



CISET
Secretaria de Controle Interno



RELATÓRIO DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO OPERACIONAL CONSULTIVA

UNIDADE: HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS
EXERCÍCIO: 2019

22 de agosto de 2019

Ministério da Defesa - MD
Secretaria de Controle Interno - Ciset

RELATÓRIO DE CONSULTORIA

Órgão: MINISTÉRIO DA DEFESA

Unidade Examinada: HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Processos SEI: 60550.012512/2019-32 e 60550.000803/2019-32

Ordem de Serviço: Plano de Trabalho nº1/2019 (SEI 1568474)

Missão

Agregar valor às operações do HFA mediante a prestação de serviços de avaliação operacional consultiva.

Auditoria de Acompanhamento

Trata o presente relatório de avaliação dos controles relativos à contratação dos serviços de alimentação hospitalar para a coletividade sadia e enferma do Hospital das Forças Armadas.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA Ciset?

A presente auditoria teve como tema central a avaliação dos controles exercidos pelo HFA com relação às contratações dos serviços de alimentação hospitalar para a coletividade sadia e enferma. O escopo deste trabalho envolveu identificar alternativas para uma contratação mais vantajosa para o Hospital com alteração no modelo de contratação atual, bem como alternativas dentro do modelo existente para reduzir custos sem prejuízo da qualidade existente.

POR QUE A Ciset REALIZOU ESSE TRABALHO?

Este trabalho foi realizado no intuito de avaliar a gestão e sugerir melhorias nos processos internos do HFA quanto à contratação de serviços de alimentação hospitalar.

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

A equipe de auditoria concluiu que as alternativas para mudança no modelo de contratação atual tornaram-se inviáveis, mostrando que o modelo existente ainda é mais vantajoso econômico e administrativamente, desde que promovam melhorias pontuais nos controles da fiscalização e gestão do contrato.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACI – Assessoria de Controle Interno

AOC – Avaliação Operacional Consultiva

CGU – Controladoria Geral da União

CONJUR – Consultoria Jurídica

CISSET – Secretaria de Controle Interno

DCAF – Departamento de Contabilidade, Administração e Finanças

GDF – Governo do Distrito Federal

GEAUD – Gerência de Auditoria

GT – Grupo de Trabalho

HFA – Hospital das Forças Armadas

IN – Instrução Normativa

MD – Ministério da Defesa

PTRES – Plano de Trabalho Resumido

QCP – Quadro de Cargos Previstos

SEPESD – Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto

UG – Unidade Gestora

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
SUMÁRIO	7
1. INTRODUÇÃO	9
2. RESULTADOS DOS EXAMES	10
2.1. Achado: A licitação separada dos itens alimentação de enfermos e alimentação da coletividade sadia duplica os custos com postos de trabalho.	10
2.2. Achado: A interrupção do fornecimento de alimentação para a coletividade sadia é inviável administrativamente.	10
2.3. Achado: A montagem de um rancho possui inviabilidade financeira e administrativa.	10
2.4. Achado: As refeições transportadas são inviáveis administrativamente para o HFA.	10
2.5. Achado: A cessão de uso não onerosa de instalações/equipamentos do HFA para a contratada é viável administrativamente para reduzir custos.	10
2.6. Achado: O HFA planejou ações, <i>check-lists</i> e procedimentos de verificação para que os serviços sejam remunerados proporcionalmente às entregas.	11
2.7. Achado: A adoção de um valor fixo nas refeições no contrato de alimentação é viável administrativa e financeiramente.	11
2.8. Achado: O HFA não possui em seus normativos internos procedimentos que visam promover encontros/seminários/oficinas/simpósios de capacitação sobre contratação de serviços de alimentação hospitalar.	11
2.9. Achado: O HFA necessita aprimorar os controles internos referentes ao arranhamento prévio.	11
2.10. Achado: As solicitações e reclamações dos usuários dos serviços de alimentação hospitalar são registradas e formalizadas.	11
2.11. Achado: O HFA não possui um controle rigoroso relacionado ao fornecimento de alimentação aos acompanhantes não cobertos pelos Fundos/Convênios.	12
2.12. Achado: O HFA adota a prática de benchmarking com outros hospitais públicos para comparar os serviços de alimentação da coletividade sadia e enferma.	12
2.13. Achado: O HFA possui controles frágeis quanto ao fornecimento de gêneros extras não relacionados aos pacientes.	12
2.14. Achado: Os controles de acesso de usuários ao rancho são feitos manualmente por falta de ativação das catracas inutilizadas, bem como não há um sistema informatizado para controlar o arranhamento.	12

