



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO

Exercício 2019

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DA SAÚDE

Unidade Examinada: HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO

Município/UF: PORTO ALEGRE/RS

Relatório de Avaliação: 841958

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas realizada no Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC).

Foram examinados os atos de gestão com impacto no exercício de 2019, mais especificamente no que tange à avaliação dos resultados atingidos pela entidade no referido exercício, à regularidade da gestão e contratação de pessoas, à regularidade da gestão do suprimento de bens e de serviços, bem como à correta implementação das recomendações da CGU e do Tribunal de Contas da União (TCU).

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em atendimento à missão constitucional do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, prevista no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, bem como às normas que regem a prestação de contas dos gestores públicos federais, realizou-se a presente auditoria, visando a subsidiar o TCU no julgamento da prestação de contas anual do exercício de 2019 do HNSC.

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

Os exames realizados não demonstraram situações que indicassem risco ao cumprimento da missão e objetivos da Unidade Prestadora de Contas (UPC).

Isto não obstante, foram identificadas ocorrências que demandam a adoção de medidas administrativas para aprimoramento da gestão, dentre as quais:

Implementação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) do HNSC, assim que aprovado pelas instâncias competentes.

Aprimoramento dos controles internos na área de Gestão de Pessoas, notadamente quanto à atualização de informações quanto à acumulação ilegal de cargos. Aprimoramento dos processos e estruturas de governança corporativa na gestão de passivos trabalhistas, contemplando, dentre outros aspectos: elaboração de matriz de riscos e de plano de ação atualizado; aperfeiçoamento dos sistemas informatizados; desenvolvimento de indicadores de desempenho; e uma maior normatização dos processos de gestão vinculados à área.

Observância ao Decreto n.º 9.144, de 22.08.2017, exigindo dos cessionários os valores devidos sempre que a cessão de funcionários do quadro do HNSC for onerosa.

Aperfeiçoamento de procedimentos concernentes à instrução de processos de licitação, dispensa e inexigibilidade, quanto à autuação documental no sistema informatizado, notadamente em relação a pesquisas e justificativas de preços.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC	Auditoria Anual de Contas
AGU	Advocacia-Geral da União
CA	Certificado de Aprovação
CAFC	Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Contrato
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CGSAU	Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Saúde
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
CCS	CCS Serviços Terceirizados Ltda.
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CGU	Controladoria-Geral da União
COSO	Estrutura Integrada de Controles Internos, do Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DEST	Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais
DOU	Diário Oficial da União
E-CONTAS	Sistema de Prestação de Contas Anuais ao TCU
FNS	Fundo Nacional de Saúde
GAO	Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos
GHC	Grupo Hospitalar Conceição
GRH	Gerência de Recursos Humanos
HCC	Hospital da Criança Conceição
HCR	Hospital Cristo Redentor
HF	Hospital Fêmina
HNSC	Hospital Nossa Senhora da Conceição
IN	Instrução Normativa

MP	Média de Permanência de Pacientes Internados
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia)
NBC	Norma Brasileira de Contabilidade
NC	Não consta
ON	Orientação Normativa
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários
PPCI	Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
QACI	Questionário de Avaliação de Controles Internos
SA	Solicitação de Auditoria
SADT	Serviços de Apoio Diagnósticos e Terapêuticos
SCI	Sistema de Controle Interno
SEST/ME	Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais do Ministério da Economia
SECEX	Secretaria de Controle Externo
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SUS	Sistema Único de Saúde
TCJ	Termo de Conciliação Judicial
TCU	Tribunal de Contas da União
TG	Técnicas Gerais
TM	Taxa de Mortalidade Institucional
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UBS	Unidade Básica de Saúde
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
UPC	Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Avaliação da Conformidade das Peças.	10
2. Avaliação do cumprimento das determinações/recomendações do TCU.	11
3. Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU.	11
4. Avaliação da Gestão Operacional.	12
5. Avaliação da Gestão de Pessoas.	16
5.1. Falta de implantação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) no HNSC.	16
5.2. Avaliação da gestão de pessoas quanto à força de trabalho e à remuneração de pessoal.	17
5.3. Avaliação dos controles internos na área de gestão de pessoas.	21
5.4. Deficiência nos procedimentos de controle de acumulações ilegais de cargos.	22
5.5. Aumento do risco, durante o exercício de 2019, de não recebimento de créditos por conta de cessão de funcionários.	23
5.6. Falta de resolução quanto à regularização de casos de sobreposição de atribuições de empregados concursados e terceirizados.	25
5.7. Deficiência na gestão de passivos trabalhistas.	29
6. Avaliação da Gestão de Compras e Contratação.	38
6.1. Processo de dispensa de licitação incompleto no sistema workflow, sem partes essenciais da tramitação processual.	38
6.2. Insuficiência de pesquisa aos preços praticados no mercado em pregão eletrônico.	40
6.3. Insuficiência de referenciais externos de preços em compras por inexigibilidade.	40
6.4. Homologação de dispensa da proposta que não correspondia ao menor preço.	42
RECOMENDAÇÕES	45
CONCLUSÃO	47
ANEXOS	48
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	48

INTRODUÇÃO

Por meio deste relatório, apresentam-se os resultados do trabalho de avaliação da gestão 2019 do Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC). O trabalho foi realizado de acordo com os preceitos contidos no Plano de Trabalho n.º 824087 e em atendimento ao inciso II do art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno (SCI): “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”.

O objeto analisado contemplou os atos de gestão com impacto no exercício de 2019, o que inclui alguns processos e procedimentos iniciados anteriormente ou finalizados posteriormente ao referido exercício, mas que incluíram o exercício de 2019. Foram aplicados testes de observância e substantivos, analisando-se os resultados atingidos pela UPC, a gestão de pessoas, o atendimento às recomendações da CGU e determinações do TCU e a gestão do suprimento de bens e de serviços. Os trabalhos foram realizados no período de 31.05.2020 a 06.11.2020, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Em relação ao escopo firmado entre a Secretaria de Controle Externo da Saúde (Secex Saúde) do Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União, foram pactuadas as seguintes análises:

- Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da Instrução Normativa TCU n.º 63/2010 em relação às normas que regem a elaboração de tais peças;
- Avaliação dos resultados da UPC, com foco nos blocos cirúrgicos e taxa de permanência do hospital;
- Avaliação da gestão de pessoas; e
- Avaliação da gestão de compras e contratações.

Para alcançar esse objetivo, o trabalho buscou responder as seguintes questões e subquestões de auditoria:

1. Quais os resultados atingidos pela UPC no exercício de 2019?

- 1.1 Em termos orçamentários, a UPC atingiu as metas estabelecidas para o exercício? Há justificativa para o não atingimento de metas?
- 1.2 Em termos estratégicos (planejamento estratégico), os objetivos estabelecidos pela UPC estão sendo atingidos? Há justificativas para o não atingimento dos objetivos?
- 1.3 Em termos operacionais, como foi o desempenho da UPC no período? Foram elaborados indicadores? Há justificativas para o caso de não atingimento das metas?
- 1.4 Especificamente em termos de blocos cirúrgicos, como foi o desempenho da UPC no período? A ocupação dos blocos cirúrgicos é satisfatória? O número de cirurgias previsto foi atingido? Há justificativas para o caso de não atingimento das metas?
- 1.5 Especificamente em relação às taxas de permanência, como foi o desempenho da UPC no período? Há justificativas para o caso de não atingimento das metas?

2. A gestão de pessoas do HNSC é adequada?

- 2.1 A força de trabalho da UPC é adequada frente às suas atribuições?
- 2.2 Está sendo observada a legislação sobre remuneração de pessoal?
- 2.3 Há consistência dos controles internos na gestão de pessoas?
- 2.4 O HNSC possui controle para identificar e tratar as acumulações ilegais do cargo?
- 2.5 Há ações e iniciativas para a substituição de terceirizados irregulares, conforme ajustado com o MPOG?
- 2.6 Quais as principais causas das ações trabalhistas movidas contra o HNSC? As medidas adotadas para mitigá-las têm sido efetivas?

3. A UPC está acompanhando adequadamente e implementando as recomendações da CGU?

- 3.1 Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da UPC?

4. A UPC está acompanhando adequadamente e implementando as determinações do TCU?

- 4.1 Existem determinações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da UPC?

5. Os controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas são consistentes?

- 5.1 Os controles da força de trabalho empregada pela UPC (quantidade, lotação) são eficientes?

6. O processo de contratação da UPC é adequado?

- 6.1 O regulamento de compras da UPC está aderente à Lei n.º 13.303/2016?
- 6.2 O processo de inexigibilidade é adequado?
- 6.3 O processo de dispensa é adequado?
- 6.4 Os processos de contratação em 2019 estão adequadamente estruturados?
- 6.5 A execução dos contratos está de acordo com o pactuado?

Nenhuma restrição foi imposta a nossos exames.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação da Conformidade das Peças.

Com a finalidade de avaliar a conformidade do Relatório Integrado 2019, analisou-se o documento produzido pela UPC. Verificou-se que, de um modo geral, a entidade elaborou o Relatório Integrado 2019 em consonância com as exigências e diretrizes estabelecidas pela Decisão Normativa TCU n.º 178, de 23.10.2019.

Isto não obstante, considerando-se como critérios os quesitos previstos no Anexo II à Decisão Normativa TCU n.º 178, de 23.10.2019, verificou-se a existência de alguns aspectos que, ainda que não comprometam o relatório apresentado, podem ser aprimorados mediante a inclusão ou ampliação de informações, tais como:

- a) Apresentação da relação de políticas e programas de governo, bem como de programas do Plano Plurianual, de outros planos nacionais, setoriais e transversais de governo nos quais atua, com seus respectivos objetivos e metas. Indicação de endereço na internet em que se encontram os planos de ação por meio dos quais se desdobram os mencionados objetivos, contendo pelo menos o nome do plano desdobrado, as organizações responsáveis, as partes interessadas, os resultados alcançados e planejados.
- b) Apresentação de informações sobre contratos de gestão eventualmente celebrados, explicando de que forma seus produtos são integrados no valor gerado pela UPC e se contribuem para a eficiência da gestão.
- c) Apresentação de informações acerca do setor de contabilidade da UPC (estrutura, composição, competências, responsabilidades, nomes, cargos e período de atuação dos responsáveis pela contabilidade).
- d) Indicações de locais ou endereços eletrônicos em que balanços, demonstrações e notas explicativas estão publicados e/ou podem ser acessados em sua íntegra.

No que concerne aos demais elementos que compõem a prestação de contas anuais, verificou-se que o HNSC incluiu no Sistema de Prestação de Contas Anuais ao TCU (e-Contas) as seguintes peças, em conformidade com o que estabelece a Instrução Normativa TCU n.º 63, de 01.09.2010:

I – Pareceres de colegiados:

- Parecer do Conselho de Administração, emitido em 18.02.2020;
- Parecer do Comitê de Auditoria Estatutário do HNSC sobre as Demonstrações Financeiras do Exercício de 2019, emitido em 17.02.2020; e
- Parecer do Conselho Fiscal, emitido em 28.02.2020.

II – Relatório de Instância ou Área de Correição:

- Relatório de Procedimentos por Assunto, emitido em 27.12.2020.

III – Rol de Responsáveis.

IV – Relatório de Auditor Independente:

- Parecer de Auditoria Independente, emitido em 24.01.2020.

V – Relatório de Atividades de Auditoria Interna:

- Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna, emitido em 14.04.2020.

