aos recursos materiais, os recursos humanos ou a perda de produção.

Desta forma as exigências atacadas salvaguardam a Administração de possíveis catástrofes, por desídias em razão da execução dos serviços, tornando-se imprescindíveis os profissionais responsáveis técnicos exigidos no edital.

Enfim, pode ser considerada desídia dessa Fundação deixar de exigir a comprovação da capacitação técnica do profissional, face à complexidade do objeto envolvido, ficando prejudicada a execução do serviço, em prejuízo ao interesse público, pois o que visamos é garantir que o futuro contratado detenha aptidão suficiente para bem desempenhar o objeto contratado.

"c) manifestação sobre impacto de eventual deliberação do Tribunal pela paralisação do procedimento;"

O contrato em vigor para prestação de serviço de asseio e conservação no âmbito da Fiocruz, encontra-se prorrogado "pro rata tempori", amparado pelo parágrafo 4º do Art. 57, da Lei nº 8.666/93, devidamente justificado pela Administração, com vigência até 27/09/2016, sem considerar os materiais para limpeza e higiene, que hoje são fornecidos pela Fiocruz, cuja aquisição são através de Atas de Sistema de Registro de Preço. Cumpre destacar, que nosso maior problema e com relação à aquisição de materiais de limpeza e higiene, que são de suma importância para a prestação do serviço prestado atualmente, que em razão de problemas com fornecedores, por atraso na entrega ou suspensão, estamos tendo que realizar outro procedimento licitatório, através de ARP, fato que não estava previsto em nosso planejamento, visto que a intenção era finalizar a contratação do novo serviço de limpeza ainda no primeiro semestre de 2016.

Quanto ao que observa, aos gestores da Fundação Oswaldo Cruz, "a letra c da Oitiva", cumpre informar que a continuidade da licitação em questão, de certo, como observado, a mesma só terá continuidade com os Atos pertinentes, efetivados nas bases em que forem determinadas pelo TCU, neste sentido, o Pregão Eletrônico 044/2015-DIRAC, encontra-se suspenso, administrativamente, aguardando normativas a serem seguidas.

Diante do exposto, podemos perceber que o serviço de asseio e conservação nas dependências da Fiocruz/RJ não é uma atividade simples e sim uma atividade bastante complexa devido às suas especificidades já detalhadas, que por sinal, cabe destacar, possui como parcela de maior relevância por ter uma área bastante extensa de ambientes hospitalares, ambulatoriais e laboratoriais, que requerem maiores cuidados na utilização de produtos na concentração adequada , métodos de aplicação e métodos de execução.

Cabe registrar que a empresa atualmente contratada para prestação de serviço de asseio e conservação na Fiocruz mantém 13 (treze) profissionais fixos "residentes" no Campus de Manguinhos para acompanhar, controlar e gerenciar toda execução/operação desta prestação de serviço, são eles:

CATEGORIA	*QUANTIDADE*
GERENTE DE CONTRATO	*1*
SUPERVISORES OPERACIONAIS	*3*
PREPOSTO	*2*
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	*1*
ALMOXARIFE	*1*
AUXILIAR DE ALMOXARIFE	*1*
TÉCNICO DE SEGURANÇA DO TRABALHO	*4*
TOTAL	*13*

Embora os percentuais definidos no Caderno Técnico do Rio de Janeiro emitidos pela Secretaria de Logística da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Atual Ministério da Economia), para os Custos Indiretos e Lucro do Serviço de Limpeza, devam ser os praticados para os contratos onde as atividades são comuns sem grandes especificidades, em tese, esses percentuais não devem ser aplicados ao caso específico das atividades de limpeza realizada na Fiocruz/RJ. (...)"

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902223 a Fiocruz encaminhou o Ofício nº 002/2020 – Audin, de 10 de janeiro de 2020, contendo em anexo o Ofício nº 014/2020-COGIC, de 09 de janeiro de 2020, e seus anexos, por meio do qual a Unidade apresentou as seguintes informações em relação às ações a serem adotadas pelos Departamentos de Serviços Gerais (DSG), referente ao Achado nº 02:

"(...) Estamos em fase final da construção do Termos de Referência para nova contratação do Serviço de Limpeza. Neste será estabelecido critérios de aceitabilidade/limites máximos para custos indiretos e lucros, conforme recomendado pela CGU. Ressaltamos que esta recomendação será dada pela Coordenação da Cogic aos demais departamentos da unidade de forma a ser aplicada em todos os contratos de prestação de serviço continuado com dedicação de mão de obra. (...)"

Análise da equipe de auditoria

Em que pese o fato do serviço de limpeza prestado na Fiocruz se caracterizar pela complexidade e especificidade, essa característica, por si só, não justifica a adoção de percentuais de custos indiretos superiores aos valores de referência da Administração Pública.

Se a especificidade do serviço ensejar despesas específicas com pessoal, equipamentos e/ou materiais, estes custos deveriam ser considerados nos itens correspondentes da planilha de custos do contrato, não onerando o item relativo ao custo indireto, já que este se refere ao rateio dos gastos fixos da empresa com sua estrutura administrativa, organizacional e de gerenciamento de contratos.

Ressalta-se que, no Acórdão nº 1.403/2016 - TCU - Plenário, mencionado pelo gestor em sua manifestação, o Tribunal analisa a especificidade do referido contrato para fins de

justificar o não parcelamento do objeto e as exigências de qualificação técnica da licitação de origem, que não foram objeto de análise nesta auditoria. Não há avaliação quanto aos custos indiretos considerados.

Achado nº 3

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201902223/02 a Fiocruz encaminhou o Memorando n°. 033/2019 – DSG, de 05 de agosto de 2019, informando o que segue:

"(...) Trata-se de contrato firmado em 2016 vinculado a IN 02/2008 que foi desenvolvido com base nas resoluções do IV Congresso Interno de recursos humanos, onde foi instituída uma política institucional de amparo ao trabalhador da Fiocruz. Essa política, mantida até os dias atuais pela alta Direção da Fiocruz, fundamentou o Manual de Contratos o qual orientava em seu item 05 (cinco) "Custos e obrigações gerados pela contratação de serviços da Fiocruz" a obrigatoriedade do pagamento do benefício de assistência à saúde a todos os terceirizados. Isso se corrobora quando se confronta a página 28 do manual de gestão de contratos da Fiocruz editado em 2005, disponível em http://www.dirad.fiocruz.br/files/manual_gestao_contratos.pdf, que retratava a orientação naquele momento.

Essa visão social da Instituição buscava proteger os profissionais hipossuficientes, com vistas a reduzir a precariedade de vínculo trabalhista nos contratos de terceirização de serviços situação essa já abordada em 2015 e que mereceu atendimento por parte do Senhor Coordenador Geral de então. (...)"

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902223 a Fiocruz encaminhou o Ofício nº 002/2020 – Audin, de 10 de janeiro de 2020, contendo em anexo o Ofício nº 014/2020-COGIC, de 09 de janeiro de 2020, e seus anexos, por meio do qual a Unidade apresentou as seguintes informações em relação às ações a serem adotadas pelos Departamentos de Serviços Gerais (DSG), referente ao Achado nº 03:

"(...) O Contrato nº 021/2016-Cogic, cujo objeto é Prestação do Serviço de Limpeza, teve sua vigência contratual prorrogada "pro rata temporis" até 01/09/2020, uma vez que se encontra em fase final de construção novo Termo de Referência voltado para próxima contratação desse serviço.

As premissas foram revisadas e as planilhas de custo e formação de preço a serem oferecidas pelas licitantes estarão ajustadas aos ditames orientadores previstos na Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, e o certame licitatório destinado à contratação, está previsto para ocorrer no início de 2020 próximo.

Considerando que o contrato atual foi prorrogado até 01/09/2020, o que não limita ou exclui a possibilidade de rescisão ao final do certame licitatório a ser promovido, a Administração externa sua preocupação e concentra sua atenção para dois fatores de risco: i) o primeiro relativamente aos controles internos com a finalidade de evitar a geração de obrigações futuras decorrentes de eventual rescisão antecipada; e ii) o segundo e ainda mais sensível, deve considerar o impacto social previsível e de consequências incalculáveis cuja ocorrência não descarta que poderá ocorrer no curso do restante da execução da prestação do serviço.

Isso porque parte dos profissionais envolvidos nas atividades de limpeza é composta de moradores das comunidades do entorno da FIOCRUZ e, para esses profissionais haverá perda inesperada do benefício saúde.

Assim, apesar dos reflexos negativos que a retirada do plano de saúde possa vir a trazer para os trabalhadores, esta Administração irá notificar e negociar com a Contratada com intuito de retirar da Planilha de Custos do contrato a rubrica relacionada ao Plano de Saúde, e caso não tenhamos sucesso realizaremos novo certame licitatório já com a planilha de custo atualizada com este apontamento, no estrito cumprimento da autorização prevista na Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05/2017. (...)"

Análise da equipe de auditoria

O estabelecimento, no Projeto Básico do Pregão Eletrônico nº 44/2015, da obrigação de contratar plano de saúde para todos os trabalhadores vinculados ao contrato não encontra amparo legal.

O Contrato COGIC nº 21/2016 foi celebrado durante a vigência da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, que assim dispõe:

> *"Art. 20. É vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios:*
>
> *(...)*
>
> *III - os benefícios, ou seus valores, a serem concedidos pela contratada aos seus empregados, devendo adotar os benefícios e valores previstos em acordo, dissídio ou convenção coletiva, como mínimo obrigatório, quando houver; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)"*

Atualmente, o normativo que regulamenta as contratações de serviços é a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, que determina, em seu Anexo VII-B, o que segue:

> *"2.1. É vedado à Administração fixar nos atos convocatórios:*
>
> *(...)*
>
> *b) os benefícios, ou seus valores, a serem concedidos pela contratada aos seus empregados, devendo adotar os benefícios e valores previstos em Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, como mínimo obrigatório, quando houver; "*

A Convenção Coletiva de Trabalho 2018/2019 do Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado do Rio de Janeiro e o do Sindicato dos Empregados de Asseio e Conservação do Município do Rio de Janeiro não apresenta valor discriminado para a rubrica plano de assistência médica e odontológica dos empregados. Cabendo ainda destacar que o parágrafo terceiro, da Cláusula Vigésima Quinta, da citada CCT, estabelece que o plano de assistência médica é de total responsabilidade do Sindicato Laboral convenente.

Por fim, cabe mencionar que o Manual de Gestão de Contratos editado em 2005, citado pelo gestor em sua manifestação, já havia sido substituído, na ocasião da contratação aqui analisada, pelo Manual editado em 2012, que corrobora o estabelecido nos normativos supracitados.

Achado nº 4

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201902223/03 a Fiocruz encaminhou o Memorando n°. 035/2019 – DSG, de 14 de agosto de 2019, informando o que segue:

"(...) Em que pese o disposto na Nota Técnica nº 652/2017-MP, de 06 de fevereiro de 2017, quanto a exclusão dos custos não renováveis, e a orientação contida na Lei nº 12.506/2011, de 11 de outubro de 2011, quanto a orientação de se incluir 03 dias de APT após a primeira renovação contratual, a fiscalização do contrato apreciou contestação apresentada pela empresa Nova Rio Serviços Gerais Ltda., a época do Contrato nº 092/2010-Dirac, Processo nº 25389.000662/2010-83, acostado aos autos págs. 6927 a 6935, quanto a necessidade de se incluir no cálculo do Aviso prévio Trabalhado o percentual de "Turnover" (Rotatividade) da empresa.

Assim, diante dos argumentos apresentados pela Contratada, percebemos a necessidade de considerar o percentual de "Turnover" (Rotatividade) a partir da primeira prorrogação contratual, haja vista que a empresa precisa arcar com os custos do novo empregado relativo ao Aviso prévio Trabalhado que passa a ser devido ao novo empregado contratado. Cumpre esclarecer que o contrato nº 092/2010-Dirac, cujo objeto foi de Prestação de Serviço de Limpeza, foi auditado pelo Tribunal de Contas da União, acórdão TCU 2748/2015, não tendo aquela Corte de Contas se manifestado contra este entendimento. Ressaltamos que no primeiro ano de vigência do contrato, a fiscalização do contrato negociou com a Contratada a amortização do APT de 1,94% para 1,47%, considerando o estudo apresentado no contrato anterior da prestação de serviço, conforme 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 021/2016-Cogic.

Com relação ao Aviso Prévio Indenizado – API, para efeito de amortização após o primeiro ano de vigência contratual, o percentual ora questionado nunca foi objeto controverso em análises de auditorias anteriores nesta unidade. O serviço de Gestão de Compras e Contratos da COGIC utiliza o percentual do aviso prévio indenizado baseado no indicado no manual de Orientação para Preenchimento da Planilha de Custo e Formação de preços da IN nº 02/2008 do MPOG. (...)"

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201902223/06 a Fiocruz encaminhou o Memorando n°. 040/2019 – DSG, de 30 de agosto de 2019, informando o que segue:

"(...) Apresentamos em anexo a metodologia de cálculo apresentada pela empresa Nova Rio Serviços Gerais ltda., face ao Contrato nº 092/2010-Dirac, cujo objeto foi de Prestação de Serviço de Limpeza.

Insta informar, que foi utilizada por esta fiscalização a mesma metodologia de cálculo para amortização do Aviso Prévio Trabalhado do Contrato nº 021/2016-Cogic, mesmo antes de findar o primeiro ano de vigência contratual, devido ao fato de serem os mesmos profissionais, do contrato anterior, envolvidos na prestação de serviço do contrato atual.

Ressaltamos ainda que esta fiscalização está negociando com a empresa Nova Rio Serviços Gerais Ltda a amortização do aviso prévio trabalhado para 0,194%, retroativo ao início da segunda vigência contratual, 01/09/2017, conforme estabelecido no Acórdão 1.186/2017-TCU-Plenário. Havendo êxito na negociação, será formalizado termo aditivo ao Contrato e apurado o valor retroativo para que a Contratada faça o devido ressarcimento ao erário.(...)

Segue relatório da empresa Nova Rio Serviços Gerais Ltda., com relação dos trabalhadores demitidos desde o início da vigência contratual até a presente data,

30/08/2019. O quadro-resumo reflete as demissões ocorridas em cada período de vigência contratual.

Vigência Contratual	*Quantidade de Profissionais Demitidos*
1ª Vigência: 01/09/2016 à 01/09/2017	*111*
2ª Vigência: 01/09/2017 à 01/09/2018	*66*
3ª Vigência: 01/09/2018 à 01/09/2019 (contrato ainda vigente)	*85*

(...)"

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902223 a Fiocruz encaminhou o Ofício nº 002/2020 – Audin, de 10 de janeiro de 2020, contendo em anexo o Ofício nº 014/2020-COGIC, de 09 de janeiro de 2020, e seus anexos, por meio do qual a Unidade apresentou as seguintes informações em relação às ações a serem adotadas pelos Departamentos de Serviços Gerais (DSG), referente ao Achado nº 04:

"(...) Para o API – Aviso Prévio Indenizado o Departamento de Serviços Gerais irá notificar a contratada quanto a recomendação e adotará os procedimentos adequados para formalização da amortização da rubrica do API ao contrato, bem como apurar os valores pagos indevidamente para o devido ressarcimento ao erário, se for o caso.

Para o APT – Aviso Prévio Trabalhado o Departamento de Serviços Gerais já formalizou o apostilamento com a amortização do APT para o percentual de 0,194%, conforme Apostilamento nº 02/2019, acostado a este documento. Estamos em fase de apuração dos valores pagos indevidamente para o devido ressarcimento ao erário. (...)"

Análise da equipe de auditoria

Considerando que no primeiro ano de vigência contratual foi paga provisão para APT correspondente ao custo que seria gerado pela demissão de 100% dos empregados alocados no contrato, nos anos subsequentes, caso estas demissões não tivessem se concretizado, só deveria ser prevista provisão para o custeio dos 3 dias a mais de aviso prévio por ano trabalhado, determinados pela Lei n.º 12.506/2011. Como ocorreram demissões no âmbito da contratação analisada, a empresa pode pleitear os valores correspondentes, na ocasião das prorrogações, majorando a provisão para APT para incluir os custos com a demissão dos novos empregados, desde que tal fato seja devidamente comprovado e os custos demonstrados em memória de cálculo. Deve-se evitar que esses valores sejam pagos repetidamente, ou seja, os custos amortizados no primeiro ano do contrato não devem ser cobrados nos anos seguintes. Por isso, a majoração da provisão para APT deveria ser calculada, a cada prorrogação, com base nas demissões incorridas no âmbito do próprio contrato, no ano anterior.

A utilização de um estudo de demissões ocorridas em outro contrato não deveria servir de parâmetro para a fixação do percentual do aviso prévio trabalhado a ser previsto nas renovações do contrato COGIC nº 021/2016, tendo em vista que o número de demissões ocorridas no contrato anterior não vai necessariamente se repetir na vigência do contrato atual.

Quanto ao API, a provisão inicial foi calculada com base em estimativa de empregados demitidos nesta modalidade, que é uma exceção (o APT é a regra). Nas prorrogações, esta provisão deveria ser reduzida para 3/30 da inicial, para complementação do valor em função dos três dias a mais de aviso para cada ano trabalhado, previstos na Lei n.º 12.506/2011.

Achado nº 5

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201902223/04 a Fiocruz encaminhou o Memorando n°. 035/2019 – DSG, de 14 de agosto de 2019, informando o que segue:

"(...) Em razão da grande quantidade de edificações nos campos Fiocruz/RJ, como também da distância entre os campos Fiocruz (Manguinhos x Jacarepaguá x Botafogo x Petrópolis), a emissão dos laudos de insalubridade e periculosidade dos ambientes se deu durante o primeiro ano da vigência contratual, tendo a fiscalização do contrato realizado gestões no sentido de iniciar os pagamentos de insalubridade e periculosidade após o recebimento dos referidos laudos e de acordo com seus indicativos, conforme planilha de controle de pagamento elaborada pela fiscalização do contrato, em anexo.

Por conseguinte, trabalha no sentido de regularizar a situação mediante formalização do aditivo ao contrato com os devidos ajustes por força dos laudos periciais apresentados pela contratada. Na execução, a fiscalização só realiza os pagamentos do que foi efetivamente incorrido pela Contratada, ajustando o valor firmado em contrato à realidade da execução contratual no que tange aos adicionais de insalubridade e periculosidade. (...)"

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902223 a Fiocruz encaminhou o Ofício nº 002/2020 – Audin, de 10 de janeiro de 2020, contendo em anexo o Ofício nº 014/2020-COGIC, de 09 de janeiro de 2020, e seus anexos, por meio do qual a Unidade apresentou as seguintes informações em relação às ações a serem adotadas pelos Departamentos de Serviços Gerais (DSG), referente ao Achado nº 05:

"(...) O Departamento de Serviços Gerais já formalizou o apostilamento com adequação dos valores em planilhas de custos e formação de preços de acordo com os laudos de insalubridade e periculosidade definidos nos laudos periciais, conforme Apostilamento nº 02/2019 acostado a este documento. (...)"

Análise da equipe de auditoria

A manifestação apresentada corrobora o achado, tendo sido informado que estão sendo adotadas providências no sentido de formalizar os ajustes na planilha de custos do contrato para adequá-la aos laudos de insalubridade e periculosidade. Embora a Fiocruz tenha informado, após o envio do Relatório Preliminar de auditoria nº 201902223, que já formalizou o apostilamento com adequação dos valores das planilhas de custos e formação de preços de acordo com os laudos de insalubridade e peculiaridade definidos nos laudos periciais, não foi encaminhado cópia do Apostilamento n° 02/2019 ou de qualquer outro documento que comprove a afirmação, razão pela qual a recomendação será mantida para acompanhamento de sua implementação.

Achado nº 6

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201902223/05 a Fiocruz encaminhou o Memorando n°. 036/2019 – DSG, de 22 de agosto de 2019, informando o que segue:

"(...) Com a finalidade precípua de manter controle efetivo e imprimir transparência relativamente a vantajosidade da prorrogação de prazo do contrato, aí considerados os valores limites mínimos e máximos para a contratação do serviço de limpeza e, ainda, dar cumprimento ao Art. 30, parágrafo 2º, inciso II da IN MPOG nº 06/2013, bem como cumprimento a Portaria SLTI nº 07 de 13/04/2015, onde a produtividade do servente fora baseada pela IN MPOG nº 02/2008, comparativamente com a Portaria SLTI nº 213 de 25/09/2017, onde a produtividade por servente foi baseada pela IN MPDG nº 05/2017, a cada prorrogação de prazo, a Fiscalização do Contrato elaborou quadro comparativo de custos, que segue apresentado abaixo, onde foi considerado unicamente as condições da contratação entendidas pela administração como ordinárias, não incluindo as necessidades excepcionais para a execução do serviço. Conforme já registrado anteriormente, na contratação atual são considerados como necessidades excepcionais os custos de planilha referentes ao adicional de insalubridade, adicional de periculosidade e plano de saúde.

Prorrogação de prazo do contrato: de 01/09/2018 à 01/09/2019.

Tipo de Área	*Valor por M² (R$) atualmente praticado no contrato, considerando apenas as condições ordinárias da contratação – base produtividade da IN MPOG nº 02/2008.*	*Valor Máximo por M² (R$) estabelecido na Portaria SLTI nº 07/2015 – Produtividade da IN MPOG nº 02/2008*	*Valor por M² (R$) atualmente praticado no contrato, considerando apenas as condições ordinárias da contratação – base produtividade Mínima da IN MPOG nº 05/2017.*	*Valor Máximo por M² (R$) estabelecido na Portaria SLTI nº 213/2017 – Considerando a Produtividade Mínima da IN MPOG nº 05/20017.*
INTERNA – Produtividade 600m² IN 02/2008 Servente / Produtividade 800m² IN 05/2017 Servente.	*R$ 6,46*	*R$ 6,87*	*R$ 4,84*	*R$ 5,15*
INTERNA – Produtividade 600m²	*R$ 0,26*	*R$ 0,29*	*R$ 0,20*	*R$ 0,22*

Encarregado / Produtividade 800m² IN 05/2017 Encarregado				
EXTERNA – Produtividade 1.200 m² IN 02/2008 Servente / Produtividade 1.800 m² IN 05/2017 Servente.	*R$ 3,23*	*R$ 3,44*	*R$ 2,15*	*R$ 2,29*
ESQUADRIA EXTERNA – Produtividade 220 m²(Face interna/externa sem exposição a situação de risco) IN 02/2008 Servente / Produtividade 300 m²(Face interna/externa sem exposição a situação de risco) IN 05/2017 Servente.	*R$ 1,50*	*R$ 1,59*	*R$ 1,11*	*R$ 1,16*

Prorrogação de prazo do contrato: de 01/09/2019 à 01/09/2020.

Tipo de Área	*Valor por M² (R$) atualmente praticado no contrato, considerando apenas as condições ordinárias da contratação –*	*Valor Máximo por M² (R$) estabelecido na Portaria SLTI nº 07/2015 – Produtividade*	*Valor por M² (R$) atualmente praticado no contrato, considerando apenas as condições ordinárias da contratação –*	*Valor Máximo por M² (R$) estabelecido na Portaria SLTI nº 213/2017 – Considerando a Produtividade Mínima da IN*

	base produtividade da IN MPOG nº 02/2008.	*da IN MPOG nº 02/2008*	*base produtividade Mínima da IN MPOG nº 05/2017.*	*MPOG nº 05/2017.*
INTERNA – Produtividade 600m² IN 02/2008 Servente / Produtividade 800m² IN 05/2017 Servente.	*R$ 6,69*	*R$ 6,87*	*R$ 5,01*	*R$ 5,15*
INTERNA – Produtividade 600m² Encarregado / Produtividade 800m² IN 05/2017 Servente	*R$ 0,27*	*R$ 0,29*	*R$ 0,21*	*R$ 0,22*
EXTERNA – Produtividade 1.200 m² IN 02/2008 Servente / Produtividade 1.800 m² IN 05/2017 Servente.	*R$ 3,34*	*R$ 3,44*	*R$ 2,23*	*R$ 2,29*
ESQUADRIA EXTERNA – Produtividade 220 m²(Face interna/externa sem exposição a situação de risco) IN 02/2008 Servente / Produtividade 300 m²(Face interna/externa sem exposição	*R$ 1,55*	*R$ 1,59*	*R$ 1,15*	*R$ 1,16*

a situação de risco) IN 05/2017 Servente.				

Contudo, apesar de a manutenção do presente contrato estar sendo vantajoso para a Administração, o Departamento de Serviços Gerais da Cogic juntamente com a equipe de planejamento da contratação está finalizando a elaboração de termo de referência com vistas aos procedimentos destinados à realização de uma nova contratação para o serviço de limpeza nas dependências da Fiocruz/RJ (Processo nº 25389.100037/2018-98) que se baseia nos novos parâmetros incorporados pela IN nº 05/2017. Ademais registre-se que os aditivos de prorrogação de prazo formalizados no contrato em curso e de modo a adequá-lo aos preceitos, métricas e orientações que surgiram com o advento da publicação da IN MPOG nº 05/2017 tiveram seus prazos ajustados, para não gerar obrigações futuras decorrentes de eventual rescisão antecipada. Foi utilizado o recurso de ajuste do prazo "pro rata temporis", justamente pelo fato de já ter sido iniciada a fase de instrução processual para a nova licitação. (...)"

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902223 a Fiocruz encaminhou o Ofício nº 002/2020 – Audin, de 10 de janeiro de 2020, contendo em anexo o Ofício nº 014/2020-COGIC, de 09 de janeiro de 2020, e seus anexos, por meio do qual a Unidade apresentou as seguintes informações em relação às ações a serem adotadas pelos Departamentos de Serviços Gerais (DSG), referente ao Achado nº 06:

"(...) O Departamento de Serviços Gerais irá seguir a recomendação da CGU quanto a negociação com a contratada para ajuste dos índices de produtividade do contrato. Contudo, registramos que o Contrato nº 021/2016-Cogic possui vigência contratual prorrogada "pro rata temporis" até 01/09/2020, uma vez que se encontra em fase final de construção novo Termo de Referência voltado para próxima contratação do serviço de limpeza.