2.15. Achado: O HFA não possui indicadores que evidenciem que a evasão de pessoal está relacionada à adoção de um cardápio de refeição menos elaborado.	13
2.16. Achado: O HFA não possui ferramentas para fiscalizar e controlar os preços da nutrição enteral, parenteral e suplementos.	
3. RECOMENDAÇÕES	13
3.1. Achado nº 2.5	13
3.2. Achado nº 2.7	13
3.3. Achado nº 2.8	13
3.4. Achado nº 2.9	13
3.5. Achado nº 2.11	13
3.6. Achado nº 2.13	13
3.7. Achado nº 2.14	14
3.8. Achado nº 2.15	14
3.9. Achado nº 2.16	14
4. CONCLUSÃO	14

1. INTRODUÇÃO

O HFA, criado pelo Decreto nº 1.310, de 8 de agosto de 1962, é uma Organização Militar de Saúde com sede em Brasília, e integra a estrutura da SEPESD/MD, conforme Decreto nº 9.259/2017. Sua organização e funcionamento foram disciplinados pelo Decreto nº 8.422/2015. O Regimento Interno do Hospital foi aprovado pela Portaria Normativa nº 10, de 7 de março de 2018.

A auditoria, realizada no período de 08/04/2019 a 31/08/2019, consistiu na prestação de serviços de consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade, papel exercido pela terceira linha de defesa representada pela atividade de auditoria interna governamental, nos moldes estabelecidos pela IN CGU nº 3, de 09/06/2017.

A referida auditoria teve como objeto o contrato firmado pelo HFA relacionado ao fornecimento de alimentação hospitalar destinado a coletividade sadia e enferma daquele Hospital, cujo modelo vigente consiste na contração conjunta dessas duas coletividades.

Assim, estabeleceu-se como escopo da auditoria identificar alternativas que alterem o modelo atual de contratação atual, ou seja, separando em dois contratos (coletividade sadia e enfermos). Além disso, foram estabelecidas alternativas dentro do modelo vigente que possam reduzir custos e melhorar os controles sem prejuízo da qualidade, considerando que o objeto envolve pessoas que se utilizam das refeições fornecidas pelo HFA.

Considerando os riscos, materialidade, relevância e criticidade do tema relacionado à contratação de serviços de refeição decidiu-se, conjuntamente com os gestores do HFA, pela realização de uma AOC para respaldar as operações da Unidade com subsídios para a tomada de decisão por parte dos gestores quando da realização da nova licitação. Para tanto, se definiu as seguintes questões de auditoria:

- a) O HFA providenciou estudos de viabilidade administrativa, econômico e financeira que considera alternativas (separar coletividade sadia/enferma; licitar por itens; interromper alimentação para a coletividade sadia; criação de rancho militar mais contrato enfermos; e refeições transportadas) para a alteração no modelo atual de contratação de serviços de alimentação sadia e hospitalar?
- b) O HFA providenciou estudos de viabilidade administrativa, econômico e financeira que considera alternativas dentro do modelo existente que possam reduzir custos sem prejuízo da qualidade existente?

