



RELATÓRIO DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO

MINISTÉRIO DA DEFESA

25 de novembro de 2024

Ministério da Defesa - MD
Secretaria de Controle Interno – CISET

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DA DEFESA

Unidade Examinada: FAHFA (Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas)

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 6/2024/CGAUD/CISET-MD (SEI 7306528)

Missão

Aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliação, assessoria e conhecimentos objetivos baseados em riscos.

Auditoria de Avaliação

Auditoria de avaliação visa à obtenção e à análise de evidências para fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CISET?

Trata-se de auditoria de avaliação, referente aos controles internos vinculados ao Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas (FAHFA).

O Escopo de Auditoria contemplou a gestão do FAHFA quanto aos controles administrativos destinados ao alcance do objetivo da Ação 20XT - Prestação de Serviços Médico Hospitalares e Pesquisa Médicas do Hospital das Forças Armadas, no que concerne ao planejamento orçamentário, execução orçamentária e execução financeira.

POR QUE A CISET REALIZOU ESSE TRABALHO?

Objetivando manter a rotatividade de ênfase nos fundos ligados ao Ministério da Defesa, FSM, FMD e FAHFA, o FAHFA foi selecionado para ser auditado durante o exercício de 2024.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CISET?

Dos testes de controle e substantivos (análise documental), chegou-se à conclusão de auditoria, considerando o escopo definido, que o Hospital das Forças Armadas vem adotando procedimentos de controle administrativo no planejamento, elaboração e execução orçamentária e financeira do Fundo, bem como, adotando práticas de coordenação, supervisão e monitoramento de suas atividades de gestão pública. Identificou-se também a existência de práticas de transparência pública, de prestação de contas da gestão dos recursos públicos, bem como de capacitação de servidores/militares.

Entretanto, constatou-se que não há prática formalizada de análise e interpretação dos dados fornecidos pelos indicadores, para fins de contribuir com o processo decisório. Há também necessidade de aprimoramento dos controles vinculados à aplicação dos recursos do Fundo no mercado financeiro. Identificou-se, por fim, a ausência de práticas e procedimentos formalizados de gestão de riscos.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	6
ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA.....	7
1 INTRODUÇÃO.....	8
1.1 Auditoria Interna Governamental	8
1.2 Contextualização	8
1.3 Referenciais legais	9
1.4 Delimitação do Escopo	10
2 RESULTADOS DOS EXAMES	11
2.1 Achado: O HFA possui rotinas administrativas que evidenciam o emprego de controle administrativo no planejamento e elaboração orçamentária do Fundo, dos recursos vinculados à Ação 20XT.	11
2.2 Achado: Há prática de análise qualitativa da Ação 20XT, no planejamento/elaboração do orçamento do HFA.....	12
2.3 Achado: Há prática, por parte do HFA, de levantamento de necessidades (compras e contratações), para fins de contribuir com o planejamento orçamentário.	12
2.4 Achado: Há coordenação, por parte do HFA, na elaboração da proposta orçamentária do referido hospital, por meio da prática sistemática de realização de reuniões.	13
2.5 Achado: O HFA possui controles administrativos que corroboram o acompanhamento, supervisão e monitoramento de suas atividades de gestão pública (execução orçamentária e financeira). Contudo, não foram apresentadas evidências (documentação comprobatória) de que os indicadores identificados corroboram o processo decisório.....	13
2.6 Achado: A unidade acompanha o cumprimento da execução orçamentária e financeira, não obstante não tenha conseguido reduzir a níveis menores os índices de despesas inscritas em restos a pagar não processados.	15
2.7 Achado: Há fragilidade nas normas internas e, conseqüentemente, nos seus controles administrativos que tratam do gerenciamento e monitoramento da aplicação dos recursos do Fundo no mercado financeiro.	16
2.8 Achado: O HFA possui práticas de transparência pública e de prestação de contas na gestão dos recursos públicos sob sua responsabilidade.....	18
2.9 Achado: Ausência de práticas formalizadas de gestão de riscos nas atividades vinculadas ao Fundo.	19
2.10 Achado: Há prática de capacitação contínua, por parte do hospital, para servidores e militares que exercem funções vinculadas ao Fundo.	20
3 RECOMENDAÇÕES	21
4. CONCLUSÃO.....	21

LISTA DE SIGLAS

- **ACI:** Assessoria de Controle Interno
- **ACRG:** Assessoria de Conformidade de Registro de Gestão
- **APG:** Assessoria de Planejamento e Gestão
- **CF:** Constituição Federal
- **CGAUD:** Coordenação-Geral de Auditoria
- **CGU:** Controladoria-Geral da União
- **CISSET:** Secretaria de Controle Interno
- **Cmt Log:** Comandante Logístico
- **DCAF:** Divisão de Coordenação Administrativa e Financeira
- **ENAP:** Escola Nacional de Administração Pública
- **FAHFA:** Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas
- **GM-MD:** Gabinete do Ministério da Defesa
- **HFA:** Hospital das Forças Armadas
- **IN:** Instrução Normativa
- **LME:** Limite de Movimentação e Empenho
- **LOA:** Lei Orçamentária Anual
- **MD:** Ministério da Defesa
- **OCS:** Organizações Cíveis de Saúde
- **OMS:** Organizações Militares de Saúde
- **PAC:** Plano Anual de Compras e Contratações
- **PAINT:** Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna
- **PDA:** Plano de Dados Abertos
- **PE:** Plano Estratégico
- **PLOA:** Projeto de Lei Orçamentária Anual
- **RPCM:** Reuniões de Prestação de Contas Mensal
- **SA:** Solicitação de Auditoria
- **SDGR:** Subdivisão de Geração de Receitas
- **SEI:** Sistema Eletrônico de Informações
- **SIAFI:** Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
- **SIOP:** Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
- **SOF:** Secretaria de Orçamento Federal
- **TCU:** Tribunal de Contas da União
- **UGI:** Unidade de Gestão da Integridade

ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

Este relatório de auditoria está estruturado de acordo com as seguintes partes:

- 1) **Introdução** – na qual apresenta-se: o objetivo da auditoria, as referências legais que embasam os trabalhos e o escopo com as questões de auditoria;
- 2) **Resultados dos Exames** - onde estão registrados os achados de auditoria;
- 3) **Recomendações** – nas quais apresentam-se as medidas propostas pela Ciset/MD para corrigir as impropriedades/irregularidades/oportunidades de melhoria identificadas, bem como propor medidas estruturantes para mitigar o risco de recorrência;
- 4) **Conclusão** – na qual apresenta-se uma síntese dos resultados do trabalho de avaliação em auditoria, contemplando as necessidades de melhoria identificadas, as causas relevantes e as respostas às questões de auditoria.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Auditoria Interna Governamental

1.1.1 Objetivo da auditoria

A auditoria teve como objetivo avaliar os controles administrativos do FAHFA destinados ao alcance do objetivo da Ação 20XT - Prestação de Serviços Médico Hospitalares e Pesquisa Médica do Hospital das Forças Armadas, no que concerne ao planejamento orçamentário, execução orçamentária e execução financeira.

1.1.2 Escopo do trabalho

O escopo objetivou responder a um conjunto de questões que foram estabelecidas pela auditoria e estão relacionadas aos riscos da gestão de recursos e do planejamento, coordenação e supervisão do FAHFA, focado especificamente na Ação 20XT. Para cada questão de auditoria consignada no item 1.4 deste Relatório foi estabelecido um conjunto de subquestões, as quais se encontram respondidas nos respectivos achados consignados no item 2 deste Relatório.

1.2 Contextualização

1.2.1 Objetivo e constituição do FAHFA

O HFA, criado pelo Decreto nº 1.310, de oito de agosto de 1962, é um hospital militar geral, com sede em Brasília, e integra a estrutura da Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD), do Ministério. 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.

Por meio da Lei 9.238, de 22 de dezembro de 1995, foi ratificada a recriação do Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas.

O FAHFA tem por objetivo consolidar todos os recursos decorrentes das atividades do Hospital, bem como integrar recursos provenientes de outras Fontes de Receita (Parágrafo único da Lei 9.238, de 22 de dezembro de 1995).

Ainda, de acordo com o artigo 2º da Lei nº 9.238, de 22 de dezembro de 1995, constituem Fontes de Receita do Fundo de Administração do HFA, os recursos oriundos:

- I - do Fundo de Saúde das Forças Singulares;
- II - de convênios, subvenções, contribuições, acordos, doações e legados;
- III - de indenizações provenientes do atendimento médico-hospitalar, de pagamento de diárias referentes aos acompanhantes dos pacientes internados;
- IV - de receitas provenientes de arrendamento de bens móveis;
- V - de receitas provenientes de exploração e arrendamento de bens imóveis;
- VI - de rendimentos líquidos das operações financeiras realizadas pelo próprio Fundo;

VII - de recolhimento de indenizações do Auxílio-Moradia dos militares e da taxa de ocupação dos civis, referente aos Próprios Nacionais Residenciais sob a administração do HFA; e
VIII - de quaisquer outras fontes que forem expressamente atribuídas ao Fundo de Administração do HFA.

Os objetivos e finalidades do FAHFA convergem para os estabelecidos pelo próprio HFA que, em linhas gerais, se destina à prestação de Assistência em Saúde, por meio de tratamento e hospitalização aos militares das Forças, ativos e inativos, e seus dependentes, servidores do HFA, Ministério da Defesa e demais órgãos conveniados (Fonte: Relatório de Gestão do FAHFA do Exercício de 2015).

Conforme consta na Lei Orçamentária Anual de 2024, o FAHFA é uma Unidade Orçamentária (52902) ligada ao órgão 52000 (Ministério da Defesa) e integra o Programa 0032 (Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo), o qual é composto pelas ações orçamentárias elencadas no quadro a seguir.

Ação	Atividade	Valor (R\$)
2000	Administração da Unidade	38.501.984
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seu Dependentes	12.179.786
20TP	Ativos Civis da União	109.875.512
20XT	Prestação de Serviços Médicos Hospitalares e Desenvolvimento de Pesquisas Médicas do Hospital das Forças Armadas	36.661.130
212B	Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados Militares e seus Dependentes	17.418.985
0181	Aposentadorias e Pensões Civis da União	39.235.664
09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio de Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	17.021.004
0056	Benefício Especial – Lei nº 12.618, de 2012	13.000
TOTAL		270.907.065

É importante destacar que esta auditoria teve como escopo, conforme citado no item 1.1.2, o planejamento orçamentário, execução orçamentária e execução financeira com foco na ação 20XT – Prestação de Serviços Médico-Hospitalares e Pesquisa Médica do Hospital das Forças Armadas, conforme estabelecido no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna para 2024 (PAINT/2024).