As premissas foram revisadas e as planilhas de custo e formação de preço a serem oferecidas pelas licitantes estarão ajustadas aos ditames orientadores previstos na Instrução Normativa SEGES nº 05/2017 quanto aos índices de produtividade por servente, e o certame licitatório destinado à contratação está previsto para ocorrer no início de 2020 próximo. (...)"

Análise da equipe de auditoria

A Unidade apresenta um quadro que demonstra que os valores praticados no contrato estão de acordo com os limites estabelecidos na Portaria n.º 07, de 13/04/2015. Paralelamente, apresenta os valores que seriam praticados caso as produtividades fossem adequadas à IN SEGES/MP n.º 05/2017 e menciona que, neste caso, os valores estariam de acordo com os limites da Portaria n.º 213 de 25/09/2017. Analisando o quadro comparativo de custos elaborado pela própria Fiocruz, observa-se que o valor previsto no contrato, caso fosse considerada a produtividade mínima da IN SEGES/MP nº 05/2017, seria inferior ao atualmente praticado, considerando a produtividade mínima da IN SLTI/MPOG nº 02/2008.

Tendo em vista que a Instrução Normativa que prevê os novos índices de produtividade há mais de dois anos, resta claro que a manutenção de uma contratação com base nos índices de produtividade do normativo anterior não é a opção mais vantajosa para a Administração.

II - B – RELATÓRIO 201902228

CGU
Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundação Oswaldo Cruz

Exercício 2019

10 de fevereiro de 2020

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: **201902228**

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 Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria de Avaliação da Gestão da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, que é uma Unidade da administração indireta, vinculada ao Ministério da Saúde, localizada no estado do Rio de Janeiro.

O trabalho abrangeu análise quanto ao planejamento, à execução e à fiscalização da contratação dos serviços especializados de vigilância nas dependências da Fiocruz. A auditoria abrangeu, ainda, a avaliação quanto à regularidade do pagamento de benefícios no âmbito de outros contratos de serviços terceirizados de natureza continuada.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A CGU realizou esta auditoria em decorrência do projeto de análise da qualidade do gasto nas contratações de serviços contínuos com terceirização de mão de obra pela Administração Pública do Poder Executivo do Governo Federal.

Os contratos analisados foram selecionados pelos critérios de materialidade e criticidade.

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

No que se refere ao contrato n.º 31/2015 – COGIC, relativo aos serviços de vigilância, observou-se que os processos de pagamento, se encontram adequadamente formalizados. Entretanto, verificou-se que não foram observados os requisitos para garantia da melhor contratação, tendo em vista a ausência de estudo detalhado a fim de definir o quantitativo de postos e as escalas de trabalho dos vigilantes. Constatou-se que a fiscalização adotada para verificar se a empresa contratada cumpre com as obrigações trabalhistas e previdenciária não vem sendo realizada de forma adequada.

Identificou-se, também, a previsão de percentuais injustificados, quando das renovações, a título de provisão para aviso prévio indenizado, bem como a adoção, sem justificativa, de percentual de custos indiretos superior a parâmetro de referência adotado pela Administração Pública para contratação de prestação de serviços continuados.

Quanto ao pagamento de benefícios, constatou-se previsão de custos indevidos com concessão de plano de saúde aos terceirizados, nas planilhas de custos dos contratos n.º 31/2015 – COGIC, 223/2017 - Biomanguinhos, 22/2016 - COGIC e 42/2015 - Farmanguinhos.

Foram expedidas recomendações para sanar a falha no planejamento da contratação dos serviços de vigilância e para ajustar a planilha de custos dos Contratos, bem como providenciar os ressarcimentos nos casos devidos.

Recomendações para aprimorar a fiscalização contratual e os controles internos relacionados a licitações não foram emitidas neste relatório, tendo em vista que já constam em outros relatórios e compõem o plano de providências permanente da Unidade.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

API – Aviso Prévio Indenizado

APT – Aviso Prévio Trabalhado

CCT – Convenção Coletiva de Trabalho

CGU – Controladoria – Geral da União

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

COGIC – Coordenação – Geral de Infraestrutura dos Campi

DARF – Documento de Arrecadação de Receitas Federais

DIRAC – Diretoria de Administração do Campus

DSG – Departamento de Serviços Gerais

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

GFIP - Guia de Recolhimento do FGTS

IN – Instrução Normativa

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

ME – Ministério da Economia

MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

SEFIP - Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS

SEGES – Secretaria de Gestão

SISG – Sistema de Serviços Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 70

RESULTADOS DOS EXAMES 71

1. Ausência de estudos preliminares que justifiquem o dimensionamento dos serviços de vigilância prestados com respaldo no Contrato n.º 31/2015 - COGIC. 71

2. Deficiência na fiscalização relacionada ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte da empresa contratada para prestação de serviços de vigilância no âmbito do contrato n.º 31/2015 - COGIC. 71

3. Adoção de percentual de custos indiretos, no Contrato n.º 31/2015- COGIC, superior ao parâmetro de referência adotado pela Administração Pública para contratação de prestação de serviços continuados de vigilância, sem justificativa. 72

4. Adoção, quando das renovações do Contrato n.º 31/2015 - COGIC, de percentual indevido referente à provisão para Aviso Prévio Indenizado. 72

5. Previsão de custos indevidos com concessão de plano de saúde aos empregados terceirizados, nas planilhas dos Contratos 31/2015 - COGIC, 223/2017 - Biomanguinhos, 22/2016 - COGIC e 42/2015 – Farmanguinhos. 73

RECOMENDAÇÕES 74

CONCLUSÃO 75

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA 76

INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Avaliação da Gestão na Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, no estado do Rio de Janeiro.

Foi realizada análise do Processo nº 25389.000186/2014-24, referente ao Pregão Eletrônico nº 49/2014 e ao Contrato nº 31/2015 - COGIC, cujo objeto é a prestação de serviços especializados de vigilância nas dependências da Fiocruz. A análise abrangeu o planejamento da contratação, o dimensionamento do objeto, os custos considerados, a formalização dos processos de pagamentos e o acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços. Ademais, verificou-se a regularidade do pagamento de benefícios, também, no âmbito dos contratos 223/2017 - Biomanguinhos, 22/2016 - COGIC e 42/2015 – Farmanguinhos.

Esta auditoria integra o projeto de análise da qualidade do gasto público dos órgãos do Poder Executivo Federal com contratação de serviços que envolvam terceirização de mão de obra.

O objetivo da auditoria consiste em avaliar a qualidade do gasto com serviços de vigilância na Fundação Oswaldo Cruz, bem como a regularidade dos pagamentos de benefícios no âmbito dos contratos n.º 31/2015 – COGIC, 223/2017 - Biomanguinhos, 22/2016 - COGIC e 42/2015 – Farmanguinhos, por meio de respostas às seguintes questões de auditoria:

1) O planejamento da contratação observou os requisitos para garantia da melhor contratação?

2) Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados?

3) O contrato de serviço terceirizado de vigilância é acompanhado e fiscalizado adequadamente?

4) Os pagamentos de benefícios nos contratos de terceirização de serviços com fornecimento de mão de obra estão corretos?

Os exames foram realizados mediante análise documental e testes de auditoria. Analisou-se a fundamentação da demanda do serviço, na etapa de planejamento, e o termo de referência que especifica o objeto a ser contratado e os custos considerados. Foram analisados, ainda, os processos de pagamentos dos meses de junho e julho de 2019, com objetivo de verificar se estão de acordo com o serviço efetivamente prestado e se a fiscalização acompanha adequadamente a execução contratual.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Ausência de estudos preliminares que justifiquem o dimensionamento dos serviços de vigilância prestados com respaldo no Contrato n.º 31/2015 - COGIC.

A Fiocruz não elaborou estudo preliminar sobre a demanda de serviços de vigilância que respaldasse o objeto do Contrato n.º 31/2015 - COGIC. A contratação dos serviços se deu com base na metodologia "anéis de proteção", na qual, por meio de um mapa da área de Manguinhos, definiu-se localizações críticas. Observa-se que não há referência às regiões onde se localizam outros *campi* da Fiocruz, também abrangidos pelo contrato em tela, como Instituto Fernandes Figueira (Flamengo), Instituto Nacional de Endemias Rurais (Jacarepaguá) e Complexo Bio-Manguinhos (Santa Cruz). Além da metodologia utilizada se limitar à definição de pontos críticos na área de Manguinhos, também não abrange a questão das escalas de trabalho e dos quantitativos de postos noturnos e diurnos. Desta forma, observa-se que o objeto do contrato não foi devidamente fundamentado, contrariando o que estabelece o art. 15, V da IN SLTI/MPOG nº 02/2008, vigente à época da contratação.

Em que pese haver previsão no item 3.1 do Manual de Gestão de Prestação de Serviços da Fiocruz quanto à obrigatoriedade de justificar o objeto a ser contratado, não consta no processo uma justificativa adequada, o que sujeita a Unidade ao risco de superdimensionamento do objeto, ocasionando despesas desnecessárias. Portanto, verificou-se que o planejamento realizado não apresenta os requisitos para garantia da melhor contratação.

2. Deficiência na fiscalização relacionada ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte da empresa contratada para prestação de serviços de vigilância, no âmbito do contrato n.º 31/2015 - COGIC.

Observou-se que a fiscalização adotada para verificar se a empresa contratada cumpre com as obrigações legais trabalhistas e previdenciária dos empregados terceirizados alocados no contrato nº 31/2015 - COGIC consiste na análise documental de informações encaminhadas pela empresa, que não permitem que a Administração se certifique do seu adimplemento. Os documentos oficiais disponibilizados para comprovar os recolhimentos não apresentam valores individualizados por empregado, mas sim o montante global recolhido pela empresa.

O controle para verificar se a empresa contratada cumpre com as obrigações trabalhistas e previdenciária deve atender o estabelecido na Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, item 10.5 do Anexo VIII-B (fiscalização por amostragem), mitigando o risco de responsabilização subsidiária da Administração.

Considerando que o Manual de Gestão de Contratos de Prestação de Serviços da Fiocruz não prevê esta forma de fiscalização, foi emitida recomendação tratando do assunto no Relatório de Auditoria nº 201902223.

3. Adoção de percentual de custos indiretos, no Contrato n.º 31/2015- COGIC, superior ao parâmetro de referência adotado pela Administração Pública para contratação de prestação de serviços continuados de vigilância, sem justificativa.

Constatou-se, mediante análise da planilha de custos do Contrato nº 31/2015 – COGIC, que foi adotado o índice de 7,75% para o custo indireto, valor superior aos 6% adotados como parâmetro pela Secretaria de Gestão do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP para cálculo dos valores limite aplicáveis aos serviços de vigilância (Portaria nº 213, de 25 de setembro de 2017), conforme memória de cálculo constante no Caderno Técnico referente ao Estado do Rio de Janeiro. Apesar disso, não há, no processo, justificativa para a adoção deste percentual.

Os custos indiretos devem estar em consonância com os parâmetros de referência da Administração Pública, a não ser que haja justificativa para adoção de valores superiores. Tendo em vista que a Fiocruz não estabelece, nos seus processos licitatórios, limites percentuais para custos indiretos a serem considerados pelas empresas licitantes, fica sujeita ao risco de contratar serviços terceirizados pagando custos indiretos superiores aos referenciais.

A empresa que adota um percentual de custo indireto superdimensionado e, mesmo assim, oferece o menor preço na licitação, pode estar considerando valores e/ou quantidades subdimensionados para outros itens da planilha de composição de custos e formação de preços. Com isso, oferece o risco de não honrar as obrigações assumidas no contrato ou de deixar de ser a opção mais vantajosa em função da repactuação posterior dos valores subdimensionados.

Desta forma, em que pese a ausência de imposição legal que limite o percentual de custos indiretos, a parametrização deste índice pela Administração Pública é um mecanismo de controle que pode auxiliar na escolha de proposta mais vantajosa.

Cabe destacar que já existe recomendação, no Plano de Providências Permanente da Fiocruz (decorrente do Relatório nº 201702140), para que sejam definidos percentuais limites a serem adotados como critério de aceitabilidade/limite máximo para custos indiretos quando da contratação de serviços continuados.

4. Adoção, quando das renovações do Contrato n.º 31/2015 - COGIC, de percentual indevido referente à provisão para Aviso Prévio Indenizado.

Na análise dos custos referentes ao Módulo 4 (Encargos Sociais e Trabalhistas) do Contrato n.º 31/2015 - COGIC buscou-se avaliar os custos previstos para a provisão de aviso prévio trabalhado e indenizado, a partir do segundo ano de execução. Verificou-se que o aviso prévio indenizado - API considerado após o primeiro ano contratual permaneceu o mesmo do primeiro ano de contratação, isto é 0,42%. Entretanto, os 0,42% são calculados em função dos 30 dias de aviso prévio devidos até o trabalhador

completar um ano de contrato. Quando da renovação contratual, deve-se substituir o percentual por 0,042%, correspondente aos 3 dias a mais de aviso prévio a cada ano a mais trabalhado, previstos na Lei nº 12.506/2011, a não ser que haja justificativa para adoção de outro valor.

A Unidade não apresentou memória de cálculo que demonstrasse a adequação dos 0,42% considerados para o API, a partir do segundo ano de contrato.

O fato da Fundação não ter exigido memória de cálculo e documentação comprobatória para respaldar o percentual adotado pela empresa para provisão de aviso prévio indenizado, nas renovações contratuais, e ter aceito um percentual excessivo acarretou no pagamento de valores indevidos da ordem de R$ 135.000,00, a partir do segundo ano de vigência do contrato até novembro de 2019.

5. Previsão de custos indevidos com concessão de plano de saúde aos empregados terceirizados, nas planilhas dos Contratos 31/2015 - COGIC, 223/2017 - Biomanguinhos, 22/2016 - COGIC e 42/2015 - Farmanguinhos.

Constatou-se o custeio do benefício relativo ao plano de saúde concedido aos prestadores de serviços terceirizados, em desacordo com os normativos que disciplinam a matéria, no âmbito dos contratos 31/2015 - COGIC, 223/2017 - Biomanguinhos, 22/2016 - COGIC e 42/2015 - Farmanguinhos.

Conforme artigo 20 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, vigente à época da pactuação dos contratos analisados, é vedado à Administração fixar, nos instrumentos convocatórios, os benefícios ou seus valores a serem concedidos pela contratada aos seus empregados, devendo adotar os benefícios e valores previstos em acordo, dissídio ou convenção coletiva como mínimo obrigatório, quando houver esta previsão. A Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, vigente atualmente, manteve esta previsão, em seu Anexo VII-B.

Ademais, o Manual de Gestão de Contratos de Prestação de Serviços da Fiocruz, de junho de 2012, determina, em seu item 5.1, no mesmo sentido, a obrigatoriedade do pagamento de plano de saúde apenas quando disposto em acordo coletivo, convenção ou dissídio.

Observou-se que a Fiocruz, nos processos licitatórios de origem das contratações analisadas, estabeleceu a obrigatoriedade da concessão de plano de saúde para os empregados terceirizados e definiu valores mínimos e coberturas mínimas dos referidos planos, prevendo a inclusão da rubrica assistência médica na planilha de composição de custo e formação de preço dos serviços. Ressalte-se que, mesmo quando é devido plano de saúde, é responsabilidade da contratada a definição do plano a ser contratado, não podendo a Fiocruz ter ingerência na definição do mesmo.

Ademais, verificou-se que, para dois dos contratos avaliados (31/2015 – COGIC e 223/2017 – Biomanguinhos), não há previsão deste benefício nas respectivas Convenções Coletivas das Categorias – CCT. No caso do Contrato nº 22/2016 – COGIC, a

CCT estabelece, em sua cláusula 25, que o plano de assistência médica é de total responsabilidade do Sindicato Laboral. No que se refere ao Contrato nº 42/2015 – Farmanguinhos, a CCT, na cláusula 15, estabelece que as empresas que tiverem em seus quadros mais de 200 empregados devem conceder este benefício aos empregados, entretanto, não caberia à Fiocruz definir a cobertura mínima e nem o valor mínimo de R$300,00 do plano de assistência médica, que custa efetivamente R$ 404,60, por mês, por empregado.

Desta forma, a previsão de custos com plano de saúde é indevida no caso dos contratos 31/2015 – COGIC, 223/2017 – Biomanguinhos e 22/2016 – COGIC e, no caso do Contrato nº 42/2015 – Farmanguinhos, embora devida, não caberia à Fiocruz definir valor ou cobertura mínimos. A previsão deste benefício nos casos avaliados gera despesas desnecessárias para a Fiocruz, visto que a Unidade não tem responsabilidade por custeá-lo.

A exclusão dos custos indevidos das planilhas dos três primeiros contratos poderá proporcionar uma economia da ordem R$ 1.000.000,00 mensais, podendo alcançar o montante de aproximadamente R$ 44.000.000,00, se forem considerados os valores que deixariam de ser pagos até a última prorrogação permitida por lei para cada contrato (até o limite de 60 meses).

RECOMENDAÇÕES

1 - Elaborar estudo que demonstre de forma objetiva a necessidade da Fiocruz, no que se refere aos serviços de vigilância, acompanhado dos documentos comprobatórios utilizados como critérios de quantificação da demanda, de forma a atender a IN SEGES/MP nº 05/2017. Caso seja constatado superdimensionamento do objeto do Contrato n.º 31/2015-COGIC, formalizar termo aditivo para ajuste.

Achado nº 1

2 - Repactuar o Contrato n.º 31/2015 - COGIC para alterar o percentual previsto de provisão para aviso prévio indenizado para 0,042%.

3 - Realizar o levantamento dos valores pagos indevidamente a título de provisão para aviso prévio indenizado, em decorrência da inclusão de percentual superior ao devido em todas as prorrogações do Contrato n.º 31/2015 - COGIC, e adotar as providências para ressarcimento ao Erário.

Achado nº 4

4 - Negociar com as empresas contratadas a exclusão dos custos indevidos com plano de saúde das planilhas dos Contratos 31/2015- COGIC, 223/2017 – Biomanguinhos e 22/2016 – COGIC e, em caso de insucesso, abster-se de renovar os contratos e iniciar novo procedimento licitatório para contratação dos serviços, excluindo, das planilhas de custo, benefícios não previstos em Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho.

5 - Abster-se de renovar o Contrato n.º 42/2015 – Farmanguinhos e iniciar novo procedimento licitatório para contratação dos serviços, deixando de definir, em sua planilha de custos, valor e cobertura mínimos de plano de assistência médica para empregados da empresa contratada ou quaisquer outros benefícios não previstos em Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho.

Achado nº 5

CONCLUSÃO

Os trabalhos de auditoria propiciaram os seguintes resultados:

Verificou-se que o planejamento da contratação relativa ao contrato n.º 31/2015 não observou os requisitos para garantia da melhor contratação, dado que não foi realizado estudo detalhado a fim de fundamentar o quantitativo de postos de vigilantes, com suas respectivas escalas de trabalho e a proporção entre postos diurnos e noturnos.

Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados.

O contrato de serviço de vigilância não vem sendo acompanhado e fiscalizado adequadamente no que se refere ao recolhimento das contribuições previdenciárias e do FGTS, já que não é realizada a fiscalização por amostragem quanto aos efetivos recolhimentos individuais, prevista na IN SEGES/MP n.º 05/2017.

A adoção, no âmbito do contrato n.º 31/2015 - COGIC, de percentual de custos indiretos superior a parâmetro de referência adotado pela Administração Pública para serviços de vigilância, a previsão de percentuais injustificados a título de provisão para aviso prévio indenizado nas renovações do referido contrato e a previsão de custos indevidos e de valores mínimos com plano de saúde nas planilhas de custos dos contratos n.º 31/2015 – COGIC, 223/2017 - Biomanguinhos, 22/2016 – COGIC e 42/2015 - Farmanguinhos, indicam que essas contratações não se apresentaram vantajosas para a Administração.

Os principais benefícios esperados em decorrência dos trabalhos realizados envolvem a mitigação de riscos inerentes à fiscalização da execução contratual, o aprimoramento de controles internos e a economia de recursos públicos por meio da redução dos valores contratados e do ressarcimento de valores pagos indevidamente.

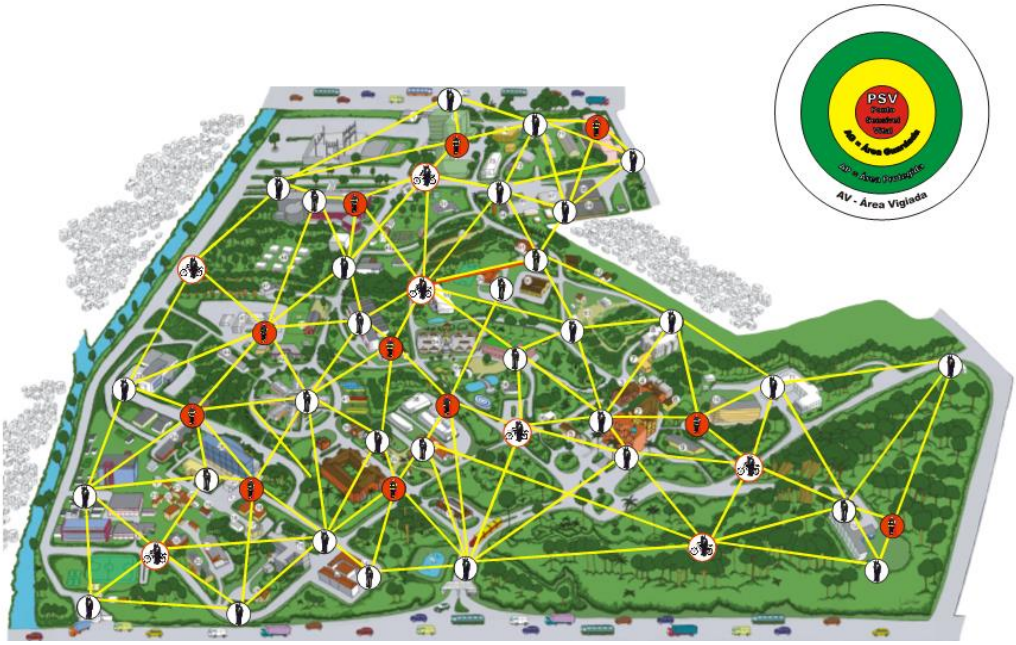
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 1

Por meio do Memorando N. 121/2019-COGIC de 02 de agosto de 2019, o Chefe do Departamento de Vigilância e Segurança Patrimonial da Fiocruz esclareceu que:

"*Utilizamos a metodologia "anéis de proteção" (armado e desarmado) no campus (mapa abaixo) com os locais identificados e classificados com vulnerabilidade e risco de evasão, destruição ou descaraterização.*

Ilustração de Integração de Sistemas de Segurança



Assim sendo, todos os locais com riscos iminentes, passaram a dispor de um dispositivo de segurança composto por Vigilância Patrimonial (que Vigilantes, Porteiros e Recepcionista locais), Segurança Eletrônica (Câmeras de CFTV e Alarmes), Prevenção e Combate a Incêndios (Bombeiros Civis e Brigadistas Voluntários nas Edificações), como os índices de ocorrências na matéria "Segurança Patrimonial" declinaram a quase "zero" tal metodologia serviu de base para estipular o quantitativo necessário ao atendimento das demandas previstas no Projeto Básico da Vigilância."

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902228 a Fiocruz encaminhou o Ofício nº 002/2020 – Audin, de 10 de janeiro de 2020, contendo em anexo o Ofício nº 014/2020-COGIC, de 09 de janeiro de 2020, e seus anexos, por meio do qual a Unidade apresentou as seguintes informações em relação às ações a serem adotadas pelo Departamento de Vigilância e Segurança Patrimonial:

"Segundo o contexto da ação, o Contrato n 31/2015 antecede as exigências previstas na IN-05/2017, sabendo-se que tais previsões desta IN-05/2017 serão contempladas integralmente no novo certame previsto para JUL/2020."

Análise da equipe de auditoria

A Fiocruz informa que definiu o quantitativo e localização dos postos com base na metodologia "anéis de proteção". A despeito de ter sido apresentado um mapa da área de Manguinhos, localização do campus principal da Fundação, com definição de localizações críticas, não há referência a outros campi abrangidos pelo contrato, como Instituto Fernandes Figueira (Flamengo), Instituto Nacional de Endemias Rurais (Jacarepaguá), Complexo Bio-Manguinhos (Santa Cruz), dentre outros. Ademais, não foram apresentados estudos referentes à definição de escalas de trabalho e do montante de vigilantes noturnos.

Por fim, verifica-se que a Fundação concordou com a recomendação, bem como informou que irá adotar medidas no sentido de implementar a mesma.

Achado nº 2

Por meio do Memorando N. 121/2019-COGIC de 02 de agosto de 2019, o Chefe do Departamento de Vigilância e Segurança Patrimonial da Fiocruz informou que:

"Para aprimorar tais modelos de controle, dando ênfase a maior adequação e dedicação conforme preconiza o Item 10.5 – Fiscalização por Amostragem, inserida no Anexo VIII-B IN-05/2017, estamos em processo de desenvolvimento das ferramentas que permitam a equipe, através de capacitação estabelecer rotinas de atendimento ao que preconiza a referida IN."

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902228 a Fiocruz encaminhou o Ofício nº 002/2020 – Audin, de 10 de janeiro de 2020, contendo em anexo o Ofício nº 014/2020-COGIC, de 09 de janeiro de 2020, e seus anexos, por meio do qual a Unidade apresentou as seguintes informações em relação às ações a serem adotadas pelo Departamento de Vigilância e Segurança Patrimonial:

"A alteração do manual de gestão de contratos será realizada pela COGEAD – Coordenação Geral de Administração. Contudo, o Departamento de Vigilância e Segurança Patrimonial já iniciou a conferência por amostragem dos recolhimentos das contribuições previdenciárias e FGTS de todos os contratos de prestação de serviço com dedicação de mão de obra, de forma a garantir que durante a vigência contratual 100% do efetivo seja conferido. "

Análise da equipe de auditoria

A manifestação apresentada corrobora o achado, tendo sido informado que a Fundação irá adotar providências no sentido de estabelecer e tornar efetiva a fiscalização por amostragem.

