

TC 028.159/2017-9

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2016

Unidade jurisdicionada: Hospital das Forças Armadas, Ministério da Defesa (HFA)

Responsáveis: André Luiz Paschoal (CPF 568.329.317-00); Eduardo Serra Negra Camerini (CPF 032.939.578-54); João Ricardo Maciel Monteiro Evangelho (CPF 318.409.577-00); Lásaro Pereira de Melo (CPF 149.632.211-87); Lauro Luis Pires da Silva (CPF 499.158.007-20); Luis Antônio Schneider (CPF 555.431.629-87); Luiz Claudio Barbedo Froes (CPF 536.860.987-68); Marcelo José Vidal dos Santos Pinto (CPF 119.219.578-75); Marco Antônio Gomes de Freitas (CPF 921.392.647-20); Mário Alberto Altenkirch de Santana (CPF 466.297.694-49); Paulo Cícero Jacinto de Menezes (CPF 734.110.357-49); Ricardo Teixeira Cordeiro (CPF 002.749.897-27); Roberto Espedito dos Santos Rodrigues (CPF 441.989.307-91); Sérgio Augusto Monteiro Pinheiro (CPF 456.770.001-59); Sergio Luiz da Costa (CPF 764.086.557-34); Vicente Ivo Brancalião (CPF 514.894.066-20).

Procurador/Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Hospital das Forças Armadas (HFA), relativo ao exercício de 2016.

2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa - TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa - TCU 156, de 30/11/2016.

3. A unidade jurisdicionada foi criada por meio do Decreto 1.310/1962 e passou a ter autonomia administrativa e financeira assegurada pelo Decreto 69.846/1971, revogado pelo Decreto 8.422/2015. O HFA integra a estrutura do Ministério da Defesa (MD) e está subordinado diretamente à Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto do MD (SEPESD/MD). O Hospital destina-se à prestação de assistência em saúde, nos níveis terciário e quaternário, incluindo tratamento e hospitalização aos militares das Forças Armadas e a seus dependentes, à Presidência da República, ao Ministério da Defesa, ao Corpo Diplomático e a segmentos conveniados da sociedade, autorizados por convênios ou diretrizes especiais. Também se destina ao desenvolvimento do ensino e da pesquisa, como pressuposto de um padrão de excelência, podendo promover intercâmbio científico com associações médicas e entidades afins. Seu âmbito de atuação é nacional, visto que presta apoio logístico de saúde a todas as regiões do país, especialmente as do Centro-Oeste, Norte e Nordeste (peça 1, p. 14).

HISTÓRICO

4. Na instrução inicial (peça 12), foi verificada a necessidade de promover diligência junto ao HFA com vistas a obter esclarecimentos adicionais sobre as ações adotadas em relação à recomendação contida no item 1.8 do Acórdão 10.260/2016-TCU-2ª Câmara, de 13/9/2016 – Relatora Ministra Ana Arraes, bem como em relação às recomendações 2.5.1.3, 2.5.2.2, 2.5.3.2, 2.5.4.2, 2.5.5.2, 2.5.6.3 e 2.5.7.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 29/2016/GEAUD/CISSET-MD, de 19/8/2016, da Secretaria de Controle Interno do MD (Ciset/MD), conforme itens 13 a 18 da referida instrução.

5. Também foram identificados indícios de irregularidades relativas à deficiência nos controles internos da unidade jurisdicionada na área de licitações e contratos, o que tem acarretado a recorrência de impropriedades nas pesquisas de preços, e na ausência de estudos técnicos prévios aos procedimentos licitatórios, conforme apontado pela Ciset/MD nos exercícios de 2011 a 2015, os quais deram ensejo à audiência do Sr. Lauro Luis Pires da Silva, Comandante Logístico do HFA, no período de 20/1/2016 a 31/12/2016 (peça 12, itens 44 a 58).

6. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria (peça 18), o HFA apresentou, tempestivamente, as informações constantes das peças 27 a 46, que serão consideradas na análise dos itens pertinentes desta instrução, em conjunto com as demais informações constantes dos autos.

7. Já com relação à audiência (peça 16), o Sr. Lauro Luis Pires da Silva apresentou suas razões de justificativas que se encontram às peças 47 a 54 destes autos.

8. Passa-se, então, à análise da diligência e da audiência realizadas.

EXAME TÉCNICO

Da diligência

9. Recomendação do item 1.8 do Acórdão 10.260/2016-TCU-2ª Câmara, de 13/9/2016 – Relatora Ministra Ana Arraes.

9.1 No item 1.8 do acórdão citado, este Tribunal recomendou ao HFA que aprimorasse seu sistema de controles internos para lhes suprimir deficiências, de forma a assegurar o alcance de objetivos organizacionais, incluindo os relacionados à sobrevivência, à continuidade e à sustentabilidade da organização (princípios da eficiência e legalidade, Constituição Federal, art. 37, *caput*, e do interesse público, Lei 9.784/1999, art. 2º).