1.3 Referenciais legais

As referências legais e administrativas que sustentam os achados de auditoria correspondem às seguintes normas:

- Acórdãos TCU nº 594/2012;
- Acórdão TCU nº 1.200/2014;
- Acórdão TCU nº 2.622/2015;
- Acórdão 7.484/2015-TCU-2ª Câmara;
- Acórdão 7.494/2015-TCU-1ª Câmara;

- Acórdão TCU nº 803/2016;
- Acórdão 4.822/2016-TCU-2ª Câmara;
- Acórdão TCU nº 1.850/2017 - TC 023048/2017-4;
- Acórdão TCU nº 2.023/2013-Plenário;
- Acórdão 2.488/2019-TCU-1ª Câmara;
- Anexo II da DN TCU 172/2018 (Item 3);
- Constituição Federal do Brasil, de 05 de outubro de 1988;
- Decreto nº 1.310, de 08 de agosto de 1962;
- Decreto-lei 200/1967;
- Decreto nº 69.846, de 28 de dezembro de 1971;
- Decreto nº 4.950, de 9 de janeiro de 2004;
- Decreto nº 8.422, de 20 de março de 2015;
- Decreto nº 9.203/2017;
- Decreto 10.961, 11 Fev 22;
- Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República/2018
- Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores da ENAP/2021;
- Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1/2016;
- Instrução Normativa CGU nº 3/2017;
- Instrução Normativa nº 11 - Cmt Log HFA, de 25 de julho de 2023;
- Instrução Normativa TCU nº 84, 22 Abr 20;
- Lei 4.320, de 17 de março de 1964;
- Lei nº 9.238, de 22 de dezembro de 1995;
- Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011;
- Portaria GM-MD nº 6.064, de 15 de dezembro de 2022;
- Portaria Interministerial nº 3.073, de 15 de setembro de 2020;
- Portaria SOF nº 103, de 19 de outubro de 2012;
- Referencial Básico de Governança Organizacional/2020/TCU e
- Referencial de Controle de Políticas Públicas/2020-TCU.

1.4 Delimitação do Escopo

O escopo da auditoria se relaciona às seguintes questões de auditoria que foram respondidas nos respectivos achados e que se encontram consolidadas no item 2 deste relatório:

Questão 1 - Os procedimentos relacionados ao FAHFA possuem controles administrativos, vinculados ao planejamento orçamentário do Fundo, que contemplam, inclusive, a fiscalização e monitoramento dos recursos? (Achado 2.1 a Achado 2.4)

Questão 2 - Os procedimentos adotados pelo HFA possuem controles administrativos, vinculados à execução orçamentária e financeira do Fundo? (Achado 2.5 a Achado 2.7)

Questão 3 - Existe a prática de Prestação de Contas e de Transparência Pública, por parte do HFA, para fins de possibilitar o controle social e governamental? (Achado 2.8)

Questão 4 - Há práticas e procedimentos formalizados de gestão de riscos nas atividades vinculadas ao Fundo? (Achado 2.9)

Questão 5 - Há prática de capacitação contínua para os servidores e militares em atividades relacionadas ao Fundo, com o objetivo de mantê-los atualizados sobre as melhores práticas e regulamentações financeiras? (Achado 2.10)

2 RESULTADOS DOS EXAMES

2.1 Achado: O HFA possui rotinas administrativas que evidenciam o emprego de controle administrativo no planejamento e elaboração orçamentária do Fundo, dos recursos vinculados à Ação 20XT.

O Artigo 357 da IN nº 11/2023 é dada a incumbência de realizar todas as atividades administrativas relacionadas ao planejamento e à execução orçamentária e financeira do HFA.

O Decreto nº 9.203/2017, destaca, dentre outros pontos, a importância dos controles administrativos por parte da administração pública federal.

O Decreto-lei 200/1967, por meio do artigo 6º e 7º, trata do princípio do planejamento, dentre outros, a serem observados pela Administração Federal, bem como, da necessidade da ação governamental: “nortear-se segundo planos [...]”.

A Portaria SOF nº 103, de 19 de outubro de 2012, estabelece o acompanhamento da execução orçamentária das ações constantes na programação das Leis Orçamentárias.

Instada a apresentar os procedimentos e controles voltados à gestão da ação 20XT (planejamento orçamentário, execução orçamentária e execução financeira), a unidade, por meio do Ofício nº 24737/ACI HFA/CMDO LOG HFA/HFA/SEPESD/SG-MD (SEI 7404931), por meio do Ofício nº 24737/ACI HFA/CMDO LOG HFA/HFA/SEPESD/SG-MD (SEI 7404931), apresentou o Processo Geral de Planejamento e Execução Orçamentária e Financeira do HFA, conforme tabela abaixo:

Controles Administrativos na SOF		
Planejamento Orçamentário	Documento (Exemplo)	Referência
Plano de Contratação Anual (PCA-HFA 23/24)	Ordem de Serviço nº 1/2023/APG/CMT LOG HFA/HFA/SEPESD/SG-MD	Proc. SEI 60550.001237/2023-16 (6004960)
Elaboração da LOA 2024	Parte nº 410/2023 - Solicitação de Informações à APG	Proc. SEI 60550.015651/2023-02 (6413459)
Análise da PLOA 2024	Parte nº 628/2023 - Informações Orçamentárias PLOA	Proc. SEI 60550.015651/2023-02 (6647855)
Análise da LOA 2024 Aprovada	Parte nº 37/2024 - Informações Orçamentárias / Análise Global	Proc. SEI 60550.015651/2023-02 (6858275)
Análise da LOA 2024 Aprovada	Parte nº 56/2024 - Informações Orçamentárias / Contratos Continuados	Proc. SEI 60550.015651/2023-02 (6876500)
Análise Orçamentária	Parte nº 85/2024 - Situação Orçamentária	Proc. SEI 60550.015651/2023-02 (6894971)
Estimativa de Receitas - PLOA 2025	Despacho nº 48/SOF - 3º Captação	Proc. SEI 60550.004285/2024-39 (7244796)