A metodologia deste trabalho consistiu em reuniões da equipe desta Ciset/GEAUD com os gestores, Ordenador de Despesas e membros da ACI, DCAF e do GT para planejamento da próxima contratação dos serviços de alimentação hospitalar para o levantamento de dados, documentos e preenchimento da Matriz de Planejamento e Achados da AOC.

De posse das informações levantadas, os testes e verificações evidenciaram que as alternativas para se alterar o modelo de contratação atual (letra “a”) mostraram-se inviáveis, conforme encontra-se abordado nos achados 2.1 a 2.5.

Assim, restou evidenciado que, no momento, o modelo abordado na letra “b” continua sendo mais vantajoso, levando-se em conta as questões econômicas e administrativas, de acordo com o consignado nos achados 2.5 a 2.16. Dessa forma, foram realizadas recomendações consultivas no intuito de promover melhorias estruturantes nos controles internos, bem como de redução de custos, sem perda da qualidade existente.

Nenhuma restrição foi imposta ao desempenho do trabalho, executado mediante o exame de documentos e informações apresentadas.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. Achado: A licitação separada dos itens alimentação de enfermos e alimentação da coletividade sadia duplica os custos com postos de trabalho.

O HFA realizou visitas técnicas em outros hospitais que se utilizam de terceirização da alimentação e evidenciou que se a licitação fosse realizada separando os valores da alimentação dos enfermos da coletividade sadia, haveria postos de trabalho com custos duplicados, uma vez que seria necessária a separação dos gastos com mão de obra para cada tipo de alimentação para depois embuti-los nos valores da refeição por grupo alimentado. Isso acarretaria um gasto extra de R\$ 1.021.524,00 por ano de contrato. Dessa forma, a licitação em separado de enfermos e coletividade duplicaria os custos com mãos de obras comuns, o que torna essa alternativa inviável.

2.2. Achado: A interrupção do fornecimento de alimentação para a coletividade sadia é inviável administrativamente.

O HFA demonstrou que não é viável a interrupção do fornecimento de alimentação para a coletividade sadia, uma vez que não existe legislação vigente que permita o ressarcimento aos militares do HFA de valores compatíveis com o custo de vida na cidade de Brasília. Não obstante, registrou que estudos realizados no âmbito do MD mostram que a prática de ressarcimento acarretaria uma economia de R\$ 1.658.773,68 com relação ao modelo atual, considerando o valor de R\$ 458,00 (percebido pelo servidor civil da União) a título de auxílio mensal de alimentação.

2.3. Achado: A montagem de um rancho possui inviabilidade financeira e administrativa.

Por meio de visitas aos ranchos militares para realizar estimativas dos gastos mensais diretos e indiretos e considerando a indisponibilidade de pessoal e o contingenciamento dos recursos para as Forças Armadas, o HFA demonstrou que a montagem de um rancho seria inviável financeira e administrativamente, uma vez que extrapolaria o período de vigência do contrato atual.

2.4. Achado: As refeições transportadas são inviáveis administrativamente para o HFA.

Por meio da análise de editais de serviços de alimentação hospitalar transportada, o HFA evidenciou que esse tipo de contratação exigiria mão de obra para serviços internos de distribuição da alimentação e limpeza dos materiais e refeitórios, além do que não há previsão de QCP e nem possibilidade de incorporação de efetivo para 2020. Nesse contexto, mostrou que é inviável administrativamente contratar os serviços de alimentação hospitalar transportada.

2.5. Achado: A cessão de uso não onerosa de instalações/equipamentos do HFA para a contratada é viável administrativamente para reduzir custos.

Por meio da análise de editais para contratação de serviços de alimentação hospitalar e visitas aos hospitais públicos, o HFA demonstrou que o atual contrato envolve a dedicação exclusiva de mão de obra e que a contratada é obrigada a assumir a manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos cedidos, o que inclui a substituição dos equipamentos

inservíveis e a manutenção das instalações de cozinha, copas e refeitórios. Nesse ponto, reforçou a relevância da atuação do fiscal de contrato para que as cláusulas contratuais sejam executadas com vantajosidade para a administração. Conclui-se que é viável administrativamente a contratada assumir a manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, instalações e espaços cedidos sem ônus, mas faz-se mister que haja uma fiscalização mais rigorosa do contrato.