9.2 O HFA informou que vem aprimorando os controles internos da unidade com a adoção de diversas medidas (peça 28, p. 65-66), tais como:

- a) criação da Assessoria de Controle Interno em 6/10/2016 (peça 28, p. 30-31);
- b) instituição da Comissão de Padronização de Medicamentos do HFA (peça 28, p. 44);
- c) aplicação do questionário de autoavaliação da governança, riscos e controles, o que gerou o Relatório 1/ASSE CT INTR/CMT LOG HFA/SEPESD/SG, de 25/10/2017 (peça 28, p. 45-55);
- d) instituição da política de gestão de riscos do HFA (Portaria 3.818/ASSE CT INTR HFA/MD, de 25/10/2017) (peça 28, p. 56-60);
- e) realização de visitas técnicas às diretorias e divisões do HFA no decorrer do ano de 2018, seguindo o cronograma de atividades previsto na Ordem de Serviço 3/2017/ASSE CT INTR, de 22/12/2017 (peça 28, p. 128-130);
- f) instituição do Comitê de Gestão de Pessoas (peça 28, p. 29), Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação, Comitê de Governança, Riscos e Controles (peça 28, p. 32) e Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (peça 28, p. 61);
- g) aprovação do Regimento Interno do HFA por intermédio da Portaria 10/MD, de

7/3/2018 (peça 28, p. 68-97);

h) publicação do documento Normas Internas para Pesquisas de Preços no âmbito do HFA para os anos de 2018/2019 (peça 28, p. 119-127);

i) publicação da Ordem de Serviço 1/2017/SEC LIC HFA, de 10/8/2017, que trata do planejamento da atividade de compras e contratos para os anos de 2018/2019 (peça 28, p. 34-42);

j) publicação da Orientação Normativa 3/2017/HFA, de 20/6/2017, que estabelece normas para capacitação de servidores civis, empregados públicos e militares do HFA em eventos de capacitação e aprimoramento, incluindo o Plano Anual de Capacitação (peça 28, p. 131-144);

l) publicação dos Planos Anuais de Capacitação referentes aos anos de 2017/2018 e 2018/2019 (peça 28, p. 162-175);

m) publicação da Orientação Normativa 5/CMT LOG HFA, de 27/3/2018, que disciplina a gestão de riscos no âmbito do HFA (peça 28, p. 145-160);

n) publicação do Plano de Integridade do HFA (Portaria 4.300, de 4/12/2018) (peça 28, p. 63);

o) adoção de uma nova sistemática no tocante à elaboração e implantação do Plano Estratégico do HFA para o quadriênio 2019/2022, onde as aquisições anuais de materiais permanentes estarão alinhadas com os objetivos estratégicos do Hospital. O Plano Estratégico está em processo de aprovação junto ao Comandante Logístico do HFA.

Análise

9.3 Ao analisar a documentação encaminhada, verificamos que, de fato, o HFA tem aprimorado seu sistema de controles internos com a instituição da política de gestão de risco da unidade, do plano anual de capacitação, de normas que regulamentam o planejamento da atividade de compras e contratos, bem como com melhorias da pesquisa de preços no âmbito do HFA, dentre outras. A implementação de tais medidas contribui para assegurar o alcance dos objetivos da unidade, incluindo os relacionados à sobrevivência, à continuidade e à sustentabilidade da organização, conforme recomendado por este Tribunal.

9.4 Importa destacar que a grande maioria das ações adotadas ocorreram após o envio do Relatório de Gestão e do Relatório de Auditoria de Contas Anual de 2016 (30/3/2017 e 25/8/2017, respectivamente) (peças 1 e 5). Com isso, entendemos que a recomendação do 1.8 do Acórdão 10.260/2016-TCU-2ª Câmara pode ser considerada implementada.

10. Recomendações dos itens 2.5.1.3, 2.5.2.2, 2.5.3.2, 2.5.4.2, 2.5.5.2, 2.5.6.3 e 2.5.7.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 29/2016/GEAUD/CISSET-MD, da Secretaria de Controle Interno (Ciset/MD).

10.1 De forma sucinta, as recomendações do item 2.5.1.3 foram as seguintes:

a) orientar o HFA a adotar a jurisprudência do TCU e realizar ampla pesquisa de mercado em suas aquisições;

b) efetuar avaliação crítica dos valores cotados pelos fornecedores consultados, inclusive sob o aspecto da composição societária;

c) alertar sobre a necessidade de justificativa sempre que não for atendido o requisito mínimo de aceitabilidade da pesquisa;

d) adotar procedimentos voltados ao levantamento dos preços de mercado, de forma a convalidar o resultado dos Pregões 36/2015 e 51/2015, e, em caso de constatação de divergência entre o preço de aquisição e os de mercado, promover a apuração de responsabilidade pelos atos de gestão praticados, inclusive sobre a eventual participação das empresas;

e) demonstrar a razoabilidade dos valores cobrados no 3º Termo Aditivo ao Contrato 03/2013, firmado com a empresa HEALTHCARE, adotando como referência valores em

contratos semelhantes firmados pela referida empresa com outros clientes, públicos ou privados; e

f) demonstrar a razoabilidade de preços nas suas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, fundamentada na existência de fornecedor exclusivo, anexando ao processo documentos e informações indispensáveis para a aprovação jurídica do procedimento, que atestem que o preço proposto pela contratada seja equivalente aos demais cobrados de outros clientes.

10.1.1 Com relação às recomendações das alíneas “a”, “b” e “c”, o HFA informou à peça 46, p. 114-116 que, após as orientações do Relatório de Auditoria Anual de Contas 29/2016/GEAUD/CISSET-MD, segue a metodologia de pesquisa de preços do documento Normas Internas para Pesquisas de Preços no âmbito do HFA para os anos de 2018/2019 (peça 28, p. 119-127), que tem como base o disposto na Instrução Normativa 05/SLTI/MPOG, de 27/6/2014 (IN MPOG 05/2014), e demais legislações aplicáveis. Explicou que todas as aquisições passam por uma ampla pesquisa de mercado, pautada nos quatro parâmetros previstos na citada instrução normativa, com posterior análise crítica e estatística dos preços obtidos individualmente, permitindo o descarte de valores considerados excessivamente elevados e a reinclusão daqueles que inicialmente seriam considerados inexequíveis, mas cuja reintrodução trazem vantagens econômicas para a administração (peça 59, p. 1-8). Além disso, passaram a ser confeccionados relatórios de avaliação crítica, que possibilitam a terceiros o entendimento completo das pesquisas e análises críticas executadas, dando maior transparência aos processos de aquisição (peça 59, p. 7-18).