Achado nº 3

Por meio do Memorando N. 121/2019-COGIC de 02 de agosto de 2019, o Chefe do Departamento de Vigilância e Segurança Patrimonial da Fiocruz informou que:

"Preliminarmente se faz necessário registrar que os serviços de Vigilância e Segurança, desempenhados no âmbito da FIOCRUZ/RJ, detém conotações distintas dos serviços de Vigilância, prestados em geral nos demais entes Federativos, subordinados as Portaria e limites de Custos por Posto de Serviços, então emanados dos limites determinados, o que cumpre destacar;

A um – Porque além dos postos regulamentados pelas Portarias, balizadoras dos custos máximos e mínimos – Postos Vigilância Diurna e Noturno (12x36) e 44 horas semanais, no âmbito Fiocruz, para atender as necessidades presentes quanto ao Serviço de Vigilância e Segurança, se vai além dos postos regulamentados por Portaria.

A dois – O que se extrai da contratação em foco, conforme quadro a seguir é que para atender as necessidades impostas para se guardar uma área aproximada de 860.000 m2 (oitocentos e sessenta mil metros quadrados), localizada em onze endereços no estado do Rio de Janeiro: o Campus de Manguinhos, o prédio da ex-Delegacia Federal de Saúde (Expansão do Campus), o Instituto Fernandes Figueira (Botafogo), Instituto Nacional de Endemias Rurais (Jacarepaguá), Campus Fiocruz Mata Atlântica (Jacarepaguá), Centro Tecnológico de Medicamentos (Jacarepaguá), Centro de Referência Professor Hélio Fraga (Jacarepaguá), Complexo Hospitalar do IPEC/IFF (São Cristóvão), Complexo de Bio-Manguinhos (Campus Santa Cruz), Farmácia Popular do Brasil e o Palácio Itaboraí (Petrópolis), vários postos não estão inseridos nas normativas determinadas para estes serviços.

Vigilância	***84 horas/sem.***	***DIURNO***
Vigilância (com Terno)	***84 horas/sem.***	***DIURNO***
Vigilância - Chefe de Turma	***84 horas/sem.***	***DIURNO***
Vigilância com Motocicleta	***84 horas/sem.***	***DIURNO***
Vigilância com Motocicleta *(Campus Fiocruz Mata Atlântica)*	***84 horas/sem.***	***DIURNO***
Técnico Oper. De Seg. (com Automóvel)	***84 horas/sem.***	***DIURNO***
Vigilância	***40 horas/sem.***	***DIURNO***
Técnico Oper. De Seg. (com Moto)	***40 horas/sem.***	***DIURNO***
Gestor de Segurança	***40 horas/sem.***	***DIURNO***
Vigilância	***84 horas/sem.***	***NOTURNO***
Vigilância - Chefe de Turma	***84 horas/sem.***	***NOTURNO***
Vigilância com Motocicleta	***84 horas/sem.***	***NOTURNO***
Vigilância com Motocicleta (Campus Fiocruz Mata Atlântica)	***84 horas/sem.***	***NOTURNO***
Técnico Oper. De Seg. (com Automóvel)	***84 horas/sem.***	***NOTURNO***

Em sendo assim, estão aliados aos custos totais da contratação, o que se pode chamar de insumos e equipamentos extraordinários: Carro; Motos, Supervisores, Gestores de Segurança, Técnicos de Operação de Segurança diurno/noturno, rádios, etc...

Não menos importante se faz frisar que os postos cujos os tetos são normatizados, estes custos encontram-se dentro dos parâmetros delimitados para as contratações, os demais buscou-se, ao máximo, abalizar dentro do possível que for aceitável pela administração, em função de suas exigências.

A de se registrar, que a maioria dos postos o percentual dos custos indiretos é de 5,73%, os que fogem desse índice, são exatamente os postos cujos os custos tem maior custos para sua execução, notadamente postos noturnos.

A três – Em que pese que as planilhas são para demonstrar os custos individuais de todos os itens e definir parâmetros para a gestão futura dos contratos, entendemos que em situações comuns, há de se estabelecer que os custos sejam balizados, entretanto no caso em questão o atendimento a equalização dos custos indiretos fica prejudicado em face das especificidades de cada situação em concreto, podemos até deduzir que os postos que não tenham seus tetos determinados por Portaria regulamentadoras, estejam no conjunto absorvendo custos dos demais.

A quatro – Como pode ser observado nas planilhas inerentes a contratação, como um todo, temos Postos com percentuais menores, com caso abaixo do teto máximo exigido, como também os casos em que os percentuais em tese ultrapassam os limites "determinado".

Motivo que nos levou a consulta sobre o assunto, para qual em suma, obtivemos o seguinte entendimento como resposta, a época, o que segue:

(...)

"Observe que os dois itens em questão podem sofrer variação em função do regime de execução dos serviços. É dizer, segundo o exemplo fornecido pela Unidade, que nos postos de trabalho de escala 12x36 o impacto dos custos indiretos sobre o contrato de prestação de serviços é diferente daqueles cuja jornada correspondente a 44 horas semanais, em razão de fatores com variação da despesa com os trabalhadores e dos insumos diversos necessários à prestação dos serviços"

"Por esta razão, não se verifica óbice na cotação de percentuais distintos para postos de trabalhos que contemplam jornadas diversas, ainda que referente à prestação do mesmo serviço. Variação neste sentido é até natural considerando as características da jornada e oneração que o posto de trabalho respectivo irá representar para o contrato."

(...)

"Diante do exposto, conclui-se que é possível o licitante cotar percentuais distintos para os custos indiretos e lucro em relação aos diversos postos de trabalho que compõem o contrato, ainda que se refiram à prestação do mesmo serviço. Isso porque, no exemplo utilizado, a diferença de jornada repercute de forma distinta no contrato de prestação de serviço, tendo em vista a variação nas despesas com os trabalhadores e com os insumos."

Registra-se que as Portarias que dispõem sobre os limites para contratação de serviços de vigilância pelos Órgãos e Entidades integrantes do SISG, em se tratando de serviço de

vigilância, estabelece os limites só para os regimes de execução: 44 horas semanais; 12x36 diurno e noturno. O que no caso da Fiocruz, estão aquém das necessidades da Instituição.

A cinco – Como pode ser verificado na planilhas referentes a contratação em questão, em alguns postos da contratação, o percentual referenciado está abaixo do "teto" informado "6%", no entanto, pelas especificidades dos serviços contratados, apurando-se a média deste item das planilhas, este ultrapassa o que se reserva como "estipulado" chegando no um todo do contrato em "7,75%".

Não obstante, aos registros, havemos de concordar que, em se tratando de Pregão Eletrônico, com suas várias fases, são dados lances em valores global, cabendo inclusive a negociação deste global com a vencedora do certame, entretanto os custos da contratação, como entendido, uma vez planilhados podem ser questionados, mas não pode, a luz das legislações, serem impostos a menos que sejam estipulados por legislação especifica, o que não é o caso dos custos indiretos, assim entendemos, até porque não poderíamos por ação voluntária, violar direito e causar dano a outrem.

Logo, esta Administração, ao utilizar prerrogativas previstas nas Lei de Licitações e normatizações, buscou também assemelhar a contratação dos serviços de Segurança, essencialmente sob o prisma de atender necessidades da administração com os parâmetros conseguidos mediante a licitação do Objeto.

Cabe ressaltar que a Administração busca as melhores condições e os melhores critérios para selecionar o melhor competidor que irá executar o objeto do contrato. Por isso, é necessário certificar-se de que a empresa possui suporte para atender o objeto licitado e que possa sustentar as demandas dos serviços que irá prestar.

Tal cautela se baliza justamente no receio em não atingir o interesse público, afastando os riscos de inexecução do contrato, com fulcro na supremacia desse interesse.

Assim;

Considerando que os citados descompassos entres os percentuais registrados na solicitação, são proporcionais ao montante da contratação, as quais vergam a garantia dos objetivos da administração em diferentes execuções.

Por fim, pedimos que os nossos informes e/ou justificativas sejam acolhidos e os percentuais apurados sejam considerados como suficientes e aceitáveis, apesar de, num primeiro momento, deixar transparecer que a média apurada em um todo, ultrapasse o que foi apontado, tendo em vista levar em conta as especificidades inseridas na contratação, que a torna diferenciada do comum, por maior cautela por parte da Administração, em atender sua necessidade, como já esclarecido postas."

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902228 a Fiocruz encaminhou o Ofício nº 002/2020 – Audin, de 10 de janeiro de 2020, contendo em anexo o Ofício nº 014/2020-COGIC, de 09 de janeiro de 2020, e seus anexos, por meio do qual a Unidade apresentou as seguintes informações em relação às ações a serem adotadas pelo Departamento de Vigilância e Segurança Patrimonial:

"Estamos na fase final de construção do Termo de Referência para nova contratação do Serviço de Vigilância e Segurança. Neste será estabelecido critérios de aceitabilidade/limites máximos para custos indiretos e lucro, conforme recomendado pela CGU. "

Análise da equipe de auditoria

A manifestação da Fundação se baseia na especificidade do contrato, dadas as dimensões das instalações onde é prestado o serviço, bem como a característica de alguns postos de trabalho, que, segundo a Fiocruz, não estão abrangidos pela Instrução Normativa. Ademais, alega-se, também, que os custos da contratação não podem, à luz das legislações, serem impostos a menos que sejam estipulados por legislação específica, o que não é o caso dos custos indiretos.

De fato, o índice de custo indireto adotado no caderno técnico da SEGES/MP não constitui um limite, mas sim um referencial.

Em que pese o serviço de vigilância prestado na Fiocruz se caracterizar pela complexidade e especificidade, não foi apresentada justificativa objetiva, respaldada em memória de cálculo, que demonstrasse a necessidade de adoção de índices para custos indiretos superiores aos parâmetros de referência da Administração Pública.

Cabe destacar que foi adotado percentual de custo indireto superior ao referencial em apenas seis dos dezoito cargos previstos no contrato em tela, notadamente aqueles com jornada de trabalho noturna e os que utilizam equipamentos específicos (motos, automóveis, etc.). Entretanto, em princípio, a remuneração pelo serviço em horário noturno e pelos equipamentos alocados na prestação de serviços deveria ser considerada nos itens correspondentes da planilha de custos do contrato, não onerando o item relativo ao custo indireto, já que este se refere aos gastos da contratada com sua estrutura administrativa, organizacional e gerenciamento de seus contratos.

Verifica-se ainda que, quando da última renovação, apenas os cargos de vigilantes noturno armado e desarmado mantiveram percentual de custo indireto acima do constante no caderno técnico, tendo os outros quatro cargos apresentado custos inferiores à referência.

Desta forma, os argumentos apresentados pela Unidade não demonstram a necessidade de majoração do percentual de custos indiretos.

Por fim, verifica-se que a Fundação concordou com a recomendação, bem como informou que irá adotar medidas no sentido de implementar a mesma.

Achado nº 4

Por meio do Memorando 053 / COGIC – DVSP de 12 de agosto de 2019, o Chefe do Departamento de Vigilância e Segurança Patrimonial da Fiocruz informou que:

"Com relação ao Aviso Prévio Indenizado – API, para efeito de amortização após o primeiro ano da vigência contratual, o percentual ora questionado, nunca foi objeto controverso em análises de auditorias anteriores nesta unidade. O serviço de Gestão de Compras e Contratos da COGIC, utiliza o percentual do aviso prévio indenizado, baseado no indicado no Manual de Orientação para Preenchimento da Planilha de Custo e Formação de Preços da IN nº 02/2018 do MPOG."

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902228 a Fiocruz encaminhou o Ofício nº 002/2020 – Audin, de 10 de janeiro de 2020, contendo em anexo o Ofício nº 014/2020-COGIC, de 09 de janeiro de 2020, e seus anexos, por meio do qual a Unidade apresentou as seguintes informações em relação às ações a serem adotadas pelo Departamento de Vigilância e Segurança Patrimonial:

"Para o API – Aviso Prévio Indenizado o Departamento de Vigilância e Segurança Patrimonial já notificou a contratada, através da Carta n. 20/2019 – DVSP, sinalizando quanto a recomendação e adotar os procedimentos adequados para formalização da amortização da rubrica do API ao contrato, bem como apurar os valores pagos indevidamente para o devido ressarcimento ao erário, se for o caso."

Análise da equipe de auditoria

O cálculo do Aviso Prévio Indenizado no primeiro ano de contrato tem como referência o período de 30 dias. Considerando que a Lei n.º 12.506/2011 acrescentou 3 dias de aviso prévio para cada ano a mais trabalhado, tem-se que, nas renovações, será devido um acréscimo na provisão inicial correspondente à 10% do seu valor (3/30). No caso do número de demissões efetivamente ocorridas ser superior ao previsto no cálculo da provisão, a empresa pode pleitear os valores correspondentes, desde que tal fato seja devidamente comprovado, cabendo ao gestor verificar se esses custos foram efetivamente pagos. No caso em tela, não consta no processo memória de cálculo e/ou documentação que fundamentasse percentual distinto do acima descrito.

Por fim, verifica-se que a Fundação concordou com as recomendações, bem como informou que está adotando medidas no sentido de implementar as mesmas.

Achado nº 5

Contrato n. 31/2015 - COGIC

Por meio do Memorando N. 121/2019-COGIC de 02 de agosto de 2019, o Chefe do Departamento de Vigilância e Segurança Patrimonial da Fiocruz informou que:

"Trata o presente de contrato firmado em 2015, vinculado a IN 02/2008 aonde foi desenvolvido amparado as recomendações das resoluções do IV Congresso Interno de recursos humanos da Instituição, tendo sido instituída uma política institucional de amparo ao trabalhador da Fiocruz. Essa política, mantida até os dias atuais pela alta Direção da Fiocruz, fundamentou o Manual de Contratos o qual orientava em seu item 05 (cinco) "Custos e obrigações gerados pela contratação de serviços da Fiocruz" a

obrigatoriedade do pagamento do benefício de assistência à saúde a todos os terceirizados. Isso se corrobora quando se confronta a página 28 do manual de gestão de contratos da Fiocruz editado em 2005, disponível em http://www.dirad.fiocruz.br/files/manual_gestao_contratos.pdf, que retratava a orientação naquele momento.

Essa visão de amparo social da Instituição buscava proteger os profissionais hipossuficientes, com vistas a reduzir as assimetrias sociais e a precariedade de vínculo trabalhista nos contratos de terceirização de serviços situação essa, de agravo às atividades de risco existentes na instituição e que complementa as justificativas apresentadas em 2015 e que mereceu atendimento por parte do Coordenador Geral, de então.

Ressaltamos que, o Contrato atual terá sua vigência expirada em junho/2020 e o COGIC já orientou ao Departamento -DVSP. promover os devidos estudos preliminares e análise de risco para o desenvolvimento do Termo de Referência da nova licitação amparado na nova Instrução Normativa 05/2017."

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902228 a Fiocruz encaminhou o Ofício nº 002/2020 – Audin, de 10 de janeiro de 2020, contendo em anexo o Ofício nº 014/2020-COGIC, de 09 de janeiro de 2020, e seus anexos, por meio do qual a Unidade apresentou as seguintes informações em relação às ações a serem adotadas pelo Departamento de Vigilância e Segurança Patrimonial:

"O Contrato n 031/2015-COGIC, cujo objeto é Prestação do Serviço de Vigilância tem sua vigência contratual prevista para encerramento até 01/07/2020 Da mesma forma que no contrato de limpeza acima tratado, também se encontra em fase final a construção de novo Termo de Referência para a próxima contratação desse serviço. As premissas foram revisadas e as planilhas de custo e formação de preço a serem oferecidas pelas licitantes estarão ajustadas aos ditames orientadores previstos na Instrução Normativa SEGES n' 05/20171 e o certame licitatório destinado à contratação, está previsto para ocorrer no início de 2020 próximo.

Considerando que o contrato atual foi prorrogado até 01/07/2020, também na presente contratação a Administração externa sua preocupação e concentra sua atenção para esta questão sensível. porquanto também no caso concreto deve ser considerado o impacto social previsível e de consequências incalculáveis. cuja ocorrência não se descarta- que poderá ocorrer no curso do restante da execução da prestação do serviço.

Isso porque parte dos profissionais envolvidos nas atividades de vigilância e segurança patrimonial perderão de forma inesperada o benefício saúde.

Assim, apesar dos reflexos negativos que a retirada do plano de saúde irá trazer para os trabalhadores vinculados ao contrato, esta Administração já notificou a Contratada com intuito de retirar da Planilha de Custo e Formação de Preços do contrato a rubrica relacionada o Plano de Saúde, e caso a empresa não aceite esta adequação iremos realizar um novo certame licitatório com a planilha de custo sem esta rubrica, no estrito cumprimento da autorização prevista na Instrução Normativa SEGES/MPDG no 05/2017.

Dessarte e ante todo o exposto, a Administração reforça o seu compromisso de adotar ações saneadoras a serem praticadas pelos Departamentos de Serviços Gerais (DSG) e de Vigilância Patrimonial (DVSP). de modo a atender plenamente as recomendações feitas pela Controladoria Geral da União, através dos Relatórios Preliminares de Auditoria 20190223 e 20190228, o que não restringe nem exclui que sejam prestados esclarecimentos adicionais, caso necessário."

Contrato n. 22/2016 - COGIC

Por meio do Memorando nº 131/2019 COGIC de 08 de agosto de 2019, o Coordenador Geral de Infraestrutura dos Campi informou que:

"Trata-se de contrato firmado em 2016 vinculado a IN 02/2008 que foi desenvolvido com base nas resoluções do IV Congresso interno de recursos humanos, onde foi instituída uma política institucional de amparo ao trabalhador da Fiocruz. Essa política, mantida até os dias atuais pela alta Direção da Fiocruz, fundamentou o Manual de Contratos o qual orientava em seu item 5 (cinco) " Custos e obrigações gerados pela contratação de serviços da Fiocruz" a obrigatoriedade do pagamento do benefício de assistência à saúde a todos os terceirizados. Isso se corrobora quando se confronta a página 28 do manual de gestão de contratos da Fiocruz editado em 2005, disponível em http://www.dirad.fiocruz.br/manual_gestão_contratos.pdf, que retratava a orientação naquele momento".

Contrato 223/2017 – Bio-Manguinhos

Por meio do Memorando nº 135/AUDIN/2019 de 13 de agosto de 2019, o Diretor de Bio-Manguinhos informou que:

"Acerca da primeira questão, impende salientar que no intuito de assegurar o pleno funcionamento das atividades desenvolvidas por Bio-Manguinhos/Fiocruz foi elaborado o edital de licitação, cuja planilha de custos contemplava o benefício da assistência médica, nos moldes da IN MPOG Nº 02/2008, então vigente.

Tal previsão na planilha de custos teve como amparo não só a sobredita norma, como também o fato de não se conhecer, de antemão, a Convenção Coletiva de Trabalho que possivelmente seria utilizada por cada licitante (art. 19, inciso IX, da IN MPOG nº 02/2008). Logo, o que se pretendeu, naquele momento, foi provisionar uma possível despesa, evitando, desta feita, a ausência de cobertura financeira e contratual.

Sucede que a empresa vencedora do certame licitatório era a mesma que, até então, prestava os serviços a Bio-Manguinhos/Fiocruz. Tal fato certamente conduziria a manutenção dos mesmos empregados no âmbito da prestação dos serviços, até porque não seria plausível do ponto de vista jurídico e operacional proceder à demissão dos mesmos para, em seguida, realizar uma nova admissão.

Diante da circunstância fática, constatamos que o benefício em questão já era assegurado aos empregados da Contratada e que de acordo a Cláusula Quinquagésima Sexta da CCT, os benefícios/vantagens concedidos não poderiam ser reduzidos por força da CCT ou alteradas em prejuízos dos empregados.

Agregado a isto, verificamos que de acordo com o art. 468 da Consolidação das Leis do Trabalho –CLT, a alteração dos contratos individuais de trabalho só é lícita por mútuo consentimento e, ainda assim, se não resultar, direta ou indiretamente, em prejuízos aos empregados.

Nesse sentido, não é demais trazer à tona o dispositivo legal em sua inteireza, assim como os comentários acerca da sua interpretação:

> ***"Art. 468** - Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e, ainda assim, desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia. "*
>
> *1. ''Contrato individual de trabalho (v. coment. art. 442).*
>
> *2. Alterações. O contrato de trabalho é pacto de execução sucessiva estabelecido para durar no tempo, sujeito a certas mutabilidades, em interesse de ambas as partes; o funcionamento das empresas não suporta a estagnação; o empregado, por sua vez, não tem direito de alterar as estipulações, salvo com autorização do empregador. Do lado da empresa as mutações possíveis têm de permanecer entre dois limites: o de seu interesse, o ius variandi, e, frente a frente, o direito de resistência do empregado; que sejam respeitadas as cláusulas e vantagens estipuladas quando a contratação e todas as que, mesmo não contratadas, lhe tenham sido concedidas tática ou expressamente, tenham ou não valor econômico, e mesmo quando personalíssimas. A intangibilidade refere-se sobretudo às cláusulas importantes do contrato de trabalho. Quanto mais importantes, mais inatingíveis serão. Partidários da flexibilização das normas trabalhistas entendem que ela não existirá enquanto o art. 468 não tiver um parágrafo que autorize o contrato coletivo ou a convenção coletiva a alterar as normas vigentes entre as partes, adaptando-as às necessidades da competitividade (Hugo Gueiros Bernardes, Conferência, Congr., LTr., nov./97)."1*

Em vista do comando prescrito no art. 468 da CLT e as disposições da Cláusula Quinquagésima Sexta da CCT e, sobretudo, no intuito de mitigar riscos, preservando a

Administração Pública (Bio-Manguinhos/Fiocruz) quanto a eventuais reclamações trabalhistas em que viesse a figurar como responsável subsidiária, entendemos que se teria, ainda que em caráter excepcional e pautado numa situação fática e concreta, o respaldo legal para o pagamento do benefício em pauta.

Impende salientar que o entendimento não teve como propósito beneficiar quem quer que seja – empregado ou empresa – ou melhor, visou beneficiar única e exclusivamente a própria Unidade de Bio-Manguinhos/Fiocruz, isto porque se determinasse a exclusão da assistência médica, certamente resultaria nos seguintes eventos:

- *na hipótese de a empresa contratada cancelar o benefício do seu empregado: inobservância às normas trabalhistas e às consignadas na Convenção Coletiva de Trabalho, ou*
- *na hipótese de a empresa contratada passar a arcar integralmente com a assistência médica: perda da equação econômico-financeiro do contrato administrativo, haja vista que a mesma projetou seus custos considerando a contrapartida da Administração Pública (Bio-Manguinhos).*

Em síntese, o fundamento legal adotado para o pagamento do benefício em comento se assentou na Convenção Coletiva de Trabalho (Cláusula 56ª) e no art. 468 da CLT."

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902228 a Fiocruz encaminhou o Ofício nº 002/2020 – Audin, de 10 de janeiro de 2020, contendo em anexo o Ofício nº 011/DBIO/20, de 10 de janeiro de 2020, e seus anexos, por meio do qual a Unidade apresentou as seguintes informações:

" 1. Em atenção aos trabalhos da equipe de auditoria da Controladoria Geral da União - CGU que tiveram por escopo a análise da qualidade do gasto nas contratações de serviços contínuos com terceirização de mão de obra pela Administração Pública do Poder Executivo do Governo Federal na Fundação Oswaldo Cruz -- Fiocruz, são encaminhadas, tempestivamente, as manifestações finais deste Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos - Bio-Manguinhos, na qualidade de unidade auditada, em especial quanto à recomendação decorrente do achado n 05, conforme exarada no relatório de avaliação n 20190228 em destaque.

2. No que tange à condução das atividades meio, é praxe a administração pública recorrer a modelos de terceirização disponíveis no mercado, sendo consolidada a celebração de contratos prevendo a prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, ponto central do trabalho de auditora da CGU no caso em tela, o que se apresenta como uma realidade indispensável ao regular funcionamento das organizações estatais de diversas esferas em prol do cumprimento de suas atribuições, a exemplo do que ocorre em Bío-Manguinhos/Fiocruz em relação ao Contrato n. 223/2017 constante do relatório, cujo objeto trata da prestação de serviços de apoio administrativo e técnico, acessórios e instrumentais aos processos de produção,

qualidade, desenvolvimento e gestão de vacinas, reativos para diagnóstico e biofármacos, além de outros insumos e serviços estratégicos de saúde de interesse do Sistema Único de Saúde -SUS, instaurado à época em processo ainda sob a égide da IN 02/2008 - MPOG.

3. Todavia, para uma análise mais acurada acerca da utilização do modelo de contratação de serviços prevendo mão de obra dedicada, deve ser considerado o fato de que as instituições governamentais se diferenciam sob inúmeras maneiras quanto ao modo de prestação do serviço público que lhes cabe. Portanto, a especificidade que embasa determinada contratação em relação a outra de aparência similar, não pode ser ignorada. Em se tratando de Bio-Manguinhos/Fiocruz, essa característica Su/ gemer/s inerente ao objeto contratual em voga será oportunamente pormenorizada nas presentes razões.

4. Em breve síntese do trabalho de avaliação realizado, a CGU procedeu com a auditoria do Contrato n 223/2017 de Bío-Manguinhos/Fiocruz, com o propósito de analisar a qualidade do gasto nas contratações de serviços contínuos com terceirização de mão de obra. Frise-se "qualidade do gasto". Isso porque, a natureza da qualidade mencionada em qualquer contratação pública, por lei, deve estar intimamente ligada à sua eficiência e economicidade, e não somente a este último atributo financeiro. Assim, deve-se perquirir a maximização do resultado, um resultado que atenda às necessidades reais da Administração, combinada ao menor desembolso, como previsto nas regras gerais das licitações.