2.6. Achado: O HFA planejou ações, *check-lists* e procedimentos de verificação para que os serviços sejam remunerados proporcionalmente às entregas.

Com bases nas visitas técnicas aos Hospitais do GDF e na análise dos editais de contratação de serviços de alimentação hospitalar, o HFA criou planilhas de auditoria interna periódicas denominadas Instrumento de Medição de Resultado que podem ser previstas em edital. A ideia é documentar as ocorrências mensais observadas no contrato. Diante disso, observa-se que o Hospital planejou ações, *check-lists* e procedimentos para que, na próxima contratação, os serviços sejam remunerados proporcionalmente às entregas.

2.7. Achado: A adoção de um valor fixo nas refeições no contrato de alimentação é viável administrativa e financeiramente.

Por meio da pesquisa nos editais e das visitas técnicas, o HFA demonstrou que os outros Hospitais utilizam contratos com valores fixos independentes do número de refeições servidas ou dos gastos mensais da contratada com mão de obra. Nesse contexto, é viável administrativa e financeiramente adotar valores fixos para as refeições do contrato de alimentação.

2.8. Achado: O HFA não possui em seus normativos internos procedimentos que visam promover encontros/seminários/oficinas/simpósios de capacitação sobre contratação de serviços de alimentação hospitalar.

O HFA demonstrou que a realização de cursos sobre gestão e fiscalização de contratos em instituições públicas e/ou privadas, de instruções com pessoal especializado do próprio Hospital e/ou visitas técnicas aos outros Hospitais com terceirização de refeições são formas de melhorar a gestão e fiscalização dos contratos de alimentação. Demonstrou também que não há normativos internos e alternativas para capacitar os servidores nos temas de contratações de serviços de alimentação hospitalar.

2.9. Achado: O HFA necessita aprimorar os controles internos referentes ao arranhamento prévio.

O HFA demonstrou que o controle de acesso ao rancho se dá por meio da assinatura do servidor na entrada do refeitório e que a ativação das catracas biométricas já existentes é recomendável. A implantação dessa biometria permitirá um melhor controle de militares e residentes habilitados a receberem refeição de acordo com as escalas e arranhamentos. Mostrou também que é necessário o envolvimento de todos os setores para manter: atualizadas as escalas de trabalho/serviço/arranhamento; criar um canal de comunicação direta entre os chefes dos setores e o fiscal de contrato para as liberações excepcionais; e realizar um trabalho de conscientização dos servidores para evitar o acesso ao refeitório fora dos horários/dias. Com isso, observa-se que os controles existentes carecem de aprimoramento, uma vez que necessita certificar a real quantidade de pessoas que utilizam o rancho e os horários de funcionamento.

2.10. Achado: As solicitações e reclamações dos usuários dos serviços de alimentação hospitalar são registradas e formalizadas.

O HFA demonstrou que possui controles para registrar e formalizar as solicitações e reclamações dos usuários dos serviços de alimentação hospitalar. Para tanto, realiza visitas técnicas periódicas às instalações a fim de notificar a contratada sobre eventuais irregularidades. Formalizam-se essas demandas por meio de partes e ofícios sobre inadequações, atrasos na distribuição de refeições e divergências nas entregas e de relatórios de vistorias.

2.11. Achado: O HFA não possui um controle rigoroso relacionado ao fornecimento de alimentação aos acompanhantes não cobertos pelos Fundos/Convênios.