10.1.2 Também passou a ser adotada a consulta parametrizada de fornecedores e a pesquisa ao cadastro do CNPJ da Receita Federal para todas as empresas que enviam suas cotações, permitindo que seja verificada a coerência entre o objeto requerido e o ramo de atividade dos fornecedores consultados, bem como a exclusão de pesquisas de preços caso seja verificada a coincidência entre sócios, endereços, e-mails e/ou contato telefônicos (peça 59, p. 24-41).

10.1.3 Nos processos nos quais não é possível a obtenção de ampla pesquisa de preços em virtude da especificidade ou complexidade do objeto, é emitida uma certidão assinada pelo ordenador de despesas, na qual este autoriza ou não o prosseguimento do processo nas condições citadas. Tal procedimento, porém, é tratado como exceção (peça 59, p. 19).

10.1.4 Quanto à recomendação da alínea “d”, o HFA relatou que, a fim de convalidar o resultado dos Pregões 36/2015 e 51/2015, realizou novo levantamento dos preços de mercado e constatou que não houve divergência com os valores homologados à época, e que não há indício de dano ao erário. Explicou que no Pregão 36/2015, o valor de referência foi baseado somente na tabela CMED e no Pregão 51/2015, foi baseado em pesquisa de fornecedores. Ressaltou que apesar de haver preços homologados à época que hoje encontram-se acima da média dos preços pesquisados, isto é decorrente da variação de preços das diversas marcas existentes no mercado, uma vez que o cálculo do valor de referência foi baseado na média e não no menor valor (peça 46, p. 115 e peça 60, p. 9-19).

10.1.5 No que se refere à recomendação da alínea “e”, o HFA explicou que os contratos firmados com empresas que detêm exclusividade na prestação de serviços e fornecimento de peças, a pesquisa de preços se restringe obrigatoriamente a comparar os valores praticados no contrato vigente com os valores de contratos semelhantes firmados pela empresa contratada com outros clientes, públicos ou privados.

10.1.6 Neste sentido, solicitou à empresa GE HealthCare cópia de contratos firmados com outros clientes (peça 60, p. 29). A empresa, no entanto, informou que não estava autorizada a divulgar contratos com outros órgãos. Com isso, o gestor justificou que não foi possível realizar pesquisa de preços à época. Os autos do processo foram remetidos à Consultoria Jurídica do MD, para análise e emissão de parecer, previamente à celebração do 3º termo aditivo ao Contrato 03/2013.

10.1.7 No Parecer 00154/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU, a Consultoria acatou a justificativa da ausência de cópias de contratos de outras empresas para demonstrar a razoabilidade de preços,



admitindo-se que no caso em tela não seria possível aplicar a regra da Orientação Normativa/AGU 17. O parecer também destacou que, segundo a IN/SLTI 06/2013, que alterou o texto da IN/SLTI 02/2008, nas contratações de serviço continuado dispensa-se a realização de pesquisa de mercado quando o contrato contiver previsões de que os reajustes serão efetuados com base em índices oficiais (peça 32, p. 4-12). O HFA ressaltou que o 3º Termo Aditivo ao Contrato 03/2013 prevê, por critério de reajustamento de preço, o Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M), satisfazendo, deste modo, o disposto em norma regulamentar.

10.1.8 Com isso, a unidade entendeu que, em atenção à recomendação do TCU, restou demonstrada a razoabilidade dos valores cobrados no termo aditivo celebrado com a empresa GE HealthCare (peça 46, p. 115).

10.1.9 Por fim, com relação à recomendação da alínea “f”, explicou que, no caso dos processos de inexigibilidade, a demonstração da razoabilidade dos preços tem sido feita através da comprovação dos valores praticados pelos fornecedores com outros órgãos públicos, a fim de verificar se o preço cotado para o HFA é coerente com os preços praticados com outras entidades em compras anteriores (peça 46, p. 115 e peça 59, p. 20-24).

10.2 Em relação à recomendação 2.5.2.2, no sentido de o HFA observar o disposto no Decreto 5.707/2006, em particular o que estabelece seu artigo 5º, e instituir plano anual de capacitação, o Hospital informou (peça 29, p. 56) que foi elaborada a Orientação Normativa 3/2017/HFA, de 30/6/2017, onde constam normas para participação de servidores civis, empregados públicos e militares do Hospital em eventos de capacitação e aprimoramento. Tal norma tem como objetivo permitir o gerenciamento e a transparência das ações referentes à capacitação e ao aprimoramento, bem como buscar racionalização e efetividade dos gastos (peça 28, p. 131-144).

10.2.1 O HFA ressaltou que possui Plano Anual de Capacitação desde 2017 (peça 28, p. 162-175) e que o processo de aquisição de cursos e eventos, além de seguir rigorosamente o preconizado pela Orientação Normativa 3/2017/HFA, também é submetido ao Conselho Administrativo Financeiro do HFA, o que proporciona lisura e transparência aos procedimentos.

10.3 Quanto a recomendação 2.5.3.2 de adotar providências com vistas a aprimorar o planejamento das contratações, de modo a reduzir o tempo médio de instrução dos processos licitatórios, identificando os pontos críticos e buscando soluções e alternativas que visem a melhorar a eficiência na condução desses processos e evitando, dessa forma, custos e riscos de desabastecimento de produtos importantes e vitais para o órgão, bem como a utilização de contratações emergenciais, o HFA explicou que anualmente é editado uma ordem de serviço que define o planejamento das contratações do hospital para aquele ano (peça 46, p. 116).

