

TC 024.576/2013-1

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2012.

Unidade jurisdicionada: Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas – Ministério da Defesa

Unidade Jurisdicionada Consolidada: Hospital das Forças Armadas (HFA)

Responsáveis: Túlio Fonseca Chebli (CPF 329.222.216-87), José Maria Lins Calheiros (CPF 260.781.397-20), Álvaro Figueiredo Bisneto (CPF 801.436.797-91) e Antônio Carlos da Silva Rodrigues (CPF 440.796.307-78).

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas – Ministério da Defesa, relativo ao exercício de 2012.
2. O processo foi organizado de forma consolidada, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/10 e do anexo I à Decisão Normativa - TCU 119/12. O processo contempla, além das contas do Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas, as contas do Hospital das Forças Armadas (HFA).
3. O Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas foi criado por meio do Decreto do Conselho de Ministros 1.310/62, possui autonomia administrativa e financeira assegurada pelo Decreto 69.846/71, tendo sua recriação sido ratificada pela Lei 9.238/95. Tem como objetivo consolidar todos os recursos decorrentes das atividades do HFA, bem como integrar recursos provenientes de outras fontes de receitas.
4. O HFA foi criado pelo Decreto 1.310/62 e tem como missão prestar assistência médico-hospitalar aos militares e seus dependentes, à Presidência da República e a determinados segmentos da sociedade, bem como desenvolver de maneira permanente o ensino e a pesquisa.

EXAME TÉCNICO

5. No exame das presentes contas, será dada ênfase na análise de distorções das Demonstrações Contábeis por falha de contabilização, na avaliação dos controles internos, na execução financeira e orçamentária e de outras constatações do órgão de controle interno. O critério considerado para essas escolhas foi o impacto das falhas na gestão do HFA.
6. Quanto às constatações apontadas pelo Controle Interno (peça 4, p. 24-38 e 45-46) nos itens 2.8.5 – aceitação de proposta de fornecedor com ocorrências impeditivas de licitar com a administração pública; 2.8.6 – ausência, nos processos de dispensa de licitação, dos expedientes relativos às solicitações de cotações de preços; 2.8.7 – fracionamento de despesas na aquisição de bens por dispensa de licitação; 2.8.8 – divergência das especificações ou das quantidades dos objetos contratados mediante dispensa de licitação; 2.8.9 – descrições genéricas dos serviços a serem contratados e ausência de laudos técnicos; 2.8.10 – ausência de laudos médicos contendo descrições dos materiais a serem adquiridos para atendimento de pacientes e 2.10.2 – ausência de inventários de material de consumo; consideram-se suficientes as recomendações já formuladas.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

7. A declaração do contador sobre a conformidade das demonstrações contábeis do HFA (peça 3, p. 115) apontou a ocorrência de baixa indevida de estoque de materiais de consumo (materiais hospitalares). Tal fato ocasionou um saldo deficitário de R\$ 13.069.129,08 no Balanço Patrimonial e na Demonstração de Variações Patrimoniais.

8. De acordo com a declaração do contador, foi efetuado levantamento de inventário de todo o estoque de material de consumo em 28/2/13, tendo sido realizados os lançamentos de ajustes na mesma data. Para melhor visualização, segue abaixo tabela com os valores dos registros indevidos e dos ajustes realizados:

Registros indevidos e ajustes realizados						
Baixa indevida	Descrição	Valor	Ajuste	Descrição	Valor	Diferença
31/1/2012	Gêneros de alimentação	R\$ 238.343,65	28/2/2013	Gêneros de alimentação	R\$ 20.246,20	R\$ 218.097,45
	Material de laboratório	R\$ 5.524.233,56		Material de laboratório	R\$ 53.682,50	R\$ 5.470.551,06
	Material hospitalar	R\$ 11.772.395,74		Material hospitalar	R\$ 13.083.520,71	R\$ (1.311.124,97)
	Material farmacológico	R\$ 182.247,67		Material farmacológico	R\$ 4.012.427,90	R\$ (3.830.180,23)
	Material odontológico	R\$ 986.159,94		Material odontológico	R\$ 906.582,90	R\$ 79.577,04
TOTAL		R\$ 18.703.380,56	TOTAL		R\$ 18.076.460,21	R\$ 626.920,35

Fonte: Relatório de Gestão (peça 3, p. 115)

9. O órgão de controle interno (OCI) constatou a falha descrita no parágrafo anterior, tendo apresentado no relatório de auditoria (peça 4, p. 44) o detalhamento das variações de estoque de material de consumo por conta corrente de 2012, reproduzido a seguir.