Em análise às peças constatou-se que o rol de responsáveis apresentou falta de inclusão de parte das informações exigidas pela Instrução Normativa TCU n.º 63, de 01.09.2010, quais sejam:

- a) identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, incluindo a data de publicação no Diário Oficial da União (DOU) ou em documento de divulgação pertinente (art. 11, inc. IV); e
- b) endereço de correio eletrônico (art. 11, inc. VI): como, por exemplo, no caso das informações concernentes aos agentes inscritos no CPF sob os números ***.582.810-**, ***.635.529-** e ***.537.900-**.

2. Avaliação do cumprimento das determinações/recomendações do TCU.

No exercício de 2019 não houve, por parte do TCU, emissão de acórdãos dirigidos ao HNSC que contivessem determinação específica à CGU para acompanhamento quanto aos seus atendimentos.

3. Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU.

Por ocasião da Auditoria de Contas de 2019 do HNSC, permaneciam treze recomendações da CGU-Regional/RS pendentes de atendimento. As doze recomendações atendidas pela UPC durante o exercício de 2019 tiveram impacto positivo na gestão, notadamente as relacionadas à área de gestão de licitações, pessoas, operacional, de governança, riscos e controles internos, quais sejam:

Gestão de Pessoas

- As escalas de sobreaviso foram reavaliadas, conforme recomendado;
- De agosto de 2015 a dezembro de 2016 a média de horas extras mensais realizadas foi de 2.191,28, que se reduziu a 930,33 de janeiro a dezembro de 2017 e 1.005,72, de janeiro a dezembro de 2018. Esta redução se deve a diversas iniciativas do GHC; e
- O gestor apresentou evidências (desconto parcelado em folha de pagamento) de que está se ressarcindo dos valores indevidamente pagos a empregados a título de insalubridade.

Gestão Operacional

- O gestor informou que a ferramenta do *Kanban*, como Gestão da Clínica, foi consolidada no GHC por meio de preenchimento compulsório nos cerca de 162 leitos da medicina interna (cerca de 30,3% dos leitos de área aberta), cerca de 38 leitos da cardiologia (cerca de 7% dos leitos de área aberta), nos cerca de 31 leitos da urologia (cerca de 5,7% dos leitos de área aberta) e 22 leitos de neurologia (cerca de 4,2% dos leitos de área aberta) e, a partir de janeiro de 2019, foram incluídos os leitos da cirurgia vascular (cerca de 32 leitos/dia), internados (cerca de 7% dos leitos de área aberta), perfazendo mais de 50% de todos leitos de enfermaria do HNSC. Esta ação representa ganhos na eficiência e eficácia da gestão assistencial.

Quanto às treze recomendações que ainda não foram atendidas ou estão em fase de atendimento, destacam-se:

- Estabelecer plano de cargos, empregos e salários no HNSC;
- Buscar soluções junto aos dirigentes municipais e estaduais, no sentido de reduzir a ociosidade das consultas especializadas e da taxa de cancelamento de cirurgias eletivas; e

- Obtenção do Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (PPCI) e Certificado de Aprovação (CA) pelo Corpo de Bombeiros das estruturas do HNSC.

Conclui-se que, em 2019, o HNSC manteve uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU, especialmente quanto a sanear as causas estruturais das falhas detectadas em ações de controle.

4. Avaliação da Gestão Operacional.

A estrutura do complexo hospitalar se encontra constituída fundamentalmente por quatro hospitais (HNSC, HCR, HF e HCC), doze postos de Atenção Básica e Saúde da Família, um Consultório na Rua, três Centros de Atenção Psicossocial (Caps I, Caps II e Caps AD III), uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e um Centro de Educação Tecnológica e Pesquisa em Saúde (composto por uma Escola Técnica e uma Faculdade de Ciências da Saúde).

No que concerne à execução orçamentária-financeira do HNSC realizada no exercício de 2019, a tabela a seguir apresenta os principais dados, conforme extração obtida junto ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP):

Tabela 1 – Execução orçamentária-financeira do HNSC em 2019.

Ano	Programa	Ação	Projeto de Lei – R\$	Dotação Inicial – R\$	Dotação Atual – R\$	Empenhado – R\$	Liquidado – R\$	Pago – R\$
2019	0901 Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	62.542.355	62.542.355	62.542.355	58.947.062	58.947.062	58.947.062
2019	0901 Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	0022 - Sentenças Judiciais Devidas por Empresas Estatais	25.148.264	25.148.264	25.148.264	16.548.414	16.548.414	16.548.414
2019	0909 Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	0536 - Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais	1.069.189	1.069.189	1.069.189	1.023.635	1.023.635	1.023.635
2019	2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	6217 - Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde	243.000.000	243.000.000	246.110.000	246.053.661	223.426.551	211.848.109
2019	2115 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde	20TP - Ativos Cíveis da União	1.112.863.843	1.112.863.843	1.152.342.618	1.126.525.216	1.126.525.216	1.126.260.149
2019	2115 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde	212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes	69.240.487	69.240.487	73.200.487	71.738.292	71.194.280	70.659.832
2019	2115 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde	2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes	290.376	290.376	290.376	0	0	0

Ano	Programa	Ação	Projeto de Lei – R\$	Dotação Inicial – R\$	Dotação Atual – R\$	Empenhado – R\$	Liquidado – R\$	Pago – R\$
2019	2115 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde	6149 - Residência de Profissionais de Saúde – SUS	24.000.000	24.000.000	21.000.000	20.643.719	20.643.719	20.643.719
Total			1.538.154.514	1.538.154.514	1.581.703.289	1.541.479.998	1.518.308.876	1.505.930.919

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Acesso em: 10.07.2020. Unidade Orçamentária: 36210 - Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. - CONCEIÇÃO, 36208 - Hospital Cristo Redentor S.A. - REDENTOR, 36209 - Hospital Fêmina S.A. – FÊMINA. Exercício: 2019.

Releva anotar que, além da dotação de R\$ 1.581.703.289,00, também foram recebidos créditos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), provenientes de Termos de Execução Descentralizada, no montante de R\$ 702.592,00. Os recursos foram repassados por meio de emendas destinadas à aquisição de equipamentos e à execução de reformas.

Conforme o Relatório Integrado 2019, os recursos destinados à instituição permitiram que, no referido exercício, fossem realizadas 54.829 internações, 6.325 partos, 4.444.326 Serviços de Apoio Diagnósticos e Terapêuticos (SADT), 32.485 cirurgias e 733.044 procedimentos.

A taxa de ocupação hospitalar em 2019 foi de 84,9%. A Média de Permanência de Pacientes Internados (MP) foi de 7,7 dias e a Taxa de Mortalidade Institucional (TM) foi de 4,4%.

A tabela a seguir apresenta um comparativo com a evolução dos principais dados de produção e indicadores institucionais no período de 2018 a 2019:

Tabela 2 – Evolução da produção hospitalar no período de 2018 a 2019.

Item	Exercício		Variação %
	2019	2018	
Consultas	1.475.137	1.442.002	2,30
Procedimentos	733.044	691.868	5,95
SADT	4.444.326	4.429.305	0,34
Internações	54.829	53.735	2,04
Cirurgias/curetagens e outros	32.485	32.005	1,05
Partos	6.325	5.829	8,51
Total	6.746.146	6.654.744	1,37
Indicadores hospitalares (média)			
Média de permanência	7,7 dias	7,8 dias	-0,01 dias
Taxa de ocupação hospitalar	84,87%	82,30%	2,57
Taxa de mortalidade institucional	4,4%	4,6%	-0,20

Fonte: Relatório Integrado 2019.

De acordo os dados apresentados no Relatório Integrado 2019, o Bloco Cirúrgico do HNSC conta com catorze salas cirúrgicas, uma sala de recuperação pós-anestésica com 32 leitos e um centro de materiais e esterilização. Em 2019, foram realizadas 32.485 cirurgias, tendo sido atingida a meta estabelecida, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 3 – Metas, resultados e evolução no número de cirurgias realizadas no período de 2018 a 2019.

Indicador	Exercício de 2019			Exercício de 2018			Variação Percentual (%)
	Meta	Resultado	Percentual de atingimento da meta (%)	Meta	Resultado	Percentual de atingimento da meta (%)	
Número de Cirurgias Realizadas - GHC	32.328	32.484	100	32.328	32.005	99	1,5

Fonte: Painel Estratégico do Grupo Hospitalar Conceição. Consulta em 21.07.2020.

Outro indicador relevante que merece menção é o Percentual de Utilização da Capacidade Instalada das Salas Eletivas do Bloco Cirúrgico. A tabela a seguir apresenta os resultados mensurados, comparando o período de 2018 a 2019:

Tabela 4 – Metas, resultados e evolução do percentual de utilização da capacidade instalada das salas eletivas do bloco cirúrgico no período de 2018 a 2019.

Indicador	Exercício de 2019			Exercício de 2018			Variação Percentual (%)
	Meta (%)	Resultado (%)	Percentual de atingimento da meta (%)	Meta (%)	Resultado (%)	Percentual de atingimento da meta (%)	
Percentual de Utilização da Capacidade Instalada das Salas Eletivas do Bloco Cirúrgico	85	83,42	98,14	85	81,81	96,25	1,97

Fonte: Painel Estratégico do GHC. Consulta em 21.07.2020.

Os números alcançados demonstram que, não obstante o resultado mensurado no exercício de 2019 tenha ficado ligeiramente aquém da meta fixada, houve melhoria no índice em relação ao exercício anterior.

A tabela a seguir apresenta os resultados para o indicador que mensura o percentual de cirurgias realizadas com programação prévia no âmbito das principais unidades que compõem o complexo hospitalar:

Tabela 5 – Metas, resultados e evolução do percentual de cirurgias eletivas no período de 2018 a 2019.

Unidade	Exercício de 2019			Exercício de 2018			Variação Percentual (%)
	Meta (%)	Resultado (%)	Percentual de atingimento da meta (%)	Meta (%)	Resultado (%)	Percentual de atingimento da meta (%)	
HNSC	60	64,82	100	60	60,71	100	6,77
HFE	60	58,50	97,50	60	69,46	100	-15,78
HCR	40	72,50	100	40	71,88	100	0,86
HCC	70	79,11	100	60	80,10	100	-1,24

Fonte: Painel Estratégico do Grupo Hospitalar Conceição. Consulta em 21.07.2020.

Nota-se que, à exceção do Hospital Fêmeina, que atingiu 97,5% da meta, as demais unidades que compõem o complexo hospitalar alcançaram os resultados almejados.

Por derradeiro, no que tange ao controle do absenteísmo, verificou-se que o Painel Estratégico do GHC registra os seguintes resultados:

Tabela 6 – Metas, resultados e evolução do absenteísmo no período de 2018 a 2019.

Indicador	Exercício de 2019			Exercício de 2018			Variação Percentual (%)
	Meta (%)	Resultado (%)	Percentual de atingimento da meta (%)	Meta (%)	Resultado (%)	Percentual de atingimento da meta (%)	
Percentual de Absenteísmo GHC	3	2,91	100	3	2,62	100	11,07

Fonte: Painel Estratégico do GHC. Consulta em 21.07.2020.

Os dados acerca do absenteísmo registrados no Painel Estratégico do GHC indicam que houve uma majoração em suas taxas percentuais equivalente a 11,07% no exercício de 2019 em relação ao exercício anterior. Isto não obstante, verificou-se que, ainda assim, o percentual médio permanece sob controle dentro da meta estabelecida pelo HNSC.