O HFA demonstrou que não possui um controle rigoroso do fornecimento de alimentação aos acompanhantes não cobertos pelos Fundos/Convênios. Para tanto, ressaltou a necessidade de verificar com todos os convênios quais acompanhantes terão suas refeições ressarcidas pelo plano. Assim, registrou que são necessários mecanismos para: identificar os acompanhantes autorizados a receberem alimentação, formalizar os avais da equipe multidisciplinar para autorização das refeições, conscientizar os setores envolvidos e incluir no próximo edital de licitação o fornecimento das refeições aos acompanhantes não cobertos pelos convênios com pagamento direto à contratada.

2.12. Achado: O HFA adota a prática de *benchmarking* com outros hospitais públicos para comparar os serviços de alimentação da coletividade sadia e enferma.

O HFA mostrou que realizou benchmarking com diversos hospitais para conhecer com mais detalhes os seus serviços de alimentação hospitalar da coletividade sadia e enferma. Dentre os itens verificados, pode-se destacar: controles de acesso aos refeitórios, controle das refeições servidas aos acompanhantes, gestão e fiscalização do contrato e instrumentos de medição de resultado.

2.13. Achado: O HFA possui controles frágeis quanto ao fornecimento de gêneros extras não relacionados aos pacientes.

O HFA demonstrou dificuldades para controlar o fornecimento dos gêneros extras não relacionados aos pacientes. Utiliza-se esses itens nas substituições realizadas nas refeições dos pacientes, no apoio às atividades militares, recepção das autoridades, simpósios, eventos de ensino e pesquisa e nos lanches oferecidos aos pacientes dos ambulatórios. O Hospital reforça que a cobrança desses serviços como gêneros extras deve ser evitada no próximo contrato, pois a obtenção de preços mais vantajosos será possível se esses itens estiverem previstos e discriminados em edital e com a contratação das soluções prontas. Além disso, mostrou que não se deve permitir a cobrança a parte de materiais descartáveis utilizados nas refeições.

2.14. Achado: Os controles de acesso de usuários ao rancho são feitos manualmente por falta de ativação das catracas inutilizadas, bem como não há um sistema informatizado para controlar o arranchamento.

O HFA demonstrou que: o controle de acesso ao rancho se dá por meio da assinatura do servidor na entrada do refeitório; ativação das catracas biométricas já existentes é recomendável e não há um sistema informatizado para controlar o arranchamento dos militares e residentes. A implantação dessa biometria permitirá um melhor controle militares

e residentes habilitados a receberem refeição de acordo com as escalas e arranchementos. Para tanto, reforça que é imprescindível atentar para a manutenção e operação contínua da catraca e do sistema computacional.

2.15. Achado: O HFA não possui indicadores que evidenciem que a evasão de pessoal está relacionada à adoção de um cardápio de refeição menos elaborado.

Por meio de visitas técnicas aos outros Hospitais e análise de editais para contratos de alimentação hospitalar, o HFA não demonstrou objetivamente porque um cardápio mais elaborado pode reduzir as evasões de pessoal. Tal dificuldade está na ausência de indicadores que demonstrem que a evasão de pessoal está diretamente relacionada a um cardápio mais ou menos elaborado.

2.16. Achado: O HFA não possui ferramentas para fiscalizar e controlar os preços da nutrição enteral, parenteral e suplementos.

Por meio de visitas técnicas aos outros Hospitais e análise de editais para contratos de alimentação hospitalar, o HFA demonstrou que não existem medidas efetivas para o controle de preços da nutrição enteral, parenteral e suplementos.

3. RECOMENDAÇÕES

3.1. Achado nº 2.5: A cessão de uso não onerosa de instalações/equipamentos do HFA para a contratada é viável administrativamente para reduzir custos.

Criar rotinas definidas em edital para verificações periódicas das melhorias e manutenções das instalações físicas e de equipamentos cedidos à contratada, evidenciando que a cessão de uso efetivamente reduz os custos de manutenção do hospital.