Variação do Estoque Interno - Material de Consumo do HFA por conta corrente em 2012					
Conta corrente		Saldo Inicial	Saldo Final	Movimento Líquido	
				Valor	Percentual sobre a Var
36	Material Hospitalar	11.634.906,52	0	-11.634.906,52	62,47%
35	Material Laboratorial	5.447.065,26	0	-5.447.065,26	29,25%
10	Material Odontológico	986.159,94	0	-986.159,94	5,30%
7	Gêneros de Alimentação	230.748,85	0	-230.748,85	1,24%
4	Gás e outros materiais engarrafados	154.917,56	0	-154.917,56	0,83%
-	Demais	417.003,67	246.448,45	-170.555,22	0,92%
Total		18.870.801,80		-18.624.353,35	98,69%

Fonte: Relatório de Auditoria de Gestão (peça 4, p.44)

10. O OCI verificou os ajustes efetuados, mediante consulta aos saldos das contas envolvidas, tendo concluído que as informações prestadas pelo contador eram imprecisas, pois o valor apurado pelo controle interno totalizou o montante de R\$ 16.896.207,01 (peça 4, p. 44), valor esse decorrente das baixas ocorridas no período de 31/1/12 a 1/2/13 para fins de consumo.

Conta Corrente	Valor
7 Gêneros de Alimentação	31.845,46
9 Material Farmacológico	3.868.872,09
10 Material Odontológico	500
35 Material Laboratorial	54.308,10
36 Material Hospitalar	12.940.681,36
TOTAL	16.896.207,01

Fonte: Relatório de Auditoria de Gestão (peça 4, p. 44)

11. Diante do fato, o OCI ficou impossibilitado de convalidar os ajustes efetuados

12. Verifica-se que a baixa indevida do estoque vai além do mero erro, tendo o condão de distorcer as demonstrações contábeis e impactar negativamente a gestão. A situação deve ser analisada sobre dois aspectos: primeiro, a baixa indevida é uma evidência de que existem problemas, mesmo que pontuais, nos controles internos da unidade; segundo, a ocorrência expõe a fragilidade e falta de fidedignidade das informações que sustentam as decisões de compra.

13. A ocorrência da baixa indevida de estoque contraria as respostas do gestor para o questionário de avaliação de controles internos e a avaliação do órgão de controle interno que validou as respostas do gestor quanto aos itens:

- a) 18 – Há norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da unidade;
- b) 19 – Existem políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da UJ, claramente estabelecidas;
- c) 24 – As informações consideradas relevantes pela UJ são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas; e
- e) 25 – A informação disponível para as unidades internas e pessoas da UJ é apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível.

14. Quanto aos itens 18 e 19, a formalização de procedimentos não é suficiente para garantir a eficácia na realização dos mesmos. São necessários a existência e o funcionamento de mecanismos que permitam monitorar a realização das atividades dentro dos padrões definidos e que possibilitem detectar falhas/fragilidades e corrigi-las.

15. Os itens 24 e 25 dizem respeito à qualidade das informações para apoiar a tomada de decisão na Unidade Jurisdicionada. Entretanto, a situação em apreço permite concluir que as decisões de compras não são embasadas em informações tempestivas e adequadas. Um fato muito importante para mensurar a extensão da fragilidade exposta pela baixa indevida de estoques é que o erro só foi identificado e corrigido um ano e dois meses depois de sua ocorrência. Isso sinaliza que durante todo o exercício não foi feito um acompanhamento adequado dos estoques.

16. Outro fator a ser ponderado é que durante o exercício foram realizados vários processos de aquisição que podem ter sido prejudicados por falta de informações sobre as necessidades de insumos do hospital, afinal espera-se que o gestor tome a decisão de compra ponderando fatores como os estoques existentes, estoque de segurança, giro de estoque, previsão e média de consumo. A falha na qualidade da informação pode acarretar prejuízo ao erário, má utilização dos recursos com a aquisição de itens desnecessários, além de risco dos materiais adquiridos não serem utilizados dentro da validade e se deteriorarem.

17. É oportuno alertar ao órgão de controle interno e ao HFA que se os mecanismos de controles tivessem sido eficazes, problemas como a baixa indevida dos estoques, em valores e quantidades tão expressivos, não aconteceriam.

18. Diante do ocorrido, faz-se necessário diligenciar ao HFA com o intuito de verificar se houve alguma aquisição indevida decorrente da baixa indevida dos estoques e, conseqüentemente, danos ao erário. Serão necessárias as seguintes informações:

- a) relatório dos materiais que foram indevidamente baixados, com descrição do item, quantidade existente à época, quantidade baixada indevidamente, validade dos materiais baixados;
- b) relatório dos materiais adquiridos no decorrer do ano, correspondente aos que foram baixados indevidamente, contendo quantidade, validade e custo total por item;
- c) relatório contendo previsão de consumo dos materiais a época confrontando-os com os quantitativos efetivamente consumidos; e
- d) informações sobre os procedimentos de conferência de estoque, abordando controles**

e procedimentos para registrar entradas e saídas de materiais, periodicidade de conferência dos estoques, procedimentos quando constatadas inconsistências e informações de como é feito o registro, se manual ou por sistema informatizado.

19. O órgão de controle interno constatou falhas em procedimentos licitatórios realizados pelo HFA que tem relação com as análises feitas nos itens 12-16 e que serão abordadas nos itens 61 e 62.