Já em relação à Média de Permanência Hospitalar, o Painel Estratégico do GHC apresenta os seguintes resultados:

Tabela 7 – Metas, resultados e evolução da média de permanência hospitalar no período de 2018 a 2019.

Indicador	Exercício de 2019			Exercício de 2018			Variação Percentual (%)
	Meta (dias)	Resultado (dias)	Percentual de atingimento da meta (%)	Meta (dias)	Resultado (dias)	Percentual de atingimento da meta (%)	
Média de permanência hospitalar - GHC	7,80	7,70	100	8,44	7,80	100	-1,28

Fonte: Painel Estratégico do GHC. Consulta em 16.10.2020.

Os dados apresentados revelam que foram atingidas as metas de média de permanência hospitalar para o exercício sob exame, indicando, ainda, que houve uma melhoria de desempenho em relação ao exercício anterior.

De todo exposto, conclui-se que, de um modo geral, o orçamento foi executado em consonância com as dotações fixadas, os principais objetivos estabelecidos vêm sendo atingidos, foram elaborados indicadores de desempenho com apresentação de justificativas para eventuais metas não atingidas, o percentual de utilização da capacidade instalada das salas eletivas do bloco cirúrgico, embora tenha ficado ligeiramente aquém da meta fixada no exercício de 2019, apresentou melhoria em relação ao exercício anterior, sendo que o número de cirurgias realizadas alcançou a meta prevista para o exercício. Por derradeiro, a média de permanência hospitalar para o exercício sob exame foi atingida, com melhoria de desempenho em relação ao exercício anterior.

5. Avaliação da Gestão de Pessoas.

5.1. Falta de implantação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) no HNSC.

Constatou-se que, não obstante o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) do HNSC tenha sido elaborado, ainda não foi implantado na instituição.

Conforme já apontado no Relatório de Auditoria decorrente da realização da Ação de Controle n.º 201900815, concernente à Auditoria Anual de Contas (AAC) do HNSC do exercício de 2018, o PCCS consta de longa data como objetivo estratégico da UPC (atualmente integra uma das iniciativas estratégicas do objetivo 5 do Planejamento Estratégico para o período de 2019 a 2024), já tendo sido sua falta de implementação objeto de apontamento no Relatório de Auditoria de Contas de 2017, sendo considerada, ainda, um dos principais riscos identificados na gestão de pessoas (Relatórios de Gestão de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018) e um dos principais desafios para a instituição mencionados no Relatório Integrado 2019.

Nesse sentido, oportuno enfatizar que, além de uma boa prática de gestão administrativa na área de pessoal, a necessidade de implantação do PCCS já foi objeto tanto de apontamento pela CGU, conforme antes mencionado, como de determinação do Tribunal de Contas da União (TCU).

O Relatório Integrado 2019 do HNSC registra que, no referido exercício, uma equipe de profissionais da instituição se dedicou exclusivamente à elaboração do PCCS-GHC, uma demanda considerada pela entidade sem solução há mais de trinta anos. Assim, segundo o referido relatório, em outubro de 2019, este mesmo grupo finalizou o trabalho, estando o PCCS-GHC em análise na Secretaria de Coordenação das Estatais (SEST), vinculada ao Ministério da Economia.

Nesse contexto, percebe-se que a falta de um amplo estudo da estrutura organizacional do GHC no início do processo e a morosidade nos trâmites burocráticos para obtenção de aprovação junto às instâncias externas competentes, no estágio atual, contribuíram para a caracterização da situação identificada.

Conforme já registrado anteriormente, a falta de definição das principais atribuições dos cargos tem gerado ações na Justiça, aumentando o passivo trabalhista, além de dificultar a quantificação da força de trabalho, bem como aspectos de caracterização das atividades terceirizáveis.

Isto posto, conclui-se que a elaboração do PCCS foi finalizada pelo HNSC e que houve seu encaminhamento ao Tribunal de Contas da União (TCU), à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (SE/MS) e à Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais do Ministério da Economia (SEST/ME), estando o mesmo apto a entrar em vigência após a aprovação das instâncias competentes.

Por derradeiro, registre-se que o apontamento já foi objeto de recomendação emitida em relatórios anteriores e se encontra sob monitoramento por meio do Sistema e-Aud.

5.2. Avaliação da gestão de pessoas quanto à força de trabalho e à remuneração de pessoal.

A análise do Relatório Integrado de Gestão 2019 do HNSC, bem como das informações encaminhadas, permitiu a elaboração de um panorama de como se encontra estruturada a força de trabalho da UPC, conforme a seguir apresentado:

Tabela 8 – Força de Trabalho por tipologia de cargos em 31.12.2019.

Tipologias dos Cargos	Lotação		Ingressos no exercício	Egressos no exercício
	Autorizada	Efetiva		
1. Empregados públicos em cargos efetivos (1.1 + 1.2)	9.400	9.400	781	868
1.1. Membros de poder e agentes políticos	-	-	-	-
1.2. Empregados públicos de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	9.400	9.400	781	868
1.2.1. Empregados público de carreira vinculada a instituição	9.398	9.398	781	863
1.2.2. Empregados públicos de carreira em exercício descentralizado	-	-	-	-
1.2.3. Empregados públicos de carreira em exercício provisório	-	-	-	-
1.2.4. Empregados públicos requisitados de outros órgãos e esferas	2	2	-	5
2. Empregados públicos com Contratos Temporários	-	-	-	-
3. Empregados públicos sem Vínculo com a Administração Pública	16	16	4	3
4. Total de empregados públicos (1+2+3)	9.416	9.416	785	871

Fonte: GRH / GHC (Encaminhado pelo Expediente GHC-DIRET.639/2020, de 17.07.2020).

O demonstrativo da composição da força de trabalho por tipologia de cargos evidencia que, durante o exercício de 2019, a lotação efetiva dos cargos existentes no HNSC se manteve em 9.416 ocupantes, tendo-se observado o ingresso na instituição de 785 novos empregados e o egresso de 475 empregados.

A tabela subsequente, explicita a distribuição da lotação efetiva por tipologia de cargos, classificando os quantitativos em área fim e área meio:

Tabela 9 - Distribuição da lotação efetiva em 31.12.2019.

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	
	Área Meio	Área Fim
1. Empregados públicos em cargos efetivos 1.1 +1.2	2.902	6.496
1.1 Membros de poder e agentes públicos	-	-
1.2. Empregados públicos de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	2.902	6.496
1.2.1. Empregados públicos de carreira vinculada ao órgão	2.900	6.496
1.2.2. Empregados públicos de carreira em exercício descentralizado	-	-

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	
	Área Meio	Área Fim
1.2.3. Empregados públicos de carreira em exercício provisório	-	-
1.2.4. Empregados públicos requisitados de outros órgãos e esferas	2	-
2. Empregados públicos com Contratos Temporários	-	-
3. Empregados públicos sem Vínculo com a Administração Pública	16	-
4. Total de Empregados públicos (1+2+3)	2.918	6.496

Fonte: GRH / GHC (Encaminhado pelo Expediente GHC-DIRET.639/2020, de 17.07.2020).

Os dados apresentados demonstram que 69% dos empregados estão alocados na área finalística, enquanto 31% exercem suas atividades laborais na área meio.

A próxima tabela demonstra a estrutura de cargos em comissão e funções gratificadas do HNSC:

Tabela 10 - Estrutura de cargos em comissão e funções gratificadas em 31.12.2019.

Tipologias dos cargos em comissão e das funções gratificadas	Lotação		Ingressos no exercício	Egressos no exercício
	Autorizada	Efetiva		
1. Cargos em comissão	16	16	17	4
1.1 Cargos de natureza especial	-	-	-	-
1.2 Grupo de direção e assessoramento superior	-	-	-	-
1.2.1 Empregados públicos de carreira vinculada ao órgão	-	-	-	-
1.2.2 Empregados públicos de carreira em exercício descentralizado	-	-	-	-
1.2.3 Empregados públicos de outros órgãos e esferas	-	-	-	-
1.2.4 Sem vínculo	16	16	17	4
1.2.5 Aposentados				
2. Funções gratificadas	247	247	48	13
2.1 Empregados públicos de carreira vinculada ao órgão	245	245	48	8
2.2 Empregados públicos de carreira em exercício descentralizado	-	-	-	-
2.3 Empregados públicos de outros órgãos e esferas	2	2	-	5
3. Total de empregados públicos em cargo e em função (1+2)	263	263	65	17

Fonte: GRH / GHC (Encaminhado pelo Expediente GHC-DIRET.639/2020, de 17.07.2020).

Quanto ao perfil por faixa etária, o Relatório Integrado de 2019 apresenta a seguinte composição:

Quadro 1 – Perfil dos empregados por faixa etária.

Faixa etária	Percentual de empregados
Até 20 anos	0,05%
De 21 a 30 anos	5%
De 31 a 40 anos	27%
De 41 a 50 anos	28%

Faixa etária	Percentual de empregados
Mais de 50 anos	40%

Fonte: Relatório Integrado de 2019.

No que tange ao nível de absenteísmo, um dos fatores de risco que podem impactar na força de trabalho de uma instituição hospitalar, identificou-se a existência das seguintes variações nos dois últimos exercícios:

Quadro 2 – Comparativo do nível de absenteísmo nos exercícios de 2018 e 2019.

Indicador	Exercício de 2019			Exercício de 2018			Variação Percentual (%)
	Meta (%)	Resultado (%)	Percentual de atingimento da meta (%)	Meta (%)	Resultado (%)	Percentual de atingimento da meta (%)	
Percentual de Absenteísmo GHC	3	2,91	100	3	2,62	100	11,07

Fonte: Painel Estratégico do Grupo Hospitalar Conceição.

A análise dos dados demonstra que, não obstante tenha ocorrido uma majoração nas taxas percentuais de absenteísmo equivalente a 11,07% no exercício de 2019 em relação ao exercício anterior, ainda assim, o percentual médio permanece sob controle dentro da meta estabelecida pelo HNSC.

Oportuno registrar, ainda, acerca do absenteísmo, que o HNSC apresentou informações demonstrando que está ciente da importância do assunto, razão pela qual vem acompanhando sua evolução e adotando medidas para mitigar o seu impacto, mediante ações de prevenção e promoção de saúde, notadamente em relação aos principais motivos de adoecimento e afastamento do trabalho.

No que concerne à qualificação da força de trabalho, o HNSC informou que as ações de capacitação estão vinculadas ao Objetivo Estratégico 5 – Fortalecer as Práticas de Gestão de Pessoas, sendo desenvolvidas ações e atividades para atendimento ao referido objetivo, dentre as quais, destacam-se: qualificar práticas de gestão, aprimorar a comunicação interna da GRH aos empregados, atualizar a Política de Avaliação de Desenvolvimento, qualificar o processo de remanejo, realizar formação por itinerário para capacitar os gestores, ofertar cursos para qualificação profissional e para o fortalecimento do SUS, instituir práticas que contribuam para o reconhecimento do GHC como uma instituição de Ensino e de formação em serviço.

A UPC esclareceu, ainda, que os diferentes tipos de ações em educação estão disciplinados por meio da Norma Regulamentadora de Atividades para Formação no GHC, conforme Portaria GHC n.º 80/2014.

As informações disponibilizadas pelo HNSC indicam que a entidade está dando continuidade ao desenvolvimento de ações de capacitação de seus empregados, sendo que, em relação ao exercício anterior, identificou-se a ocorrência das seguintes variações positivas: 6,19% no total de total de horas para formação do GH; 6,20% na média de horas para formação por

empregado/ano; 0,63% no número de participantes em atividades para formação; e 54,10% no investimento direto em atividades para formação.