Execução Orçamentária	Documento (Exemplo)	Referência
Acompanhamento Orçamentário 2024	Parte nº 411/2024 - Solicitação de Informações à APG	Proc. SEI 60550.015651/2023-02 (7201086)
Recursos Descentralizados ao HFA	Parte nº 443/2024 - Recursos Recebidos _ Julho/2024	Proc. SEI 60550.003359/2024-10 (7237734)
Alterações Orçamentárias 2024	Despacho nº 5/SOF - Alteração nº 01/2024	Proc. SEI 60550.000179/2024-86 (6897754)
Projeção de Despesas Contratuais	Planilha de Contratos Continuados – Posição Jul/2024	Arquivo PDF _Anexo I (7413204)
Reunião de Prestação de Contas Mensal - RPCM	Atos e Fatos de Gestão Ref. Junho/2024	Proc. SEI 60550.020725/2024-03
Limite de Gastos com materiais e contratos	Despacho nº 38 - Limite de Gastos 2024	Proc. SEI 60550.014959/2024-11 (7132300)
Execução Financeira	Documento (Exemplo)	Referência
Acompanhamento das Receitas Próprias - 2024	Despacho nº 59/SOF - Estimativas do 4º Bimestre/2024	Proc. SEI 60550.004285/2024-39 (7356645)
Recursos Descentralizados ao HFA	Planilha de limite de pagamento HFA (SEI 7421100)	E-mail DEORF/MD (SEI 7421119)

Verificou-se, com base nas documentações consignadas na tabela anteriormente mencionada, que os procedimentos administrativos supracitados contribuem para a prática de controle administrativo por parte do HFA, nas etapas de planejamento orçamentário, execução orçamentária e execução financeira.

2.2 Achado: Há prática de análise qualitativa da Ação 20XT, no planejamento/elaboração do orçamento do HFA.

Instada a apresentar os procedimentos ligados à análise qualitativa no planejamento/elaboração do orçamento do HFA, a unidade, por meio do Ofício nº 24737/ACI HFA/CMDO LOG HFA/HFA/SEPESD/SG-MD (SEI 7404931), assim se manifestou:

Os procedimentos administrativos (controle interno) que identificam a análise qualitativa da Ação 20XT, no planejamento/elaboração do orçamento do HFA ocorrem anualmente quando da elaboração do relatório de avaliação do cadastro de ações orçamentárias, o qual contém a análise qualitativa da AO 20XT e encaminha-se para aprovação do Ordenador de Despesas.

Apresentou, ainda, o Relatório 13 (SEI 7413222) que evidenciou a avaliação do cadastro de ações orçamentárias, dentre elas a da ação 20XT.

2.3 Achado: Há prática, por parte do HFA, de levantamento de necessidades (compras e contratações), para fins de contribuir com o planejamento orçamentário.

Instada a se manifestar acerca das necessidades (compras e contratações) para fins de contribuir com o planejamento orçamentário, a unidade, por meio do Ofício nº 24737/ACI HFA/CMDO LOG HFA/HFA/SEPESD/SG-MD (SEI 7404931), informou o que segue:

O levantamento de necessidades, para fins de contribuir com o planejamento orçamentário do HFA é realizado mensalmente por meio da atualização da planilha de necessidades de recursos para cobertura das despesas com contratos continuados da Unidade visando colaborar no planejamento.

Apresentou, ainda, a planilha (SEI 7413204) que evidenciou a projeção de contratos continuados para 2024, constando diversos elementos de despesas, tais como: material de consumo, passagens e despesas com locomoção, locação de mão de obra etc. Para cada um desses elementos, há um conjunto de prestadores contendo valores relacionados à média mensal, projeção até dezembro, saldos de RP + NE, além da necessidade de crédito.

Assim, identificou-se a existência da prática de levantamento de necessidades, por parte do HFA, para fins de contribuir com o planejamento orçamentário.

2.4 Achado: Há coordenação, por parte do HFA, na elaboração da proposta orçamentária do referido hospital, por meio da prática sistemática de realização de reuniões.

Os Incisos VIII e XII do artigo 57 da Portaria GM-MD nº 6.064/2023; no que tange à coordenação, o Decreto-lei nº 200/1967 assim orienta: "Art. 8º As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação. § 1º A coordenação será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas [...]".

Instada a se manifestar acerca da coordenação na elaboração da proposta orçamentária, a unidade, por meio do Ofício nº 24737/ACI HFA/CMDO LOG HFA/HFA/SEPESD/SG-MD (SEI 7404931), registrou que "a coordenação na elaboração da proposta orçamentária é realizada mensalmente por meio das Reuniões de Prestação de Contas Mensal (RPCM)".

Verificou-se, no Relatório de Prestação de Contas Mensal referente ao mês de junho de 2024 (SEI 7296590), que o hospital consigna a demonstração da execução da despesa, o planejamento das contratações, cujo documento foi assinado pelos responsáveis das áreas de contabilidade, conformidade, seção de contratos, almoxarifado, ordenador de despesas, dentre outros; demonstrando a existência da prática de coordenação, por parte do HFA, na elaboração da proposta orçamentária do referido hospital.

2.5 Achado: O HFA possui controles administrativos que corroboram o acompanhamento, supervisão e monitoramento de suas atividades de gestão pública (execução orçamentária e financeira). Contudo, não foram apresentadas evidências (documentação comprobatória) de que os indicadores identificados corroboram o processo decisório.

Por meio do artigo 357 da IN nº 11- Cmt Log HFA, de 25 Jul 2023, é dada a incumbência de realizar todas as atividades administrativas relacionadas [...] à execução orçamentária e financeira do HFA.

O Decreto nº 9.203/2017 destaca a necessidade do controle administrativo, para fins de mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais.

O Item 37 do voto - Acórdão 1850 - TC 023048/2017-4: explana a importância de os recursos serem aplicados corretamente.