20. A Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, ao examinar a gestão dos responsáveis (peça 4), constatou a:

- a) adoção de orçamentos superestimados para a condução de pregões eletrônicos;
- b) adjudicação de itens com preços superiores aos de referência;
- c) realização de pesquisa de preços com aceitação de empresas pertencentes à mesmo grupo familiar;
- d) ausência de pesquisas de preços para fins de nortear as contratações por dispensa de licitação;
- e) aceitação de proposta de fornecedor com ocorrências impeditivas de licitar com a administração pública;
- f) ausência, nos processos de dispensa de licitação, dos expedientes relativos às solicitações de cotações de preços;
- g) fracionamento de despesas na aquisição de bens por dispensa de licitação;
- h) divergências das especificações ou das quantidades dos objetos contratados mediante dispensa de licitação;
- i) descrições genéricas dos serviços a serem contratados e ausência de laudos técnicos;
- j) ausência de laudos médicos contendo descrições dos materiais a serem adquiridos para atendimento de pacientes;
- k) ausência de registros no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) de concessões de diárias para o exterior;
- l) redução, sem amparo legal, da carga horária semanal dos servidores do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas (PCCHFA), lotados na área administrativa do hospital;
- m) variação negativa nos estoques internos do almoxarifado, decorrente de baixas contábeis indevidas no estoque de materiais de consumo, revertidas no exercício em curso; e
- n) ausência de inventários de material de consumo.

21. Suas recomendações foram no sentido de que o HFA adotasse providências no sentido de:

- a) fortalecer os controles administrativos, de forma a evitar a utilização de parâmetros de preços dissociados dos padrões de mercado nas aquisições de materiais ou contratações de serviços;
- b) adotar providências para regularizar as falhas apontadas; e
- c) aprimorar o processo licitatório.

22. No certificado de auditoria (peça 5), o representante da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos Srs. Túlio Fonseca Chebli (CPF 329.222.216-87) e José Maria Lins Calheiros (CPF 260.781.397-20), uma vez que lhes foram atribuídas irregularidades relativas à redução, sem amparo legal, da carga horária semanal dos servidores do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas

(PCCHFA), lotados na área administrativa do Hospital, e a ausência de providências com vistas à apuração de eventual prejuízo decorrentes dos serviços de construção da Clínica de Medicina Nuclear, realizados ao amparo de contrato envolvendo serviço de manutenção predial, de natureza eventual.

23. A dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 6).

24. O Ministro de Estado da Defesa atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 7).

II. Rol de responsáveis

25. Constam do rol de responsáveis encaminhado todos os responsáveis que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN TCU 63/10 e no art. 2, inciso I e art. 5 da DN TCU 124/12.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

26. Os processos de contas de exercícios anteriores e os processos conexos aos autos em exame estão relacionados abaixo:

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
022.926/2010-0	Tomada de Contas	Aguardando pronunciamento do gabinete do ministro
029.457/2011-4	Prestação de Contas	Aguardando pronunciamento do gabinete do ministro
031.479/2012-0	Prestação de Contas	Aguardando instrução na unidade técnica

27. No que tange aos processos de contas de exercícios anteriores já julgados, o Tribunal deliberou no sentido de:

Acórdão 1155/2014 – TCU – 2ª Câmara, TC 015.660/2009-1, referente ao exercício de 2008, determinar ao Hospital das Forças Armadas que adote providências no sentido de efetivar o planejamento adequado e demonstrar a eficiência da gestão, de forma a tornar menos divergentes os percentuais referentes à execução física e financeira das ações realizadas; aprimore, se ainda não o fez, os seus controles internos administrativos, de imediato, com elaboração de normas internas e implantação de procedimentos operacionais padronizados, bem assim agilize o processo de contratação dos serviços técnicos necessários para o gerenciamento informatizado do Hospital, conforme itens 9.4.1 e 9.4.2;

28. O referido Acórdão foi proferido em 27/3/14, fato impeditivo para se verificar o cumprimento das deliberações nas contas do exercício de 2012. Cumpre informar que, dentre as realizações do órgão no exercício de 2012, consta a contratação de solução em Tecnologia da Informação para atendimento das atividades desempenhadas pela área-fim do hospital, bem como para melhoria de sua rotina de faturamento (peça 3, p.21).

IV. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

29. O plano estratégico do HFA engloba o período de 2009 a 2013 e tem por objetivos: a prestação de assistência médica global aos militares da ativa, reserva e reformados e de seus dependentes, bem como aos pacientes referendados por convênios firmados pelo hospital; apoiar as organizações militares de saúde sediadas nas áreas Centro-Oeste e Norte do país; e cooperar com as

autoridades civis e militares no que concerne à saúde pública, calamidades públicas e outras emergências (peça 3, p.17).