No que tange à remuneração de pessoal, os dados apresentados no Relatório Integrado 2019 demonstram que o valor médio da folha de pagamento evoluiu de R\$ 78.729.419, em 2018, para R\$ 82.681.511, no exercício sob exame, o que representa uma majoração de 5,02%, a qual decorre, preponderantemente, de reajustes salariais por Convenções e/ou Acordos Coletivos de Trabalho, inclusão de quinquênios e decisões judiciais. Nesse sentido, oportuno registrar que a observância da legislação sobre remuneração de pessoal ocorre em consonância com as disposições do Regulamento de Pessoal, normas da Consolidação das Leis do Trabalho, disposições constitucionais e demais dispositivos de direito público aplicáveis às empresas públicas.

Adicionalmente, releva anotar que a UPC vem buscando se manter atualizada quanto à evolução da legislação na área de gestão de pessoas, conforme demonstra a aprovação, pela Diretoria e Conselho de Administração do GHC, do novo regulamento de pessoal em 2019, a partir da revisão do regulamento publicado em 2011, de modo a assegurar a transparência, organização e atualidade das normas internas que regulam as relações de trabalho institucionais.

Especificamente no que concerne à autorização mais recente para alterações no quadro de pessoas da instituição, verificou-se que ocorreu por meio da Portaria n.º 42, de 06.09.2019, emitida pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST).

Por meio do referido normativo, o limite máximo do quadro de pessoal próprio do Grupo Hospitalar Conceição foi fixado em 9.204 empregados. Adicionalmente, estabeleceu-se que, para fins de controle do limite do quantitativo de pessoal do GHC, ficam contabilizados, à exceção dos empregados com contrato de trabalho suspenso por aposentadoria por invalidez, os empregados efetivos, contratados antes de 05.10.1988, ou admitidos por intermédio de concursos públicos, os empregados que possuem cargos, empregos ou funções comissionadas, os empregados que estão cedidos a outros órgãos, os empregados requisitados de outros órgãos, os empregados anistiados com base na Lei n.º 8.878, de 11.05.1994, os empregados reintegrados, os empregados que estão afastados por doença, por acidente de trabalho ou por qualquer outra razão, e os empregados contratados por tempo determinado em substituição aos empregados afastados por licença médica.

A tabela a seguir demonstra o saldo de vagas existente em 31.12.2019, considerando a relação entre o número de vínculos de emprego e o limite máximo do quadro de pessoal próprio, deduzindo do total geral de empregados os aposentados por invalidez, com base no disposto no art. 2º da Portaria SEST n.º 42, de 06.09.2019:

Tabela 11 – Demonstrativo da força de trabalho do HNSC em 31.12.2019.

Item	Quantidade
Total de empregados	9.414
Total de cedidos para o GHC	2

Item	Quantidade
Total de vínculos	9.416
Deduções	-X-
Aposentados por invalidez (-)	342
Total deduções	342
Vínculos (-) Deduções	9.074
Limite SEST	9.204
Saldo (Limite SEST – Vínculos)	130

Fonte: Expediente GHC-DIRET.639/2020, de 17.07.2020.

Assim, com base nos exames realizados e considerando-se que as informações apresentadas pelo HNSC indicam que suas atribuições institucionais estão sendo desempenhadas com quadro permanente de funcionários dentro do limite máximo estabelecido pela atual Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) do Ministério da Economia, em consonância com a legislação, conclui-se que a força de trabalho da UPC atende às necessidades e apresenta adequabilidade frente às suas atribuições.

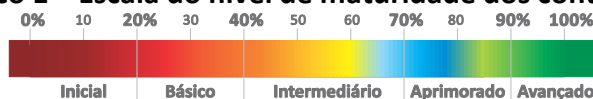
5.3. Avaliação dos controles internos na área de gestão de pessoas.

Com o objetivo de coletar dados para avaliar os controles internos existentes na área de gestão de pessoas, em nível de entidade (HNSC) no âmbito do componente “Atividades de Controle”, com o propósito de verificar se os controles administrativos estão adequadamente concebidos e se funcionam de maneira eficaz, foi aplicado o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), confeccionado com base nos conceitos e terminologias constantes nas Normas de Controle Interno do Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos, no modelo de referência COSO – Estrutura Integrada de Controles Internos, do Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway, utilizando-se, ainda, como subsídio a metodologia descrita no Acórdão TCU n.º 568/2014-Plenário.

O referido questionário foi respondido pelos gestores diretamente vinculados à área de gestão de pessoas, qual seja, a Gerência de Recursos Humanos do GHC. Posteriormente, as respostas aos quesitos formulados foram confrontadas pela equipe de auditoria, para fins de atribuição de nota final, com a documentação e os normativos previamente solicitados.

Em consonância com o percentual de pontos obtidos em face do total de pontos possíveis, foi atribuído, para fins de definição do nível de maturidade dos sistemas de controles internos na área de gestão de pessoas, o conceito da escala constante do gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Escala do nível de maturidade dos controles.



Fonte: Acórdão TCU n.º 568/2014-Plenário.

Releva anotar que o escopo deste trabalho não contemplou a mensuração (mediante estimativa de probabilidade e impacto) do nível de todos os riscos inerentes aos processos de trabalho avaliados. A avaliação em nível de atividades (gestão de pessoas) abordou os controles mínimos necessários para tratar os riscos identificados que possam causar impactos significativos nesses processos. Impende salientar, ainda, que as conclusões expostas têm por

escopo o exercício de 2019 e são consubstanciadas e embasadas nas informações repassadas pelo gestor, nas verificações realizadas pela equipe e nos normativos e documentações entregues pelo HNSC.

Destarte, as análises realizadas para avaliar se os controles internos da área de gestão de pessoas em nível de entidade no âmbito do componente “Atividades de Controle” são consistentes, com o objetivo de fornecer subsídios ao HNSC a fim de estruturá-los ou aprimorá-los, em busca da melhoria da governança da entidade, realizada mediante amostragem não estatística, permitiu a identificação de elementos que indicam que os controles objeto de análise, ainda que existentes ou em desenvolvimento, podem apresentar falhas passíveis de aperfeiçoamento, como os apontados nos itens 5.4 - *Deficiência nos procedimentos de controle de acumulações ilegais de cargos* e 5.5 - *Aumento do risco, durante o exercício de 2019, de não recebimento de créditos por conta de cessão de funcionários*, deste Relatório, bem como os seguintes:

- a) oferta de programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam as necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes, mediante a realização de prévio estudo de mapeamento de competências que permita adequar tais atividades à realidade identificada na instituição;
- b) procedimentos de verificação da opinião dos colaboradores quanto ao ambiente de trabalho e utilização dos resultados para orientar eventuais mudanças;
- c) execução de mecanismos para assegurar que as informações e os dados sejam atuais e precisos, tais como verificações periódicas de consistência das bases de dados dos sistemas de gestão de pessoas;
- d) desenvolvimento de processo sucessório para posições de liderança; e
- e) elaboração de listas adicionais de verificação com a finalidade de analisar a conformidade dos atos de pessoal com a legislação.

Dentre os principais riscos que podem decorrer das fragilidades detectadas, é possível mencionar: a ocorrência de empregados com acumulação indevida de cargos, empregos e funções públicas, cuja sobrecarga de atividades pode prejudicar seu desempenho laboral no âmbito do HNSC; ocorrência de irregularidades quanto a reembolsos vinculados à cessão de servidores com ônus para o destino; desconformidades no pagamento de direitos na área de pessoal; diminuição de produtividade decorrente de oferta de programas de capacitação aquém da necessidade ou sem adequado mapeamento prévio das competências existentes; perda de oportunidade de identificação de aspectos ambientais e de processos de trabalho passíveis de aperfeiçoamento mediante contribuição de colaboradores; ocorrência de desatualização e inconsistências nas bases de dados de sistemas de gestão de pessoas; e instabilidade ou descontinuidade da gestão quando da escolha de novos gestores.

Isto posto, conclui-se que as informações prestadas pelo HNSC, obtidas a partir da metodologia alhures detalhada, demonstram que o nível de maturidade dos sistemas de controles internos administrativos da atividade de gestão de pessoas, mensurado com base nos critérios estabelecidos, se encontra na faixa de 83.33%, que pode ser considerado aprimorado, não obstante ainda persistam controles que podem ser objeto de melhorias.

5.4. Deficiência nos procedimentos de controle de acumulações ilegais de cargos.

Foram selecionados, mediante amostragem não probabilística, dez empregados de carreira vinculados ao HNSC, correspondentes a 0,11% do total de 9.414 empregados que compõem a população considerada, para verificação quanto ao arquivamento da documentação de controle para prevenção de acumulações ilegais de cargos.

Os exames das informações oriundas da base de dados do CNES e RAIS não indicaram a existência de acumulações ilegais de cargos públicos nos itens amostrados durante o exercício sob exame.

O exame dos assentos funcionais correspondentes aos empregados amostrados indicou que todas as pastas analisadas estavam instruídas com declaração de não acumulação de cargos, empregos ou funções públicas, à exceção da empregada inscrita sob a matrícula n.º 17623, ante o fato, segundo esclarecimentos prestados pela UPC, de que a referida colaboradora ingressou na instituição em época em que não havia exigência de preenchimento do documento.

A principal impropriedade identificada com base no exame das declarações arquivadas nas pastas funcionais foi a falta de uma metodologia para atualização periódica de tais declarações.

Conclui-se, assim, que, não obstante não tenham sido identificadas situações de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas durante o exercício sob exame, os controles internos adotados pela UPC para identificar e tratar tais situações apresentam deficiências que demandam aprimoramento, notadamente no que tange à atualização periódica das informações.

Por derradeiro, registre-se que o apontamento já foi objeto de recomendação emitida em relatórios anteriores e se encontra sob monitoramento por meio do Sistema e-Aud.

5.5. Aumento do risco, durante o exercício de 2019, de não recebimento de créditos por conta de cessão de funcionários.

Verificou-se que o HNSC possui elevado saldo de Provisão para Perdas de Liquidação Duvidosa - referente à cessão de pessoal para estados, municípios e outras entidades - e que, em 2019, a possibilidade de perdas aumentou em R\$ 2.867 mil, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 12 - Perdas Estimadas com Créditos de Liquidação Duvidosa (R\$ mil).

Ativo Circulante	Saldo inicial 2019	Acréscimos	Baixas e Transferências	Saldo Final 2019
Cessão de pessoal a estados e municípios	(17)	(3.210)	(71)	(3.298)
Cessão de pessoal a outras entidades	(51)	0	(17)	(68)
Total Circulante	(68)	(3.210)	(88)	(3.366)
Ativo Realizável a Longo Prazo				
Cessão de pessoal a estados e municípios	(11.065)		431	(10.634)
Total Realizável a longo prazo	(11.065)		431	(10.634)
TOTAL	(11.133)	(3.210)	343	(14.000)

Fonte: Demonstrações Contábeis 2019. Nota Explicativa n.º 6.

Questionados sobre quem são os devedores e se a dívida vem sendo cobrada, os gestores do HNSC informaram que os valores a curto prazo estão sendo cobrados administrativamente e que os valores de longo prazo tiveram sua cobrança encaminhada ao judiciário. Os devedores são os seguintes:

Tabela 13 – Demonstração dos devedores por cessão de pessoal, em 31.12.2019.