5. Ocorre que, sem dispor de maiores subsídios que justificaram a contratação do objeto pertinente ao Contrato n 223/2017, de Bío-Manguínhos/Fiocruz, como resultado da análise, a Controladoria exarou o achado de auditoria n 05, registrando o abaixo transcrito:

"Constatou-se o custeio do benefício relativo ao plano de saúde concedido aos prestadores de serviços terceirizados, em desacordo com os normativos que disciplinam a matéria, no âmbito dos contratos 31/2015 - COGIC, 223/2017 - Biomanguinhos, 22/2016 COGIC e 42/20].5 - Farmanguinhos.

Conforme artigo 20 da Instrução Normativa SLTI/MPOG ne 02/2008, vigente à época da pactuação dos contratos analisados, é vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios, os benefícios a serem concedidos pela contratada aos seus empregados, devendo adotar os benefícios e valores previstos em acordo, dissídio ou convenção coletiva como mínimo obrigatório, quando houver esta previsão". (g.n)

6. Nesse diapasão, foi expedida a recomendação correlata, pregando o ajuste da planilha de custos do referido contrato tocante a Bio-Manguinhos:

"Negociar com as empresas contratadas a exclusão dos custos indevidos com plano de saúde das planilhas dos Contratos 31/2015- COGIC, 223/2017 - Biomanguinhos e 22/2016 – COGIC (...) e, em caso de insucesso, abster-se de renovar os contratos e iniciar

novo procedimento licitatório para contratação dos serviços, ajustando as planilhas de custo aos ditames da Instrução Normativa SEGES/MP n 05/2017". (g.n)

7. Ao final da exposição dos trabalhos constantes do relatório, sob a perspectiva das recomendações exaradas, a CGU concluiu pela previsão contratual de custos indevidos com plano de saúde nas planilhas do contrato de Bio-Manguinhos/Fiocruz que a seu ver, indicariam que essa contratação não se apresentou vantajosa para a Administração, com o que não se pode concordar. Isso porque, a vantajosidade mencionada no art. 39 da Lei de Licitações, encerra não somente um atributo económico, mas também qualitativo do ponto de vista da eficiência da contratação. Nas palavras do Prof. Marçal Justen Filho, "de modo geral, a vantagem buscada pela Administração deriva da conjugação dos aspectos da qualidade e da onerosidade. Significa dizer que a Administração busca a maior qualidade da prestação e o maior benefício económico. As circunstâncias determinam a preponderância de um ou outro aspecto (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (pgs.48/49). 10g ed. São Paulo: Dialética 2004). (g.n)

8. Sobre o conteúdo da recomendação, é válido o esclarecimento preliminar desta unidade auditada, a respeito da impossibilidade prática referente à adição de imediato da primeira parte da recomendação interposta, no que se refere à abertura de negociação junto à empresa contratada para a supressão do custo relativo à assistência em saúde das planilhas. Isso porque, o Contrato n 223/2017 tem como aniversário a data de 4 de janeiro, tendo sido, portanto, renovado sob as mesmas condições e valores para uma nova vigência a partir de 4.1.20. Ocorre que, em meados de dezembro de 2019, as tratativas perante a CGU encontravam-se ainda em andamento, conforme comprovado pela data de realização da reunião de Busca Conjunta de Soluções que por sua vez se efetivou somente em 18.12.19 (Anexo 1). Essa reunião, lastreada pelos relatórios preliminares, era ainda uma etapa formal e necessária a ser superada, antes do pronunciamento conclusivo da equipe de auditoria e da tomada de providências por parte de Bio-Manguinhos/Fiocruz.

9. Por essa razão, fez-se necessário dar prosseguimento à renovação do contrato, visto que eventual solução de continuidade sobre a prestação de serviços de apoio, colocaria em risco as atividades finalísticas da instituição, comprometendo diretamente o cronograma de fabricação e entrega de vacinas e imunobiológícos e demais compromissos acordados por Bio-Manguinhos/Fíocruz que dependem da operacionalização advinda da mão de obra dedicada que se encontra alocada nos postos de serviços pertinentes a esse contrato. Essa mesma questão temporal abarcou ainda a premência no contingenciamento do orçamento para o novo período, face ao encerramento do exercício 2019, a fim de que fosse garantida a cobertura e execução das despesas contratadas. Dessa forma, não foi possível para Bio- Manguinhos/Fiocruz aguardar até o desfecho dos trabalhos de auditoria sobre o tema, sob pena de comprometer a finalidade essencial do serviço público oferecido, com possíveis reflexos no abastecimento do SUS e demais ações prioritárias, tais como as de caráter humanitário do governo brasileiro junto a organismos internacionais de saúde, como a Organização Mundial de Saúde -- OMS, o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF e a Organização Panamericana de Saúde - OPAS, por exemplo.

10. Superada essa primeira questão de ordem prática para a qual se espera a compreensão da CGU quanto à impossibilidade do atendimento automático de qualquer recomendação depois de finalmente recebida, e antes mesmo de se adentrar na hipótese de eventual renegociação dos termos pactuados no Contrato n9 223/2017 ou, como solução última, a abertura de novo procedimento licitatório para a contratação da prestação de serviços examinada, faz-se necessária a exposição de motivos acerca da especificidade que corrobora a previsão do custo atinente à assistência médica na planilha de custos, à luz da realidade enfrentada por Bio-Manguinhos/Fiocruz na qualidade de unidade técnico-científica da Fiocruz, responsável pela fabricação de insumos de saúde, parte deles, inclusive, de alta complexidade tecnológica, como os imunobiológicos (vacinas e biofármacos) e kits para diagnóstico que integram a carteira de produtos destinados prioritariamente ao SUS.

11. Essa atribuição fabril está totalmente adstrita a uma observância rotineira e ininterrupta de normativos técnicos diversos, provenientes de distintas esferas de competência, posto que a indústria farmacêutica tem sua atividade extremamente regulada pelo poder público. Durante o processo, nenhum dos produtos sujeitos aos regimes de vigilância sanitária, tais como medicamentos, insumos farmacêuticos e similares, poderão ser extraídos, produzidos, fabricados, embalados ou reembalados, importados, exportados, armazenados ou expedidos antes da concessão do registro do produto junto ao poder público regulador.

12. A concessão desse tipo de registro dentre outras modalidades de certificações ficam vinculadas às especificações de insumos a serem usados na fabricação, o conhecimento sobre os fornecedores desses insumos, a apresentação das formulações nas composições unitárias, a definição dos processos e do local de fabricação, o tamanho dos lotes a serem produzidos, todas as análises realizadas pelo controle de qualidade dos insumos e produtos acabados, a fixação das formas de apresentação ao consumidor, a apresentação dos testes de eficácia, a rotulagem dos produtos bem como as informações técnicas que serão disponibilizadas aos médicos e pacientes nas bulas, não cabendo por parte da indústria, nenhuma alteração das condições originais para a concessão de registro sem a manifestação favorável do órgão regulador, tudo isso envolto ainda no contexto das denominadas Boas Práticas de Fabricação (BPF) para a indústria de medicamentos, instituídas no Brasil.

13. Ressalte-se que o cumprimento das BPF's está dirigido primeiramente para a diminuição dos riscos inerentes a qualquer produção farmacêutica, os quais não podem ser detectados através da realização de ensaios nos produtos acabados. Os riscos são constituídos essencialmente por: contaminação-cruzada, contaminação por partículas e troca ou mistura de produto.

14. O processo industrial farmacêutico é complexo, vinculando-se às políticas industrial, científica, tecnológica e de saúde. É um processo que exige investimentos em pesquisa e desenvolvimento, produção e controle de qualidade dos produtos, aquisição de substâncias, armazenagem e distribuição dos produtos e manutenção de pessoal qualificado.

Paradoxalmente, apesar de ser um segmento que agrega tecnologias ultramodernas, a indústria de medicamentos convive com diversos riscos ambientais, aqui incluídos aqueles ao consumidor, à saúde dos trabalhadores e ao maio ambiente que cerca os seus ambientes industriais.

15. Um dos objetivos da vigilância à saúde do trabalhador é conhecera realidade de saúde da população trabalhadora e proceder a uma avaliação dos processos, dos ambientes e das condições em que o trabalho se realiza, identificando os riscos e as cargas de trabalho a que estão sujeitos os trabalhadores. Em tempos em que se é tão comum o termo "boas práticas de fabricação" na indústria farmacêutica, entende-se que não se pode falar em BPF se o interesse por condições de trabalho saudáveis e seguras não possuir o mesmo grau de importância que o produto final em si.

16. Como reflexo dessas imposições normativas, Bio-Manguinhos/Fiocruz, obrigatoriamente, necessita cumprir na íntegra a Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA n 301/2019 que dispõe sobre as Diretrizes Gerais de Boas Práticas de Fabricação (BPF's) de Medicamentos e suas Instruções Normativas complementares (Anexo ll).

17. No concernente a essa Resolução e sob o ponto de vista regulatório sanitário, no quesito referente a "Pessoas", existe todo um capítulo (Capítulo III) que descreve como devem proceder as pessoas que trabalham na área da cadeia e produtiva, sendo possível destacar em consonância à especificidade da contratação o seguinte:

Seção 1, artigo 23 - descreve que deve haver pessoal qualificado em quantidade suficiente para desempenhar corretamente todas as atividades pelos quais o fabricante é responsável.

Seção ll artigo 26 - O fabricante deve dispor de pessoal em número adequado e com as qualificações e experiência prática necessárias.

Seção IV - Treinamento - Do artigo 39 ao artigo 46, descreve a necessidade de treinamentos
específicos e continuados para todo o pessoal cujas funções sejam exercidas na área da cadeia produtiva.

Seção V-- Higiene pessoal- do artigo 47 ao 59, descreve que devem ser estabelecidos programas de higiene detalhados e adaptados às várias necessidades da fábrica. Os programas de higiene devem incluir procedimentos relativos à saúde, práticas de higiene e paramentação (vestimenta adequada às áreas produtivas). Esses procedimentos devem ser compreendidos e seguidos rigorosamente por todas as pessoas cujas funções impliquem na presença nas áreas de produção e controle. Todo pessoal deve passar por exame médico no momento da contratação. Após o primeiro exame médico, outros exames devem ser realizados quando necessário para assegurar o trabalho e a saúde pessoal. Ê de responsabilidade do fabricante prover instruções escritas para garantir que as condições de saúde de seus colaboradores que possam impactar na qualidade dos produtos sejam imediatamente informadas. Devem ser adotadas medidas para garantir

que nenhuma pessoa afetada por uma doença infecciosa ou que tenha lesões abertas na superfície exposta do corpo seja envolvida na fabricação de medicamentos,

Na Instrução Normativa n 35/2019 que dispõe sobre as Boas Práticas de Fabricação complementares a medicamentos estéreis - que são todos os medicamentos do portfólio de Bio-Mangulnhos, no capítulo Ill - Das disposições especificas, Seção Vll sobre Pessoal, também se percebe que os artigos 7 a 59 versam sobre o quão essencial é a adição de padrões elevados de higiene e limpeza. O pessoal envolvido na fabricação de preparações estéreis deve ser instruído a relatar qualquer condição de saúde que possa contribuir na disseminação de contaminantes, sendo recomendável que se façam exames de saúde periódicos para a identificação de tais condições.

Na Instrução Normativa n 36/2019 que dispõe sobre as Boas Práticas de Fabricação complementares a Insumos e Medicamentos biológicos - que são todos os medicamentos do portfólio de Bio-Manguinhos, no capítulo 11-1 Das disposições específicas, Seção 1, igualmente sobre "Pessoal", também são descritos nos artigos,. requisitos de saúde do trabalhador. O estado de saúde dos funcionários deve ser levado em consideração para segurança do produto. Quando necessário, o pessoal envolvido na produção, manutenção, testes e cuidados com os animais deve receber vacinas especificas e apropriadas passando por avaliações regulares de saúde. Os funcionários que apresentarem alterações no seu estado de saúde que possam afetar adversamente a qualidade do produto, devem ser impedidos de trabalhar na área de produção e devem ter seu registro mantido de forma adequada. O monitoramento da saúde dos funcionários deve ser compatível com o risco, devendo-se procurar orientação médica no caso de funcionários envolvidos com organismos perigosos.

18. Ainda no que se refere ao cumprimento de requisitos regulatórios, por fim, cabe dizer que desde 2001, Bio-Manguinhos é pré-qualificado junto à Organização Mundial da Saúde (OMS/Fiocruz), a partir de requerimentos internacionais de Boas Práticas de Fabricação, condição esta, necessária para o fornecimento de vacinas para atendimento a demandas de solidariedade internacional, frente as Agências das Nações Unidades (OPAS e UNICEF). A Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA e suas Instruções Normativas complementares supracitadas, que dispõe sobre as Diretrizes Gerais de Boas Práticas de Fabricação IBPF's) de Medicamentos são fortemente baseadas nestes requerimentos internacionais.

19. Essas regras, por si só, evidenciam a relevância das condições de saúde da mão de obra a ser alocada nas instalações de uma unidade fabril, sob pena de impacto na qualidade dos produtos (vacinas. medicamentos e kits para diagnóstico) e insucesso na obtenção de certificações nacionais e internacionais indispensáveis à liberação de lotes de produção que se rejeitados, importarão em prejuízo considerável para o poder público. Haja vista os recursos orçamentários disponibilizados previamente para a aquisição dos insumos e maquinarias que porventura tiverem sido utilizados naquela eventual situação de não conformidade regulatória, bem como a própria mão de obra dedicada inerente aos trabalhos.

20. Dando continuidade ao tema e conforme mencionado, durante as atividades laborais, os funcionários desta unidade farmacêutica e de pesquisa encontram-se expostos à riscos ambientais, ou seja, a agentes físicos, químicos e biológicos existentes nos ambientes de trabalho que, em função de sua natureza, concentração ou intensidade e tempo de exposição, são capazes de causar danos à saúde do trabalhador.

21. Consideram-se agentes físicos as diversas formas de energia a que possam estar expostos os trabalhadores, tais como, ruído, vibrações, pressões anormais, temperaturas extremas, radiações ionizantes, radiações não ionizantes, bem como o infrassom e o ultrassom.

22. Consideram-se agentes químicos as substâncias, compostos ou produtos que possam penetrar no organismo pela via respiratória, nas formas de poeiras, fumos, névoas, neblinas, gases ou vapores, ou que, pela natureza da atividade de exposição, possam ter contato ou ser absorvidos pelo organismo através da pele ou por ingestão.

23. Consideram-se agentes bio1l5gicoas s bactérias, fungos, bacilos, parasitas, protozoários, vírus, entre outros, e organismos geneticamente modificados (OGM), aquele organismo cujo material genético - ADN/ARN tenha sido modificado por qualquer técnica de engenharia genética.

24. Nos últimos anos, observa-se uma preocupação exponencial com a saúde ocupacional e a literatura mundial deu maior destaque à exposição ao material biológico por representar risco imediato para os trabalhadores da saúde. Os casos de acidentes ocupacionais envolvendo material biológico com risco iminente de contaminação e a possibilidade de soro conversão passaram a fazer parte da atenção de pesquisadores em todo o mundo. Alguns artigos citam taxas de acidentes entre os trabalhadores da área da saúde que variaram de 17,0% até de 80,4% do contingente atuante.

25. No que tange ao risco biológico, Bio-Manguinhos/Fiocruz é uma indústria dotada de grande complexidade de atividades biológicas, onde os colaboradores necessitam manipular uma grande variedade de agentes biológicos patogênicos: selvagens, atenuados, multirresistentes a antibióticos, organismos geneticamente modificados (OGM), em altas concentrações, em grande escala (>10 litros/cultiva), sangue/hemoderivados sabidamente contaminados e animais infectados. Ademais, nesse instituto os agentes manipulados são majoritariamente aqueles de classe de risco 2, além de outros de classe de risco 3 (Anexo A). A Classificação de Risco dos Agentes Biológicos (2017), publicada pelo Ministério da Saúde é uma proposta para padronização e categorização dos agentes biológicos que são manipulados por diferentes instituições de ensino e pesquisa e estabelecimentos de saúde. Por definição, agentes de classe de risco 3 são aqueles potencialmente letais, com alto risco individual e moderado risco para a comunidade. Já os de classe de risco 2 são aqueles capazes de causar infeção em indivíduos saudáveis. Tais agentes são nocivos à saúde do trabalhador e, algumas doenças causadas por esses são de difícil diagnóstico e tratamento, levando tanto a debilidade de sua saúde e até mesmo a morte.

26. Para os muitirresistentes, existe comprovada resistência a quase todos antimicrobianos testados em exames microbiológicos, incluindo aqueles antimicrobianos considerados de uso controlado e de uso restrito pela Comissão de Controle de Infecção Hospitalar (CCIH). Neste contexto, ressaltamos, que a manipulação e exposição à microrganismos multirresistentes não pode ser negligenciada, visto que uma única exposição pode ser fatal para os trabalhadores dos referidos laboratórios.

27. Ademais, é impossível anular o risco biológico proveniente de atividades com agentes/materiais biológicos de classe de risco 2. A utilização de Equipamento de Proteção Individual (EPI's) e Coletiva não é capaz de excluir de forma absoluta, o risco relacionado às atividades.

28. Esse cenário pode ser visualizado na planilha consolidada (Anexo III) os laudos decorrentes do PPRA -- Programa de Prevenção de Riscos Ambientais da instituição, em cumprimento à NR-7 e NR-9 da Secretaria do Trabalho. No documento, comprova-se que em razão do mix de áreas administrativas, produtivas e de pesquisa verificados nas dependências de Bio-Manguinhos/Fiocruz, a força de trabalho, independentemente de colaboradores ou servidores, encontra-se suscetível aos riscos ambientais e ergonómicos usuais a qualquer instalação fabril, sobretudo de caráter farmacêutico.

29. Cabe dizer que o processo de gestão do PPRA - Programa de Prevenção de Riscos Ambientais da instituição é permanente. Ele pressupõe, em Bio-Manguinhos, um processo rotineiro de levantamento dos riscos ambientais, físicos, químicos e biológicos) das áreas da Unidade através de visitas, coletas de informações, preenchimento de formulários, acompanhamento de atividades quando necessário para compreender os processos e agentes/materiais manipulados, classificação de riscos, avaliação do tipo de exposição Indireta, indireta, altas concentrações e volumes, entre outras. Este trabalho é feito de modo permanente por uma equipe multidisciplinar, envolvendo as disciplinas de biossegurança, segurança do trabalho e saúde do trabalhador, além de incluir sob demanda especialistas em determinadas exposições ao risco (ex., agentes químicos muito específicos, em parceria com a Coordenação de Saúde do Trabalhador (CST), da Coordenação de Gestão de Pessoas da Fiocruz.

30. Também faz parte deste trabalho, a identificação de atividades que são realizadas em local periculoso. Conforme normativo vigente, é obrigação do empregador delimitar todas as áreas de risco previstas em função de atuação em local periculoso, em função dos potenciais danos aos trabalhadores. São consideradas atividades e operações perigosas as constantes dos Anexos da Norma Regulamentadora 16 - ATIVIDADES E OPERAÇÕES PERIGOSAS, dentre as quais se identificam em Bio-Manguinhos, por exemplo, atividades e operações perigosas com energia elétrica (Anexo 4 da NR t.61 e atividades e operações perigosas com inflamáveis (Anexo 2 da NR16).

31. Em função da multiplicidade e dinamicidade de atividades realizadas pela Instituição, de desenvolvimento tecnológica e produção e controle qualidade de 3 (três) linhas de produto vacinas, medicamentos e reativos para diagnóstico), a gestão do PPRA encontra-se em constante atualização, dado que Bio-Manguinhos encontra-se permanentemente incorporando novas atividades as suas rotinas, derivadas da

incorporação de novos produtos e atividades, por meio de avanços nos projetos de desenvolvimento tecnológicos e/ou transferência de tecnologia. Desta forma, as informações apresentadas na planilha consolidada (Anexo III) do PPRA- Programa de Prevenção de Riscos Ambientais da instituição estão em permanente atualização.

32. Observa-se pela lógica de organização dos números apresentados na referida planilha que a organização do PPRA ocorre por meio de Grupos Homogêneos de Exposição aos riscos (GHE). Isto porque colaboradores e servidores de uma mesma área da estrutura organizacional da Unidade podem realizar atividades de natureza diferente e, portanto, estar exposto a riscos diferenciados. Então não seria verdade afirmar que todos os trabalhadores de determinada área estão expostos aos mesmos níveis de riscos.

33. Pelos resultados apresentados, pode-se observar também que o Instituto está organizado, na dimensão do PPRA, em 190 Grupos Homogêneos de Exposição aos riscos (GHE), totalizando em torno de 1850 trabalhadores, de distintos vínculos. Destes, 65 GHEs (667 colaboradores) estão submetidos a riscos físicos, 79 GHEs (839 colaboradores) estão submetidos a riscos químicos e 87 GHEs (888 colaboradores) estão submetidos a riscos biológicos, conforme legislação aplicável. Destes, 73 GHEs (763 colaboradores) estão submetidos, simultaneamente a riscos químicos e biológicos. Por fim, cabe destacar que 13 GHEs (133 colaboradores) trabalham em locais caracterizados como periculoso. Conclui-se, portanto, que no que se refere à exposição de riscos aos quais os trabalhadores estão submetidos, com implicações potenciais à saúde dos trabalhadores, esta Unidade produtiva possui característica muito diferenciada.

34. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho, entre os 2,7 bilhões de trabalhadores no mundo, pelo menos 2 milhões de mortes por ano são atribuídas a doenças e lesões ocupacionais. Os números provavelmente representam a ponta do iceberg porque os dados para estimar doenças e ferimentos não fatais não está disponível na maior parte do mundo. Cerca de 4% do PIB é perdido por causa de doenças e lesões relacionadas ao trabalho. As doenças infecciosas relacionadas ao trabalho são doenças infecciosas causadas por fato res ocupacionais.

35. Visando ao constante atendimento à legislação referente à preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores, Bio-Manguinhos/Fiocruz desenvolve diuturnamente, Programas e Diretrizes preconizados pelos órgãos competentes, tais quais:

> *- Programa de Prevenção de Risco Ambientais - PPRA tem como premissa desenvolver ações em prol da preservação da saúde e da integridade física dos trabalhadores através das etapas de antecipação, reconhecimento, avaliação dos riscos ambientais existentes ou que venham a existir nos ambientes de trabalho (Portaria N. 25 de 29/12/94 que aprovou a NR 9);*
>
> *- Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional -- PCMSO: A verificação e identificação dos riscos à saúde dos trabalhadores a partir do PPRA é de fundamental importância para a elaboração de um conjunto de iniciativas da empresa, relacionados à saúde do trabalhador onde busca-se a prevenção, rastreamento e diagnóstico precoce de agravantes à saúde que estejam*

relacionados ao trabalho (NR32/ (Portaria MTb n 3.214, 08/06/78 que aprovou a NR 7l;

- Programa de vigilância em saúde: é um requisito para o trabalho em contenção com agentes biológicos, já a partir da classe de risco l (agentes biológicos conhecidos por não causarem doenças no homem ou nos animais adultos sadios) e tem como objetivo assegurar aos profissionais: avaliação médica adequada às atividades; realização de exames específicos; imunização contra os agentes manipulados, quando disponível; facilitar a detecção precoce das infecções adquiridas no laboratório; excluir pessoas altamente susceptíveis (grávidas e imunodeficíentes) de trabalhos laboratoriais de alto risco, dentre outros (OMS,20].4, Diretriz MS, RDC 222/ANVISA, RN 18).

36. Das premissas expostas, é possível inferir os corolários pontuados abaixo, dos quais observa-se que a condição salutar do trabalhador presente na indústria é de fato relevante à permanência e ao sucesso das atribuições finalísticas desta Unidade Técnico-Científica, condição essa reforçada çom a prestação da assistência médica constante da Planilha de custos da contratação de mão de obra:

i. Profissionais imunocomprometidos ou imunodeprimidos não devem permanecer no laboratório e para que esta condição seja detectada, exames de sangue periódicos são necessários;

ii Quando necessário, proceder com o armazenamento de amostra de soro dos profissionais envolvidos para comparações futuras;

iii Acidentes ou incidentes que resultem em exposição a agentes biológicos ou materiais biológicos potencialmente patogênicos devem ser imediatamente notificados ao profissional responsável e os profissionais envolvidos devem ser encaminhados para avaliação médica de emergência, vigilância e tratamento (Brasil, 2010), incluindo o acompanhamento e prevenção da soroconversão e das doenças;

iv. Controle da eficácia da vacinação que se obtém por meio de sorologia realizada por laboratórios especializados, sempre que for recomendado pelo Ministério da Saúde e seus órgãos;

V Profissionais envolvidos no trabalho em contenção com OGM de classe de risco 2 devem ser submetidos a exames médicos periódicos, incluindo avaliação clínica laboratorial de acordo com o OGM envolvido, levando-se em consideração as medidas de proteção e prevenção cabíveis;

VI As situações de risco potencial devem ser descritas e os exames clínicos devem incluir
indicadores para monitoramento de longo prazo, tais como a constituição de banco de sorologia com marcadores específicos, quando disponíveis, para fins de vigilância epidemiológica, para atividades e projetos de pesquisa envolvendo OGM em grande escala, pertencentes à Classe de Risco 2, 3 ou 4;

VII Somente profissionais hígidos podem realizar atividades de pesquisa, produção e controle de qualidade que envolvam boas práticas de fabricação, afim de se excluir o risco associado ao produto (Brasil, Anvisa IN 35; IN36/2019);

VIII Os exames admissional e periódico são ferramentas importantes para se estabelecer um critério comparativo para o eventual surgimento de uma doença infecciosa adquirida no ambiente ocupacional, conforme preconiza o Ministério da Saúde. A má utilização desta ferramenta representa a perda de um instrumento recomendado pelo Ministério da Saúde, que propiciaria um dado objetivo a respeito da investigação de uma doença adquirida por um trabalhador. A ampliação da abrangência dos exames é uma ferramenta essencial, tanto na admissão do trabalhador, quanto nos periódicos, sendo estes direcionados para as atividades realizadas.