30. Embora a definição anterior, o relatório de gestão reporta como objetivos estratégicos institucionais, constantes de seu plano estratégico, os que se seguem: fomentar a hierarquização dos níveis de atendimento entre os hospitais militares do DF; aprimorar continuamente a assistência à saúde prestada [sic]; integrar as informações assistenciais e gerenciais do HFA; implementar a administração estratégica e a gestão por processos; ser um hospital humanizado e promover ações votadas à comunidade; aperfeiçoar a gestão financeira do HFA, visando torná-lo autossustentável (excetuando-se os gastos com pessoal); promover o ensino e a pesquisa, para formar e aperfeiçoar o pessoal da área técnica de saúde e projetar o hospital no cenário acadêmico; aprimorar o modelo de gestão de recursos humanos; implementar um programa de segurança orgânica (corporativa) e eficaz; obter a certificação básica em acreditação hospitalar e capacitar o HFA para ser o hospital militar terciário de referência para apoio logístico de saúde das tropas da Amazônia e regiões Centro-Oeste e Nordeste do Brasil (peça 3, p 36).

31. Para consecução de seus objetivos, o HFA realizou, no exercício de 2012, diversas ações dentre as quais a dotação da estrutura física do hospital com equipamentos e modernização do parque tecnológico das atividades-fim e meio, ampliação da capacidade de atendimento, oferta de novos procedimentos e serviços, contratação de novos profissionais/residentes e alterações de rotinas hospitalares para melhor atendimento aos pacientes (peça 3, p.37-47).

32. O HFA possui ainda um instrumento de planejamento a longo prazo, o Plano de Ação Setorial (PAS), dividido em projetos para atividade-fim e atividade-meio. Os projetos previstos na atividade-fim são modernização e revitalização de instalações do HFA, interação e otimização dos serviços médico-hospitalares, construção do serviço integrado de oncologia, construção do centro de pesquisa clínica, implantação de sistema de segurança hospitalar e a construção do serviço de emergência.

33. O PAS das atividades meio é composto pelos projetos de modernização e revitalização de tecnologia da informação, recuperação dos edifícios do setor residencial interno II, perfuração de novos poços artesianos, construção do centro de fisioterapia, construção de estacionamento e a construção de torre de emergência.

34. Alguns desses projetos ultrapassam o exercício em análise e sofreram reflexo das restrições orçamentárias. O HFA sofreu contingenciamento de receitas da ordem de R\$ 15.440.174,00, sendo R\$ 610.000,00 do orçamento de custeio e R\$ 14.830.174,00 do orçamento de investimentos.

V. Avaliação dos indicadores

35. Os indicadores adotados pelo HFA são compatíveis com as atividades finalísticas, representativos e conseguem mensurar os resultados do órgão. Os indicadores permitem a comparação com os resultados obtidos em anos anteriores, são obtidos por fontes confiáveis sendo de fácil obtenção, além de serem pertinentes com os adotados por outros hospitais.

36. O HFA apresentou os indicadores Taxa de Ocupação Hospitalar (TOH), Taxa de Ocupação Específica UTI (TOE), Taxa Média de Infecção Hospitalar (TIH) e Média de Permanência de Internação (MPE).

37. O relatório do OCI apresenta críticas em relação aos resultados obtidos traçando parâmetro com os estabelecidos pelo SUS, em resumo, dizem respeito à taxa de ocupação do hospital que ficou em 40,37% enquanto o esperado é de 80% a 85% indicando capacidade operacional ociosa com reflexos na receita operacional do hospital. O HFA atribui o declínio no atendimento dos pacientes à greve de servidores que durou dois meses e à evasão de pessoal civil.

~~38. O relatório de gestão não contempla informações sobre quais medidas serão adotadas~~

para a melhoria do referido indicador.

VI. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

39. A avaliação da estrutura de governança e de controles internos baseia-se nas respostas ao formulário de avaliação do funcionamento dos controles internos presente no relatório de gestão, na avaliação feita pelo órgão de controle interno e na ocorrência de fatos impactantes na gestão. A soma destes fatores proporciona uma avaliação sobre a adequabilidade dos controles internos na unidade jurisdicionada.

40. O HFA (peça 3, p. 60) reputa como implementados todos os elementos do sistema de controle interno, visto que considera em sua maioria parcialmente válidas as afirmativas presentes no questionário. Como apontado nos itens 7-16 existem falhas nos controles internos do HFA capazes de impactar negativamente a gestão.

41. O OCI relatou (peça 4, p. 9-13) que as avaliações, realizadas pelo gestor, quanto ao gerenciamento de risco não são coerentes. De acordo com o relatório de auditoria, o HFA não dispõe de sistema de gestão para identificação, avaliação e gerenciamento dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos estabelecidos em seu Plano Estratégico.

42. O OCI fez recomendações no sentido de se adotarem medidas para definir o risco associado aos objetivos estratégicos, operacional, comunicação e conformidade, bem como para se definir a forma como tais riscos serão tratados.

43. O OCI fez um total de quatorze constatações de falhas e irregularidades decorrentes da falta de controles internos administrativos eficientes e eficazes, inclusive a falta de adoção de providências para apuração de responsabilidade e de eventual dano, fato este indicado como um dos motivos para a ressalva das contas do exercício.

44. Apesar de formalmente constituídos, os mecanismos de controle da instituição não estão sendo eficazes. Cabe lembrar que de nada adianta uma definição clara e normatizada de procedimentos se não houverem meios para executá-los e mecanismos para monitorá-los. Cabe a alta gestão da unidade a responsabilidade de mitigar os riscos inerentes às atividades desempenhadas e a busca constante do aperfeiçoamento dos controles internos para a melhoria de processos e, conseqüentemente, da gestão.