CNPJ	Cedentes por Cessão de Pessoal	Valor R\$
	Estados e Municípios – Ativo Circulante	
87.958.625/0001-49	ERGS – Secretaria Estadual da Saúde do RS	3.210.317,19
88.185.020/0001-25	Município de Sapucaia do Sul	87.858,71
	Subtotal	3.298.175,90
	Outras Entidades – Ativo Circulante	
92.969.195/0001-09	Sindicato dos Profissionais de Enfermagem Téc. Duch. Mas. Empreg. De Hospitais Casas de Saúde do RGS	51.178,88
92.969.195/0001-09	Sindicato dos Assistentes Sociais	17.299,64
	Subtotal	68.478,52
	Estados e Municípios – Realizável a Longo Prazo	
92.963.560/0001-60	Município de Porto Alegre	8.367.263,40
87.958.625/0001-49	Secretaria Estadual de Saúde	1.078.324,66
93.021.632/0001-12	Secretaria da Agricultura Pecuária e Agronegócio	402.184,53
07.954.605/0001-60	Município de Fortaleza	305.288,98
88.185.0.0/0001-25	Município de Sapucaia do Sul	217.669,56
88.577.416/0001-18	Município de Canoas	212.642,99
87.934.675/0001-96	Estado do Rio Grande do Sul	48.496,58
87.958.583/0004-99	ERGS Secretaria de Segurança Pública – SUSEPE	2.878,41
	Subtotal	10.634.749,11
	Total	14.001.403,53

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria CGU n.º 824087/007.

A necessidade de reembolso desses valores encontra previsão no Decreto n.º 9.144, de 22.08.2017, em especial nos artigos 6º e 7º, com fundamento nos quais se verifica que tais despesas devem ser ressarcidas ao HNSC. Na nota explicativa n.º 11, anexa às demonstrações contábeis, os gestores do HNSC informam que a falta de pagamento tem sido a maior causa do aumento do saldo e das provisões, pelo que se recomenda uma intensificação das ações

de cobrança, haja vista que a expectativa de não recebimento desses créditos teve um aumento de R\$ 2.867 mil durante o exercício sob análise.

5.6. Falta de resolução quanto à regularização de casos de sobreposição de atribuições de empregados concursados e terceirizados.

Os exames realizados demonstraram que remanescem situações em que ocorre sobreposição de atribuições de empregados concursados e terceirizados, sem comprovação quanto ao cumprimento de cronograma de substituição de terceirizados, tendo sido identificadas novas contratações nessa condição durante o exercício sob exame.

A situação identificada vai de encontro ao que preconiza o disposto no inc. II do art. 37 da Constituição Federal, a seguir reproduzido, visto que a disciplina constitucional preceitua que, em regra, para o provimento de cargos ou empregos na administração pública, tanto direta quanto indireta, faz-se necessária a realização de seleção por concurso público:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Percebe-se, assim, que, em decorrência de mandamento constitucional, a terceirização de serviços no âmbito da Administração Pública não deve ser implementada para o exercício de atividades laborais inerentes àquelas adstritas às atribuições de cargos efetivos e empregos próprios de seus quadros funcionais.

Nesse sentido, releva anotar que o imperativo constitucional que condiciona o acesso a cargos e empregos públicos à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos foi um dos elementos catalizadores que serviram de fundamento jurídico à celebração do Termo de Conciliação Judicial Geral (TCJ), de 05.11.2007, nos autos da Ação Civil Pública n.º 00810-2006-017-10-00-7 (17ª Vara da Justiça do Trabalho de Brasília/DF), cuja cláusula primeira estabeleceu o seguinte compromisso:

CLÁUSULA PRIMEIRA. A UNIÃO se compromete a contratar serviços terceirizados apenas e exclusivamente nas hipóteses autorizadas pelo Decreto n.º 2.271, de 7 de junho de 1997, observado o disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Parágrafo 1º. A responsabilidade pela contratação de serviços terceirizados em desacordo com o disposto no Decreto n.º 2.271, de 7 de junho de 1997, será da autoridade competente para a assinatura do contrato e do respectivo ordenador de despesas, solidariamente.

Em relação ao Decreto n.º 2.271/1997, mencionado no TCJ e que se encontrava vigente à época, oportuno transcrever os seguintes dispositivos:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. [grifou-se]

[...]

Art. 9º As contratações visando à prestação de serviços, efetuadas por empresas públicas, sociedades de economia mista e demais empresas controladas direta ou indiretamente pela União, serão disciplinadas por resoluções do Conselho de Coordenação das Empresas Estatais - CCE.

Importante salientar que, não obstante a ementa informe que o decreto dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, verifica-se que o art. 9º faz menção às empresas públicas, assinalando que as contratações por elas efetuadas visando à prestação de serviços serão disciplinadas por resoluções específicas.

Ainda antes da revogação do referido decreto pelo art. 17 do Decreto n.º 9.507, de 21.09.2018, os votos condutores de acórdãos exarados pelo TCU acerca do assunto já contemplavam o entendimento de que, mesmo no caso das empresas estatais, não deveriam ser terceirizadas atividades vinculadas aos seus quadros funcionais, conforme exemplifica o seguinte trecho do voto do Ministro Marcos Vilela, que instruiu o Acórdão n.º 2.085/2005 – Plenário:

A preocupação maior é a possibilidade de violação à exigência constitucional de concurso público para a contratação de servidores. Assim é que o Decreto n.º 2.271/97, aplicável à administração direta, autárquica e fundacional, veda a execução indireta das atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, ressalvada expressa disposição legal em contrário (art. 1º, § 2º). **Com relação às empresas estatais e sociedades de economia mista, tem prevalecido nesta Corte entendimento coincidente com o expresso naquele Decreto, no sentido de que a terceirização é legítima, desde que não implique a execução de atividades inerentes aos quadros próprios dessas entidades.** [grifou-se]

Adicionalmente, registre-se, por oportuno, que a cláusula quarta do referido Termo de Conciliação Judicial Geral, firmado pela União, em 05.11.2007, representada naquele ato pela Advocacia-Geral da União (AGU), estabeleceu expressamente a seguinte obrigação:

CLÁUSULA QUARTA. A União se compromete a recomendar o estabelecimento das mesmas diretrizes ora pactuadas em relação às autarquias, fundações públicas, **empresas públicas** e sociedades de economia mista, a fim de **vincular todos os órgãos integrantes da administração pública indireta ao cumprimento do presente termo de conciliação**, sendo que em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista deverá ser dado conhecimento ao Departamento de Coordenação

Note-se que, mesmo ante a revogação do Decreto n.º 2.271/1997, verifica-se que foram mantidas restrições expressas em relação ao assunto no Decreto n.º 9.507, de 21.09.2018, conforme demonstram os seguintes dispositivos:

Art. 4º Nas **empresas públicas** e nas sociedades de economia mista controladas pela União, **não serão objeto de execução indireta os serviços que demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes às dos cargos integrantes de seus Planos de Cargos e Salários**, exceto se contrariar os princípios administrativos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, tais como na ocorrência de, ao menos, uma das seguintes hipóteses:

I - caráter temporário do serviço;

II - incremento temporário do volume de serviços;

III - atualização de tecnologia ou especialização de serviço, quando for mais atual e segura, que reduzem o custo ou for menos prejudicial ao meio ambiente; ou

IV - impossibilidade de competir no mercado concorrencial em que se insere.

[...]

§ 4º O Conselho de Administração ou órgão equivalente das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União estabelecerá o conjunto de atividades que serão passíveis de execução indireta, mediante contratação de serviços. [grifou-se]

Não obstante alguns aspectos acerca do assunto ainda suscitem discussões e controvérsias, importante salientar que a exegese segundo a qual a terceirização de serviços deve se restringir aos limites estabelecidos pelas normas constitucionais e legais, impondo-se a substituição gradual de postos de trabalho terceirizados irregularmente no âmbito da administração pública federal por servidores concursados, vem sendo objeto de reiteradas decisões do Tribunal de Contas da União (TCU), dentre os quais, cumpre citar aquelas prolatadas por meio dos seguintes acórdãos: 276/2002-Plenário, 1.465/02-Plenário, 564/2003-Plenário, 1.890/2003-Plenário, 1.571/2003-Plenário, 388/2004-2ª Câmara, 1.068/2004-Plenário, 667/2005-Plenário, 864/2005-Plenário, 2.085/2005-Plenário, 2.582/2005-1ª Câmara, 2.132/2010-Plenário, 2.681/2011 – Plenário, 2.303/2012-Plenário, 1.521/2016-Plenário, 119/2018-Plenário e 526/2018-Plenário.

Diante disto, necessário registrar que a análise das informações acerca das contratações de terceirizados realizadas no exercício de 2019, revelou que remanesce a prática de contratação de serviços terceirizados em sobreposição de atribuições de empregados concursados que integram o quadro funcional da UPC, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 3 – Contratações de serviços terceirizados para execução de atividades inerentes a categorias funcionais integrantes do quadro de empregados da UPC.

Número do Processo	Número do Contrato	Objeto detalhado da Contratação	Data Homologação do Processo	Valor Total Contratado
1084/2019	0474/19	Contratação de empresa para serviço de limpeza técnico hospitalar, higienização e manejo de resíduos das áreas administrativas e hospitalares para UPA Zona Norte por 180 dias conforme TR.	28.10.2019	R\$ 471.450,78

Número do Processo	Número do Contrato	Objeto detalhado da Contratação	Data Homologação do Processo	Valor Total Contratado
1484/2018	0519/19	Contratação de empresa para locação de veículos com combustível e motorista à disposição, para transporte de funcionários, pacientes, materiais, equipamentos e demais insumos, por 12 meses, prorrogável até o limite legal.	21.11.2019	R\$ 13.520,00
36/2019	0535/19	Contratação, sob forma de execução indireta, de pessoa jurídica especializada para prestação de serviço de higienização, jardinagem e manejo de resíduos com dedicação de mão de obra exclusiva para a Central de Logística e Suprimentos do GHC, numa área total de 10.442,59 m ² , pelo período de 12 meses, prorrogável até o limite legal, conforme termo de referência.	04.12.2019	R\$ 81.824,13
673/2019	0546/19	Contratação de empresa para prestação de serviços de vigilância desarmada para a central de logística e suprimentos do HNSC, pelo período de 12 meses, prorrogável até o limite legal, conforme termo de referência.	17.12.2019	R\$ 100.794,84
965/2019	0459/19	Contratação de empresa para prestação de serviço de vigilância desarmada para Central de Logística, Postos de Saúde Comunitária, Escola GHC e Vigilância Armada para HCR, por 90 dias, prorrogável.	10.10.2019	R\$ 156.554,67

Fonte: Elaborado pela CGU com base nas informações disponibilizadas pelo Expediente GHC-GMAT n.º 055/2020, emitido pela Gerência de Materiais do GHC, em 11.07.2020, encaminhado por meio do Expediente GHC-DIRET.670/2020, emitido pelo Diretor-Presidente e Diretor Técnico do GHC, em 30.07.2020.

Acerca do fato, oportuno registrar que a folha de pagamentos do HNSC apresenta os seguintes cargos integrantes de seu quadro de empregados institucional com atividades semelhantes àquelas previstas nos contratos antes arrolados: “Aux. Tec. Higien. Hosp.”, “Vigia”, “Auxiliar de Higienização” e “Motorista”.