37. Portanto, diante da natureza diferenciada e específica das atividades realizadas em Bio-Manguinhos, onde há manipulação de agentes biológicos patogênicos com fins de pesquisa e produção de imunobiológicos, torna-se imprescindível uma maior preocupação da gestão institucional em ações que possam manter e promover a saúde e a integridade de seus colaboradores. Dessa perspectiva. a concessão de assistência a médica é uma ferramenta que aduz vantajosidade ao processo de contratação em exame, pois permite de forma efetiva que a unidade cumpra com as exigências legais mencionadas anteriormente.

38. Outrossim, diante dos severos riscos ocupacionais na fabricação de medicamentos, a previsão do plano de saúde agrega segurança aos profissionais em caso de acidentes com agentes biológicos, químicos ou físicos, além de permitir maior agilidade na realização das consultas, exames e diagnósticos em rede particular, reduzindo sobremaneira o afastamento por questões de saúde e. consequentemente, otimizando a produtividade a partir da redução do absenteísmo. Nessa esteira, merecem destaque o fato de que eventual necessidade de reposição de boa parte da mão de obra dedicada presente em BioManguinhos/Fiocruz, em caso de falta ou afastamento por saúde, configura um obstáculo a mais no cumprimento da atividade finalística da instituição.

39. Logo, o estado hígido do profissional é imprescindível para o trabalho em áreas produtivas, evitando dessa forma a contaminação do produto e consequentes prejuízos às demandas de vacinas, reativos para diagnóstico e biofármacos solicitados, via de regra, pelo Ministério da Saúde para abastecimento do SUS, para o calendário do Programa Nacional de Imunização e também pelos organismos internacionais.

40. Dessa forma, por mais que se afirme que o administrador público se encontra adstrito ao que está na lei, no caso presente, a legislação não discorre expressamente sobre as especificidades e peculiaridades que revestem os motivos e o formato da contratação referente ao Contrato n 223/2017, motivo pelo qual a flexibilização da aplicação legal no que
se refere à Instrução Normativa 02/2008 e Instrução Normativa 05/2017 deve ser levada em consideração para o atingimento do resultado perseguido por esta Administração

para o correto cumprimento de sua missão institucional. Nesse sentido, segue junto a este arrazoado, a referência de todo o normativo direto e indireto que justificou a execução da planilha contratual nos moldes atuais por Bio-Manguinhos/Fiocruz(Anexo IV).

41. Por fim, se a equipe de auditoria da CGU entender pelo contrário, que as especificidades relatadas e vivenciadas na prestação de serviços pela mão de obra dedicada à execução do objeto do contrato não se amoldam ao desiderato legal, Bio-Manguinhos/Fíocruz promoverá a abertura de negociação e tratativas junto à empresa contratada, no intuito de que esta absorva os custos relacionados ao plano de saúde, informando a Controladoria a respeito dos desdobramentos dessa ação.

42. Outrossim, se essa opção se mostrar inviável do ponto de vista económico, tendo em vista que a eventual supressão do item na planilha de custo e a consequente absorção pela parte contratada possa vir a desencadear um desequilíbrio do ajuste, Bio-Manguinhos/Fiocruz promoverá estudos para a abertura de um novo procedimento licitatório de contratação de serviços, de acordo com a IN 05/201.

43. Estudo a ser elaborado com a cautela que o tema requer, isso porque se por um lado não poderá prever no edital, por orientação da CGU, a obrigatoriedade da concessão de plano de saúde, por outro lado deverá prever mecanismos que assegurem a saúde dos trabalhadores, visando minimizar os riscos aos produtos/imunobiológicos (contaminação) e às pessoas ariscos físicos, químicos e biológicos), conforme normativos acima mencionados. Cabe ressaltar que os elementos narrados nesta exposição tratam exclusivamente das particularidades de Bio-Manguinhos/Fiocruz, com foco nas suas implicações na vigilância à saúde do trabalhador. No entanto, a abertura de um novo procedimento licitatório de contratação de serviços, de acordo com a IN 05/201, além dos próprios procedimentos técnicos e administrativos previstos no normativo, requer outras tratativas peculiares, em função de elementos adicionais que caracterizam a especificidade de Bio-Manguinhos e que demandam maior complexidade, esforço e tempo na definição e condução de todo o processo de contratação de serviços.

44. Posto isso, solicita-se a atuação dessa AUDIN junto à CGU, para fins de encaminhamento das informações e documentos anexos, conforme previstos no Relatório de Avaliação que pugnou pelo acatamento da Recomendação exarada por aquele órgão de controle nos autos do procedimento que analisou o Contrato n9 223/2017 deste Instituto, para a qual são oferecidas as manifestações ora discorras, à espera de uma deliberação mais amparada da realidade vivenciada por este Instituto, ressaltando que Bío-Manguinhos/Fiocruz permanece à disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários."

Contrato nº. 42/2015 - Farmanguinhos

Por meio do Memorando N. 163/2019 - DIR/FAR de 08 de agosto de 2019, o Diretor do Instituto de Tecnologia em Fármacos de Farmanguinhos informou que:

"Neste ponto temos a esclarecer que o subitem 15.59 do Termo de Referência (Anexo I do Edital de Pregão Eletrônico n°. 91/2015), não estabeleceu desconto de R$ 1,00 (um real) relativo ao plano de saúde dos terceirizados. Em verdade, data máxima vênia, em

leitura do disposto no sobredito subitem 15.59, se pode identificar que a indicação do desconto de R$ 1,00 tratou-se apenas de possibilidade alternativa à inexistência de previsão correspondente na Convenção Coletiva, na forma que se pode identificar abaixo:

15.59. A CONTRATADA poderá descontar de seus empregados o valor estipulado no Acordo Coletivo/Convenção de Trabalho da Categoria ou o valor de R$ 1,00 (um real), caso o referido Acordo Coletivo/Convenção seja silente sobre a matéria. O recebimento deste benefício pelo empregado terá que ser comprovado junto à Fiscalização, mensalmente, através de apresentação da Carteira de Associação no Plano de Saúde/Odontológico e/ou listagem emitida em papel timbrado pela prestadora do Plano de Saúde/Odontológico, com a relação nominal dos beneficiados, matrícula na CONTRATADA e tipos de planos escolhidos. ,,

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201902228 a Fiocruz encaminhou o Ofício nº 002/2020 – Audin, de 10 de janeiro de 2020, contendo em anexo o Memorando n.º 1/2020 – DIR/FAR, de 06 de janeiro de 2020, e seus anexos, por meio do qual a Unidade apresentou as seguintes informações:

1. Em atenção à solicitação de informações adicionais apresentada pela D. Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro, em relação ao Contrato nº. 42/2015, através do Relatório Preliminar n° 201902228, referente ao achado 5, temos a esclarecer o que abaixo segue.

2. Como é do nosso conhecimento, uma Convenção Coletiva de Trabalho é um acordo normativo, com previsão constitucional e infralegal, a qual demanda pactuações diversas entre os envolvidos, sendo elaborada no âmbito dos sindicatos das classes de empregados e empregadores, que pressupõe uma série de reivindicações aprovadas em assembleia da categoria profissional.

3. No caso em questão, a Convenção Coletiva de Trabalho 2015/2016, em sua cláusula décima quinta prevê que:

Gratificações, Adicionais, Auxílios e Outros Gratificação de Função As empresas que tiverem em seus quadros mais de 200 empregados, concederão aos mesmos PLANO DE SAÚDE ou SEGURO SAÚDE. Parágrafo Primeiro: Fica facultado ao empregador o desconto de parte dos custos relativos ao PLANO DE SAÚDE ou SEGURO SÁUDE em até 15% do valor do contrato do plano. (Grifo nosso).

Parágrafo Segundo: Fica facultado ao empregado a RENÚNCIA por meio de carta, entregue ao empregador, do citado benefício, podendo esta renúncia constar do Contrato de Trabalho firmado pelo empregado no ato de sua admissão e/ou no momento de sua opção pela adesão ao plano.

4. Assim, é de nosso entendimento que a relação contratual estabelecida entre particulares e Administração Pública apresenta peculiaridades que a distinguem dos contratos de direito privado. Nesse sentido, a Lei nº 8.666/93 ao instituir o regime jurídico dos contratos administrativos, confere à Administração prerrogativas que a colocam em condição de superioridade perante as contratadas.

5. Contudo, a existência da supremacia do interesse público sobre o privado nos contratos administrativos não autoriza a ingerência da Administração na relação

trabalhista firmada entre as empresas e seus empregados engajados na prestação do serviço contratado pela Administração.

6. Sobre este ponto, vale lembrar, quando a Administração contrata a prestação de serviços terceirizados, formam-se duas relações contratuais distintas: a primeira, de índole administrativa, entre a Administração e a empresa contratada, regida eminentemente pela Lei nº 8.666/93, dentre outras; a segunda, de ordem trabalhista, refere-se aos contratos de trabalho celebrados entre essa empresa e os seus empregados.

7. Como regra geral, veda-se que a Administração Pública pratique atos de ingerência na administração da contratada, nos termos do art. 5º da IN nº 05/2017.

Art. 5º É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de: (...) Anexo VII-B (...) Das Vedações: 2.1. É vedado à Administração fixar nos atos convocatórios: a) o quantitativo de mão de obra a ser utilizado na prestação do serviço, devendo sempre adotar unidade de medida que permita a quantificação da mão de obra que será necessária à execução do serviço; b) os benefícios, ou seus valores, a serem concedidos pela contratada aos seus empregados, devendo adotar os benefícios e valores previstos em Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, como mínimo obrigatório, quando houver; (Grifo nosso)

8. Vale ressaltar, que a Administração Pública não pode intervir na gestão da contratada, salvo para fiscalizar o cumprimento dos contratos. Nesse sentido, citamos o julgado abaixo do TCU que cientificou a entidade fiscalizada da seguinte impropriedade:

9.3.2. o item 15.2.2, constante do Edital (…), contendo exigência de que a contratada deve submeter previamente a relação dos empregados ao exame da contratante, podendo esta recomendar a substituição daqueles que, a seu juízo, não preencham as condições de idoneidade e de capacidade exigível para o serviço, constitui-se intervenção indevida na gestão da contratada, e afronta o princípio da eficiência e da impessoalidade; (TCU, Acórdão nº 2.746/2015-Plenário, j. em 28.10.2015).

9. Desse modo, tem-se que, embora seja vedada a ingerência da Administração nos negócios da empresa prestadora de serviços, impõe-se a ela verificar se os atos praticados pela contratada estão de acordo com a lei e jurisprudência trabalhista para evitar, inclusive, a responsabilização subsidiária prevista no item V da Súmula n° 331 do Tribunal Superior do Trabalho, que menciona:

SÚMULA TST n° 331 IV – o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n° 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviços como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

10. Por outro lado, em casos análogos, corroboram os acórdãos do TCU n° 1.453/2009 – Plenário, Relator Marcos Bemquerer Costa, 01/07/2009 e n° 1.327/2009 – Plenário, Relator Guilherme Palmeira, 02/08/2006, por se tratar de invasão à esfera privada do particular.

11. Nesse sentido, o TCU ao ser consultado por parlamentar da Câmara Federal sob número do processo nº 012.584/2017-7, referente à aplicação e cumprimento das normas coletivas, assim entendeu:

(...)Assim como exposto, verificou-se nestes autos consulta ao TCU formulada pelo Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (Ctasp) da Câmara dos Deputados, Deputado Wolney Queiroz (PDT/PE), que encaminhou requerimento de autoria do Deputado Bebeto (PSB/BA) (peça 1), questionando aquela Corte se há determinação legal que obrigue os participantes de licitações para a execução de obras públicas e serviços de engenharia a levar em consideração, na formulação de suas propostas, as despesas decorrentes do cumprimento de acordos e convenções coletivas de trabalho. No exame técnico desta instrução, colacionou-se que as Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011 não apresentam dispositivo que traga de forma explícita essa determinação. Por outro lado, observou-se que o art. 7o, inciso XXVI, da Constituição Federal de 1988, em conjunto com o art. 611 da CLT, conferem o caráter normativo às convenções e acordos coletivos de trabalho. Assim, tornam obrigatória a observância desses ajustes por quem contrate trabalhadores das categorias contempladas no âmbito de quaisquer contratos da administração pública, inclusive para execução de obras públicas e serviços de engenharia (grifo nosso). Somado a isso, notou-se a jurisprudência do TCU, exemplificada no Acórdão 2.144/2006 - TCU - Plenário, Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti. Segundo o julgado, a fixação, no edital, de remuneração mínima a ser paga pela empresa contratada aos profissionais alocados na execução dos serviços é vedada pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, ressalvados, contudo, os pisos remuneratórios estabelecidos em convenções coletivas de trabalho(...).

12. Da mesma forma, o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região TRT-1 - RECURSO ORDINÁRIO corrobora com o entendimento exposto acima, qual seja, o dever da Administração Pública de cumprir as normas coletivas:

Acordo coletivo. Sociedades de economia mista e empresas públicas. Possibilidade da negociação. 0084. ACORDO COLETIVO DE TRABALHO FIRMADO POR EMPRESA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. Os instrumentos coletivos têm a sua validade reconhecida pela Constituição Federal (art. 7o, XXVI) e força de lei entre as partes - pacta sunt servanda. O Acordo Coletivo de Trabalho e a Convenção Coletiva de Trabalho possuem natureza jurídica de negócios jurídicos, ou seja, são contratos criadores de normas jurídicas entre as partes contratantes. As sociedades de economia mista e as empresas públicas estão submetidas ao mesmo regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações trabalhistas (art. 173, § 1º, inc. II, da Constituição Federal), portanto devem cumprir os reajustes estabelecidos nos instrumentos coletivos de trabalho por elas firmadas. RO-01419-2004-005-01-00-7, 5a T, DOERJ, P. III, S. II, Federal de 21-8-2006. Relator: Juiz Convocado Marcelo Augusto Souto de Oliveira.

13. Vale lembrar que o contrato n° 42/2015, trata da contratação de serviços e não de contratação de mão de obra. Ademais, este Instituto contratou os serviços da empresa SERES, através de Licitação, na modalidade Pregão Eletrônico n° 91/2015, possibilitando maior competitividade entre os licitantes, bem como uma redução de custos.

14. Por oportuno, com a finalidade de trazer maiores esclarecimentos, passamos a elucidar as recomendações contidas no relatório preliminar da D. Controladoria Geral da União, que seguem transcritas abaixo:

Relatório Preliminar Nº. 201902228 - Achado 5 – Descrição sumária: Previsão de custos com concessão de plano de saúde aos empregados terceirizados, nas planilhas dos Contratos 31/2015 COCIG, 223/2017 – Biomanguinhos, 22/2016 – COCIG e 42/2015 – Farmanguinhos. Recomendações – Negociar com as empresas contratadas a exclusão dos custos indevidos com plano de saúde das planilhas dos Contratos 31/2015 -COCIG, 223/2017 – Biomanguinhos, 22/2016 – COCIG e 42/2015 – Farmanguinhos, incluindo o desconto de 15% do benefício na remuneração dos empregados, e, em caso de insucesso, abster-se de renovar os contratos e iniciar novo procedimento licitatório para contratação dos serviços, ajustando as planilhas de custos aos ditames da Instrução Normativa SEGES/MP n° 05/2017. Relatório de Avaliação da CGU - Contrato n° 42/2015 – Farmanguinhos – A CCT estabelece que empresas com mais de 200 funcionários concederão plano de saúde, sendo facultado ao empregador o desconto de parte dos custos relativos ao benefício em até 15% do valor do contrato do plano. Assim, cabe salientar, que embora o termo de referência não contrarie a convenção ao prever um desconto de R$ 1,00 (um real), observa-se que a Fiocruz estabeleceu uma contrapartida menor do que o máximo previsto na convenção, incorrendo em opção menos vantajosa para a Administração. (Grifo nosso).

15. Dessa forma, em nosso posicionamento, precisamos ainda ressaltar o que consta no subitem 15.8 do Termo de Referência (Anexo I do Edital de Pregão Eletrônico nº 91/2015):

15.58. A CONTRATADA deverá manter Plano de Saúde Médica e Odontológica, na forma do item 15.54, alínea "f" acima, através de empresa devidamente registrada e autorizada pela Agência Nacional de Saúde Complementar – ANS. Em relação ao Plano de Assistência Médica, a CONTRATADA contribuirá com o valor mínimo de R$ 300,00 (trezentos reais) por empregado, com vistas a garantir a cobertura mínima descrita no subitem 15.60 abaixo.

16. Cabe salientar que as afirmações da Controladoria Geral da União, constantes do Relatório de Avaliação referente ao exercício 2019, "... observa-se que a Fiocruz estabeleceu uma contrapartida menor do que o máximo previsto na convenção, incorrendo em opção menos vantajosa para a Administração (grifo nosso)", não estão em conformidade com o entendimento deste Instituto, uma vez que a Administração contratou os serviços da empresa SERES, através de Licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, tendo optado como vencedora a empresa que apresentou o menor preço.

Dessa forma, ressaltamos que não se pode afirmar "incorrendo em opção menos vantajosa para a Administração (grifo nosso)", visto que, à época, observamos e cumprimos as leis vigentes buscando a economia de recursos públicos.

17. Ainda dentro da mesma linha de raciocínio, citamos que o Termo de Referência está em conformidade com a Convenção Coletiva de Trabalho 2015/2016, apresentada pela Contratada, inclusive, a própria Controladoria Geral da União, assim se pronunciou em seu Relatório de Avaliação: "... cabe salientar que embora o termo de referência não contrarie a convenção" (fl. 23). No nosso entendimento, essa Corte reconheceu a legalidade da previsão dos custos com plano de saúde, o que demonstra a correção deste Instituto, que teve todo um cuidado na elaboração do Termo de Referência, uma vez que os benefícios previstos na Convenção Coletiva de Trabalho foram respeitados e contemplados naquele documento, o que não poderíamos ter adotado outra postura, a não ser a que foi utilizada.

18. No entanto, a Controladoria Geral da União, quanto a um eventual desconto do plano de saúde, assim se pronunciou:

"Recomendações – Negociar com as empresas contratadas a exclusão dos custos indevidos com plano de saúde das planilhas dos Contratos 31/2015 -COCIG, 223/2017 – Biomanguinhos, 22/2016 – COCIG e 42/2015 – Farmanguinhos, incluindo o desconto de 15% do benefício na remuneração dos empregados, e, em caso de insucesso, abster-se de renovar os contratos e iniciar novo procedimento licitatório para contratação dos serviços, ajustando as planilhas de custos aos ditames da Instrução Normativa SEGES/MP n° 05/2017".

19. Neste aspecto, temos a salientar, que não nos cabe impor à Contratada que efetue o mencionado desconto, visto ser FACULTADO, conforme podemos constatar na Convenção Coletiva de Trabalho 2015/2016:

Gratificações, Adicionais, Auxílios e Outros Gratificação de Função As empresas que tiverem em seus quadros mais de 200 empregados, concederão aos mesmos PLANO DE SAÚDE ou SEGURO SAÚDE. Parágrafo Primeiro: Fica facultado ao empregador o desconto de parte dos custos relativos ao PLANO DE SAÚDE ou SEGURO SÁUDE em até 15% do valor do contrato do plano. (Grifo nosso).

20. Outrossim, ressaltamos a necessidade de serem observadas questões que também consideramos relevantes, as quais dizem respeito a possibilidade de queda na qualidade e no rendimento dos serviços contratados. Digamos que a contratada efetuasse o desconto de 15% na remuneração dos seus empregados, conforme recomendado por essa CGU, neste caso, entendemos que o impacto financeiro seria significativo e refletiria na contratante, visto que teríamos colaboradores insatisfeitos por terem decréscimos em suas remunerações, além da possibilidade de greves, faltas ao trabalho, pedidos de demissões, consequentemente ações trabalhistas que envolveriam a contratada e a contratante, uma vez que as regras inicialmente estabelecidas foram alteradas no decorrer do contrato de trabalho e por fim, iria prejudicar de modo bastante temeroso os andamentos dos trabalhos e fabricação de medicamentos neste Instituto (Farmanguinhos).

21. Nesse aspecto, devemos observar outras circunstâncias importantes que estão envolvidas no contexto. Nos países desenvolvidos são aportados recursos financeiros

vultuosos em seus diversos centros de pesquisas, que proporcionam à humanidade o estado da arte, em vários campos do conhecimento científico, o que possibilita a evolução da sociedade e o combate aos inúmeros males que nos afligem. Isto ocorre porque esses países entendem que a descontinuidade do investimento, de um modo geral, significa perda de conquistas efetuadas ao longo de vários anos. Entendemos que conosco não pode ser diferente, precisamos, enquanto Instituto, criar condições para que novos conhecimentos sejam materializados em produção de medicamentos, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e ensino, visto que estamos inseridos em uma área de fundamental importância para a sociedade. Dessa forma, observando o cenário nacional, com a atenção voltada para as nossas necessidades, constatamos a magnitude do trabalho desenvolvido por este Instituto de Tecnologia em Fármacos – Farmanguinhos.

22. Isto posto, em face das informações adicionais aqui apresentadas por este Instituto, solicitamos que essa D. Controladoria Geral da União desconsidere a recomendação constante no achado 5 do Relatório Preliminar n° 201902228. 23. Por fim, sobressaindo o compromisso desta Direção, na condição de autoridade máxima da UASG 254446, com a salvaguarda da legalidade dos atos administrativos praticados pelo Instituto de Tecnologia em Fármacos, e acreditando ter prestado os devidos esclarecimentos, continuamos à disposição para quaisquer outras explicações julgadas necessárias. "

Análise da equipe de auditoria

Contratos nº 31/2015 e 22/2016 - COGIC

A despeito da política institucional de amparo ao trabalhador instituída pelo IV Congresso interno de recursos humanos, deve-se observar os ditames dos normativos aplicáveis. Destaque-se que, ao contrário do mencionado pela Unidade, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 trazia em seu art. 20, inciso III, a mesma previsão da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, relacionada ao custeio apenas dos benefícios previstos em acordo, dissídio ou convenção coletiva.

Adicionalmente, cabe destacar que o Manual de Gestão de Contratos de Prestação de Serviços da Fiocruz, de junho de 2012, que estava vigente à época das contratações analisadas, assim estabelece:

"5.1 Salários e Benefícios: Além disso, caso o acordo coletivo, convenção ou dissídio, disponha, será também obrigatório o pagamento do auxílio refeição e plano de saúde "

Observa-se, portanto, que, tanto nas instruções normativas aplicáveis, quanto no normativo interno da própria Unidade vigente à época, consta que a obrigatoriedade da concessão de plano saúde está condicionada à previsão em acordo coletivo, convenção ou dissídio, o que não se configura nos casos em tela.

Verifica-se que a Fundação, no que tange ao contrato n.º 31/2015 concordou com as recomendações, bem como informou que está adotando medidas no sentido de implementar as mesmas.

Por fim, salienta-se que em relação ao contrato n.º 22/2016, a Unidade não apresentou informações após ter recebido Relatório Preliminar.

Contrato nº 223/2017 – Bio-Manguinhos

No caso do contrato em tela, também se verifica a infringência aos normativos, visto que a CCT não determina a concessão do benefício. Cabe registrar que, caso a contratação anterior tenha estabelecido a concessão de auxílio saúde, também estava indo de encontro ao ordenamento jurídico.

Ademais, caso a licitação de origem do contrato em tela não tivesse exigido a inclusão de plano de saúde na composição de custos, qualquer outra empresa ou, até mesmo, a própria empresa que já prestava os serviços, se considerasse novos empregados, poderia sagrar-se vencedora do certame, sem prever o custo deste benefício indevido. Desta forma, não caberia a alegação de que o benefício não pode ser cortado dos empregados, em função de vedação presente na CLT.

Por fim, após o Relatório Preliminar, a Fundação apresentou manifestação adicional afirmando que a contratação é vantajosa dado ao aspecto qualitativo da prestação dos serviços, abordou a especificidade técnico-científica da Unidade, além de destacar aspectos relativos à saúde dos terceirizados, com fulcro na Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa n. º 301/2019.

Nessa esteira, cabe registar que a norma acima citada prevê procedimentos relativos à saúde, os quais devem ser adotados pela Fundação junto aos seus colaboradores, não mencionando a obrigatoriedade da concessão de assistência saúde. Questões referentes à segurança do trabalho e saúde do profissional devem ser garantidas pela implementação de medidas necessárias a fim de minimizar os riscos presentes no ambiente laboral, assim como disseminação de cultura organizacional voltada para a promoção da saúde e da segurança e pagamento do adicional de periculosidade, nos casos em que ele é devido. Ademais, exames médicos periódicos são oferecidos pelo empregador e independem de o empregado ter ou não ter plano de saúde.

Adicionalmente, deve-se observar que, em que pesem a vertente qualitativa do conceito de vantajosidade trazida pelo doutrinador supracitado e as características peculiares da Unidade, a legislação vigente é clara no sentido prever como obrigatórios, apenas, os benefícios previstos em acordo, dissídio ou convenção coletiva, sem estabelecer exceções.

Cabe destacar que que os servidores não têm direito a plano de saúde. Apenas quando comprovam despesas com plano de saúde, têm direito ao ressarcimento da ordem de R$100/mês. Dessa forma, o argumento apresentado de que "*a força de trabalho, independentemente de colaboradores ou servidores, encontra-se suscetível aos riscos ambientais e ergonómicos usuais a qualquer instalação fabril, sobretudo de caráter farmacêutico"* não justifica o pagamento de plano de saúde para os terceirizados.