45. As constatações feitas pelo órgão de controle interno, em sua maioria, dizem respeito a falhas nas contratações e na realização de procedimentos licitatórios. A reincidência em infringir as normas relativas as contratações e processos licitatórios demonstra que o HFA não tem colocado em prática as recomendações feitas pelos órgãos de controle e que existem problemas estruturais enraizados que contribuem para a reincidência de irregularidades.

46. Em que pese a avaliação do OCI sobre as atividades de controle, verifica-se oportunidade de melhoria, já que houve várias constatações apontadas no relatório de auditoria que estão direta e indiretamente associadas as falhas dos mecanismos de controle adotados pelo HFA. A falta ou ineficiência dos controles internos pode se tornar gravosa para a consecução dos objetivos do HFA, além de ter o potencial de causar danos ao erário.

47. É recomendável que o HFA promova o diagnóstico das falhas constantemente apontadas nos relatórios de auditoria e adote providências para que elas não voltem a ocorrer.

VII. Avaliação da execução orçamentária e financeira

48. A dotação orçamentária (custeio e investimento) prevista na LOA para o HFA foi de R\$ 102.775.838,00, entretanto houve contingenciamento de R\$ 15.440.174,00, sendo R\$ 610.000,00 do orçamento de custeio e R\$ 14.830.174,00 do orçamento de investimento. O orçamento executado pelo órgão foi de R\$ 95.013.207,00 provenientes da dotação orçamentária autorizada e de **R\$ 6.000.000,00 de destaque concedido pelo Ministério da Defesa.**

49. O HFA contou também com a concessão de dois créditos adicionais no valor de R\$ 610.000,00 e de R\$ 945.000,00 em virtude de superávit financeiro obtido no exercício anterior. A LOA previa a arrecadação de receitas próprias no montante de R\$ 41.916.036,00, entretanto houve a frustração de R\$ 5.030.735,04 devido a inadimplência do Fundo de Saúde da Aeronáutica.

50. O HFA aplicou R\$ 6.678.262,68 em investimentos. Os valores aplicados em ações para gestão e manutenção estão sintetizados na tabela abaixo.

Avaliação da execução física e financeira - HFA								
Programa de Governo / PPA	Ação	Unid de medida	Meta física	Orç. Previsto (LOA+ Crédito)	Exec. Física	% exec. fis.	Exec. Financ	% exec. Finan.
Gestão e manutenção	Previdência de inativos e pensionistas da União	Não há	Não há	R\$ 19.694.718,00	Não há	Não há	R\$ 19.694.689,00	99,99%
	Manutenção dos serviços médico-hospitalares do HFA	Paciente atendido	550.000	R\$ 68.209.259,00	426.796	77,60%	R\$ 49.549.240,86	72,64%
	Administração da unidade	Não há	Não há	R\$ 26.137.570,00	Não há	Não há	R\$ 20.430.867,50	78,17%
	Assistência pré-escolar	Criança atendida	284	R\$ 324.000,00	283	99,65%	R\$ 322.534,50	99,55%
	Auxílio transporte	Servidor beneficiado	714	R\$ 1.410.000,00	1052	147,34%	R\$ 1.352.437,32	95,92%
	Auxílio alimentação	Servidor beneficiado	2.467	R\$ 9.451.651,00	1949	79,00%	R\$ 9.388.864,65	99,34%
	Alimentação de pessoal	Militar alimentado	410	R\$ 900.000,00	441	107,56%	R\$ 899.998,00	99,99%
	Contribuir para custeio de regime de previdência dos servidores públicos federais	Não há	Não há	R\$ 15.880.779,00	Não há	Não há	R\$ 15.484.173,12	97,50%
	Capacitação de servidores	Servidor capacitado	600	100.000,00	85	14,17%	R\$ 87.822,02	87,82%
	Assistência médica aos servidores	Servidor beneficiado	690	124.236,00	554	80,29%	R\$ 124.209,00	99,98%
	Pagamento de pessoal ativo	Não há	Não há	98.256.968,00	Não há	Não há	R\$ 93.392.030,45	95,05%

Fonte: Relatório de Gestão (peça 3)

51. Observa-se a discrepância entre execução física e financeira das ações referentes aos auxílios transporte, alimentação de civis e militares e capacitação de servidores.

52. No relatório de gestão (peça 3, p. 71) consta que em relação ao auxílio transporte as previsões orçamentárias são feitas com base na média anual de servidores beneficiados. O valor inicialmente previsto para a ação era de R\$ 1.320.000,00, houve suplementação no valor de R\$ 90.000,00. Não houve alteração da meta física apesar da suplementação orçamentária, entretanto houve uma demanda crescente de solicitações pelos servidores o que ocasionou a superação da meta física em 47,34%.