Adicionalmente, identificou-se que permanece pendente de atendimento recomendação emitida por meio do Relatório de Auditoria n.º 201701044 (constatação 1.1.1.2), concernente à prestação de contas anual do HNSC vinculada ao exercício 2016, segundo a qual a UPC deve priorizar a regularização dos casos de sobreposição de atribuições de empregados concursados e terceirizados, salvo alteração da legislação referente à terceirização.

Dentre as causas que contribuem para configuração da situação identificada, podem ser citadas a falta de implementação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) no HNSC e dificuldades para autorização de novas vagas para contratação de empregados mediante concurso público.

Oportuno salientar que a situação identificada constitui o risco de que o HNSC venha a ser onerado em razão da possibilidade de acolhimento pela Justiça do Trabalho de reclamações ajuizadas por terceirizados, assegurando-lhes o direito de receber as mesmas verbas trabalhistas legais e normativas atribuídas aos contratados pelo tomador dos serviços, em decorrência da possibilidade de aplicação da Orientação Jurisprudencial TST n.º 383 SDI-1.

Nesse sentido, releva anotar, ainda, que a existência de situações em que o ente contratante (tomador do serviços) conta com empregados próprios (diretamente contratados) e empregados terceirizados (contratados pela empresa prestadora) desempenhando as mesmas funções, em condições idênticas, pode dar ensejo ao reconhecimento pelo Poder Judiciário quanto à incidência do princípio da igualdade a tais relações jurídicas (art. 5º da CRFB), possibilitando a arguição de que deve ser adotado o mesmo patamar remuneratório, bem como os demais direitos trabalhistas a ambos os perfis de empregados, evitando-se a configuração de tratamento iníquo entre os trabalhadores, em contrariedade às normas jurídicas que vedam tais tipos de discriminação, dentre as quais, podem ser citadas, a título de exemplo, o inc. IV do art. 3º, o *caput* e o inc. XLI do art. 5º, os incs. XXX, XXXI e XXXII do art. 7º da CRFB.

Isto posto, conclui-se que persistem ocorrências de casos de sobreposição de atribuições de empregados concursados e terceirizados que exercem atividades laborais no HNSC, tais como aqueles antes mencionados, situação que demanda a implementação de ações para sua regularização.

Por derradeiro, reitera-se que o apontamento já foi objeto de recomendação emitida em relatórios anteriores e se encontra sob monitoramento por meio do Sistema e-Aud.

5.7. Deficiência na gestão de passivos trabalhistas.

A relevância, materialidade e criticidade da gestão de passivos trabalhistas no âmbito do HNSC pode ser constatada, dentre outros aspectos, ante o fato de que o montante contábil de tais passivos, ao final do exercício de 2019, corresponde a cerca de 50,62% do valor de subvenção para custeio registrado na demonstração do resultado do exercício, equivalente a 1.520.584 mil reais. Adicionalmente, oportuno registrar que a análise dos valores concernentes às provisões para indenizações trabalhistas, demonstra que o saldo contábil de tais provisões, registrado no passivo circulante e não circulante do balanço patrimonial, evoluiu de 746.225 mil reais, em 31.12.2018, para 769.742 mil reais, em 31.12.2019, o que corresponde a um aumento de aproximadamente 3,15%.

A tabela a seguir demonstra a evolução dos valores para indenizações trabalhistas (compostas, fundamentalmente, por ações movidas por empregados ativos, ex-empregados e empregados de empresas terceirizadas) entre os exercícios de 2018 e 2019, considerando-se os processos trabalhistas ingressos na justiça com classificação de risco praticamente certo (provisão reconhecida no passivo circulante) e com classificação de risco provável (passivo não circulante).

Tabela 14 – Provisão para indenizações trabalhistas.

Provisões Indenização trabalhista	Passivo					
	31.12.2019				31.12.2018	
	Circulante (R\$ mil)	Δ%	Não Circulante (R\$ mil)	Δ%	Circulante (R\$ mil)	Não Circulante (R\$ mil)
Saldo no início do exercício	346.325	-1,72	399.900	10,74	352.385	361.113
Provisão/reversão	64.804	6,26	30.677	-35,74	60.989	47.737
Baixas/pagamentos	(71.964)	-5,31	-	-	(75.999)	-

Provisões Indenização trabalhista	Passivo					
	31.12.2019				31.12.2018	
	Circulante (R\$ mil)	Δ%	Não Circulante (R\$ mil)	Δ%	Circulante (R\$ mil)	Não Circulante (R\$ mil)
Transferências	5.462	-38,97	(5.462)	-38,97	8.950	(8.950)
Saldo no final do exercício	344.627	-0,49	425.115	6,31	346.325	399.900
Quantidade de processos de indenização trabalhista	1.309	-8,65	1.766	-1,34	1.433	1.790

Fonte: Demonstrações Contábeis do HNSC encerradas em 31.12.2019 e 31.12.2018. Valores expressos em milhares de reais.

Oportuno registrar que, nos termos da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 2017/NBC TG 25 (R2), de 24.11.2017, os processos trabalhistas classificados em grau de risco possível não são contabilizados, conforme demonstra o quadro a seguir:

Tabela 15 – Processos trabalhistas com classificação de risco possível.

Classificação de risco possível	31.12.2019				31.12.2018	
	Quantidade de processos	Δ%	Valor (R\$ mil)	Δ%	Quantidade de processos	Valor (R\$ mil)
Processos trabalhistas	1.045	-18,42	180.039	26,83	1.281	141.951

Fonte: Demonstrações Contábeis do HNSC encerradas em 31.12.2019 e 31.12.2018. Valores expressos em milhares de reais.

A tabela a seguir apresenta informações quantitativas acerca dos objetos em processos trabalhistas ativos (4.985), com base nos dados disponibilizados pela UPC, demonstrando as principais causas das ações trabalhistas movidas contra o HNSC classificadas em função do número de ocorrências:

Tabela 16 – Objetos em Processos Trabalhistas Ativos.

Objetos em Processos Trabalhistas Ativos (4.985)	Ocorrência	%
Integração em base de cálculo	2.051	15,37
Horas extras – intervalos	2.010	15,07
Adicional de periculosidade	981	7,35
Pagamento – repouso semanal remunerado	861	6,45
Responsabilidade subsidiária	759	5,69
Diferença salarial – equiparação salarial	484	3,63
Diferença salarial – equiparação salarial – Técnico de Enfermagem	480	3,60
Dano moral	473	3,55
Adicional Noturno	468	3,51
Dano Patrimonial	450	3,37
Indenização – Acidente de trabalho	371	2,78
Hora extra – nulidade – banco de horas	351	2,63
Dobra de domingo ou feriado trabalhado	344	2,58
Hora extra – nulidade – regime compensatório	326	2,44
Reintegração ao emprego	293	2,20
Diferença salarial	291	2,18
Diferença salarial – desvio de função – plus salarial	222	1,66
Hora extra – nulidade – regime compensatório – 12x36	219	1,64
Cumulação adicional de periculosidade e insalubridade	186	1,39
Adicional de insalubridade – base de cálculo	180	1,35

Objetos em Processos Trabalhistas Ativos (4.985)	Ocorrência	%
Multa	152	1,14
Outros	1.390	10,42
Total	13.342	100,00

Fonte: Informações encaminhadas por meio do Expediente GHC-DIRET.812/2020, emitido pelo Diretor-Presidente, Diretor Técnico e Diretor Administrativo e Financeiro do GHC, em 08.09.2020. Atualizado até 30.04.2020.

Releva anotar que a gestão das relações trabalhistas e passivos constituídos ao longo do tempo no âmbito da instituição se encontra disciplinada por uma ampla gama de normas, dentre as quais cabe destacar a Constituição Federal, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Estatuto Social do Grupo Hospitalar Conceição, o Regulamento de Pessoal do HNSC, a Instrução Normativa GHC DIRET n.º 09/2016, as Convenções Coletivas de Trabalho pactuadas entre sindicatos profissionais e o sindicato representativo das categorias econômicas e demais normas jurídicas aplicáveis às empresas públicas. Para a contratação de sociedade de advogados, dentre os diversos normativos aplicáveis, cabe salientar o Regulamento Interno de Licitações e Contratos do GHC. Outro aspecto relevante é que a Lei n.º 13.303/2016 estabelece a necessidade de observância a regras de governança corporativa, práticas de gestão de riscos e de controle interno. Adicionalmente, oportuno registrar que o monitoramento das ações voltadas para prevenção dos passivos trabalhistas constitui-se em uma das iniciativas estratégicas previstas no objetivo 5 – Gestão de Pessoas do Planejamento Estratégico do GHC, sendo que se encontra vigente, desde 15.07.2019, a Política de Gestão de Riscos no GHC, que também contempla dispositivos específicos acerca do assunto.

Com base nas informações disponibilizadas pelo HNSC e nos exames realizados foram identificados os seguintes aspectos concernentes à gestão de passivos trabalhistas que podem ser objeto de aprimoramento:

a) Falta de elaboração de matriz de riscos e de plano de ação para respostas apropriadas aos riscos vinculados à gestão de pessoas e de passivos trabalhistas.

Verificou-se que o HNSC elaborou a Política de Gestão de Riscos no GHC com o objetivo de estabelecer os princípios, as diretrizes e responsabilidades a serem observados no processo de gestão de riscos de forma a permitir a sua adequada identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação, com data de vigência em 15.07.2019.

Identificou-se que a referida política estabelece que os processos trabalhistas deverão ser classificados nas demonstrações contábeis conforme as regras da Resolução NBC TG 25 (R2) do Conselho Federal Contabilidade, o que vem sendo feito.

Em que pese a UPC esteja realizando a classificação de riscos para os processos trabalhistas ingressos na justiça para fins de constituição de provisões e registros contábeis, permitindo classificar os processos quanto à probabilidade de procedência ou improcedência das ações judiciais, constatou-se a falta de comprovação de elaboração de matriz de riscos com foco nas atividades de gestão de pessoas concernentes à formação de passivos trabalhistas, de modo a permitir a identificação, avaliação e tratamento dos riscos, mediante a detecção de suas causas, visto que somente com a implementação de respostas que atuem em relação às

causas é que se poderá prevenir efetivamente eventos com impactos negativos para a instituição.

b) Falta de desenvolvimento de soluções de informática para gerar relatórios automatizados com informações gerenciais oportunas e tempestivas para a tomada de decisões.

A análise das informações disponibilizadas pela UPC acerca dos sistemas corporativos informatizados utilizados para gestão de processos e passivos trabalhistas no HNSC demonstrou que a UPC possui controles internos que possibilitam a elaboração de planilhas contemplando a classificação de risco dos processos individualmente, os objetos de cada ação proposta, os processos ajuizados, a identificação dos reclamantes, as datas de cadastro, os valores de alçada, o valor base por processo, o valor total por vínculo e o valor total.

Isto não obstante, em que pese exista um controle com prévia avaliação de risco, não restou comprovada a possibilidade de geração de relatório demonstrando a avaliação do nível de êxito do HNSC em função dos pedidos postulados nas ações trabalhistas, informação que seria útil inclusive para mensurar a acurácia da avaliação de risco dos processos realizada.