Por fim, o fato de o contrato ter sido recentemente renovado não impede que as tratativas para repactuação sejam tomadas imediatamente e, caso frustradas, o prazo de quase um ano até a próxima renovação permite que o novo processo licitatório seja realizado com a cautela mencionada pela Fiocruz.

Contrato nº. 42/2015 - Farmanguinhos

A CCT estabelece que empresas com mais de 200 funcionários concederão plano de saúde, sendo facultado ao empregador o desconto de parte dos custos relativos ao benefício em até 15% do valor do contrato do plano. Entretanto, não cabe à Fiocruz definir a cobertura mínima e nem o valor mínimo do plano de assistência médica, caracterizando, isso sim, ingerência da Administração Pública na relação trabalhista firmada entre a empresa contratada e seus empregados.

A alegação de que a contratação foi vantajosa em razão de ter sido realizada por meio de licitação na modalidade pregão eletrônico não procede, uma vez que, caso não tivessem sido exigidos valor e cobertura mínimos, as licitantes poderiam ter previsto um valor inferior em suas propostas para o item "assistência médica". Além do valor do item, ainda há seu impacto sobre o custo indireto e o lucro, que são calculados com base no somatório de todas as rubricas.

Salienta-se que a Administração deve atender aos ditames legais, no caso em tela, a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, não podendo definir, em sua planilha de custos, benefícios, ou seus valores, não previstos em Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho.

II - C - RELATÓRIO 201902536

CGU
Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundação Oswaldo Cruz

2020

14 de setembro de 2020

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: **201902536**

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 Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O presente trabalho teve por objetivo avaliar instrumentos de governança existentes na Fiocruz, relacionados à gestão de aquisições, considerando sua descentralização administrativa, caracterizada pela existência de setores de compras em cada instituto/unidade técnica da Fundação.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Este trabalho compõe a estratégia de acompanhamento da política de governança das Unidades da Administração Pública Federal.

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

As diversas unidades que exercem a atividade de gestão de aquisições e contratações adotam múltiplos fluxos de trabalho e soluções de Tecnologia de Informação, sem uma coordenação efetiva por parte da Administração Central, inclusive no que se refere ao pessoal alocado e às capacitações realizadas. Em função disso, materiais similares são adquiridos de forma descentralizada, gerando custos processuais. O prazo de tramitação dos processos das unidades localizadas fora do Rio de Janeiro é impactado pela necessidade de análise jurídica, realizada na sede da Fiocruz, em função da formalização ainda ocorrer em meio físico. Algumas unidades efetuam lançamentos no sistema SIASG utilizando Códigos de Material (CATMAT) inadequados, prejudicando a comparação de preços e o planejamento de futuras aquisições. Os indicadores de desempenho adotados pelas diversas unidades não são padronizados, prejudicando comparações e tomada de decisões gerenciais.

Foram emitidas recomendações no sentido de aprimorar o planejamento e a coordenação das atividades exercidas pelas diversas unidades.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Bio-Manguinhos – Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos

CATMAT – Catálogo de Materiais

CGU – Controladoria-Geral da União

COGEAD – Coordenação Geral de Administração

COGEPE - Coordenação Geral de Gestão de Pessoas da Fiocruz

COGETIC – Coordenação -Geral de Tecnologia da Informação e Comunicações

COGIC – Coordenação-Geral de Infraestrutura dos Campi

ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Farmanguinhos - Instituto de Tecnologia Em Fármacos

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

ICC - Instituto Carlos Chagas

ICTB - Instituto de Ciência e Tecnologia em Biomodelos

IFF – Instituto Nacional de Saúde Fernandes Figueira

IGM - Centro de Pesquisas Gonçalo Moniz

ILMD - Instituto Leônidas e Maria Deane

INI - Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas

PDP-Compras – Programa de Desenvolvimento de Pessoas do Sistema de Compras

SEI - Sistema Eletrônico de Informações

SGA - Sistema de Gestão Administrativa

SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SIPEC - Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo Federal

TIC – Tecnologia, Informação e Comunicações

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 113

RESULTADOS DOS EXAMES 115

1. Realização de reiterados procedimentos de aquisição para materiais similares, pelas diversas unidades administrativas da Fiocruz. 115

2. Registro de compras que totalizaram mais de R$ 430 milhões, no sistema SIASG, utilizando códigos de material incompatíveis com os produtos adquiridos. 117

3. Variação significativa dos prazos de conclusão dos processos de aquisição realizados pelas diversas unidades da Fiocruz. 120

4. Utilização de sistemas corporativos diversos para gestão de aquisições e contratações, pelas unidades administrativas da Fiocruz. 121

5. Ausência de efetividade da gestão dos recursos humanos alocados nas áreas responsáveis pela gestão de aquisições. 121

6. Ausência de padronização dos indicadores aplicados à área de gestão de aquisições. 124

RECOMENDAÇÕES 126

CONCLUSÃO 127

ANEXOS 129

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA 129

Achado nº 1 129

Achado nº 2 131

Achado nº3 136

Achado nº4 138

Achado nº5 138

Achado nº6 139

INTRODUÇÃO

Foram avaliados os mecanismos de governança associados à área de gestão de aquisições da Fiocruz no exercício de 2019. Os recursos orçamentários e financeiros relacionados aos atos de gestão analisados integram os Programas2015 - *Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)* e 2115 - *Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde*, não sendo cabível mencionar uma ação de governo específica, pois o objeto do trabalho perpassa todas as ações de governo geridas, no todo ou em parte, pela Fiocruz.

A Fiocruz é composta por 27 unidades administrativas, sendo 17 descentralizadas, isto é, que possuem autonomia para adquirir insumos para suas atividades. Outras 10 unidades dependem, para adquirir suprimentos e serviços, da gestão central. Foram analisadas informações obtidas por meio de extração de dados de sistemas corporativos, entrevistas com colaboradores e documentos apresentados, em resposta aos questionamentos efetuados pela equipe de auditoria, pelas Coordenações Gerais de Administração - COGEAD, de Gestão de Pessoas – COGEPE, de Planejamento – COGEPLAN, de Gestão de Tecnologia da Informação – COGETIC e de Infraestrutura dos Campi – COGIC, além das seguintes unidades descentralizadas: Bio-Manguinhos, ENSP, Farmanguinhos, ICC, ICTB ,IFF , IGM , ILMD e INI.

A auditoria, que abrangeu o período de 01.01.2018 a 31.12.2019, foi realizada por meio de testes, análises, entrevistas e consulta a sistemas corporativos, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Os objetivos da auditoria foram:

- Avaliar aspectos de governança associados à gestão de compras e contratações, particularmente a existência de diretrizes institucionais, fluxos de trabalho, sistemas corporativos e indicadores instituídos para monitorar processos ou resultados, buscando evidenciar se os processos de trabalho associados à gestão de aquisição de bens e serviços favorecem a adequada e eficiente aplicação dos recursos, bem como se atendem aos requisitos da simplificação administrativa e modernização da gestão.
- Avaliar a gestão dos recursos humanos alocados em atividades de gestão de aquisições, particularmente o planejamento e a execução de ações de capacitação, a aderência das ações às necessidades e prioridades estratégicas da Fiocruz, a existência de dimensionamento de força de trabalho necessária, a fim de avaliar se o quantitativo de colaboradores dedicados à gestão de aquisições encontra-se adequadamente dimensionado e alocado.
- Avaliar os indicadores de desempenho aplicados à gestão de aquisições, notadamente se são úteis, comuns a todas as unidades, se refletem os principais pontos críticos relacionados à gestão de aquisições e se buscam medir eventos similares.

Buscou-se avaliar os instrumentos de governança aplicáveis à gestão de aquisições utilizados pela Fundação Oswaldo Cruz, por meio de resposta às seguintes questões de auditoria:

1. Os preços dos bens e serviços da mesma natureza e características adquiridos pelas diversas unidades administrativas da Fiocruz são compatíveis entre si? Os períodos de tramitação dos processos administrativos de aquisição são razoáveis e compatíveis entre si?

2. A Fiocruz realiza iniciativas para padronizar os procedimentos adotados pelas suas unidades administrativas? Promove a disseminação, o compartilhamento e a troca de experiências, com vistas a divulgar boas práticas relacionadas ao tema? Os padrões estabelecidos são seguidos pelas unidades administrativas?

3. O quantitativo de recursos humanos – servidores e terceirizados - dedicados à gestão de aquisições encontra-se adequadamente dimensionado e alocado?

4. Os indicadores fixados são úteis e refletem os principais aspectos relacionados à gestão de aquisições no âmbito da Fiocruz?

5. Os indicadores setoriais aplicados à gestão de aquisições buscam medir eventos similares?

O resultado das análises e levantamentos efetuados pela equipe estão descritos nos achados de auditoria expostos a seguir.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Realização de reiterados procedimentos de aquisição para materiais similares, pelas diversas unidades administrativas da Fiocruz.

Identificou-se grande quantidade de procedimentos de aquisição de materiais com denominações e características semelhantes, que poderiam, a priori, ser agrupados. A tabela a seguir exemplifica estas ocorrências para alguns materiais:

Tabela – Quantidade de procedimentos realizados por tipo de material adquirido - 2018 e 2019

MATERIAL	PROCEDIMENTOS REALIZADOS (1)		A + B	VALOR DA AQUISIÇÃO (Em R$)
	2018	2019		
ÁLCOOL ETÍLICO	30	41	71	1.177.611,79
ANTICORPO	37	43	80	2.495.473,41
COLUNA CROMATOGRÁFICA	9	21	30	6.934.961,07
CONJUNTO PARA ANÁLISE	47	87	134	32.760.320,31
ELEMENTO FILTRANTE	18	17	35	4.741.177,59
FILTRO LABORATÓRIO	22	33	55	11.894.855,93
LUVA P/ PROCED NÃO CIRÚRGICO	10	22	33	1.986.794,84
PAPEL (2)	42	53	95	5.402.116,09
PEÇA/COMPONENTE FONTE ALIMENTAÇÃO ININTERRUPTA	2	21	23	5.285.538,45
PLACA LABORATÓRIO	28	45	73	4.419.340,28
PONTEIRA LABORATÓRIO	24	40	64	118.191.113,35
REAGENTE ANALÍTICO 1 A 4	61	108	169	7.453.743,98
REAGENTE P/ DIAGNÓSTICO CLÍNICO 1 A 7	61	104	165	75.222.690,48

Fonte: sistema SIASG

(3) Foi considerada a descrição do material efetivamente adquirido por meio dos processos e não apenas o CATMAT

(4) Agregando as descrições que contenham papel (A4, ofício, sulfite, etc.)

Observou-se, ainda, aquisições recorrentes de produtos semelhantes, pelas diversas unidades administrativas da Fiocruz, obtendo-se preços muito variados. A tabela a seguir evidencia alguns casos em que isso ocorreu, para materiais selecionados aleatoriamente:

Tabela -Variação de preços em aquisições de itens similares

ANO	Item		Preços praticados		
	Descrição	CATMAT	Menor	Maior	Variação %
2018	PONTEIRA LABORATÓRIO	408696	R$ 0,10	R$ 1,04	940,00%
2019	FILTRO LABORATÓRIO	410124	R$ 1,39	R$ 5,42	289,93%
2019	ÁLCOOL ETÍLICO LIMPEZA DE AMBIENTES	390766	R$ 4,69	R$ 9,00	91,90%
2019	PONTEIRA LABORATÓRIO	408696	R$ 0,10	R$ 0,33	230,00%

2019	PAPEL A4 ALCALINO	395860	R$ 13,26	R$ 16,50	24,43%
2019	LUVA P/ PROCEDIMENTO NÃO CIRÚRG.	313654	R$ 0,16	R$ 0,20	25,00%
2018	ÁLCOOL ETÍLICO LIMPEZA DE AMBIENTES	390766	R$ 4,45	R$ 7,15	60,67%
2019	LUVA P/ PROCEDIMENTO NÃO CIRÚRG.	269892	R$ 0,14	R$ 0,17	21,43%
2019	LUVA P/ PROCEDIMENTO NÃO CIRÚRG.	313653	R$ 0,16	R$ 0,20	25,00%
2018	FILTRO LABORATÓRIO	410566	R$ 3,65	R$ 8,15	123,29%
2019	FILTRO LABORATÓRIO	410566	R$ 4,81	R$ 7,50	55,93%

Fonte: Sistema SIASG. Levantamentos realizados pela equipe.

A aquisição de materiais similares em processo único, para todas as unidades requisitantes, poderia gerar condições mais vantajosas, em função da economia de escala.

A tabela a seguir, por exemplo, apresenta estimativa de economia máxima potencial que poderia ser obtida caso, para os mesmos materiais acima listados, todo o quantitativo fosse adquirido pelo melhor preço praticado entre as unidades da Fiocruz.

Tabela - Economia potencial máxima em caso de aquisição conjunta

Ano	CATMAT	Quantidade Solicitada	Total Homologado (R$)	Gasto Potencial (R$)	Economia potencial	
					Absoluta (R$)	Percentual
2019	269892	1.731.800	248.459,20	242.452,00	6.007,20	2%
2019	313653	764.500	127.202,60	122.320,00	4.882,60	4%
2019	313654	848.500	141.185,00	135.760,00	5.425,00	4%
2018	390766	4.322	24.655,17	19.232,90	5.422,27	22%
2019	390766	20.086	109.715,12	94.203,34	15.511,78	14%
2019	395860	86.870	1.159.738,20	1.151.896,20	7.842,00	1%
2018	408696	58.691.378	12.441.561,10	5.869.137,80	6.572.423,30	53%
2019	408696	162.640	26.332,80	16.264,00	10.068,80	38%
2019	410124	20.550	46.051,00	28.564,50	17.486,50	38%
2018	410566	21.110	80.591,20	77.051,50	3.539,70	4%
2019	410566	7.270	38.438,30	34.968,70	3.469,60	9%

Fonte: Sistema SIASG. Levantamentos realizados pela equipe.

Conforme informações prestadas pelas unidades, existem 1.007 colaboradores, sendo 657 servidores efetivos e 350 terceirizados, que atuam em algum processo organizacional relacionado com a gestão de aquisições. Destes, cerca de 50% atua na fiscalização de contratos. Cada unidade possui quadro próprio para execução dos procedimentos relativos às suas demandas.

Apesar de ter realizado 3.423 procedimentos de aquisição/contratação de serviços em 2018 e 3.688 em 2019 (fonte: sistema SIASG), a Fiocruz informou não possuir levantamento sobre a quantidade de homens-hora e o custo relativo à realização de cada procedimento. A Cogead esclareceu que, por se tratar de tema extremamente complexo, a Fiocruz se utiliza de estudos já realizados por outros órgãos e institutos com experiência no assunto. Estudo apresentado pela Entidade, realizado pelo Grupo Negócios Públicos e apresentado no X Congresso

Brasileiro de Pregoeiros, em junho de 2015, estimou em R$ 14.351,50 o custo médio por procedimento de aquisição. Considerando-se estes dados, o montante aproximado dispendido em 2019 com os processos de aquisição realizados pelas suas diversas unidades seria de cerca de R$ 52 milhões. O agrupamento das aquisições poderia gerar, então, além de eventual economia relacionada aos preços praticados, principalmente a economia relativa à racionalização processual.

Segundo informações prestadas pela Fiocruz, o denominado Plano de Governança de Compras prevê a realização de compras compartilhadas, por meio da criação da instância de governança denominada "Rede Fiocruz de Compras", objetivando a racionalização das compras efetuadas pelas diversas unidades administrativas, a redução do retrabalho e o aumento da eficiência administrativa. Para alguns tipos de produtos e serviços (material de informática e de expediente, serviços de manutenção de elevadores, refrigeradores e instalações elétricas), foram realizados procedimentos de aquisição conjuntos, envolvendo as demandas de algumas unidades.

A Fundação esclareceu que alguns procedimentos de aquisição, cujo objeto refira-se à infraestrutura dos *campi*, são planejados e executados pela Cogic com base em informações apresentadas pelas unidades administrativas interessadas em integrar a contratação.

A Cogic informou que os principais obstáculos para realização da contratação centralizada são a ausência de resposta das unidades em tempo hábil ou a falta de interesse em participar, por alegarem especificidades em seus contratos.

Cabe destacar que a Instrução Normativa SEGES/ME nº 01/2019 estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações (PAC) pelas Unidades da Administração Pública Federal. O PAC deve ser inserido no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações– PGC até o dia 1° de abril de cada ano, informando as contratações que se pretende realizar ou prorrogar no exercício subsequente. Considerando os planos que deverão ser elaborados pelas diversas unidades administrativas, em atendimento ao referido normativo, a Administração Central poderá consolidar as informações, identificar as necessidades de aquisição e contratação da Fiocruz como um todo e, com base nisso, avaliar as possibilidades de realização de procedimentos conjuntos, para atender várias unidades.

2. Registro de compras que totalizaram mais de R$ 430 milhões, no sistema SIASG, utilizando códigos de material incompatíveis com os produtos adquiridos.

Com base em extração de dados do sistema SIASG, referentes aos exercícios de 2018 e 2019, analisou-se uma amostra aleatória de aquisições e verificou-se a ocorrência de lançamentos utilizando códigos incorretos do Catálogo de Materiais – CATMAT, incompatíveis com os bens/produtos efetivamente adquiridos, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro – Divergência entre lançamento no SIASG e material adquirido

Fornecedor	Lançamento SIASG				Material adquirido
	Código CATMAT	Grupo de Material	Descrição Item	Valor da Compra (Em R$)	
LabResearch do Brasil comércio de produtos para pesquisa Eireli	462506	componentes de equipamentos elétricos e eletrônicos	acessório/ componente elétrico eletrônico	380.215,85	material de laboratório
Gráfica & Editora triunfal Ltda	462506	componentes de equipamentos elétricos e eletrônicos	acessório/ componente elétrico eletrônico	162.864,00	livros
Sterilex científica Ltda	462506	componentes de equipamentos elétricos e eletrônicos	acessório/ componente elétrico eletrônico	995.000,00	toalhade papel
SpectrunBio engenharia médica hospitalar Ltda	462506	componentes de equipamentos elétricos e eletrônicos	acessório/ componente elétrico eletrônico	872.222,96	material de laboratório
Auremar distribuidora Ltda	462506	componentes de equipamentos elétricos e eletrônicos	acessório/ componente elétrico eletrônico	4.102.439,00	luvas
Adler comercial e importadora Ltda	462506	componentes de equipamentos elétricos e eletrônicos	acessório/ componente elétrico eletrônico	889.176,00	saco plástico
Adler comercial e importadora Ltda	462506	componentes de equipamentos elétricos e eletrônicos	equipamento segurança intrínseca	640.000,00	suprimento de laboratório
Adler comercial e importadora Ltda	462506	componentes de equipamentos elétricos e eletrônicos	equipamento segurança intrínseca	421.200,00	papel alumínio
BionovisS.A.	462506	componentes de equipamentos elétricos e eletrônicos	acessório/com ponente elétrico eletrônico	238.360.054,80	MedicamentoI nfliximabe
BionovisS.A.	150731	equipamentos para oficinas de manutenção e reparos	pulverizador peças / acessórios	182.215.030,95	MedicamentoI nfliximabe
Schott Brasil Ltda	150977	materiais manufaturados, não metálicos	rolha	3.000.275,38	ampola

G4 Comércio atacadista de materiais plásticos ltda	150827	minérios, minerais e seus produtos primários	selo segurança	2.556.540,00	caixa térmica
Total (Em R$)				**434.595.018,94**	

Fontes: SIASG e Comprasnet

As duas aquisições de maior valor correspondem a compras do medicamento Infliximabe, em valor total superior a R$ 420 milhões, registradas com códigos incompatíveis.

Além dos casos pontuais analisados, por amostragem, verificou-se, ainda, o lançamento reiterado, por determinadas unidades da Fiocruz, de um mesmo código do catálogo de materiais (CATMAT) para classificar, indevidamente, itens que não correspondem àquela descrição. Muitas vezes, os materiais adquiridos não possuem qualquer similaridade com a descrição do CATMAT utilizado, conforme exemplificado a seguir:

Quadro – Materiais adquiridos X CATMAT utilizado

Unidade	Ano	CATMAT reiteradamente utilizado	Materiais adquiridos
254445 - INSTITUTO DE TECNOLOGIA EM IMUNOBIOLOGICOS	2018	35440 -ACESSÓRIO/ COMPONENTE ELÉTRICO ELETRÔNICO	medicamentos, anticorpos, materiais de laboratório, luvas, álcool, entre outros
	2019	99201 EQUIPAMENTO / COMPONENTE - REFRIGERAÇÃO e 114804 EQUIPAMENTO SEGURANCA INTRINSECA	luva, pipeta, paracetamol, dipirona, materiais de laboratório diversos, etc.
254492 - INSTITUTO DE PESQUISAS EVANDRO CHAGAS – INI	2018	196910 - ACESSÓRIOS PARA ESTUDO/TREINAMENTO	materiais de laboratório em geral e reagentes diversos, entre outros produtos
	2019	24821 - MEDIDOR ÍNDICE ACIDEZ (PH)	materiais de laboratório em geral, medicamentos, etc.
254447 - INSTITUTO FERNANDES FIGUEIRA	2018	8184 - CORTA - FIO	agulha, soro, seringa, tubos, luva, cateter, sonda, etc.

Fontes: SIASG e Comprasnet

Ressalte-se que muitos dos materiais lançados com CATMAT indevido possuem códigos adequados no catálogo, que poderiam ter sido utilizados pelas Unidades (ex: álcool, reagentes, luva, tubo, dipirona, paracetamol, entre outros).

Estes lançamentos incorretos prejudicam a comparação de preços dos materiais adquiridos. Além disso, fica comprometido o monitoramento, pela própria Fiocruz, das aquisições realizadas pelas suas diversas unidades e, consequentemente, o planejamento das compras do exercício seguinte.

Verificou-se a existência de procedimentos diferentes, com ações específicas e configurações distintas para os processos de aquisição de bens e contratação de serviços, em três unidades da Fiocruz analisadas: Farmanguinhos, Bio-Manguinhos e Cogead-Presidência. Solicitou-se, ainda, a três unidades - Bio-Manguinhos, IFF e INI - a apresentação dos procedimentos

formalizados que definam o fluxo de trabalho relativo ao lançamento das informações relacionadas aos processos de aquisição no sistema SIASG. O único procedimento operacional apresentado foi o de Bio-Manguinhos e nele não constam as ações e responsabilidades relacionadas à seleção do código CATMAT aplicável a cada processo de aquisição.

Com o objetivo de padronizar os fluxos de trabalho voltados para a gestão de aquisições, a Coordenação-Geral de Administração - Cogead editou o Procedimento Operacional Padrão – POP 020005000/005, que contém fluxos de trabalho que devem ser adotados nos processos de compra conduzidos pela própria Coordenação, que atendem a dez unidades centralizadas. Assim como no POP de Bio-Manguinhos, não existe etapa relacionada à identificação dos códigos de materiais a serem utilizados.

3. Variação significativa dos prazos de conclusão dos processos de aquisição realizados pelas diversas unidades da Fiocruz.

Os prazos de tramitação dos processos administrativos de aquisição, formalizados em meio físico, possui uma significativa variação, especialmente quando provenientes de unidades compradoras sediadas fora do Estado do Rio de Janeiro, em função do envio dos processos para análise jurídica da Procuradoria, localizada na sede da Fiocruz.

Considerando que as informações registradas no Sistema de Gestão Administrativa (SGA) continham imprecisão quanto às datas de tramitação dos processos, realizou-se a análise destes dados combinados com informações adicionais requeridas ao setor de protocolo da Fiocruz.

Concluiu-se que, enquanto os processos originados no Rio de Janeiro demoraram em média sete dias úteis para retornar à Unidade de origem, após análise jurídica, para as Unidades localizadas em outras unidades da federação, este prazo foi de vinte dias úteis, denotando que o trâmite físico dos processos resulta em dano à celeridade dos procedimentos de aquisição.

A Fundação editou a Portaria nº 989/2018-PR, formalizando norma interna de submissão de processos ao SEI e instituindo o Comitê Gestor do Sistema Eletrônico de Informações. Incumbe a este Comitê regular a admissão ao SEI dos procedimentos administrativos propostos pelas diversas unidades administrativas. Conforme cronograma apresentado por e-mail, em 31.07.2020, alguns tipos de aquisição nas diversas modalidades já foram integrados ao referido sistema, prevendo-se que o processo de integração se completará até o mês de outubro de 2020. A implantação do processo eletrônico para aquisições deverá eliminar as variações observadas nos prazos de tramitação dos processos, motivadas por necessidade de deslocamento.

Ressalte-se que, conforme artigo 22, parágrafo 1º do Decreto nº 8.539/2015, o uso de meio eletrônico para a realização de processos administrativos deveria ter sido implementado até outubro de 2017.

4. Utilização de sistemas corporativos diversos para gestão de aquisições e contratações, pelas unidades administrativas da Fiocruz.

A Fiocruz dispõe de vários sistemas corporativos de suporte à área de Gestão de Aquisições, desenvolvidos localmente por cada unidade administrativa. Estas soluções seguem procedimentos não aderentes ao processo de desenvolvimento de softwares criado pela Coordenação-Geral de Gestão de Tecnologia de Informação - Cogetic, denominado Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS), que tem como objetivo organizar a operação, o controle, a supervisão e a coordenação dos recursos de tecnologia da informação no âmbito da Fiocruz.

Pelo menos oito sistemas diferentes são utilizados pelas diversas unidades da Fiocruz para gestão de aquisições/contratações e a Cogetic não mantém registros sobre suas funcionalidades.

No caso da coexistência de sistemas, há que se garantir a integração entre eles, de modo a permitir o uso pleno e confiável das informações mantidas.

O Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações da Fiocruz (PDTIC 2018-2019) faz menção ao projeto transversal denominado Integração dos Sistemas de Informação (INTEGRA), cujo objetivo precípuo é reduzir o impacto causado pela falta de integração entre os sistemas desenvolvidos e adquiridos.