10.3.1 Segundo o Hospital, estas ordens de serviço estabelecem o calendário das aquisições e a data de entrada dos pedidos na seção de licitações, o que evita o acúmulo de processos e garante maior celeridade na execução dos mesmos, conforme pode ser observado nas ordens de serviços de 2016, 2017 e 2018 (peça 56).

10.4 Relativamente à recomendação 2.5.4.2, o HFA foi orientado a apurar a responsabilidade pela realização de sucessivas contratações emergenciais com prazo superior ao limite de 180 dias fixado no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93 e a adotar providências com vistas ao planejamento adequado das aquisições, de forma a evitar soluções de continuidade e a realização de procedimentos licitatórios com base no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93 (contratações emergenciais).

10.4.1 No que concerne às sucessivas contratações emergenciais, o Hospital explicou que foi instaurada sindicância para apurar as causas e as responsabilidades por tais contratações e que a conclusão da sindicância indicou que não foi constatada a responsabilidade de qualquer agente nem dano ao erário (peça 46, p. 116 e peça 57).

10.4.2 Já com relação à orientação de planejar adequadamente suas aquisições, o HFA relatou que

são editadas, anualmente, ordens de serviço contendo o calendário das requisições e a data de entrada dos pedidos na seção de licitações, conforme já relatado no item 13 desta instrução (peça 46, p. 116).

10.4.3 Acrescentou que o Hospital vem adotando medidas para melhorar o planejamento de suas aquisições e contratações, tais como notificar o fiscal do contrato sobre o término da vigência contratual e solicitar que o fiscal dê início ao trâmite de novo processo licitatório, elaborando o pedido de aquisição em tempo hábil, a fim de evitar descontinuidade na prestação do serviço e contratações emergenciais (peça 46, p. 116-117).

10.4.4 Explicou, ainda, que ao celebrar contratos de prestação de serviços/aquisições, o HFA providencia e publica, em boletim interno, as portarias de nomeação de comissão de fiscalização dos contratos, nas quais consta expressamente a atribuição do fiscal de informar à Seção de Contratos, com antecedência mínima de noventa dias do prazo de encerramento da vigência contratual, sobre o interesse do setor beneficiado pelo serviço de renovar a contratação (peça 46, p. 117).

10.5 No que se refere à recomendação 2.5.5.2, foi sugerido ao HFA que promovesse a avaliação das circunstâncias em que se deu a prestação de serviço sem cobertura contratual, mediante a instauração de processo administrativo em que pudesse ser demonstrada a boa-fé do fornecedor, as justificativas dos agentes responsáveis pela realização dos serviços sem a submissão ao procedimento contratual formal, e, na hipótese de confirmada a ocorrência de irregularidade, por omissão ou dolo, fossem adotadas medidas voltadas à indenização ao erário. Também foi recomendado que o Hospital adotasse providências com vistas ao planejamento adequado das aquisições, de forma a evitar soluções de continuidade e a prestação de serviços sem cobertura contratual.

10.5.1 Com relação à prestação de serviços sem cobertura contratual, o HFA informou que foi instaurada sindicância para avaliar as circunstâncias em que se deu a execução de serviços sem contrato, e que o procedimento investigatório concluiu que não houve culpa ou dolo por parte dos agentes públicos envolvidos (peça 46, p. 117 e peça 58).

10.5.2 No que concerne à recomendação de planejar adequadamente suas aquisições, o HFA relatou que são editadas, anualmente, ordens de serviço contendo o calendário das requisições e a data de entrada dos pedidos na seção de licitações, conforme já relatado nos itens 10.3 e 10.3.1 desta instrução (peça 46, p. 117).

10.6 Quanto à recomendação 2.5.6.3, no sentido de orientar a realização de monitoramento periódico quanto à efetiva aplicação dos procedimentos de controle, o HFA esclareceu que tais monitoramentos estão sendo realizados, inclusive no que se refere à pesquisa da regularidade fiscal e trabalhista das empresas contratadas antes da etapa de liquidação, que é devidamente comprovada e atestada (peça 46, p. 117 e peças 35, p. 72-91, 36 a 45 e 46, p. 1-113).

10.7 Por fim, em relação à recomendação 2.5.7.3, referente à necessidade de observar cláusulas contratuais e normas legais, abstendo-se de adotar práticas ou procedimentos com base em entendimentos verbais, em desacordo com o parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/93 e, portanto, passíveis de eventuais questionamentos e responsabilização dos agentes públicos envolvidos, o HFA relatou que o acordo verbal com a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) foi um fato isolado e atípico, que teve como objetivo evitar que o Hospital pagasse multa e juros, caso a fatura fosse paga até o dia 30 de cada mês, independente da data de vencimento (peça 46, p. 118).

10.7.1 Esclareceu que o HFA tem observado e cumprido integralmente as cláusulas e normas legais, abstendo-se de praticar atos que fogem do prescrito nos contratos e no ordenamento jurídico brasileiro (peça 46, p. 118).

10.7.2 Relatou que, atualmente, os processos de contratação são acompanhados de forma on-line e que na página do HFA é possível acompanhar os pagamentos de todos os fornecedores (<http://www.hfa.mil.br/despesas>) (peça 46, p. 118).

Análise

10.8 Após analisar a documentação encaminhada, entendemos que as recomendações 2.5.1.3, alíneas “a”, “b” e “c”, 2.5.2.2, 2.5.3.2, 2.5.6.3 e 2.5.7.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 29/2016/GEAUD/CISET-MD, da Secretaria de Controle Interno (Ciset/MD) podem ser consideradas implementadas.