53. Quanto as ações de alimentação a discrepância entre execução física e financeira foi decorrente de reajuste contratual em favor da fornecedora de serviços de alimentação. Novamente o orçamento inicialmente previsto teve que ser suplementado.

54. Quanto a meta de capacitação, de acordo com o HFA, ela contempla apenas as ações que oneram o orçamento. O HFA informa que ao planejar as ações de capacitação e o quantitativo a ser capacitado no exercício foi incluído os treinamentos e disseminação de conhecimento a serem ministrados pelos próprios profissionais do hospital sem gerar ônus e impactar o orçamento, portanto a discrepância de execução física foi decorrente desse fato.

55. Percebe-se claramente que existem falhas pontuais no planejamento da unidade que causam impacto na gestão. No caso da concessão de auxílio transporte, vê-se claramente que o critério para mensurar os quantitativos de beneficiários e os valores a serem gastos não está adequado. O lógico seria considerar todo o universo de servidores do órgão que preenchem os requisitos necessários para a obtenção do benefício e, com base nisso, fazer-se a previsão orçamentária. Desta forma não ocorreria a necessidade de suplementação orçamentária.

56. Tais considerações se estendem as demais ações. No caso da oneração do contrato do fornecedor de serviços de alimentação, o fato era previsível. Os reajustes dos contratos celebrados com a Administração têm seus critérios de equilíbrio econômico previamente definidos, portanto a Administração tem condições de conhecer o custo do contrato previamente, salvo se houver repactuação fora dos parâmetros inicialmente estabelecidos.

57. Quanto ao orçamento destinado a capacitação dos profissionais, o HFA informou (peça 3, p.76) que a meta física prevista considerava os cursos custeados com a dotação orçamentária de

R\$ 100.000,00 e os que seriam ministrados por profissionais do próprio hospital, no processo de disseminação do conhecimento sem ônus para os cofres públicos. Acrescenta que o custo médio de treinamento foi de R\$ 1.033,00 por servidor e que tal custo inviabilizou a capacitação de um número maior de servidores.

58. Em que pese as justificativas da unidade jurisdicionada, o fato evidencia falhas no planejamento das ações a serem implementadas. O prudente seria que o HFA fizesse um levantamento das atividades de capacitação que pretendia realizar e, com base nos custos apurados, elaborasse a previsão orçamentária.

59. Outro ponto a ser considerado é o fato de ser impossível a realização de capacitação sem custo, mesmo quando os cursos são ministrados pelos profissionais e com os recursos materiais do próprio órgão. O HFA deve ponderar tais fatores ao elaborar suas metas sob pena de suas informações não retratarem a realidade vivenciada e não serem capazes de embasar as decisões de melhorias e o aperfeiçoamento da gestão.

VIII. Avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas

60. Quanto ao cumprimento das deliberações do TCU, a unidade jurisdicionada trouxe informações acerca das medidas adotadas para atender ao 3.964/2009 – TCU – 2ª Câmara. O referido Acórdão tratava de providências para o HFA obter o devido ressarcimento do Governo do Distrito Federal em relação ao ônus da cessão de servidor.

61. O HFA adotou medidas para a cobrança administrativa dos valores e, como não obteve sucesso, encaminhou o assunto a Advocacia Geral da União para a propositura de ação de cobrança. O processo tramita na 20ª Vara Federal do Tribunal de Trabalho, após o Supremo Tribunal Federal ter suscitado conflito de competência. A ação foi julgada procedente e atualmente o processo encontra-se em grau de recurso, pendente de julgamento.

IX. Outras constatações do Controle Interno

62. Em relação aos itens 2.8.1 a 2.8.11 (peça 4, p. 16-39), cabem as considerações seguintes.

63. O item 2.8.1 trata-se da adoção de orçamentos superestimados para a condução dos pregões nº 13/2012 e 23/2012. O órgão de controle interno constatou diferença de até 616.061,62% entre os valores estimados e os valores de aquisição dos itens. Ao ser questionado pelo órgão de controle interno, o HFA respondeu que ao realizar a pesquisa de preço a Administração fica à mercê do particular que pode cobrar o valor que julgar adequado pelo item (peça 4, p. 17).

63.1. A constatação do órgão de controle interno evidencia situação preocupante. Ao se analisar a descrição dos valores (estimado x aquisição), verifica-se que todos os itens foram estimados em valores muito superiores aos contratados, a ponto de a menor diferença constatada ser de 320,46%, o item 26 do processo 60550.000162/2012-95 foi estimado em R\$ 6.000,00 a unidade e foi adquirida a R\$ 1.427,00.

63.2. A Administração Pública não pode fazer um processo licitatório sem ter um parâmetro de preço sob pena de subverter a essência do procedimento licitatório e não fazer a contratação mais vantajosa, como determina a lei. A falta de pesquisa de preço adequada para embasar o julgamento das propostas torna-se perigosa e extremamente arriscada sob o aspecto financeiro, pois o particular obviamente visa o lucro.

63.3. Foram aceitas propostas com valores acima do preço de mercado, o que motivaria a desclassificação dos licitantes de acordo com o art. 48, II da Lei 8.666/93.