As informações apresentadas pela UPC indicam que, não obstante sejam inseridos nos sistemas corporativos os principais dados vinculados às reclamações e passivos trabalhistas, tais sistemas não dispõem de recursos que permitam a elaboração automatizada de relatórios permitindo aos usuários responsáveis pelas atividades de gestão extraírem com agilidade informações gerenciais mediante a utilização de filtros e parâmetros definidos em função do tipo de análise que está sendo realizada para subsidiar a tomada de decisões administrativas. A título de exemplo, pode-se citar a ocorrência de dificuldades para a geração automática de relatórios contendo dados comparativos quanto à evolução anual dos quantitativos de processos, valores provisionados, valores pagos, rubricas envolvidas, perfis/categorias profissionais dos reclamantes e outras variáveis vinculadas à área.

c) Falta de indicadores de desempenho, contemplando objetivos, metas, parâmetros e critérios para avaliar quantitativa e qualitativamente os resultados do setor responsável pela gestão.

Instado a apresentar os parâmetros e critérios utilizados para avaliar o desempenho do setor responsável pela defesa e monitoramento das ações trabalhistas propostas contra a entidade, especificando quais os indicadores de gestão utilizados, o HNSC apresentou as seguintes informações:

Quadro 4 – Prazo de apresentação de subsídios pelas gerências (2019 – 799 Tarefas de subsídios das gerências).

	Quantidade	%
Tarefas de fornecimento de subsídios pelas gerências	799	100
Subsídios no prazo	642	80
Subsídios fora do prazo	149	19
Subsídios não enviados	4	1
Sem informação	4	1

Fonte: Informações encaminhadas por meio do Expediente GHC-DIRET.812/2020, emitido pelo Diretor-Presidente, Diretor Técnico e Diretor Administrativo e Financeiro do GHC, em 08.09.2020. Atualizado até 30.04.2020.

Quadro 5 – Qualidade dos subsídios prestados (2019 – 380 prazos de defesa).

	Quantidade	%
Total de prazos de defesa que venceram no período	380	100
Os subsídios foram completamente suficientes	331	87%
Os subsídios foram parcialmente suficientes	31	8%
Os subsídios foram suficientes	18	5%
Sem informação	0	0%

Fonte: Informações encaminhadas por meio do Expediente GHC-DIRET.812/2020, emitido pelo Diretor-Presidente, Diretor Técnico e Diretor Administrativo e Financeiro do GHC, em 08.09.2020. Atualizado até 30.04.2020.

Quadro 6 – Comparecimento de testemunhas (2019 – 406 de audiências de prosseguimento).

Descrição	Quantidade	%
Total de indicações de testemunhas	512	100%
Não compareceram	252	49%
Compareceram	118	23%
A testemunha compareceu mas optou-se por não ouvi-la por outras razões	34	7%
A testemunha compareceu mas optou-se por não ouvi-la pois o depoimento seria favorável ao reclamante	10	2%
A testemunha foi indicada pelo gerente após o prazo	1	0%
Sem informação	97	19%

Fonte: Informações encaminhadas por meio do Expediente GHC-DIRET.812/2020, emitido pelo Diretor-Presidente, Diretor Técnico e Diretor Administrativo e Financeiro do GHC, em 08.09.2020. Atualizado até 30.04.2020.

As informações apresentadas pelo HNSC demonstram que os dados disponibilizados indicam que as informações consistem, fundamentalmente, na avaliação quanto à apresentação de subsídios pelas gerências e ao comparecimento de testemunhas.

d) Normatização interna para disciplinamento dos processos de gestão de passivos trabalhistas insuficiente.

Instado a disponibilizar as políticas internas, planos operacionais padrão, instruções normativas e outros normativos internos, disciplinando propósitos, processos e procedimentos para monitoramento, controle e gestão das ações e passivos trabalhistas, o HNSC disponibilizou a Instrução Normativa n.º 09/16, de 26.09.2016, que, em síntese, apresenta dispositivos regulamentando a disponibilização de subsídios pelas Gerências do HNSC à Assessoria Jurídica para instrução dos procedimentos de defesa ante as reclamações trabalhistas.

As informações apresentadas indicam que o HNSC regulamentou os procedimentos para a obtenção, pela Assessoria Jurídica, de informações e documentos junto às Gerências do GHC quando necessário para instruir processos concernentes a reclamações trabalhistas, contudo, ante a complexidade, relevância e criticidade que caracterizam a área, verifica-se que há necessidade de melhor normatizar os procedimentos, disciplinando propósitos,

processos e procedimentos para monitoramento, controle e gestão das ações e passivos trabalhistas.

e) Falta de prévia definição de critérios e parâmetros objetivos para mensuração da qualidade de serviços prestados em processo de contratação de sociedade de advogados.

Verificou-se que o HNSC realizou procedimento licitatório presencial disciplinado pelo Edital n.º 007/18, culminando com a celebração do Contrato de Prestação de Serviços n.º 150/2019, em 01.04.2019, com a sociedade de advogados inscrita no CNPJ sob o n.º 97.004.832/0001-18, tendo por objeto a prestação de serviços advocatícios, com remuneração por preço global, para defesa em contencioso judicial e administrativo, assessoria e consultoria na área do direito do trabalho individual e coletivo e direito processual do trabalho, para o HNSC, pelo período de cinco anos, ao valor mensal de R\$ 239.696,54, anual de R\$ 2.876.358,48 e total R\$ 14.381.792,40.

Instado a apresentar os indicadores de desempenho utilizados para avaliação da qualidade dos serviços prestados e adimplemento das obrigações contratuais, disponibilizando as avaliações realizadas durante o exercício de 2019, o HNSC disponibilizou as prestações de contas apresentadas pela sociedade de advogados contratada no período de outubro a dezembro de 2019.

O documento intitulado Prestação de Contas – Outubro de 2019, dentre outras informações, apresentou os seguintes resultados:

Tabela 17 – Dados de produção de serviços advocatícios na área trabalhista no período de outubro a dezembro de 2019.

Item	Subitem	Resultados em outubro/2019	Resultados em novembro/2019	Resultados em dezembro/2019
Processo trabalhistas gerenciados pelo escritório	Hospital Cristo Redentor	320	285	260
	Hospital Fêmina	117	98	89
	Hospital Nossa Senhora da Conceição	5.375	5.443	5.491
	Total de processos	5.812	5.826	5.840
Notas expediente de	Total de notas recebidas	1.067	1.263	1.014
	Média diária	60	66	78
	Reclamações recebidas	34	32	36
Fase de instrução	Audiências iniciais	37	43	26
	Audiências de prosseguimento	46	51	23
	Audiências de mediação/conciliação	7	1	NC
	Total	90	95	49
Defesas elaboradas	Total de defesas elaboradas	29	36	28
Sustentações orais	Total de sustentações orais	24	31	45
Prazos	Laudos	16	14	6
	Embargos declaratórios	246	281	267
	Recurso ordinário	65	65	57
	Recurso de revista	85	84	105

Item	Subitem	Resultados em outubro/2019	Resultados em novembro/2019	Resultados em dezembro/2019
	Agravo de instrumento	30	43	16
	Apresentação de cálculos	21	17	15
	Impugnação aos cálculos de liquidação	60	56	48
	Embargos à execução	47	34	25
	Agravo de petição	33	27	33
	Recurso de revista em execução	24	28	36
	Agravo de instrumento em execução	9	34	20
	Resposta MPT	9	3	5
	Total de prazos	603	683	633
Decisões	Fase de conhecimento / Improcedente/Favoráveis (revisionais/consignatórias)	27	30	28
	Fase de conhecimento / parcial procedência	20	34	28
	Fase do conhecimento / total	47	64	56
	Fase de execução / procedentes em parte	15	NC	NC
	Fase de execução / Improcedentes	17	NC	NC
	Fase de execução total	32	NC	NC
	Total sentenças	79	64	56
Acórdãos	Fase do conhecimento / Favoráveis	NC	26	28
	Fase do conhecimento / Parcialmente favoráveis	4	37	48
	Fase do conhecimento / Desfavoráveis	9	21	29
	Total fase do conhecimento	13	84	105
	Fase de execução / Parcialmente favoráveis	24	NC	NC
	Fase de execução / Desfavoráveis	20	NC	NC
	Total fase de execução	42	NC	NC
	Total acórdãos	55	84	105
Prazos administrativos - Memorandos / Pareceres / Outros	Inclusão em folha	8	1	3
	Liquidação de processo	75	48	20
	Recomendações determinação judicial	10	13	2
	Adequações em relação ao passivo	5	1	1
	Total Memorandos / Pareceres / Outros	98	63	34
Prazos administrativos - Outros	Troca de e-mails com orientações	373	770	NC
Participação no grupo de trabalho (redução de passivos)	Encontros	5	4	NC

Item	Subitem	Resultados em outubro/2019	Resultados em novembro/2019	Resultados em dezembro/2019
Ganho econômicos	Rol de processos mencionados em nota infra.	R\$ 2.370.204,41	R\$ 4.797.884,17	R\$ 2.815.129,79

Fonte: Informações disponibilizadas por meio do Expediente GHC-DIRET.812/2020, emitido pelo Diretor-Presidente, Diretor Técnico e Diretor Administrativo e Financeiro do GHC, em 08.09.2020.

No que tange aos Relatórios de Acompanhamento e Fiscalização do Contrato emitidos durante o exercício de 2019, o HNSC disponibilizou as informações a seguir resumidas:

Quadro 7 – Principais dados dos Relatórios de Acompanhamento e Fiscalização de Contrato n.º 150/2019 no período de referência de abril/2019 a julho/2019.

Mês de referência	Data	Necessidade de notificar o prestador de serviços	Levantamento por amostragem realizado pela Comissão
Abril/2019	02.05.19	Sim	“No Processo Nº RR 0021293-69-2-14-5.04.0011 – Recorrente: Hospital Nossa Senhora da Conceição e Recorrido: [...]. Recurso de Revista não conhecido, por ter procedido a simples transcrição integral do acórdão regional, dissociada das razões de insurgência.”
Maio/2019	27.06.19	Não	Não foi constatada nenhuma irregularidade na prestação do serviço, no mês de maio de 2019. Obs.: O apontamento acima não significa Numerus Clausus, na medida em que a auditoria do período e dinâmica e não se encerra em si mesma.
Junho/2019	27.07.19	Sim	No Processo Nº 0020060-96.2017.5.04.0022, autor: [...] e réu: Hospital Nossa Senhora da Conceição, o hospital foi condenado ao pagamento de juros de 1% ao mês, item 3 da sentença e, no item 6 da mesma, foi deferida execução por precatório, onde os juros são de 0,5% ao mês, não houve interposição de embargos declaratórios. O processo encontra-se em fase de execução, e os cálculos apresentados pelo autor o foram com juros de 1%. Obs.: O apontamento acima não significa Numerus Clausus, na medida em que a auditoria do período e dinâmica e não se encerra em si mesma.
Julho/2019	20.08.19	Sim	- No fluxo 1798414 o escritório deixou de arrolar testemunha indicada na defesa. - No processo 0020449-13.2018.5.04.0001 não houve contestação acerca dos pedidos constantes no aditamento à inicial. Obs.: O apontamento acima não significa Numerus Clausus, na medida em que a auditoria do período e dinâmica e não se encerra em si mesma.

Fonte: Informações disponibilizadas por meio do Expediente GHC-DIRET.812/2020, emitido pelo Diretor-Presidente, Diretor Técnico e Diretor Administrativo e Financeiro do GHC, em 08.09.2020.

A partir do mês de referência de agosto de 2019 os Relatórios de Acompanhamento e Fiscalização de Contrato passaram a contemplar indicadores de qualidade, os quais, todavia, foram fornecidos pelo escritório contratado, sendo realizada conferência por amostragem pela Comissão, conforme demonstra, a título de exemplo, os dados relativos ao mês de dezembro:

Quadro 8 – Principais dados dos Relatórios de Acompanhamento e Fiscalização de Contrato n.º 150/2019 no período de referência de agosto a dezembro/2019.