Os Acórdãos 2.023/2013-Plenário e 2622/2015 tratam da importância da supervisão da gestão em termos de conformidade e desempenho.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas/2020-TCU evidencia a necessidade do monitoramento, por parte do controle gerencial (de responsabilidade da gestão operacional).

O Item 3 do Anexo II da DN TCU 172/2018 e o Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores da ENAP/2021 tratam da relevância de indicadores de desempenho.

Instada a se manifestar acerca de controles que evidenciem a compatibilidade da execução orçamentária com as dotações orçamentárias, bem como a observância aos limites de programação financeira relativos à ação 20XT, a unidade, por meio do Ofício nº 24737/ACI HFA/CMDO LOG HFA/HFA/SEPESD/SG-MD (SEI 7404931), registrou que são verificados quando da emissão dos documentos com respostas aos pedidos de previsão orçamentária nos mais diversos processos de aquisições e contratações da Unidade.

Verificou-se, por meio das documentações SEI (7413410, 7413425 e 7413429), que o HFA realiza atividades para compatibilizar a execução orçamentária com as dotações orçamentárias disponibilizadas.

No que se refere ao campo financeiro, registrou com evidência apresentada no SEI 7421180 que o controle é efetuado por meio de Programação Financeira enviada ao MD, tendo por base a metodologia adotada pelo MD para rateio do Limite de Pagamento (LP).

No que diz respeito à supervisão das atividades executadas (nas etapas da execução orçamentária e financeira) quanto à observância da conformidade e desempenho), a Unidade registrou que é realizada mensalmente por meio de Reuniões de Prestação de Contas Mensal - RPCM, o que foi verificado nas documentações constantes do Processo SEI 60550.020725/2024-03.

Assim, conclui-se que o HFA possui práticas de acompanhamento, supervisão e monitoramento de suas atividades de gestão pública.

Entretanto, faz-se mister acrescentar que, instada a se manifestar a respeito do emprego de indicadores e metas para fins de monitoramento da ação 20XT, e consequentemente para a sua contribuição com o processo decisório do HFA, a Unidade registrou que os indicadores utilizados para o monitoramento dessa ação contemplam o atendimento realizado, a pesquisa apoiada e o acompanhamento dos prazos normativos estabelecidos para as metas físicas. Registrou, ainda, que os principais indicadores são encontrados nos painéis do HFA, conforme o seguinte link:

(<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaNGI4OGRhNDYtM2NjMi00MzMwLWE1MTYtNDliYTBlODJiNmU3liwidCI6IjA0ZTAwNjQxLWM3ODQtNDdkYS05ZjZiLWZlOGNkODNjZjc3NyJ9&pageName=ReportSection172d3c2b7027a823bd07&web=1>).

Das análises procedidas, constatou-se que não foi observada a prática formalizada, pelo HFA, de análise e de interpretação dos dados fornecidos pelos indicadores sobre o desempenho da gestão, não tendo sido apresentadas evidências de que os indicadores identificados corroboram o processo decisório (análise, interpretação dos dados e, consequente, decisão), razão pela qual foi recomendado no Relatório Preliminar de Auditoria o seguinte: “Adotar formalmente, como rotina administrativa, procedimentos que identifiquem e interpretem os dados fornecidos pelos indicadores de desempenho da gestão.”.

Após o recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria e da, consequente, Reunião de Busca Conjunta de Soluções, na qual foi discutido o citado Relatório, a unidade complementou o seu posicionamento, conforme transcrição a seguir:

Os indicadores são utilizados pelo Comitê de Governança do HFA nas reuniões decisórias que tratam sobre a priorização da aplicação dos recursos orçamentários. Considerando que as mencionadas reuniões não eram registradas em ATA, foi estabelecida uma nova rotina para registro em ATA das deliberações realizadas e os indicadores considerados no processo decisório.

Dessa forma, mantem-se a recomendação contida no Relatório Preliminar de Auditoria.

2.6 Achado: A unidade acompanha o cumprimento da execução orçamentária e financeira, não obstante não tenha conseguido reduzir a níveis menores os índices de despesas inscritas em restos a pagar não processados.

A Lei 4.320/64 destaca, dentre outros pontos, a necessidade de se observar o princípio da anualidade.

O artigo 6º da Portaria SOF nº 103, de 19 de outubro de 2012, trata do acompanhamento da execução físico-financeira das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados que forem efetivamente liquidadas.

Instada a se manifestar acerca da observância ao princípio da anualidade orçamentária, que orienta o acompanhamento da execução físico-financeira das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados que forem efetivamente liquidados, a Unidade registrou, por meio do Ofício nº 24737/ACI HFA/CMDO LOG HFA/HFA/SEPESD/SG-MD (SEI 7404931), além da prática de reuniões - RPCM, o que segue:

Quanto aos valores inscritos em restos a pagar (processados ou não processados) temos que, embora a execução financeira ocorra no exercício seguinte, a contagem da meta física é considerada no momento da apropriação da despesa, conforme registrado nos acompanhamentos orçamentários processados via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal - SIOP. Ademais, o acompanhamento dos saldos a liquidar é realizado pelas áreas demandantes das despesas, sendo que o acompanhamento gerencial dos valores globais é realizado conjuntamente por setores da Divisão de Coordenação Administrativa e Financeira - DCAF, como pela Seção de Orçamento e Finanças, via diálogo com as áreas destacando a necessidade uso prioritário e de

liquidação dos mesmos, e Seção de Almoxarifado que também efetiva controles de restos a pagar junto às áreas.

É importante destacar a melhora do índice percentual referente à inscrição de despesas em Restos a Pagar Não Processados. Esse índice tem apresentado uma melhoria contínua desde 2020, conforme demonstrado na tabela abaixo, obtida no Portal da Transparência.