3.2. Achado nº 2.7: A adoção de um valor fixo nas refeições no contrato de alimentação é viável administrativa e financeiramente.

Adotar valores fixos para as refeições extinguindo o fator mensal utilizado no faturamento do atual contrato.

3.3. Achado nº 2.8: O HFA não possui em seus normativos internos procedimentos que visam promover encontros/seminários/oficinas/simpósios de capacitação sobre contratação de serviços de alimentação hospitalar.

Inserir, nos normativos vigentes, dispositivos que versem sobre a necessidade de se realizar capacitações específicas sobre a gestão e fiscalização de contratos de serviços de alimentação hospitalar

3.4. Achado nº 2.9: O HFA necessita aprimorar os controles internos referentes ao arranchemento prévio.

Aprimorar e formalizar em normativos internos as rotinas de arranchemento.

3.5. Achado nº 2.11: O HFA não possui um controle rigoroso relacionado ao fornecimento de alimentação aos acompanhantes não cobertos pelos Fundos/Convênios.

Aprimorar e formalizar, em normativos internos, as rotinas de fornecimento de refeições para acompanhantes não cobertos pelos Fundos/Convênios com vistas a identificar os acompanhantes autorizados pelos convênios a receberem alimentação, bem como de

incluir no próximo edital de licitação cláusula registrando que o fornecimento das refeições aos acompanhantes não cobertos pelos convênios será realizado com pagamento direto à contratada.

3.6. Achado nº 2.13: O HFA possui controles frágeis quanto ao fornecimento de gêneros extras não relacionados aos pacientes.

Consignar no novo contrato medidas para evitar cobrança de gêneros extras não relacionados aos pacientes, bem como da não permissão de cobrança de materiais descartáveis utilizados nas refeições.

3.7. Achado nº 2.14: Os controles de acesso de usuários ao rancho são feitos manualmente por falta de ativação das catracas inutilizadas, bem como não há um sistema informatizado para controlar o arranhamento.

Implantar um sistema informatizado que integre o arranhamento e o controle de acesso por meio da ativação das catracas instaladas, atentando-se para a manutenção contínua da catraca e do sistema computacional.

3.8. Achado nº 2.15: O HFA não possui indicadores que evidenciem que a evasão de pessoal está relacionada à adoção de um cardápio de refeição menos elaborado.

Elaborar indicadores que relacionem a evasão de pessoal com o nível de cardápio de refeições.

3.9. Achado nº 2.16: O HFA não possui ferramentas para fiscalizar e controlar os preços da nutrição enteral, parenteral e suplementos.

Criar e formalizar rotinas para medir os preços da nutrição enteral, parenteral e suplementos.

4. CONCLUSÃO

O modelo atual de contratação de refeição hospitalar, no âmbito do HFA, para a coletividade sadia e enferma baseia-se em um só contrato que atende as demandas de ambos.

A avaliação operacional consultiva realizada de forma compartilhada com o HFA objetivou buscar respostas às questões de auditoria relacionadas às alternativas para mudar o modelo de contratação vigente de refeições para a coletividade enferma e sadia, bem como para promover melhorias no atual modelo.

Os resultados advindos evidenciaram que alterar o modelo vigente é inviável, considerando os aspectos financeiros e administrativos. Assim, restou manter para a próxima contratação, via licitação, o modelo atual de contrato de refeição. Contudo, foram realizadas recomendações ao HFA que visam promover melhorias nos controles do modelo vigente, sobretudo quanto ao estabelecimento de: indicadores, instrumentos de medição de resultados, capacitações e controle de gêneros extras.

Releva destacar que, consoante o estabelecido no item 77 da IN CGU nº 3, de 09/06/2017, o papel dos registros/recomendações aqui tratados é o de caráter consultivo e tem por objetivo auxiliar os gestores na identificação de metodologias de gestão de riscos e controles, cabendo a eles a responsabilidade pela tomada das decisões.