Os principais benefícios almejados são: dinamizar a sincronização de informações entre todos os departamentos da instituição, reduzir falhas de comunicação, reduzir erros por força das automatizações e aumentar a produtividade. Entretanto, não se observa, ainda, a aplicação prática deste projeto.

Contribuem, de modo determinante, para a ocorrência desta fragilidade, a autonomia de gestão de que dispõem as unidades da Fiocruz, que deveria concentrar-se nos aspectos finalísticos de cada unidade, mas, na prática, se aplica aos processos- meio, e a insuficiência de ações com finalidade de coordenar e padronizar processos organizacionais por parte das instâncias da Vice Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional que, estatutariamente, detêm esta competência, conforme disposto nos artigos 9º a 13 do Decreto nº 8.932, de 14 de dezembro de 2016.

5. Ausência de efetividade da gestão dos recursos humanos alocados nas áreas responsáveis pela gestão de aquisições.

A Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional - VPGDI elaborou proposta de Plano de Governança de Compras que contempla três instâncias de governança, uma das quais a “Rede Fiocruz de Compras”, composta por representantes das unidades administrativas da Fiocruz, à qual competirá promover aquisições de insumos necessários às atividades e projetos da Fundação. Dentre suas responsabilidades, destaca-se o

compartilhamento de atividades, recursos para capacitação e informações sobre as aquisições realizadas, cujo impacto provável se dará na racionalização de procedimentos, no aprimoramento dos mecanismos de controle e na maior eficiência organizacional.

Com objetivo de prover aos colaboradores as competências necessárias, a Fiocruz desenvolveu o Programa de Desenvolvimento de Pessoas do Sistema de Compras - PDP-Compras, voltado para capacitar os colaboradores das áreas de gestão de aquisições para o novo desafio. Trata-se de um conjunto de iniciativas de capacitação, operacionalizadas predominantemente em ambiente virtual, com objetivo de "contribuir para a estruturação de um sistema de compras em rede na Fiocruz mediante a implantação de programa unificado de desenvolvimento de pessoal por competências, para a área de compras, que promova a mudança cultural necessária na operacionalização do sistema".

Como órgão seccional do SIPEC (atribuição prevista no Decreto nº 8.932, de 14.12.2016 - Estatuto da Fiocruz), compete à Coordenação Geral de Gestão de Pessoas - Cogepe realizar as atividades de planejamento, recrutamento, seleção e alocação de pessoal, desenvolvimento de pessoas e educação corporativa, incluindo atuar como coordenadora das ações de capacitação desenvolvidas pela Fiocruz. Ademais, conforme disposto no artigo 11, parágrafo 1º, do mesmo Decreto, compete à Cogepe dimensionar a força de trabalho necessária ao desempenho das atividades da Fundação, inclusive as atinentes à gestão de aquisições. Este dimensionamento orientaria o processo decisório da Fundação, observando a oitava diretriz de governança pública, prevista no artigo 4º do Decreto nº 9.203/2017: "VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade".

Entretanto, a Cogepe não mantém informações quantitativas ou qualitativas atualizadas sobre as ações de capacitação oferecidas aos colaboradores que atuam nas áreas de gestão de aquisições das diversas unidades administrativas da Fiocruz e não atua como coordenadora destas iniciativas. Em consequência, mostra-se incapaz de produzir, tempestivamente, informação relevante para tomada de decisão relativa a ações de capacitação.

Quanto ao PDP-Compras, a Fiocruz informou que, em 30.09.2019, havia 177 colaboradores inscritos, ante um universo informado de 308 servidores atuando na área, ou seja, 57% do público-alvo. Todavia, considerando somente a amostra analisada nesta auditoria, composta por seis das dezenove unidades administrativas da Fiocruz (Bio-Manguinhos, Farmanguinhos, IFF, Cogead, Cogic e ENSP), identificaram-se 335 colaboradores em gestão de aquisições (excetuando fiscais de contratos), dos quais apenas 82, ou 25%, encontravam-se inscritos no programa de capacitação.

Considerando dados relativos às capacitações realizadas em 2018 e 2019, apresentados pelas unidades descentralizadas, observou-se, por exemplo, que Bio-Manguinhos, a maior unidade administrativa da Fiocruz em termos de orçamento e segunda maior em termos de pessoal alocado em gestão de aquisições, ofertou oportunidades de capacitação a apenas 15% dos seus colaboradores nesta área, enquanto a ENSP atingiu 44% e Farmanguinhos, 30%. Noutro polo, algumas unidades ofertaram oportunidades de capacitação a servidores que não constaram da relação de colaboradores da área de gestão de aquisições apresentada à equipe

de auditoria, em número que se assemelha ou até supera o de colaboradores capacitados: A ENSP ofertou vagas a 44 pessoas, e a Cogead, 33.

As discrepâncias apontadas não significam, necessariamente, um problema, vez que a oferta de ações de capacitação pode variar de acordo com avaliação inerente a cada unidade. Porém, não foi evidenciado pela Cogepe, área à qual compete supervisionar e coordenar as ações de capacitação no âmbito da Fiocruz, que o monitoramento dos fatores condicionantes destas discrepâncias seja realizado.

Quanto ao planejamento da implementação da "Rede Fiocruz de Compras", verificou-se que a Fiocruz não dimensionou a força de trabalho necessária para a área de gestão de aquisições das diversas unidades administrativas, com vistas a subsidiar tomada de decisão relativa à alocação de pessoal no âmbito do Plano de Governança de Compras e definir o público-alvo a ser capacitado.

A necessidade de se estabelecer o quantitativo ideal de colaboradores em gestão de aquisições, por unidade administrativa, pode ser demonstrada pela tabela a seguir, que apresenta, para as seis unidades administrativas da Fiocruz que compuseram a amostra, a relação entre (A) o quantitativo de colaboradores em exercício na área de gestão de aquisições e (B) o número de processos de aquisição iniciados em 2018 e 2019 (até 31.08):

Tabela – Colaboradores em gestão de aquisições x processos de aquisição

Unidade	Colaboradores (exceto fiscais de contrato) (A)	Processos de Aquisição iniciados (B)		Processos por colaborador (B/A)	
		2018	2019(1)	2018	2019(1)
Coordenação Geral de Administração –COGEAD	87	382	208	4,4	2,4
Bio-Manguinhos	94	1197	927	12,7	9,9
Farmanguinhos	63	190	153	3,0	2,4
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – ENSP	38	225	130	5,9	3,4
Coordenação Geral de Infraestrutura dos Campi -COGIC	29	82	74	2,8	2,6
Instituto Fernandes Figueira - IFF	22	291	272	12,1	11,3

Fonte: Respostas à SA 201902536/01, itens 7 e 11
(1) Processos iniciados até 31.08.2019

Os dados demonstram que a alocação da força de trabalho, nas diversas unidades, não apresenta uma relação de proporcionalidade, em comparação com o número de processos executados.

Bio-Manguinhos e IFF apresentam os melhores índices de processos por colaborador. Em 2018, este índice foi aproximadamente cinco vezes superior à Cogic, quatro vezes as taxas de Farmanguinhos, o triplo da Cogead e o dobro da ENSP. Este indicador pode sinalizar que a

produtividade dos colaboradores é superior nas primeiras unidades ou que há excesso de lotação nas demais.

Em que pese as diferenças no grau de dificuldade dos processos, em função da modalidade de aquisição utilizada, ressalte-se que Bio-Manguinhos, que alcançou o melhor resultado em 2018, realizou 44% dos seus processos de aquisição na modalidade pregão e 25% por dispensa, ao passo que a ENSP, por exemplo, que obteve marca bem mais modesta, utilizou a modalidade dispensa em 62,7% dos seus processos e apenas 25,3% na modalidade pregão. Em 2019, considerando os processos iniciados até 31.08.2019, observou-se comportamento semelhante: Bio-Manguinhos atingiu 42% em pregões e 30% em dispensas, enquanto na ENSP, 27% foram pregões, e 66%, dispensas.

A realização de um adequado dimensionamento da força de trabalho subsidiará, se for o caso, a revisão dos quantitativos de colaboradores em cada Unidade, além de permitir a definição precisa do público a ser capacitado no PDP-Compras.

Concorreram para este cenário a autonomia disfuncional das unidades administrativas da Fiocruz, que extrapola a área finalística, tornando os processos-meio despadronizados, e a insuficiência de ações de coordenação e supervisão da Cogepe, que, estatutariamente, detém esta competência.

As limitações descritas podem estar ocasionando falhas na alocação de pessoal para a área de gestão de aquisições, redundando em perda de produtividade ou carência de pessoal em posições específicas.

Além disso, estas limitações comprometem aspectos de governança, tais como a obtenção de informações relevantes sobre a força de trabalho, e favorecem a materialização de riscos de tomada de decisão não suportada em evidências e de insucesso nos projetos estratégicos propostos pelas instâncias diretivas da Fiocruz, tais como o Plano de Governança de Compras.

Ressalte-se que a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde – SAA/MS editou, em 2018, o Manual Técnico de Dimensionamento de Força de Trabalho em Áreas Administrativas, que pode ser aplicável à realidade da Fiocruz.

6. Ausência de padronização dos indicadores aplicados à área de gestão de aquisições.

A Fiocruz não dispõe de um elenco mínimo de indicadores relacionados à gestão de aquisições, comum a todas as suas unidades administrativas, para subsidiar a tomada de decisão nesta área.

As Portarias/PR/Fiocruz nº 3.728/2018 e 5.890/2019, que estabeleceram conjuntos de indicadores para os exercícios respectivos, previram apenas dois tipos de indicadores voltados para a área de gestão de aquisições, tendo por foco (i) a economia em pregões e (ii) o prazo de conclusão de pregões, que foram adotados por poucas unidades administrativas. O

indicador de economia em pregões é adotado pelas unidades ICTB, IFF, Cogic e Bio-Manguinhos. O de prazo de conclusão de pregões é adotado por ICC, IGM e ILMD, e, a depender da unidade, tem por meta prazos diferentes: 90 ou 120 dias. O primeiro utiliza como parâmetro o preço estimado pela pesquisa de preços, o que pode inflar os resultados, visto que as pesquisas de preço podem ser imprecisas. Esta distorção foi reconhecida pela Fiocruz. O segundo, além de ser adotado por poucas unidades, considera metas diferentes entre estas, o que inviabiliza comparações entre resultados.

Esta fragilidade impede que se promovam análises em nível consolidado ou comparação entre as Unidades. Ademais, os indicadores citados não atendem ao requisito da Utilidade, pois não se evidenciou a sua aplicação no processo de tomada de decisão, assim como não mensuram adequadamente resultados, pois são aplicados apenas a pregões.

A Fiocruz apresentou outros indicadores, não constantes das citadas portarias, apurados isoladamente pelas unidades Cogead, IFF e Bio-Manguinhos, focados na economia obtida em pregões, mas que tomam como ponto de partida, em vez do valor estimado, aquele obtido no primeiro lance do pregão, com o que se pode, por exemplo, medir a eficiência da atuação do pregoeiro durante a fase de lances. Apresentou, ainda, um indicador apurado pela ENSP, focado no prazo de tramitação de procedimentos de aquisição. Estes instrumentos, caso disseminados, propiciariam monitoramento mais eficiente dos processos organizacionais sob análise. O indicador adotado pela ENSP, por exemplo, caso abrangesse todas as unidades administrativas da Fiocruz responsáveis pela execução de procedimentos de aquisição de insumos, teria evidenciado a discrepância de prazo de tramitação apontada no Achado nº 3 deste relatório.

As boas práticas relacionadas à gestão de processos e resultados indicam que devem ser aplicados indicadores que permitam monitorar pontos críticos dos processos organizacionais, que sejam sensíveis aos resultados da ação gerencial e sejam úteis ao processo de tomada de decisão. Em organizações como a Fiocruz, em que os mesmos processos se replicam em diversas unidades, é desejável que se mantenham indicadores de processos-meio padronizados.

O grau secundário de priorização dos processos referentes a gestão de aquisições, no contexto organizacional, impactou negativamente o monitoramento destes processos e respectivos resultados, omitindo discrepâncias que podem prejudicar a eficiência organizacional.

A autonomia disfuncional das unidades descentralizadas, associada à insuficiência de ações de supervisão e coordenação da Cogead, dificultam o aprimoramento dos processos relativos à gestão de aquisições.

Decorrem do cenário descrito o baixo grau de integração das ações relacionadas a gestão de aquisições e a impossibilidade de se estabelecerem diagnósticos amplos a partir dos indicadores existentes. Esta realidade propicia riscos importantes de insucesso em ações estratégicas voltadas para esta área da gestão.

O banco de indicadores Cogead possui amplitude suficiente para, uma vez aplicado pelas demais unidades, fornecer dados para avaliação em nível consolidado de processos e resultados associados à gestão de aquisições. Igualmente, indicadores mantidos por IFF, Bio-Manguinhos e ENSP podem representar evolução neste cenário.

Ressalta-se a existência de recomendação não atendida, emitida pela CGU em 2013 (Relatório n.º 201305702), para que sejam instituídos indicadores de desempenho comuns às unidades de gestão de aquisições da Fiocruz, de modo a uniformizar estes mecanismos de controle administrativo.

RECOMENDAÇÕES

1 - Elaborar planejamento das aquisições e contratações da Fiocruz para o exercício seguinte, a partir dos dados contidos nos Planos Anuais de Contratações elaborados pelas diversas unidades administrativas da Fiocruz e inseridos no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC até 01 de abril de cada ano, conforme dispõe a Instrução Normativa SEGES/ME nº 01/2019, buscando a realização de procedimentos centralizados, nos casos aplicáveis, e a redução do número total de processos de aquisição/contratação.

Achado n° 1

2 - Inserir no Procedimento Operacional Padrão 020005000/005, elaborado pela Cogead, dispositivo que estabeleça responsabilidades, prazos e ações relativos à definição do código do catálogo de materiais (CATMAT) ou serviços (CATSER) a ser utilizado no registro dos itens no sistema SIASG. A seguir, elaborar, para cada unidade administrativa descentralizada, novo fluxograma para os processos de aquisição/contratação, com base neste POP, aplicando pontualmente as customizações necessárias em cada unidade.

Achado n° 2

3 - Instituir, mediante ato normativo interno, preferencialmente no âmbito do projeto denominado Integração dos Sistemas de Informação (INTEGRA), requisitos prévios a serem cumpridos pelas unidades administrativas da Fiocruz, para que a aquisição ou o desenvolvimento de um produto de Tecnologia da Informação e Comunicações sejam aprovados pela Cogetic, visando garantir a integração dos sistemas utilizados nas áreas de gestão de aquisições.

Achado n° 4

4 - Catalogar as soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações utilizadas pelas unidades administrativas da Fiocruz para os diversos procedimentos relativos à gestão de aquisições e elaborar um plano de ação, definindo cronograma para integração entre os sistemas existentes ou uniformização do sistema adotado.

Achado n° 4

5 - Dimensionar a força de trabalho necessária nas áreas de gestão de aquisições das diversas unidades administrativas da Fiocruz, em função dos novos fluxos de trabalho que serão

implantados no âmbito da “Rede Fiocruz de Compras”, visando subsidiar a tomada de decisão sobre a eventual realocação de pessoal.

Achado n° 5

6 - Inscrever todos os colaboradores que executam atividades relacionadas à gestão de aquisições, de todas as unidades administrativas da Fiocruz, no Programa de Desenvolvimento de Pessoas do Sistemas de Compras – PDP Compras.

Achado n° 5

CONCLUSÃO

Na verificação ao atendimento dos requisitos da simplificação administrativa e modernização da gestão, observou-se a existência de múltiplos fluxos de trabalho e sistemas corporativos para gestão de aquisições e contratações, nas várias unidades administrativas da Fundação.

Na execução, observou-se a realização de diversos procedimentos para aquisição de itens similares, resultando na aquisição por preços variados, e a existência de discrepâncias significativas nos prazos de conclusão dos processos de aquisição oriundos de unidades sediadas fora do Rio de Janeiro, que são impactados pelo tempo despendido no deslocamento do processo físico entre a unidade e a Procuradoria Federal. Foi identificada, também, a utilização de códigos de materiais incompatíveis com os produtos adquiridos para lançamento no sistema SIASG.

Quanto à capacitação do pessoal lotado nas áreas de gestão de aquisições, observaram-se deficiências na coordenação das ações promovidas pelas diversas unidades e verificou-se a baixa participação dos colaboradores no programa de treinamento da Cogepe, denominado PDP-Compras. Constatou-se, ainda, que não foi aplicada metodologia de dimensionamento da força de trabalho que permita a definição do quantitativo de colaboradores necessários em cada área envolvida nesta atividade.

Desta forma, considerou-se ineficiente a coordenação exercida pela Fiocruz sobre os processos de trabalho executados na área de gestão de aquisições.

Quanto aos indicadores de desempenho, observou-se que não garantem a adequada apreciação dos pontos críticos dos processos e nem fornecem suporte adequado à tomada de decisão, vez que têm abrangência limitada e não há elenco mínimo de indicadores comuns a todas as unidades.

Evidenciaram-se ainda fragilidades no desempenho da atribuição estatutária das Coordenações temáticas Cogepe, Cogetic e Cogead no que tange às suas funções coordenadora e supervisora, nas suas respectivas áreas, associada à autonomia administrativa

disfuncional das unidades finalísticas da Fiocruz. Como boa prática, identificou-se a existência de um projeto denominado INTEGRA, que, uma vez implementado, atuará promovendo maior grau de interoperabilidade dos sistemas informatizados adotados pelas várias unidades administrativas. Constatou-se, ainda, que se encontra em fase de maturação o Programa de Governança do Sistema de Compras da Fiocruz, o qual poderá propiciar racionalização de procedimentos e maior eficiência alocativa de recursos humanos e financeiros para atingimento dos objetivos estratégicos da Fiocruz.

ANEXOS

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

Achado nº 1

Questionada sobre as dificuldades enfrentadas pela Fiocruz para promover compras centralizadas e compartilhadas, e instada a informar sobre a implementação do Programa de Governança do Sistema de Compras, particularmente a implantação da "Rede Fiocruz de Compras", a Fiocruz se posicionou por meio do e-mail de 22.07.2020 21:02, expedido pelo Vice-Presidente de Gestão e Desenvolvimento Institucional da Fiocruz:

> [...]a Vice-presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional tem plena compreensão de que o modelo descentralizado de aquisições na Fiocruz, embora compreendido dentro do arcabouço normativo vigente, tem gerado distorções e perda de escala e escopo que resultam em menor eficiência no gasto. Fruto desta análise, a Coordenação Geral de Administração elaborou o projeto Governança do Sistema de Compras, cujo componente operacional é a implantação da Rede Fiocruz de Compras.
>
> A Fiocruz passou, na década de 1990 e início dos anos 2000 por um processo radical de descentralização administrativa, cujo propósito principal era dar maior agilidade aos processos necessários à consecução das atividades finalísticas, uma vez que a centralização, naquele momento, representava um real empecilho ao pleno desenvolvimento das atividades das unidades técnico-administrativas. No entanto, esta radicalização na descentralização, em que pese os benefícios gerados, trouxe consigo uma externalidade, justamente a apontada pela auditoria em questão.
>
> Diante desta situação, a proposição do projeto acima mencionado representou em grande inovação e se demonstrou perfeitamente adequado ao complexo caso da Fiocruz, permitindo a superação da falsa dicotomia centralização / descentralização, apontando para um caminho que se orienta pela especialização a partir de uma rede onde, coordenada centralmente pela Cogead, diferentes nós (unidades) podem assumir a responsabilidade por determinado processo de aquisições e suprir várias outras unidades, gerando, ao mesmo tempo, agilidade e eficiência.
>
> No entanto, o processo para esta construção exige diálogo intenso e construção de consensos em um ambiente fortemente descentralizado e com grande autonomia dos institutos técnico-científicos. Portanto, em resposta mais direta à pergunta feita na solicitação de auditoria em tela, as principais dificuldades para promover compras centralizadas e compartilhadas tem sido:
>
> - A cultura institucional fortemente calcada na descentralização.
> - O volume e a complexidade de itens adquiridos pelas diversas unidades.
> - Os padrões distintos de procedimentos utilizados para planejamento de compras.
> - A diversidade de áreas a que se destinam as aquisições, que vão da pesquisa básica à produção industrial.
> - A dispersão no território nacional.
> - A insuficiência de equipes dedicadas ao processo de aquisição.

- O temor cada vez maior dos profissionais em assumir responsabilidade por processos de grande monta de aquisição, uma vez que a responsabilização pessoal gera inseguranças e faz com que haja receio em assumir processos que envolvam diferentes unidades.
- A insuficiência de instrumentos tecnológicos, em especial de tecnologia da informação, para suporte às atividades.

Quanto à implementação do Programa de Governança do Sistema de Compras, particularmente a implantação da Rede Fiocruz de Compras, formulado para reverter os problemas tratados acima e promover maior eficiência nas aquisições, foi temporariamente interrompido em função da pandemia do covid-19 decorrente do Coronavírus (Sars-CoV-2)

[...]

No entanto, o projeto já conta com uma minuta de portaria que deve ser apreciada pela Presidência da Fiocruz tão logo haja condições objetivas para tal. Esta portaria instituirá as regras e a forma de atuação da rede, possibilitando assim o planejamento, análise e execução das compras da Fiocruz de maneira compartilhada e eficiente.

Por fim, é importante salientar que embora o projeto em questão tenha sofrido interrupção temporária em função da pandemia, como explicitado acima, a instituição vem trabalhando desde então na construção de mecanismos de liderança, estratégia e controle visando avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor à organização de forma coordenada.

Diversas ações têm sido realizadas para contribuir com este propósito, como por exemplo:

a. Programa de Desenvolvimento Contínuo dos Trabalhadores dos Sistemas de Compras – construído como projeto visionário para criação de uma rede de compras
b. Compras Compartilhadas de TIC e Material de Expediente
c. Ampliação paulatina das aquisições conjuntas (Maior divulgação das aquisições entre as Unidades, Compras de Materiais para Eventos, Aquisição de Mobiliário, Contratação de Serviços de Infraestrutura para eventos, Contratações Unificadas de Serviços de Transporte, Limpeza, Jardinagem, Imprensa, manutenção de alguns equipamentos;
d. Implantação do SEI nas aquisições;
e. Criação dos Comitês de Governança de Riscos e Controles Internos em todas as Unidades da Fiocruz;
f. Criação de Portais para Publicação dos Editais e Compras realizadas na Organização por todas as suas Unidades.

Vale ressaltar que mesmo durante a pandemia buscou-se manter o princípio orientador da rede e diversas compras foram realizadas a partir de uma unidade especializada para abastecimento de diversas outras, como foi o caso dos Equipamentos de Proteção Individuais, adquiridos a partir do Instituto Nacional de Infectologia e destinados a todas as demais unidades da Fiocruz.

Questionada para que apresentasse informações sobre as dificuldades vivenciadas pela Cogic para a realização de aquisições conjuntas de serviços relacionados a sua competência, a Cogic informou, por meio do Memorando nº 241/2019/DMP/COGIC:

> Os obstáculos institucionais vivenciados pela COGIC ocorrem em relação aos contratos de serviço. O não atendimento das demais unidades para a participação no processo de aquisição conjunto em tempo hábil, ou mesmo a negativa para a participação por alegarem especificidades em seus contratos.

Análise da equipe de auditoria

A Fiocruz reconheceu que o modelo de aquisições descentralizadas apresenta inadequações que impactam negativamente a gestão dos seus processos de aquisição de insumos. Admitiu, ainda, que as unidades administrativas desenvolveram padrões distintos de planejamento de compras, como decorrência do radical processo de descentralização adotado pela Fundação. Este cenário decorreu, de acordo com os testes aplicados neste trabalho, de fragilidades observadas no desempenho da atribuição estatutária das Coordenações temáticas Cogepe, Cogetic e Cogead no que tange às suas funções coordenadora e supervisora, nas suas respectivas áreas, associada à autonomia administrativa disfuncional das unidades finalísticas da Fiocruz.

Quanto à diversidade de áreas a que se destinam as aquisições, que vão da pesquisa básica à produção industrial, reforça-se que o objetivo tanto das medidas propostas pela alta Administração da Fiocruz, quanto das recomendações deste relatório, é que se aglutinem as aquisições de itens semelhantes, que servirão às diversas necessidades dos vários demandantes, porém sem alterar o fato de que os itens continuam sendo semelhantes, variando requisitos como o prazo de entrega, a forma de acondicionamento ou o volume da embalagem, enfim, características que poderão ser explicitadas nos vários itens de um mesmo certame licitatório.

Quanto à insuficiência de equipes dedicadas ao processo de aquisição, o Achado 5 deste relatório aborda fragilidades detectadas quanto ao dimensionamento das equipes necessárias nas áreas de gestão de aquisições das diversas unidades administrativas da Fiocruz. De todo modo, é de se esperar que, mantidas constantes as demais variáveis, a agregação de procedimentos de aquisição atue de modo benigno sobre a eficiência dos processos de aquisição conduzidos no âmbito da Fiocruz.

No cenário normativo, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 01/2019 estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações (PAC) pelas Unidades da Administração Pública Federal. O PAC deve ser inserido no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações– PGC até o dia 1° de abril de cada ano, informando as contratações que se pretende realizar ou prorrogar no exercício subsequente. Considerando os planos elaborados pelas diversas unidades administrativas, a Administração Central poderá consolidar as informações e identificar as necessidades de aquisição e contratação da Fiocruz como um todo e, com base nisso, avaliar as possibilidades de realização de procedimentos de aquisição que aglutinem demandas de várias unidades.