Execução Despesas - 2020 a 2024 (Ação 20XT)				
Exercício	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Restos a Pagar (R\$)	Restos a pagar %
2020	36.887.918,58	20.709.868,34	16.178.050,24	43,86%
2021	42.561.915,81	29.768.643,18	12.793.272,63	30,06%
2022	46.441.937,36	32.004.876,38	14.437.060,98	31,09%
2023	45.886.944,05	35.293.510,23	10.593.433,82	23,09%

Fonte: Portal da Transparência 09/10/2024

Dessa forma, foi recomendado no Relatório Preliminar de Auditoria o seguinte: “Aprimorar o planejamento de sua execução orçamentária, a fim de evitar infração ao princípio da anualidade orçamentária.”.

Após o recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria e da, consequente, Reunião de Busca Conjunta de Soluções, na qual foi discutido o citado Relatório, a unidade complementou o seu posicionamento, conforme transcrição a seguir:

Importante destacar que houve redução do montante inscrito em RP. Considerando a recomendação de auditoria e o aprimoramento do planejamento e execução orçamentária, foi composta a Comissão de Análise dos Empenhos 2023/2024 a serem inscritos/reinscritos em Restos a Pagar no âmbito do HFA (7556126). O trabalho da comissão passará pela apreciação e aprovação do OD e do Comitê de Governança do HFA. É digno de registro que, em respeito ao princípio da anualidade orçamentária, todas despesas realizadas em 2024 devem consumir orçamento de 2024, incluindo os contratos continuados, cuja execução se dá no mês de dezembro e o efetivo pagamento em janeiro de 2025. Somente para atender a esse caso é necessário a inscrição em |restos a pagar de um montante da ordem de 7,5 milhões de reais.

Diante do exposto, verifica-se que a particularidade mencionada pelo gestor objetiva preservar a observância ao estabelecido nos contratos de natureza continuada. Entretanto, para os demais casos, faz-se mister manter a observância ao princípio da anualidade orçamentária.

2.7 Achado: Há fragilidade nas normas internas e, consequentemente, nos seus controles administrativos que tratam do gerenciamento e monitoramento da aplicação dos recursos do Fundo no mercado financeiro.

O Art 4º da Lei 9.238/1995; Voto - Item 4, Acórdão 7.484/2015-TCU-2ª Câmara; Item 8.6, Acórdão 7.494/2015-TCU-1ª Câmara; Item 5, Acórdão 2.488/2019-TCU-1ª Câmara); e o Item 7, Acórdão 4.822/2016-TCU-2ª Câmara destacam a relevância da correta aplicação dos recursos no mercado financeiro.

Por meio do Ofício nº 24737/ACI HFA/CMDO LOG HFA/HFA/SEPESD/SG-MD (SEI 7404931), verificou-se, no âmbito do controle administrativo, que existem apenas documentos de encaminhamento dos rendimentos mensais da aplicação financeira ao ordenador de despesas e ao chefe da seção de contabilidade, elaborados pela seção de orçamento e finanças (SEI 60550.014545/2024-84).

A Instrução Normativa nº 11-Cmt Log HFA, de 25 de julho de 2023, no inciso XVIII do artigo 357, atribui ao Ordenador de Despesas a responsabilidade de “solicitar ao Banco do Brasil a movimentação de recursos do Fundo de Administração do HFA no mercado financeiro, em conformidade com as diretrizes expressas pela autoridade delegante”. No entanto, não foi identificada uma norma que regule os demais procedimentos administrativos para o gerenciamento e monitoramento da aplicação dos recursos do Fundo no mercado financeiro. Isso é necessário para mitigar riscos como a não aplicação dos recursos no mercado financeiro, o pagamento indevido de tarifas bancárias e a falta de comprovação da utilização ou devolução dos rendimentos obtidos durante o período de aplicação.

Questionada acerca da forma de aplicação prevista no artigo 4º da Lei 9.238/1995, o Hospital, ainda por meio do Ofício nº 24737/ACI, informou:

[...] em que pese o texto da Lei nº 9.238/1995 citar *caderneta de poupança*, as aplicações financeiras são realizadas junto ao Banco do Brasil, porém, em fundos de investimento com melhor rentabilidade, baixo risco e perfil adequado a instituições públicas, conforme possibilidade trazida na interpretação da Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001. Tal prática foi precedida de consulta do HFA junto a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa ainda em 2006 gerando a Informação nº 482/2006/GEORI/CISSET/MD, de 09 de outubro de 2006. Toda a documentação sobre a informação comentada e controles administrativos mensais quanto às aplicações financeiras da Unidade pode ser consultada no Processo SEI nº 60550.014545/2024-84.

Não obstante a CISSET registrou no item 17 da Informação nº 482/2006 (SEI 7417822), o que segue:

[...] qualquer que seja tipo de aplicação financeira escolhido, diferente da prevista na Lei nº 9.238, de 22.12.95, exige ação de controle por parte da Administração, objetivando acompanhar flutuação do mercado, bem assim orientar decisão quanto ao momento de mudança da política de aplicação do capital investido, de modo a evitar prejuízo ao Fundo.

Dessa forma, recomendou-se no Relatório Preliminar de Auditoria o seguinte: “Estabelecer em norma interna a regulação e a forma de aplicação dos recursos do FAHFA no mercado financeiro, no que concerne ao gerenciamento e monitoramento da aplicação dos recursos.”.

Após o recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria e da, consequente, Reunião de Busca Conjunta de Soluções, na qual foi discutido o citado Relatório, a unidade complementou o seu

posicionamento, conforme transcrição a seguir: “Considerando indicação da Auditoria, informo que foi iniciado o processo de elaboração de Normativo Interno [...] para regulação da forma de aplicação dos recursos dos FAHFA. [...]”.