10.9 Com relação às recomendações 2.5.1.3, alíneas “d”, “e” e “f”, 2.5.4.2, 2.5.5.2 e 2.5.1.3 do mesmo relatório, consideramos que as informações prestadas não são suficientes para emissão de juízo de valor acerca da implementação de tais orientações. Assim, entendemos que deva ser determinado à Ciset/MD que informe a este Tribunal, no prazo de trinta dias, a respeito do cumprimento, pelo HFA, das recomendações 2.5.1.3, alíneas “d”, “e” e “f”, 2.5.4.2, 2.5.5.2 e 2.5.1.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 29/2016/GEAUD/CISET-MD da Ciset/MD.

Da audiência

11. O Sr. Lauro Luis Pires da Silva tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 24, tendo apresentado, tempestivamente, suas razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 47 a 54.

12. O responsável foi ouvido em decorrência das irregularidades relacionadas à deficiência dos controles internos na área de licitações e contratos, que acarretaram a recorrência de impropriedades referentes à pesquisa de preços, e à ausência de estudos técnicos prévios aos procedimentos licitatórios.

13. Informou que após assumir o comando do HFA, foram identificados diversos riscos inerentes à atividade da Subseção de Pesquisa de Preços, de impacto e magnitude suficientes para justificar mudanças significativas a nível estrutural, de pessoal, de capacitação e de metodologia de trabalho. As mudanças visaram o dinamismo da Subseção com o engajamento dos responsáveis no resultado esperado e a eliminação de tensões em um ambiente de vital importância para o Hospital. Também se buscou um alinhamento de procedimentos com os órgãos de fiscalização e controle, a adesão às normas em vigor e o atendimento do interesse público, mediante a preservação do erário e o máximo de economicidade na realização de despesas (peça 47, p. 23).

14. Dentre as principais ações adotadas em sua gestão visando identificar riscos relacionados à atividade de pesquisa de preços, o responsável citou a publicação do documento Normas Internas para a Pesquisa de Preços no Âmbito do HFA em agosto de 2016, que estabelece as atribuições da Comissão Permanente de Pesquisas de Preços de auxiliar o Hospital na realização de pesquisa mercadológica de contratações de obras, serviços, compras e alienações com preços compatíveis com o mercado (peça 50, 24).

15. Em 2016, também houve um incremento na capacitação técnica do pessoal envolvido na análise dos aspectos quantitativos e qualitativos do mercado médico/hospitalar da unidade, com a participação de servidores em visitas técnicas a outros hospitais e empresas do ramo (peça 47, 24).

16. O Sr. Lauro Luis Pires da Silva explicou que, em atenção às recomendações dos órgãos de controle interno e externo apontadas em relatórios de anos anteriores e observações internas pessoais e de sua equipe de apoio, determinou a revisão dos processos relevantes que ainda estavam em andamento na Subseção de Pesquisa de Preços.

17. Relatou que um dos primeiros desafios da recém-formada equipe de pesquisa de preços foi a revisão do Pregão 44/2016, iniciado em julho/2015, cujo objeto era atender às necessidades dos diversos setores do Laboratório de Análises Clínicas do HFA. Tal pregão continha 514 itens que totalizavam um valor de referência de R\$ 64.188.707,96. Este valor foi reanalisado pela nova equipe que verificou a existência de várias inconsistências relacionadas à coleta de preços. Com isso, o gestor informou que os preços tiveram que ser novamente cotados, agora de acordo com o disposto na

IN MPOG 05/2014, o que resultou num valor de referência final de R\$ 47.704.630,50, cerca de 34,55% menor do que a cotação inicial (peça 47, p. 25).

18. Informou que o HFA passou a realizar a parametrização da composição societária em suas aquisições, a fim de evitar que empresas que possuam sócios em comum, vínculos familiares entre empresários privados ou possível vínculo familiar com dirigente do órgão contratante, participassem de um mesmo processo. Com isto, a pesquisa passou a retornar dados extraídos da Receita Federal e do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) demonstrando o ramo de atividade, o quadro societário e a participação societária das empresas cujas pesquisas de preços compõem subsídios para processo licitatório, bem como para as cotações eletrônicas (peça 47, p. 26).

19. Destacou que, durante sua gestão, o Hospital começou a exigir o relatório de avaliação crítica das aquisições realizadas, com o intuito de contribuir para a identificação de riscos no processo. O relatório demonstra, passo a passo, a metodologia utilizada pela seção e fornece robusta sustentação ao processo com uma análise de riscos mais sistematizada, dando à Administração dados confiáveis para o prosseguimento das aquisições, constituindo mais uma ação de controle implementada na gestão do responsável, cujo término de gestão encerrou em 31/3/2017 (peça 47, p. 26).

20. Também foi adotado durante a sua gestão, o mapa comparativo de avaliação crítica utilizado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) nas aquisições daquele órgão. No citado mapa, é feita ordenação dos itens a serem adquiridos, indexando-os conforme os parâmetros preconizados pela IN 05/2014, dando tratamento estatístico aos preços obtidos e cotejando os valores obtidos em cada um dos parâmetros empregados, conforme disposto na citada instrução normativa (peça 47, p. 27).

21. Com relação à inexistência de critérios legais objetivos para avaliação dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados na aquisição de bens e serviços comuns, a exemplo do que existe para obras e serviços de engenharia, o responsável destacou que, em alinhamento com a prática do STJ, adotou para bens e serviços comuns os mesmos critérios de obras e serviços de engenharia (peça 47, p. 28).