63.4. A administração ao julgar as propostas ofertadas pelos licitantes deve verificar a conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado, como dispõe o art. 43, IV da Lei 8.666/93.

63.5. A falta de parâmetro objetivo e adequado para o julgamento das propostas é impeditivo para se concluir se a contratação foi a melhor ou não para o HFA. A discrepância entre as propostas prejudica o julgamento, pois não é possível avaliar se o menor valor ofertado é compatível com o de mercado e se realmente é a proposta mais vantajosa.

63.6. Diante da constatação, o órgão de controle interno fez recomendações no sentido de que se promovesse a reavaliação dos preços de aquisição dos itens relacionados aos pregões nº13/2012 e 23/2012 para, no caso de existirem itens adjudicados com preços superiores ao de mercado, adotasse medidas administrativas para apurar responsabilidades.

63.7. Some-se à recomendação do órgão de controle interno a necessidade de repactuação contratual e glosa, caso sejam apurados preços superiores aos praticados no mercado.

63.8. Ao constatar que os preços apresentados pelos licitantes divergiam dos utilizados como referência a ponto deste não ser representativo do preço de mercado, por prudência o processo deveria ter sido totalmente revisto e o processo de contratação retomado quando realmente existisse condições para se obter a proposta mais vantajosa, como preceitua a Lei 8.666/93

63.9. O fato de se realizar procedimento licitatório sem parâmetros adequados tem relação direta com a falha na contabilização dos estoques do HFA, como foi analisado nos itens 7-19. O controle dos estoques deveria gerar informações precisas e confiáveis quanto ao tipo de material a ser adquirido, a quantidade, qualidade e fornecer um custo histórico para servir de parâmetro para as contratações. O custo histórico inclusive pode nortear a pesquisa de preço para que ela seja feita com a máxima eficiência e possa cumprir sua finalidade.

64. Os itens 2.8.2 a 2.8.4 dizem respeito às impropriedades no processo de pesquisa de preços.

64.1. O item 2.8.2 diz respeito à adjudicação de itens com preços superiores aos de referência nos pregões nº 13/2012 e nº 23/2012, pregões estes que já foram objeto de análise no item 61. As constatações foram sintetizadas na tabela a seguir.

Divergências entre preço de referência e valor adjudicado					
Pregão	Item	Custo Unitário Adjudicado	Custo Unitário de referência	Divergência	% Acima do previsto
23/2012	196	R\$ 4.300,00	R\$ 2.300,00	R\$ 2.000,00	87%
13/2012	53	R\$ 1.530,00	R\$ 1.068,68	R\$ 461,32	43%

Fonte: Tabela construída com base em informações do relatório de auditoria de gestão (peça 4, p.19)

64.2. Questionado pelo órgão de controle interno, o HFA justificou-se apenas quanto ao item 53 do pregão 13/2012 dizendo ter adotado como referência a tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED).

64.3. O relatório de auditoria não contemplou informações detalhadas sobre os itens 196 e 53 em relação ao quantitativo adquirido e ao impacto financeiro decorrente da adjudicação. Fato este que impede uma análise mais acurada acerca da constatação. Verifica-se a oportunidade de melhoria no relatório da auditoria, afinal ele deveria conter informações suficientemente detalhadas de forma a propiciar uma visão inequívoca sobre as constatações apontadas.

65. O item 2.8.3 trata da realização de pesquisa de preços e contratação com aceitação de empresas pertencentes ao mesmo grupo familiar para processos de dispensa de licitação.

65.1. O órgão de controle interno constatou vínculo familiar entre empresas participantes de processos de pesquisa de preço que embasaram contratações diretas por dispensa de licitação em três procedimentos distintos.

65.2 No processo 60550.000129/2012-65, os sócios da empresa contratada e da empresa participante da pesquisa de preço possuem vínculo familiar.

65.3. Ao ser questionado pelo órgão de controle interno, o HFA informou que não adotava a rotina de verificar a composição societária das empresas participantes dos procedimentos licitatórios realizados pelo hospital e que após ser orientado pelo órgão de controle interno passou a fazer essa verificação.

65.4. A pesquisa de preço serve como balizador para os procedimentos licitatórios, portanto, deve ser realizada com precisão e isenta de vícios que comprometam a qualidade e validade das informações por ela geradas. As informações obtidas nas pesquisas de preço serão utilizadas na negociação e tomada de decisão do pregoeiro, conseqüentemente, uma informação enviesada pode macular todo o processo e o resultado da licitação.

65.5. O TCU já se manifestou sobre a participação de empresas com vínculo entre os sócios em procedimentos licitatórios. No Acórdão nº 775/2011 TCU – Plenário, apreciando a questão no procedimento licitatório modalidade convite, o Tribunal entendeu que a prática pressupõe indícios de conluio, simulação licitatória, fraude e violação ao sigilo das propostas. Por ser esclarecedor, reproduziu-se partes do voto do relator.

“9.A coincidência de sócios entre as empresas e as relações de parentesco em torneios desse jaez indicam a existência de estreitos vínculos entre as firmas e revelam impossibilidade fática de competitividade real entre as interessadas, restando, portanto, caracterizada fraude ao procedimento licitatório.