No que diz respeito à manifestação da Unidade relativa ao Relatório Preliminar de Auditoria, verifica-se que unidade auditada corrobora com o “achado” supracitado, razão pela qual mantém-se a recomendação contida no Relatório Preliminar de Auditoria.

2.8 Achado: O HFA possui práticas de transparência pública e de prestação de contas na gestão dos recursos públicos sob sua responsabilidade.

O artigo 70 e seu parágrafo único da CF; artigo 1º e seu parágrafo único da IN TCU 84, 22 Abr 20; Decreto 10.961, 11 Fev 22; o Referencial Básico de Governança Organizacional/2020/TCU e os itens 14, 25 e 87.1.4 do Acórdão TCU 2622/2015 - Plenário - tratam da prestação de contas como instrumento de gestão pública.

Os Plano de Dados Abertos do Ministério da Defesa - PDA/MD - 2022/2024; Inciso I, Art. 6º e inciso VI do Art. 7º da Lei 12.527/2011 destacam o amplo acesso à informação, por parte dos órgãos e entidades do poder público.

Instado a se manifestar acerca da prestação de contas do FAHFA, a Unidade registrou, por meio do Ofício nº 24737/ACI HFA/CMDO LOG HFA/HFA/SEPESD/SG-MD (SEI 7404931), que a prestação de contas do Fundo é realizada mensalmente na Reunião de Prestação de Contas Mensal (RPCM), cuja evidência foi fornecida em documentações constantes do Processo 60.550.020725/2024-03, a saber: Termo de Abertura de Reunião de Prestação de Contas Mensal, Despacho do Ordenador de Despesas tratando de RPCM; Termo de encerramento da RPCM; e Relatório de Prestação de Contas Mensal assinadas por representantes do Almoxarifado, Contabilidade, Ordenador de Despesas, Chefia da SOF, dentre outros.

Questionado acerca da transparência pública no que se refere à ação 20XT, a Unidade registrou que as informações se encontram disponíveis no seguinte link: <https://www.gov.br/hfa/pt-br/aceso-a-informacao/receitas-e-despesas/pagamentos-do-hfa-por-ordem-cronologica>.

Entretanto, ao acessar o referido link, contatou-se que os links: “Acesso à Informação>receitas e Despesas” - Receita Pública, Quadro de Detalhamento de Programas, por Unidade Orçamentária, Quadro de Execução de Despesas, por Unidade Orçamentária, Despesas com Diárias e Passagens e Notas Fiscais Eletrônicas - emitem a seguinte mensagem: “O Hospital das Forças Armadas não possui conteúdo a ser publicado”, ou seja, o acesso a essas informações não se encontra disponível na referida página.

Por meio da Base de Dados do Ministério da Defesa, há disponibilização de dados sobre a execução orçamentária, dentre outras, da Ação 20XT (até agosto de 2024 - <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/execucao-das-aco-es-orcamentarias-do-md>).

Há acessibilidade à execução orçamentário-financeira por meio do SIOP (<https://www.siop.planejamento.gov.br/>) e do Portal da Transparência (<https://portal.datransparencia.gov.br/>).

Assim sendo, foi recomendado no Relatório Preliminar de Auditoria o seguinte: “Disponibilizar na página da internet do HFA as informações vinculadas as receitas e despesas do Fundo de Administração do Hospital, conforme consta no achado 2.8 deste Relatório de Auditoria, para fins de corroborar com a transparência pública e prestação de contas da gestão.”.

Após o recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria e da, consequente, Reunião de Busca Conjunta de Soluções, na qual foi discutido o citado Relatório, a unidade complementou o seu posicionamento, conforme transcrição a seguir:

A página da internet do HFA passou por uma reformulação, motivo pelo qual no momento da consulta pela equipe de auditoria não foi possível acessar as informações mencionadas. Informo que página já se encontra disponível e pode ser consultada nos seguintes links: <https://www.gov.br/hfa/pt-br/aceso-a-informacao/receitas-e-despesas>
<https://www.gov.br/hfa/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos> .

Conclui-se, assim, após novas análises no que concerne à página da internet, que o hospital passou a disponibilizar informações que contribuem com a prestação de contas e transparência pública, referente à gestão dos recursos públicos. Em consequência, a recomendação constante do Relatório Preliminar, atinente a este Achado, foi considerada atendida.

2.9 Achado: Ausência de práticas formalizadas de gestão de riscos nas atividades vinculadas ao Fundo.

A Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1/2016 e o item 78 da IN CGU nº 3/2017 tratam de gestão de riscos na administração pública.

O item 78 da IN CGU nº 3/2017 estabelece que cabe à auditoria interna governamental fomentar a implementação de gerenciamento dos processos baseados em risco, bem como promover ações de sensibilização, capacitação e orientação daquelas unidades que ainda não possuem mapeados os processos em risco.

Ressalte-se que o mapeamento de processos baseados em risco serve para assegurar o alcance dos objetivos da organização e guarda consonância com as recomendações do Guia da Política de Governança Pública (Pres. da República, 2018).

Já o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, apresenta o seguinte texto: (...) Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional”.

A Portaria GM-MD nº 4059, de 27 de agosto de 2024, dispõe sobre a estrutura de governança do Ministério da Defesa. Entre os integrantes do Comitê de Governança, destaca-se o Subcomitê de Gestão de Riscos e Integridade (inciso IV do artigo 5º). Conforme o artigo 13 da referida Portaria, compete a este Subcomitê, entre outras ações, propor ao Comitê de Governança a Política de Gestão de Riscos do MD. Vale ressaltar que essa política está sendo deliberada no âmbito do Subcomitê, com o objetivo de obter aprovação pelo Comitê de Governança.