22. O responsável informou que, durante sua gestão (20/1/2016 até 31/3/2017), foram revistos os principais contratos de serviços continuados da unidade. Como exemplo, citou o Contrato 04/2016, firmado em 1/4/2016, mas planejado na gestão anterior. O contrato tinha como objeto a prestação de serviços de hotelaria, costuraria, almoxarifado e lavagem de roupa hospitalar com fornecimento de insumos e carro de transporte de roupa para o processamento de até 100.000 kg/mês de roupas e tecidos em geral, e estabelecia a necessidade de noventa postos de trabalho. Relatou que, ao assumir o comando do HFA, determinou a verificação da real necessidade de tantos postos de trabalho. A avaliação foi realizada e, em 27/6/2016, foi assinado um termo aditivo suprimindo nove postos de trabalho e reduzindo o valor do contrato de R\$ 367.008,39 mensais para R\$ 314.021,66 (peça 47, p. 30).

23. Registrou que, em julho de 2016, foi criada a Assessoria de Aquisição de Material de Saúde (AMS), com o objetivo de melhorar a interface logística entre os profissionais envolvidos na atividade-fim e as equipes do apoio administrativo, a fim de reduzir os prazos de processamento e eliminar a descontinuidade no abastecimento. Dentre as atribuições da AMS estão a orientação aos servidores administrativos envolvidos nas aquisições do hospital quanto à elaboração de pedidos de material, termos de referência e projetos básicos, acompanhamento dos processos em andamento, auxílio na tramitação dos pedidos de material considerados urgentes ou de emergência e o controle do andamento dos processos de aquisição (peça 47, p. 30-31).

24. Destacou que o HFA, a exemplo de outros hospitais do Brasil, utiliza o Sistema de Gestão Hospitalar (SGH) como ferramenta de controle e governança. Tal ferramenta, aliada ao controle biométrico de frequência, mostrou-se útil para a identificação de profissionais de saúde que registravam o ponto em vários locais e em horários conflitantes. A combinação dessas duas ferramentas também permitiu um controle eficaz e efetivo da gestão de pessoal do HFA em relação às

exigências legais trabalhistas, como por exemplo, a carga máxima diária de doze horas de trabalho, o intervalo intrajornada de onze horas, o repouso semanal remunerado, as escalas de trabalho, a flexibilização da carga horária de 40 para 30 horas semanais e as trocas de escala e plantões (peça 47, p. 33).

25. Também relatou que, em 2016, determinou o mapeamento dos processos do HFA com a finalidade de identificar, entre outras coisas, a capacidade e competência institucional, a formalização de processos e rotinas e a existência de trabalhos pouco racionais. Com o mapeamento, foi possível identificar tarefas que se repetiam em processos de trabalho distintos e servidores que detinham exclusividade sobre a execução de determinadas tarefas, o que dificultava sua substituição eventual sem solução de continuidade. A partir deste mapeamento, o responsável instituiu o Comitê de Gestão de Pessoas para discutir e promover modificações e ajustes relacionados à movimentação e alocação de pessoal nos diversos setores do HFA. Ressaltou que a iniciativa de criação do Comitê foi apontada pela Ciset/MD como boa prática de governança no Relatório de Auditoria Anual de Contas 21/2017/GEAUD/CISET-MD (peça 47, p. 35).

26. Observou que, em 2016, durante sua gestão, foi realizado o inventário de todo o estoque de medicamentos e material médico-hospitalar armazenado nos depósitos da Farmácia Hospitalar, tarefa de imensa complexidade, sobretudo se considerado o porte e a dimensão de um hospital como o HFA. Os dados obtidos neste levantamento serviram como uma poderosa ferramenta de controle e fortalecimento da governança (peça 47, p. 36).

27. Quanto à fiscalização dos contratos, esclareceu que nos primeiros meses de sua gestão, iniciou a implantação de uma série de medidas que visavam mitigar os riscos inerentes a esta etapa do processo de contratação, tais como evitar que um servidor fiscalizasse muitos contratos, e a instituição de comissões de fiscalização para os contratos complexos. Também implantou a Assessoria de Fiscalização de Contratos (ACC) com o objetivo de coordenar e acompanhar os trabalhos das diversas comissões de fiscalização de contratos. Além disso, promoveu o 1º Seminário de Gestão e Fiscalização de Contratos, com duração de três dias, no HFA (peça 47, p. 37).

28. No que se refere à gestão das sindicâncias, procedimentos investigativos e processos administrativos disciplinares, informou que foi criada a Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar (CPSPAD). Destacou que, desde a instituição da Comissão, nenhum processo administrativo sob sua responsabilidade foi acometido por falha de natureza formal ou descumprimento de prazo, algo que era contumaz nas gestões anteriores, e que gerava a invalidação do processo de apuração e retrabalho, comprometendo o cumprimento da missão institucional do HFA (peça 47, p. 37-38).

29. Noticiou que solicitou a participação da Controladoria-Geral da União (CGU) na condução e solução de processo que se arrastava por um longo tempo e que apurava indícios de dano ao erário da ordem de R\$ 1.000.000,00, em decorrência de suposta aquisição indevida de órteses, próteses e materiais hospitalares de alto custo, bem como de improbidade administrativa por parte de seus responsáveis (peça 47, p. 38).

30. Durante o exercício de 2016, o responsável relatou que foram instaurados diversos procedimentos administrativos com o fito de apurar as denúncias encaminhadas ao Hospital pelos mais variados canais de comunicação com o usuário. Ao fim, foram instaurados treze processos administrativos disciplinares, oito processos administrativos sumários, duas sindicâncias investigativas, uma investigação preliminar, cinco sindicâncias em face de agentes públicos militares e dois inquéritos policiais militares (peça 47, p. 39).