10.De ressaltar que a competitividade está associada à efetiva disputa entre os participantes do certame. No caso, observa-se que devido ao fato de as licitantes pertencerem aos mesmos proprietários parentes vai prevalecer o interesse do grupo societário como um todo em detrimento dos interesses isolados de cada empresa, o que afasta a real disputa entre as elas.

11.A Lei n. 8.666/1993, no art. 3º, dispõe que as licitações serão processadas e julgadas na conformidade dos seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (...)”

65.6. Apesar de não haver vedação à participação de empresas nessa situação societária, o prudente é que se verifique a composição e a possível existência de vínculo entre os sócios, com a finalidade de se realizar um procedimento licitatório que atenda aos princípios da impessoalidade, moralidade, transparência, isonomia e competitividade real entre os licitantes.

65.7. Oportuno salientar que o relatório de auditoria não possui dados sobre o impacto financeiro das contratações efetuadas nesses procedimentos, nem sobre a comparação entre as propostas ofertadas pelas empresas com vínculo entre os sócios confrontados com os valores contratados.

66. Quanto a constatação do item 2.8.12 (peça 4, p. 39) – redução, sem amparo legal, da carga horária semanal dos servidores do PCCHFA lotados na área administrativa do hospital, cabem as seguintes considerações:

66.1. Os servidores lotados na Divisão Administrativa do HFA tiveram sua jornada de trabalho reduzida de quarenta para trinta horas semanais, estabelecendo-se dois turnos de trabalho, de forma que cada servidor tivesse carga diária de seis horas ininterruptas.

66.2. A Lei 11.784/08 estabelece no art.97 a jornada de trabalho dos integrantes do PCCHFA como de quarenta horas semanais, jornada essa não aplicável aos integrantes da carreira médica e aos demais cargos de médico do PCCHFA, cuja a jornada é de vinte horas semanais (art. 97, parágrafo único).

66.3. A lei prevê, no art. 98, a flexibilização da jornada de trabalho e o estabelecimento de turnos ou escalas para os serviços que exigirem atividades contínuas. Em que pese as justificativas

de necessidade do HFA, não se pode reduzir a jornada de trabalho sem previsão legal.

66.4. Posteriormente à comunicação do órgão de controle interno sobre a ilegalidade da alteração da jornada de trabalho ao HFA, o assunto foi tratado pela Portaria nº 276/DIR-HFA/2013, que determinou a adequação da jornada de trabalho dos servidores administrativos englobando o período de 07 às 19hs.

66.5. A Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa já havia se manifestado, por meio do parecer nº 90/2010/Conjur/MD (peça 4, p. 41), no sentido que as alterações de jornadas não poderiam abranger todos os servidores do HFA devido à diversidade de regimes jurídicos, já que o órgão possui servidores estatutários e celetistas, acrescentando que as alterações deveriam ser compatíveis com as regras específicas de cada classe de servidores.

66.6. A lei 11.784/08 é clara ao excepcionar a alteração da jornada para questões específicas. Como se trata de área hospitalar, verifica-se que a exceção permitindo alteração de jornada está adstrita a área-fim e não se estende a área de apoio. Nesse sentido, é recomendável que o HFA reveja a portaria e se abstenha de promover alterações de jornadas sem amparo legal.

65.7 Apesar de não estarem diretamente relacionados ao dirigente máximo da instituição, as falhas apuradas nos processos licitatórios, relatadas pelo órgão de controle interno, são suficientes para motivar a ressalva das contas. Tais ocorrências demonstram que existem falhas com alto nível de criticidade nos controles internos, tanto na implementação quanto no funcionamento destes controles, e estes são de responsabilidade da alta gestão. Conclui-se que essas falhas são decorrentes da falta de controle nos processos essenciais e rotineiros do HFA.

CONCLUSÃO

67. Com vistas ao saneamento das questões tratadas nesta instrução, considera-se necessária, a realização de diligência ao HFA (item 18).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

68. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com proposta de se realizar diligência, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/92 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao HFA para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhados à SecexDefesa os seguintes documentos / informações:

- a) relatório dos materiais que foram indevidamente baixados, com descrição do item, quantidade existente à época, quantidade baixada indevidamente e prazo de validade dos materiais baixados;
- b) relatório dos materiais adquiridos no decorrer do ano, correspondente aos que foram baixados indevidamente, contendo quantidade, prazo de validade e custo total por item;
- c) relatório contendo previsão de consumo dos materiais a época confrontando-os com os quantitativos efetivamente consumidos; e
- d) informações sobre os procedimentos de conferência de estoque, abordando controles e procedimentos para registrar entradas e saídas de materiais, periodicidade de conferência dos estoques, procedimentos adotados quando constatadas inconsistências, além de informações sobre como é feito o registro, se manual ou por sistema informatizado.

SecexDefesa, Didem, em 1º de dezembro de 2014



(Assinado eletronicamente)
Késia Priscila Carvalho de Souza
AUFC – Mat. 10209-1