Instado a se manifestar acerca da gestão de riscos no âmbito do FAHFA, a Unidade, por meio do Ofício nº 24737/ACI HFA/CMDO LOG HFA/HFA/SEPESD/SG-MD (SEI 7404931), informou que: “Não há práticas formalizadas”.

Assim, recomendou-se no Relatório Preliminar de Auditoria o seguinte: “Realizar o mapeamento de seus processos baseado em riscos e buscar o aperfeiçoamento do quadro funcional em gestão de riscos por meio de treinamentos específicos.”.

Após o recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria e da, consequente, Reunião de Busca Conjunta de Soluções, na qual foi discutido o citado Relatório, a unidade complementou o seu posicionamento, conforme transcrição a seguir: “A Assessoria de Planejamento e Gestão do HFA está elaborando o normativo em comento do HFA.”.

Dessa forma, considerando a concordância do gestor com relação à necessidade de implementar a gestão de riscos no âmbito do HFA, mantém-se o mesmo conteúdo da recomendação contida no Relatório Preliminar de Auditoria.

2.10 Achado: Há prática de capacitação contínua, por parte do hospital, para servidores e militares que exercem funções vinculadas ao Fundo.

Os Acórdãos TCU nº 594/2012, nº 1200/2014 e nº 803/2016 tratam da relevância da capacitação de servidores.

Foi verificado, por meio do Ofício nº 24737/ACI HFA/CMDO LOG HFA/HFA/SEPESD/SG-MD (SEI 7404931) e do processo SEI nº 60550.024633/2023-11, que há prática, por parte do HFA, de capacitação dos seus profissionais, contudo não ficou evidenciada a referida prática de forma contínua para os servidores e militares que exercem funções relacionadas ao Fundo.

Assim sendo, foi recomendado no Relatório Preliminar de Auditoria, o seguinte: “Formalizar procedimentos internos que evidenciem a busca de capacitação contínua dos servidores e militares com funções relacionadas ao FAHFA.”.

Após o recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria e da, consequente, Reunião de Busca Conjunta de Soluções, na qual foi discutido o citado Relatório, a unidade complementou o seu posicionamento, conforme transcrição a seguir:

A DTEP é principal responsável pelo contínuo planejamento das capacitações que geram algum ônus para o HFA. Anualmente o processo é regulado via processo SEI (7491847).

Todas as capacitações são aprovadas pelo Comitê de Governança do HFA e registrado em ATA. Segue os identificadores das ATAS de reunião dos últimos três anos:

1° Tri de 2022 - NB N° 49(SEI 4423020)
2° Tri de 2022 - NB N° 19(SEI 4861450)
2° SEM de 2022 -NB N°46(SEI 5117498)
1° SEM de 2023 - NB N°114(SEI 5584626)
2° SEM de 2023 - NB N°15(SEI 6078881)
1° SEM de 2024 - NB N°103(SEI 6619646)
2° SEM de 2024 - NB N° 48(SEI 6990896)

Além disso a DRH coordena o plano de desenvolvimento de pessoas (PDP), que é regulado em processo SEI anualmente e que também complementa as capacitações. PDP 2025 (7275021)

Também são realizadas de forma continuada outras capacitações, sem ônus, nas Escolas de Governo. Todas as portarias de nomeação de Gestores e Fiscais de contrato vem com a obrigatoriedade da realização de capacitação, a título de exemplo (7491847). Também foi demandada a capacitação para todos os integrantes da DCAF sei (7547166), referente a elaboração de termos de referência e sobre gestão e fiscalização de contratos.

Conclui-se, assim, após novas análises no que concerne à capacitação de forma contínua, que o hospital possui procedimentos internos que evidenciam a busca de capacitação contínua dos servidores e militares com funções relacionadas ao FAHFA. Em consequência, a recomendação constante do Relatório Preliminar, atinente a este Achado, considera-se contemplada.

3 RECOMENDAÇÕES

3.1 Achado 2.5: Adotar formalmente, como rotina administrativa, procedimentos que identifiquem e interpretem os dados fornecidos pelos indicadores de desempenho da gestão.

3.2 Achado 2.6: Aprimorar o planejamento de sua execução orçamentária, a fim de evitar infração ao princípio da anualidade orçamentária.

3.3 Achado 2.7: Estabelecer em norma interna a regulação e a forma de aplicação dos recursos do FAHFA no mercado financeiro, no que concerne ao gerenciamento e monitoramento da aplicação dos recursos.

3.4 Achado 2.9: Realizar o mapeamento de seus processos baseado em riscos e buscar o aperfeiçoamento do quadro funcional em gestão de riscos por meio de treinamentos específicos.

4. CONCLUSÃO

A auditoria, considerando o escopo definido, concluiu, com base em exame processual e nas informações colhidas do gestor, que o Fundo de Administração do HFA vem adotando procedimentos de controle administrativo quanto à gestão orçamentária e financeira, além de

desenvolver práticas de coordenação, supervisão e monitoramento de suas atividades de gestão pública.

Destacam-se as práticas de transparência pública, prestação de contas da gestão dos recursos públicos e capacitação de servidores/militares.

Entretanto, constatou-se a ausência de uma prática formalizada de análise e interpretação dos dados fornecidos pelos indicadores, o que pode comprometer o processo decisório. Foram identificadas necessidades de melhoria nos controles voltados à aplicação dos recursos do Fundo no mercado financeiro. Além disso, observou-se a ausência de práticas e procedimentos formalizados de gestão de riscos.

Ressalta-se ainda a necessidade de aprimorar os controles administrativos para reduzir o saldo da conta de Restos a Pagar Não Processados, considerando os valores ainda significativos registrados nessa conta, apesar da diminuição constante do índice percentual ao longo dos anos analisados.