31. No tocante aos julgamentos emitidos, foram duas rescisões unilaterais de contrato de trabalho, uma aplicação da penalidade de advertência e cinco arquivamentos. Destacou que nove processos que iniciaram no ano de 2015 foram finalizados no ano de 2016, sendo que três resultaram em demissões, uma rescisão unilateral de contrato de trabalho, duas suspensões, uma advertência e

dois arquivamentos (peça 47, p. 39).

32. Declarou que na busca pela melhoria contínua e correção de sua gestão, criou uma comissão para análise dos relatórios referentes à gestão do HFA nos anos de 2001 a 2015 e para atendimento das recomendações dos órgãos de controle, com o objetivo de evitar a reincidência das falhas já identificadas em gestões anteriores. Relatou que a reestruturação da Subseção de Pesquisas de Preços, a criação da Assessoria de Controles Internos e da Assessoria de Fiscalização de Contratos, são exemplos do resultado do trabalho desta comissão de análise (peça 47, p. 39-40).

33. Mencionou outras implementações que surgiram a partir da identificação de riscos e oportunidades de melhoria, dentre as quais, as mudanças processuais e metodológicas, promovidas com a implantação da Assessoria de Aquisição de Material de Saúde, as inovações trazidas com a criação do Comitê de Gestão de Pessoas, cuja iniciativa de implantação foi alvo de elogios da Ciset/MD, a eficiência nos processos de apuração conduzidos a partir da criação da Comissão Permanente de Processos Administrativos Disciplinares e a parceria com a CGU (peça 47, p. 40).

34. Argumentou que o exercício de 2016 foi um ano intenso e desafiador, de modo que, se na perspectiva dessa Corte de Contas alguma falha ainda ocorreu, não foi por sua falta de atuação. Destacou o tamanho do HFA, o grande volume de recursos movimentados e a multiplicidade dos processos. Informou que só em 2016 foram 39 procedimentos licitatórios homologados na modalidade pregão, totalizando R\$ 34.429.749,61, e mais R\$ 58.103.121,84 empenhados (peça 47, p. 42).

35. Entretanto, salientou que o Hospital sofreu com graves problemas de pessoal durante sua gestão, a despeito de suas tentativas de sanar o problema junto ao MD. Em 2016, o HFA teve 1.747 cargos efetivamente ocupados do total previsto de 3.373 cargos, ou seja, um déficit de 1626 vagas, o que gerou a acumulação de cargos e funções para alguns servidores (peça 47, p. 42).

36. Com relação à gestão de riscos no exercício de 2016, o responsável explicou que foi o primeiro comandante não-médico do HFA e que baseou seu trabalho na gestão por resultados, assentados em duas premissas: qualidade dos serviços aos usuários e otimização de gastos, o que fez com que o encaminhamento a serviços médicos e laboratoriais terceirizados diminuísse e os serviços executados diretamente pelo Hospital aumentassem (peça 47, p. 21).

37. Explicou que, em maio de 2016, entrou em vigor a IN MP/CGU 1/2016, que tratava dos controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, com prazo de implementação de 12 meses a partir de sua publicação. Em atendimento à citada instrução normativa, o HFA criou, em 5/10/2016, a Assessoria de Controle Internos (ACI), que já em 2016, assessorou o Hospital no estabelecimento dos objetivos e metas, na conformação de um diagnóstico inicial e no planejamento dos trabalhos de avaliação de riscos.

38. Em sua defesa, o responsável alega que não foi possível implementar uma política de gestão de riscos durante sua gestão, mas que não parece razoável sua responsabilização por eventuais falhas e deficiências na atividade de controle interno, sobretudo ao considerar que o prazo final estabelecido na IN MP/CGU 1/2016 para a implementação dos controles internos e da gestão de riscos e governança foi maio de 2017, portanto, após o responsável ter deixado o comando do HFA (peça 47, p. 21-23).

39. Ao final de sua defesa, discorreu sobre a impossibilidade de um homem-médio atender à todas as recomendações relatadas pela Ciset/MD num curto espaço de tempo. Defendeu que, apesar de ter fortalecido significativamente a governança do HFA, por meio da implementação de medidas inovadoras de controle e boas práticas de gestão, e apesar de ter mantido a fiscalização constante da atuação de seus assessores e delegados, seria humanamente impossível checar tudo e identificar todas as falhas (peça 47, p. 43).

40. Alegou que a perseguição constante da melhoria, do acerto e da não recorrência de falhas já observadas em gestões anteriores foram as marcas de seu comando no HFA e que, portanto, se o TCU detectar alguma falha, tal falha não teria o condão de macular suas contas, devendo as contas de sua gestão serem julgadas regulares com quitação plena (peça 47, p. 43-44).

Análise

41. O Sr. Lauro Luis Pires da Silva foi ouvido em decorrência das irregularidades relacionadas à deficiência dos controles internos na área de licitações e contratos do HFA, que acarretaram a recorrência de impropriedades referentes à pesquisa de preços e à ausência de estudos técnicos prévios aos procedimentos licitatórios.

42. Ao analisar sua defesa, verificamos que o responsável foi Comandante Logístico do HFA no período de 20/1/2016 a 31/12/2016 (peça 2) e de 1/1/2017 a 31/3/2017 (peça 47, p.27). De acordo com os documentos acostados aos autos, neste período de gestão, o responsável adotou diversas medidas visando sanear as deficiências dos controles internos da unidade tanto na área de licitações e contratos quanto na gestão de riscos e governança.

43. Dentre as medidas adotadas ainda no exercício de 2016, podemos citar a publicação do documento Normas Internas para Pesquisas de Preços no âmbito do HFA (peça 50, p. 24), a criação da Assessoria de Controle Interno, em 6/10/2016 (peça 50, p. 16-17), a instituição do Comitê de Gestão de Pessoas (peça 53, p. 14-15), a criação da Assessoria de Fiscalização de Contratos (peça 53, p. 80-82) e da Assessoria de Aquisição de Material de Saúde (peça 52, p. 72-74) e a criação da Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar (peça 54, p. 1-2).