Achado nº 2

Em resposta à SA 201902536/11, que solicita esclarecimentos para o lançamento no CATMAT incorreto, especialmente em relação ao medicamento Infliximabe, foi encaminhado o Ofício

nº 024/DIBIO/FIOCRUZ/MS, de 31.01.2020, contendo a seguinte manifestação da Unidade Bio-Manguinhos:

> Informamos que para as aquisições do Infliximabe realizadas no ano de 2019 (Dispensas 114, 360 e 424/2019), foi utilizado o código citado na mencionada SA: 333447, de modo a atender as orientações da CGU.
>
> Assim sendo, é possível que os processos identificados por esta CGU, tenham sido cadastrados no Portal Comprasnet previamente à disponibilização do código 333447, ou ainda que no momento do cadastramento e divulgação das compras, tenham sido utilizados os códigos genéricos então disponíveis no Comprasnet/SIASG.
>
> A utilização de códigos genéricos era a orientação existente na Unidade, pois estes possibilitam a edição da descrição detalhada dos itens, unidade de medida, entre outras informações alinhando assim as especificações internas dos materiais utilizados na unidade com as informações constantes e disponibilizadas no portal Comprasnet/SIASG.
>
> [...]
>
> Em todas as situações em que foram identificados a utilização de códigos CATMAT incorretos ou indevidos, esta se deu por conta da limitação do Sistema Comprasnet, seja por falta de disponibilidade, ou inativação de códigos, juntamente com a descrição específica dos materiais utilizados na Unidade. O uso de códigos genéricos visava unicamente melhor identificar as descrições usadas na Unidade com as informações constantes no portal de compras do Governo.
>
> Embora tal conduta tenha ocorrido, esta Administração reforça que já está tomando as medidas necessárias no intuito de minimizar a ocorrência de situações semelhantes no futuro. Ressaltamos ainda que já foram dadas orientações internamente para que os usuários do Sistema SIASG/Comprasnet utilizem-se de códigos mais próximos possíveis aos materiais demandados na Instituição.

Já em relação ao fato de terem sido identificadas unidades que utilizam alguns códigos CATMAT de forma reiterada para classificação de materiais diversos, sendo que, muitas vezes, não possuem qualquer relação com a descrição do item correspondente, Bio-Manguinhos apresentou a seguinte resposta à SA 201902536/12, encaminhada por meio do OFÍCIO nº 451/2020/DIBIO/FIOCRUZ/MS, de 22.07.2020:

> [...] Esclarecemos que houve a partir dos anos de 2017 e 2018 a inativação de vários códigos CATMAT/SERPRO, por parte do Ministério do Planejamento, este fato ocasionou no sistema Comprasnet déficit de opções disponíveis no catálogo de materiais para utilização pelos órgãos integrantes do SISG.
>
> Para cada item não localizado no CATMAT foi realizada solicitação de cadastramento de códigos de materiais de acordo com a especificação utilizada por esta Administração, conforme anexo. Entretanto, devido à demora, recusa e falta de resposta do Ministério do Planejamento, Bio-Manguinhos utilizou códigos genéricos

até então disponíveis no sistema, para continuidade e andamento dos processos de compra, face a urgência e a necessidade de finalização para atendimento às demandas do Ministério da Saúde.

Por ocasião do cadastramento e divulgação dos processos de compra, foram utilizados os códigos disponíveis no Comprasnet/SIASG, visto que os mesmos possibilitavam a edição da descrição e unidade de medida dos materiais em consonância com as especificações utilizadas na Unidade, para que as informações disponibilizadas para os licitantes fossem melhor compreendidas antes e durante o certame.

Como citado pela CGU com relação ao fato de possuírem códigos adequados no referido sistema, que poderiam ter sido utilizados (ex: álcool, reagentes, luva, tubo, dipirona, paracetamol, entre outros), informamos que por não ser possível a edição de tais códigos (Imagem 2), foram utilizados preferencialmente apenas códigos editáveis (35440, 99201, 114804), no mero intuito de auxiliar o mercado fornecedor a melhor identificar os itens corretos a serem cotados nos diversos pregões realizados por Bio-Manguinhos.

Como exemplo, podemos destacar o item 1 do Pregão 397/2018 Aquisição de Cloreto cálcio, Edta, di-sodio, fosfato e outros da marca Merck. Conforme imagem abaixo (Imagem 3) o descritivo constante na tela de pesquisa de licitação é o mesmo constante no edital (Imagem 4). Ressaltamos que esta convergência de descrições dos itens (COMPRASNET/CATMAT e EDITAL) só foi possível com a utilização do código 114804 (EQUIPAMENTO SEGURANCA INTRINSECA) editável (Imagem 5). A descrição inserida no Comprasnet é a descrição constante no cadastro do item no sistema de Bio-Manguinhos (Imagem 6).

É importante ressaltar ainda que após a identificação destas inconsistências, que se iniciaram em 2019, a Unidade adotou medidas necessárias para que tal fato não volte a ocorrer, dentre estas medidas, destacamos a inclusão de textos de orientação nos editais publicados de modo a facilitar a compreensão dos licitantes, uma vez que a impossibilidade de edição de diversos códigos CATMAT utilizados, gera por vezes dúvidas as empresas participantes, bem como a ocorrência de licitantes que cotam material que não atende as necessidades do órgão.

Este fato, deve-se a prática comum de que diversos licitantes não lêem os editais e anexos das licitações na íntegra embora seja de responsabilidade destes. O que acarreta em empresas que participam de licitações com base apenas nas informações constantes nos itens cadastrados no CATMAT e não nos anexos do edital, que são as descrições corretas a serem seguidas.

Bio-Manguinhos possui em seus fluxos de trabalho Procedimento Operacional Padrão para aquisição de materiais por pregão eletrônico no mercado nacional (Número: PBP1737_001MAN) e para aquisição de materiais por pregão eletrônico via registro de preços no mercado nacional (Número: PBP1736_001MAN), ambos em anexo. Os POP's em questão tratam de todo o procedimento realizado para aquisições via pregão que naturalmente utilizam o Sistema Comprasnet e consequentemente a inserção e utilização de códigos CATMAT.

Os procedimentos adotados para a utilização de códigos CATMAT são efetuados no momento da inclusão dos itens a serem adquiridos nas mais diferentes modalidades utilizadas, seja Pregão Eletrônico, Pregão Eletrônico através de SRP (inclusão de IRP), inclusão de itens nos processos de Inexigibilidade, Dispensas e Cotação Eletrônica.

Destacamos também que conforme Imagem 7 temos como exemplo itens que levaram 2 meses (Pedido 02/04/20019, aceitação 08/04/2019). Acrescenta-se ainda casos em que são devolvidos e não catalogados.

Por meio do Ofício nº 1/2020/DIREÇÃO DO INI/INI (Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas), de 08.08.2020, foram apresentadas manifestações adicionais, em resposta à SA201902536/12:

> [...] A utilização de códigos genéricos do Sistema SIASG se deu pela necessidade de lançamento da descrição precisa do material a ser adquirido, fundamental para facilitar a identificação do item desde o momento da compra até o seu recebimento.
>
> Apesar da existência no Sistema de códigos específicos para alguns dos itens adquiridos, os mesmos não permitiam a inserção de informações complementares relativas ao material, imprescindíveis para a cotação de preços pelos licitantes, o que levou a Administração a utilizar-se de códigos genéricos, lançando o detalhamento da especificação técnica do material em campo próprio.
>
> Considerando que os materiais seriam utilizados preponderantemente no tratamento de pacientes internados no INI/FIOCRUZ, a clareza das informações se fazia indispensável para a agilidade na aquisição, tornando necessário fornecer o maior detalhamento possível aos licitantes, evitando equívocos nas cotações.
>
> Com base nessa premissa, ainda que utilizados os códigos genéricos, os editais de licitação e Termos de Referência respectivos foram elaborados com a utilização da especificação técnica detalhada apresentada pelos requisitantes, na forma do que dispõe a Lei nº 8.666/93, em seus arts. 15, §7º, inc. I e 40, §2º, inc. IV, adiante transcritos:
>
> "Art. 15 (...) § 7o Nas compras deverão ser observadas, ainda: I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca; "
>
> "Art. 40. (...) §2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante: (...) IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação. "
>
> Cumpre, no entanto, esclarecer que tais procedimentos foram revistos e aprimorados, de modo a evitar a ocorrência de incorreções dessa natureza, sendo atualmente utilizados os códigos CATMAT específicos para o material.

Sobre a existência de procedimento formalizado que defina o fluxo de trabalho relativo ao lançamento das informações relacionadas aos processos de aquisição no sistema SIASG, o INI informou, por meio do mesmo ofício:

> [...] O procedimento adotado pelo INI para lançamento de itens no Sistema SIASG segue o fluxo estabelecido na Instrução Normativa SEGES n° 1, de 10 de janeiro de 2019, especialmente em seus arts. 6º a 9º.
>
> O Setor Requisitante efetua o cadastro das informações no PGC e a partir de então o Serviço de Compras analisa as demandas, de acordo com o art. 6º da IN, com vistas ao adequado planejamento das contratações.
>
> Quando é necessário incluir um ITEM de MATERIAL e/ou SERVIÇO no CATMAT e/ou no CATSER, seguimos os passos abaixo [...]
>
> Os lançamentos permanecem suspensos até a inclusão do item, acompanhamos o andamento da solicitação com o número informado pelo sistema, utilizando a opção

"Consulta Pedido de Item Enviado - CONPEDITEM. Prazo médio de criação CATMAT e CATSER: 05 e 15 dias, respectivamente.

Esclarecemos que a utilização de códigos genéricos teve por objetivo conferir maior clareza à descrição dos produtos objeto da aquisição, proporcionando aos licitantes interessados o maior número possível de informações para cotação, garantindo a transparência, a competitividade e, por conseguinte a obtenção dos menores preços. Não obstante, tais incorreções foram devidamente sanadas, atuando esta Unidade em consonância com o previsto na Instrução Normativa SEGES nº 1, de 10 de janeiro de 2019.

Análise da equipe de auditoria

No que se refere ao lançamento de CATMAT indevido para as aquisições do medicamento Infliximabe realizadas em 2018, Bio-Manguinhos mencionou a possibilidade de que os processos identificados pela CGU tivessem sido cadastrados no Portal Comprasnet previamente à disponibilização do código adequado (333447). Entretanto, esta possibilidade não se verifica, já que foram identificadas compras anteriores do mesmo material, realizadas em 2015 e 2016, em que foi utilizado o CATMAT correto.

A Unidade reconheceu que a utilização de códigos do CATMAT totalmente incompatíveis com o material adquirido, mas que permitem que seja editada a descrição do item, é uma prática institucionalizada, embora não esteja expresso no Procedimento Operacional apresentado, que descreve o fluxo de trabalho do processo de compras na Unidade. Segundo o gestor, adota-se esta estratégia para que a descrição dos itens possa ser alterada manualmente, permitindo que a especificação técnica completa do material apareça nos documentos do sistema Comprasnet e não apenas no Edital, buscando evitar erros na apresentação de propostas por parte das empresas licitantes. O INI apresentou manifestação no mesmo sentido.

Cabe destacar que o catálogo foi criado com o objetivo de "estabelecer e manter uma linguagem única e padronizada para identificação, codificação e descrição de materiais a serem adquiridos pelo Governo Federal", possibilitando, entre outras coisas, a comparação de preços entre os materiais idênticos adquiridos por diversas Unidades. Portanto, em que pese a intenção manifestada pelos gestores, a utilização de códigos inadequados prejudica o alcance da finalidade da ferramenta, pois gera distorções na base de dados e, consequentemente, interfere em sua confiabilidade.

A descrição mais detalhada do item, quando não constar de forma completa no CATMAT correspondente, e for considerada necessária, pode ser incluída no termo de referência do processo licitatório para orientar os licitantes, conforme mencionado na própria manifestação da Unidade.

No caso de não existir código correspondente, deve ser requerida sua criação. Conforme informação apresentada pelo INI, o prazo médio de criação de um novo CATMAT é de cinco dias. Bio-Manguinhos, por outro lado, informou que uma solicitação dessa natureza pode levar até 2 meses. Entretanto, no exemplo apresentado pela própria Unidade, observa-se a aceitação de um novo CATMAT em um prazo de seis dias.

Considerando que os materiais adquiridos pelas Unidades são, em geral, os mesmos ao longo do tempo, este processo de criação somente será realizado quando da inclusão de um novo material no plano de compras das Unidades. Desta forma, uma possível demora na aprovação de um novo código, mesmo que ocasione um lançamento com código inadequado em função da impossibilidade da espera, impactará de forma muito pontual, apenas na primeira aquisição realizada daquele material.

Considerando que o procedimento operacional apresentado por Bio-Manguinhos não estabelece o fluxo de trabalho relacionado à seleção do CATMAT a ser adotado para o lançamento de itens no sistema SIASG e que as demais Unidades envolvidas nos fatos aqui abordados não apresentaram seus procedimentos, observa-se a necessidade de normatização deste fluxo. O procedimento deve prever a utilização de código do catálogo de materiais que corresponda ao material adquirido e, nos casos em que o material não se enquadre nos códigos existentes, a solicitação de criação de novo código para viabilizar o lançamento adequado. Os responsáveis por estas ações devem estar definidos no procedimento, de modo que fique clara a atribuição de cada participante do processo de aquisição.

Em relação à coexistência de fluxos diferentes, com ações específicas e configurações distintas para os processos de aquisição de bens e contratação de serviços nas unidades de Farmanguinhos, Bio-Manguinhos e Presidência, deve-se observar que os fluxos padronizados contribuiriam para o atendimento às seguintes diretrizes de governança, contidas no artigo 4º do Decreto 9.203/2017:

> "I - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
>
> [...]
>
> IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público. "

Achado nº3

Foi questionado se a Fiocruz possui levantamento visando identificar os períodos de tramitação dos procedimentos de aquisição dos bens e serviços de mesma natureza e características, compreendidos entre a recepção da demanda pelo setor de aquisições e a seleção do fornecedor que irá atender àquela demanda, nas diversas unidades gestoras da Fiocruz.

A Entidade respondeu, por intermédio do Memo. nº 052/19 – COGEAD, de 07.10.2019, apresentando indicadores da área de aquisições da própria Cogead e a Portaria nº 13/2014, na qual constam as etapas e prazos previstos para realização do processo de compras.

Nesta Portaria foi estipulado, para a compra de materiais de consumo estocáveis adquiridos mediante pregão pela Cogead, que "visando garantir o princípio da celeridade e da eficácia, estas aquisições não podem ultrapassar um prazo de 3 meses até a conclusão do procedimento licitatório. "

No Anexo IV da citada Portaria, constam as etapas e prazos para realização de cada situação do processo de compras. Já o banco de indicadores possui índices que medem a quantidade de aquisições realizadas dentro do prazo/ total de aquisições realizadas, sendo que este indicador é medido trimestralmente.

Questionou-se, também, sobre a existência de levantamento visando a identificar a quantidade de homens-hora despendidos nos procedimentos de aquisição dos bens e serviços de mesma natureza e características, nas diversas unidades gestoras da Fiocruz. A Fiocruz informou:

> Cada Unidade possui quadro próprio para execução de suas demandas, sendo as informações fornecidas quando solicitado, porém, atualmente não existe uma rotina de acompanhamento desse requisito. Entretanto esta demanda faz parte dos requisitos do projeto Plataforma de Gestão, onde será possível visualizar os processos de aquisição realizados no âmbito da Fiocruz.

Solicitou-se estimar o tempo médio, por procedimento de aquisição, em cada Unidade da Fiocruz. Por meio do Memorando COGEAD nº 57, de 17.10.2019, a Fiocruz encaminhou a seguinte planilha, que apresenta as estimativas apenas da Cogead:

Procedimentos TOTAIS de Compras	Tempo médio
Pregões	Entre 74 e 196 dias úteis (dependendo do objeto)
Dispensa Art. 24, Inciso II	Entre 25 e 80 dias úteis (dependendo do objeto e incisos)
Dispensa Art. 24, Inciso IV	
Dispensa Art. 24, Inciso VIII	
Dispensa Art. 24, Inciso XIII	
Dispensa Art. 24, Inciso XXI	
Total de Dispensas	
Inexigibilidade Art. 25, Inciso I	Entre 10 e 60 dias úteis
Inexigibilidade Art. 25, Inciso II	
Inexigibilidade Art. 25, CAPUT	

Fonte: Memorando Cogead nº 57/2019

A Cogead também informou que um novo levantamento de prazos foi realizado e que outra portaria foi encaminhada para aprovação do chefe de departamento do Departamento de Operações Comerciais (Decom).

Análise da equipe de auditoria

A ausência de acompanhamento centralizado dos prazos de tramitação dos processos de aquisição realizados pelas diversas unidades administrativas prejudica a comparação e a identificação de pontos críticos por parte da Cogead.

No que se refere ao Sistema SEI, considera-se que a implantação do sistema, que já ocorreu para várias espécies licitatórias, deverá otimizar o prazo de tramitação dos processos, especialmente aqueles originados em unidades descentralizadas localizadas em outras unidades federativas que não o Rio de Janeiro.

Achado nº4

Pelo e-mail de 25.11.2019, 19:56, a Cogetic informou, com relação à coexistência de múltiplos sistemas com as mesmas finalidades, que não se comunicam e foram desenvolvidos ignorando a metodologia de desenvolvimento de software estabelecida: *"*desde que foi implementada, em 2014, a MDS Fiocruz, embora não tenha sido publicada em portaria na instituição, foi amplamente divulgada para os departamentos de TI e publicada no endereço www.mds.fiocruz.br*"*.

Análise da equipe de auditoria

As boas práticas orientam que os processos organizacionais devem ser suportados por sistemas integrados e por fluxos padronizados, aprovados em normativos de observação compulsória por todos os setores (permitida a customização pontual), em atendimento ao princípio da racionalidade administrativa.

O fato de a metodologia de desenvolvimento de software ter sido divulgada não inibiu que vários sistemas corporativos, não integrados, de suporte à área de gestão de aquisições, fossem desenvolvidos localmente por cada unidade administrativa, seguindo procedimentos não aderentes ao processo formalmente instituído. Observa-se, portanto, o descumprimento de orientação técnica por parte das unidades, embora esta metodologia tenha sido estabelecida em 2014.

Achado nº5

Por meio do Ofício COGEPE nº 396, de 17.10.2019, a Fiocruz se posicionou, quanto às fragilidades apontadas na atuação da Cogepe.

Quanto à realização de levantamentos ou diagnósticos para dimensionar a força de trabalho aplicada à atividade meio da Fiocruz, particularmente aquela necessária à realização das atividades relacionadas à gestão de aquisições, foi apresentada apenas a relação atual de colaboradores voltados para esta atividade.

Sobre o fato de a Cogepe não dispor de registros que contenham informações relevantes sobre as ações de capacitação ofertadas para os colaboradores da Fiocruz, a Coordenação informou que, "muito embora a Escola Corporativa Fiocruz seja responsável por dar diretrizes sobre o planejamento e a execução de ações de capacitação no âmbito da Fiocruz, não é a única a realizar capacitações". Informou, ainda, que o modelo de planejamento e monitoramento seguia o Decreto nº 5.707/2006, que instituiu o plano e o relatório anuais de capacitação, que exigia tão-somente que se informassem o quantitativo de servidores e gestores capacitados, as ações de aperfeiçoamento e de educação formal. Com a edição do Decreto nº 9.991/2019, tornou-se necessário apresentar outas informações, tais como a competência que se pretende desenvolver.

Sobre a participação de apenas 177 colaboradores no PDP-Compras, ante o público-alvo informado pela Cogepe de 308 colaboradores, assim como sobre a estratégia que a Fiocruz pretende adotar para contornar os impactos negativos para o alcance dos objetivos do Programa, da ausência de inscrição de, pelo menos, 131 colaboradores, a Fiocruz informou que desde 2018 a Escola Corporativa vem promovendo divulgações para que os servidores adiram ao programa, direcionadas aos diretores e vice-diretores de Gestão das unidades administrativas e aos próprios participantes, e que o volume de entrada no programa é maior do que o de saída, demonstrando, segundo a Fiocruz, o interesse no programa, com adesão de 57% do público-alvo.

Análise da equipe de auditoria

Promover levantamentos e diagnósticos sobre a força de trabalho necessária à execução das atividades pertinentes à gestão de aquisições é tarefa que não se reduz à mera contagem do quantitativo de colaboradores atualmente alocado nas respectivas áreas. O diagnóstico deve ter como objetivo a definição do quantitativo ideal de colaboradores, para que este dado subsidie adequações necessárias à otimização da alocação de pessoal. Esta definição pode proporcionar uma maior eficiência na gestão de recursos humanos, permitindo o remanejamento de pessoal entre unidades, conforme as necessidades.

Quanto à capacitação dos colaboradores, a ausência de informações sob domínio da Cogepe acerca das ações promovidas pelas unidades, e consequentemente, de apreciação crítica sobre estes dados, visando à correção de rumos, expõe a Fiocruz ao risco de não atingimento dos seus objetivos institucionais.

O fato de o Decreto nº 5.707/2006, sucedido pelo Decreto nº 9.991/2019, exigir apenas informações quantitativas sobre os resultados obtidos em termos de capacitação de colaboradores, configura um mínimo necessário aos interesses do governo central, mas tais dados são absolutamente insuficientes para uma adequada gestão de competências. Ademais, as atribuições previstas no Decreto nº 8.932/2017 para a Cogepe vão muito além disso: incluem conhecer as iniciativas de capacitação, planejadas ou em curso no âmbito da Fiocruz, bem como atuar para prover-lhes o foco necessário ao atingimento dos objetivos institucionais, maximizando os recursos (materiais, humanos e tecnológicos) disponíveis.

Achado nº6

Questionada sobre (i) a insuficiência de indicadores globais focados na área de gestão de aquisições, (ii) a limitada abrangência dos indicadores setoriais e (iii) a ausência de satisfação do requisito *Utilidade* dos indicadores, a Fiocruz posicionou-se, por meio de Memorando VPGDI nº 31, de 11.11.2019, informando que:

> Os indicadores globais aprovados pelo Conselho Deliberativo são utilizados como referência para a gestão do desempenho global e também para fins de cálculo da gratificação de desempenho dos servidores, conforme estabelecido pela Portaria nº 468, de 01 de setembro de 2010, representando, portanto, apenas parte dos indicadores utilizados na instituição

Esclareceu, ainda, que, na cesta de indicadores globais, é acertado priorizar indicadores que reflitam as diretrizes finalísticas, focadas na missão da Fiocruz, o que não é o caso da área de gestão de aquisições, e que considera que "a inserção de um indicador desta área espelha bem a preocupação institucional para promover melhorias neste processo".

Sobre a abrangência insuficiente dos indicadores apreciados, tanto em termos de unidades que os monitoram, como no tocante aos pontos críticos dos processos organizacionais associados ao seu objeto, a Fiocruz informou que "as unidades da Fiocruz têm autonomia para escolher, implantar e monitorar sua cesta de indicadores".

Solicitada a demonstrar que os indicadores apreciados foram úteis para a tomada de decisão relativa aos fenômenos monitorados, no exercício de 2019, a Fiocruz exemplificou que a Cogead implementou estratégia de gestão de riscos associada aos processos referentes a gestão de aquisições, visando a mitigar riscos residuais nesta área. Informou também que:

> A partir de 2019, os levantamentos de preço passaram a priorizar os valores das cestas de preços praticados pelo governo federal e não exclusivamente do mercado. Dessa forma, se reduz a margem de economia, expressa no indicador, uma vez que os valores já foram previamente negociados com outros órgãos do governo federal. No caso de não haver informações do governo federal, se utilizam as propostas de menor valor e não a média das propostas obtidas, igualmente levando a uma redução do indicador. Como essa estratégia será mantida, surge a necessidade de rever o indicador, suas metas, sua tendência e sua forma de utilização.

Além disso, a Unidade acrescentou:

> A Fiocruz necessita reavaliar de forma institucional e global sua cesta de indicadores, como uma oportunidade de melhoria, em especial na utilização dos indicadores como instrumento de gestão, com influência significativa na tomada de decisão que impacte nos resultados gerais da gestão.

Análise da equipe de auditoria

Quanto aos indicadores globais, observa-se que o Indicador Global nº 17 - Índice de economia na aquisição por pregão – é o único da cesta de indicadores globais focado em processos da área de gestão de aquisições. Mede apenas um aspecto atinente a uma das modalidades de aquisição de insumos, qual seja, a economia obtida em pregões a partir do preço estimado de aquisição dos itens que compõem o certame. Em que pese a Fiocruz ter informado que passou a priorizar como balizador os preços praticados pelo Governo Federal, esta orientação não se refletiu em alteração na fórmula do indicador. Ademais, ainda que se considere inadequado que, num universo de 17 indicadores globais, haja mais do que um indicador focado em atividade-meio, os levantamentos efetuados sobre os indicadores setoriais revelaram que o rol é insuficiente, pouco abrangente e de utilidade questionável.

Quanto aos indicadores setoriais, constatou-se que são adotados por poucas Unidades e cada uma adota apenas parte deles, conforme sua conveniência.

O Banco de Indicadores da Cogead, que poderia ser replicado pelas demais unidades administrativas, limita-se aos processos executados no âmbito da própria coordenação.

Portanto, não ocorreu adoção uniforme de um conjunto mínimo de indicadores, o que não se explica pela especificidade de cada unidade, vez que os fenômenos abordados ocorrem em todas.

Desta forma, conclui-se que os processos e resultados organizacionais da Fiocruz atinentes à área de gestão de aquisições não são adequadamente monitorados por meio de indicadores. As etapas críticas dos processos organizacionais relativos à área não são acompanhadas, o que pode resultar em perda de eficiência, com obtenção de resultados aquém do esperado e ocorrência de retrabalho.

Há que se considerar, por fim, que a autonomia das unidades administrativas da Fiocruz não deve suplantar o fato de que a Fiocruz é uma Entidade, e não uma federação de Entidades e, como tal, deve manter razoável padrão de governança destes processos-meio, de modo a garantir o menor risco de desvio de sua missão institucional.