44. Além disso, o responsável determinou a adoção de outras ações que influenciaram na gestão do HFA, como a revisão dos processos relevantes que ainda estavam em andamento na Subseção de Pesquisa de Preços, a exemplo do Pregão 44/2016, iniciado em julho/2015, mas que, após nova pesquisa de preços em 2016, teve seu valor de referência diminuído em 34,55% (peça 50, p. 34-84, peça 51, p. 1-70 e peça 52, p. 1-41); a redução de valores de contratos continuados, a exemplo do Contrato 04/2016 (peça 52, p. 56-70); a promoção do 1º Seminário de Gestão e Fiscalização de Contratos (peça 53, p. 86-90 e p. 98-117); e a iniciativa de parceria com a CGU para conduzir determinado processo que se arrastava por longo tempo e que apurava indícios de dano ao erário (peça 54, p. 5-6).

45. Durante a sua gestão, também passou a ser exigido o relatório e o mapa comparativo de avaliação crítica das aquisições realizadas, com o intuito de contribuir para a identificação de riscos no processo (peça 52, p. 42-54).

46. Com tudo isso, entendemos que as ações adotadas pelo Sr. Lauro Luis Pires da Silva visando sanar as deficiências dos controles internos do HFA em seu período de gestão, especialmente na área de licitações e contratos, contribuíram na melhoria da gestão das aquisições da unidade, e que, portanto, suas razões de justificativas devem ser acolhidas e suas contas julgadas regulares.

CONCLUSÃO

47. Considerando a análise promovida nos itens 41 a 46, propõe-se acolher integralmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Lauro Luis Pires da Silva, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a ele atribuídas.

48. As contas dos responsáveis arrolados nestes autos (peça 2) devem ser julgadas regulares, dando-lhes quitação plena, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, uma vez que os fatos que ensejaram a determinação ao Controle Interno não interferem no julgamento das contas do exercício de 2016.

49. Entendemos, também, oportuno, determinar à Ciset/MD que informe a este Tribunal, no prazo de trinta dias, a respeito do cumprimento, pelo HFA, das recomendações 2.5.1.3, alíneas “d”, “e” e “f”, 2.5.4.2, 2.5.5.2 e 2.5.1.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 29/2016/GAUD/CISSET-D da Ciset/MD.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

50. Em instrução anterior (peça 12), foram identificadas impropriedades relatadas nos itens 30 a 32 e 36 a 42 daquela instrução, para as quais foram formuladas propostas de recomendação.

51. Com relação à recomendação decorrente da análise constante dos itens 30 a 32, para que a unidade implementasse a gestão de riscos em todos os níveis da organização, entendemos que tal recomendação não é mais pertinente, tendo em vista que no exercício de 2017 foi instituída a política de gestão de riscos do HFA (Portaria 3.818/ASSE CT INTR HFA/MD, de 25/10/2017) (peça 28, p. 56-60), bem como o Comitê de Governança, Riscos e Controles (peça 28, p. 32).

52. Já a recomendação constante do item 43 da peça 12, para que o HFA avaliasse a oportunidade e a conveniência de rever seu sistema de indicadores, incluindo aspectos financeiros e de custos, bem como para que atendesse aos requisitos preconizados no item 3 do Anexo II à DN TCU 156/2016, deve ser mantida, sem, no entanto, macular as contas dos responsáveis arrolados nos autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Lauro Luis Pires da Silva (CPF 499.158.007-20), André Luiz Paschoal (CPF 568.329.317-00), Eduardo Serra Negra Camerini (CPF 032.939.578-54), João Ricardo Maciel Monteiro Evangelho (CPF 318.409.577-00), Lásaro Pereira de Melo (CPF 149.632.211-87), Luis Antônio Schneider (CPF 555.431.629-87), Luiz Claudio Barbedo Froes (CPF 536.860.987-68), Marcelo José Vidal dos Santos Pinto (CPF 119.219.578-75), Marco Antônio Gomes de Freitas (CPF 921.392.647-20), Mário Alberto Altenkirch de Santana (CPF 466.297.694-49), Paulo Cícero Jacinto de Menezes (CPF 734.110.357-49), Ricardo Teixeira Cordeiro (CPF 002.749.897-27), Roberto Espedito dos Santos Rodrigues (CPF 441.989.307-91), Sérgio Augusto Monteiro Pinheiro (CPF 456.770.001-59), Sergio Luiz da Costa (CPF 764.086.557-34) e Vicente Ivo Brancalhão (CPF 514.894.066-20), dando-lhes quitação plena;

b) determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset/MD) que informe a este Tribunal, no prazo de trinta dias, a respeito do cumprimento, pelo HFA, das recomendações 2.5.1.3, alíneas “d”, “e” e “f”, 2.5.4.2, 2.5.5.2 e 2.5.1.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 29/2016/GAUD/CISSET-D da Ciset/MD.

c) recomendar ao HFA que avalie a oportunidade e a conveniência de rever seu sistema de indicadores, incluindo aspectos financeiros e de custos, bem como para que atenda aos requisitos preconizados no item 3 do Anexo II à DN TCU 156/2016; e

d) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Hospital das Forças Armadas, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação poderá ser consultado no Portal do TCU (www.tcu.gov.br/acordaos).

Didem/SecexDefesa, em 2 de maio de 2019.

(Assinado eletronicamente)

Ellen Mary Traebert Cavalini

AUFC – Mat. 5644-8