Mês de referência	Data	Indicadores de qualidade apresentados	Resultado	Índice	Parecer da Comissão acerca dos serviços prestados
Dezembro/2019	08.01.20	Cumprimento de prazos de defesa (n.º de prazos vencidos / n.º de prazos apresentados)	28 prazos cumpridos/ 28 prazos apresentados	100	Não foram identificados pela Comissão fatos que caracterizassem eventual descumprimento contratual.
		Interposição de recursos ordinários (n.º de prazos vencidos / n.º de prazos apresentados)	19 recursos interpostos tempestivamente / 19 recursos interpostos	100	
		Interposição de recurso às instâncias especial e extraordinária (n.º de prazos vencidos / n.º de prazos apresentados) *não contam os recursos dispensados*	28 recursos interpostos tempestivamente / 28 recursos interpostos	100	
		Atendimento às audiências agendadas (n.º de audiências / n.º de audiências comparecidas)	49 audiências comparecidas / 49 audiências	100	
		Ajuizamento de revisionais (no de pedidos de ajuizamento de revisionais / no de revisionais ajuizadas)	NC	100	

Fonte: Informações disponibilizadas por meio do Expediente GHC-DIRET.812/2020, emitido pelo Diretor-Presidente, Diretor Técnico e Diretor Administrativo e Financeiro do GHC, em 08.09.2020.

Verifica-se, assim, que não houve prévia definição de critérios e parâmetros objetivos para mensuração da qualidade de serviços prestados, sendo desenvolvidos indicadores à medida em que o contrato foi executado.

Por derradeiro, não obstante as áreas que atuam na gestão de passivos trabalhistas ainda careçam de implementação de ações administrativas para tratamento das causas que contribuem para a contínua proposição de demandas judiciais, reduzindo os riscos trabalhistas, não se pode deixar de reconhecer que a entidade vem buscando identificar formas de aprimoramento das estruturas, controles internos e processos operacionais existentes na área, tendo sido realizado trabalho específico pela Gerência de Auditoria Interna (RAI n.º 10/2017) com contribuições relevantes acerca do assunto.

Dentre as causas que contribuem para a configuração da situação identificada pode-se citar a existência de deficiência nos processos de governança e gerenciamento de riscos vinculados

à gestão de passivos trabalhistas e de desenvolvimento de estratégias alinhadas com ações específicas para tratamento aos riscos existentes na área.

A falta de implementação de ações administrativas adequadas para o aprimoramento dos processos de gestão de passivos trabalhistas pode demandar a alocação contínua de recursos financeiros de significativa materialidade que poderiam ser destinados para o aperfeiçoamento e ampliação dos serviços prestados pela instituição.

Isto posto, conclui-se que a gestão de passivos trabalhistas apresenta deficiências nos processos de governança incidentes na área, com insuficiência de estratégias focadas não apenas no seu monitoramento, mas também na redução e controle do volume de reclamações e do montante de indenizações pagas anualmente. Adicionalmente, percebe-se a insuficiência de geração de informações automatizadas para composição de relatórios periódicos de avaliação e de medidas de gerenciamento de riscos, com mapeamento das causas-raízes que originam as ocorrências e adoção do tratamento apropriado em função das referidas causas.

Importante, ainda, que sejam estabelecidos objetivos, metas e indicadores que permitam avaliar o desempenho da Assessoria Jurídica e das gerências incumbidas da gestão de passivos trabalhistas e a qualidade dos serviços prestados pelas sociedades de advogados contratadas para atuação em defesa do HNSC.

Por fim, necessário enfatizar que as ações para enfrentamento da questão que envolve a formação de passivos trabalhistas demandam um planejamento integrado, com incentivo à participação coordenada dos diversos setores institucionais e agentes que atuam diretamente nos processos administrativos que podem ter reflexos no assunto ou indiretamente, buscando seu aprimoramento, adotando-se uma abordagem sistêmica e cooperativa que permita abranger e tratar com eficácia todas as dimensões do problema. Neste sentido, considera-se importante a participação conjunta, dentre outros, da Gerência de Recursos Humanos, Gerência de Governança, Riscos e Conformidade, Assessoria Jurídica, Gerência de Informática e Gerência de Auditoria Interna.

6. Avaliação da Gestão de Compras e Contratação.

6.1. Processo de dispensa de licitação incompleto no sistema *workflow*, sem partes essenciais da tramitação processual.

Sobre a Dispensa n.º 243/19 (Processo n.º 496/19 - *Workflow* n.º 1754435), no valor de R\$ 305.555,00, verificou-se que não há evidências, no processo, de que a empresa vencedora tenha sido pesquisada e nem que tenha retirado o edital. Da análise do *Workflow* n.º 1754435, verificou-se que:

- a) Houve a publicação de edital, apensado ao processo no dia 25.04.2019, às 15h12min, com prazo para envio de propostas até as 10h30min do dia 26.04.2019. Posteriormente, o edital foi retificado, fixando as 16h30min como novo horário para entrega das propostas, mantendo a data limite;

- b) As empresas que retiraram o edital, nos dias 25 e 26.04.2019, foram as seguintes: LKI (CNPJ n.º 01.160.239/0001-91), Sys Evolution (CNPJ n.º 11.061.972/0001-02), Líder Licitações (CNPJ n.º 01.048.766/0001-09); e
- c) No dia 26.04.2019, às 16h39min, nove minutos após encerrado o prazo fixado em edital para apresentação de propostas, a empresa declarada vencedora foi a Distribuidora de Medicamentos Paulo Lima Ltda. (CNPJ n.º 04.790.724/0001-37), que não havia retirado edital e sequer participado da fase de pesquisa de preços.

Questionados sobre o método utilizado para localizar a empresa vencedora da dispensa, os gestores do HNSC, em síntese, assim se pronunciaram:

[...] No caso concreto, as comunicações aos fornecedores cadastrados foram efetuadas através dos fluxos 1757247 e 1757925, onde diversos fornecedores foram contatados. No histórico dos fluxos supracitados, cada linha identificada como tarefa T410 se refere a um comunicado realizado a fornecedor. No primeiro fluxo (1757247), mediante não recebimento de propostas no prazo inicial do edital, procedeu-se pela prorrogação do prazo para as propostas. No que se refere à Empresa vencedora, a mesma cadastrou sua proposta através do fluxo 1757925 às 16:04, conforme relatório em anexo (*omissis*), o que demonstra ter recebido a comunicação através da plataforma Orquestra BPM (Arquivo 1 – Fluxo 1757925 Comprova envio proposta Paulo Lima). A título de complementação, requisitamos à Gerência de Informática a emissão de relatório para demonstrar as Empresas que receberam o aviso de dispensa de licitação via plataforma Orquestra, em consonância aos fluxos 1757247 e 1757925, haja vista, atualmente a plataforma não demonstra no relatório que fica disponível aos usuários todas as empresas contatadas durante a fase de publicidade, depois da homologação do processo (Arquivo 2 – Relatório MAT073 469-19). Diante da identificação desta eventual fragilidade, estamos implementando nova rotina que consiste em gerar um arquivo comprobatório de envio de tarefa para aviso de Contratação Direta aos Fornecedores Cadastrados antes da homologação dos processos, ou seja, enquanto as informações ainda são plenamente visíveis aos usuários que conduzem os procedimentos de contratação direta na plataforma.

Sobre a manifestação dos gestores, importante informar que os subfluxos referidos em sua resposta (1757247 e 1757925) estão vazios, ou seja, não há neles qualquer informação ou conteúdo. Verificou-se também que os gestores do HNSC reconhecem que há fragilidades nas rotinas internas que comprometem a integridade processual e que o Processo *Workflow* n.º 1754435 de fato não contém todos os documentos que demonstrem passo a passo as etapas percorridas desde o pedido de compra até a seleção final da empresa fornecedora, ocorrendo até mesmo o fato de ter havido comunicação relevante com fornecedores que não foi documentada e não está acessível ao público com interesse na consulta ao referido processo de compra.

O Regulamento Interno de Licitações e Contratos do GHC prevê no art. 4º o princípio da publicidade da licitação e no art. 4º, § 3º do art. 70 do referido regulamento, que “Serão mantidas no sítio oficial da internet do Grupo Hospitalar Conceição ou no sistema Orquestra BPM todas as informações concernentes a procedimentos de licitação, os respectivos instrumentos convocatórios, resultados dos certames, bem como todos os termos de contrato e termos aditivos celebrados, de maneira a assegurar a identificação dos objetos contratados, o valor das contratações e qualificação sucinta das pessoas contratadas”. Já a Lei n.º 13.303,

de 30.06.2016, a mesma reforça, no art. 31, o princípio da publicidade dos atos administrativos, que deverão estar acessíveis na íntegra a todos os possíveis interessados: público, fornecedores e funcionários, entre outros.

6.2. Insuficiência de pesquisa aos preços praticados no mercado em pregão eletrônico.

Sobre a pesquisa de preços realizada para cumprimento da Instrução Normativa n.º 5, de 27.06.2014, verificou-se, no Pregão Eletrônico n.º 154/18 (Processo n.º 1322/17 – *Workflow* n.º 1281516), para a locação de equipamento, com fornecimento dos insumos, para realização de hemoculturas, no valor de R\$ 1.414.260,00, que:

- a) A consulta ao painel de preços (inciso I do art. 2º) não produziu nenhum resultado;
- b) Não havia evidências de preços praticados em contratações similares junto a outros entes públicos (inciso II do art. 2º);
- c) A consulta à mídia especializada (inciso III do art. 2º), que no caso concreto foi o portal www.bancodeprecos.com.br, também restou frustrada devido a problemas de quantitativos e especificações.
- d) Quanto ao atendimento ao inciso IV do art. 2º (pesquisa com fornecedores), verificou-se que o único orçamento disponível era uma proposta da própria empresa fornecedora. O comprador menciona que foi feita tentativa de obtenção de orçamento junto a mais seis empresas, que restaram frustradas ou por desinteresse ou por insuficiência de tempo hábil.

Questionados quanto ao não atendimento do inciso II do art. 2º da Instrução Normativa n.º 5, de 27.06.2014, os gestores argumentaram que entendem que foi cumprido o referido dispositivo por meio da demonstração de tentativa de consulta na plataforma Banco de Preços, bem como com os potenciais fornecedores de serviços semelhantes de que se tinha conhecimento quando da instrução do processo. Após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, em 17.12.2020, os gestores do HNSC informaram que, doravante, a referência normativa para pesquisa de preços será apenas o Regulamento de Compras e não mais as instruções normativas publicadas pelo Ministério da Economia que tratam de pesquisa de preços (a última foi a IN n.º 73, de 05.08.2020).

Importante destacar, também, que os mesmos argumentam que estão em processo de treinamento de suas equipes de compras para a busca de referenciais, o que pressupõe mais foco no atendimento dos incisos I, II, III e IV do art. 25 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos do Grupo Hospitalar Conceição, de 08.06.2018, pois no Pregão Eletrônico n.º 154/18 a pesquisa restou frustrada para todos os incisos.

6.3. Insuficiência de referenciais externos de preços em compras por inexigibilidade.

Verificou-se, na Inexigibilidade n.º 21/19 (Processo n.º 163/19 – *Workflow* n.º 1686258), no valor de R\$ 318.958,08, que as referências externas de preço não continham o detalhamento suficiente para poder estimar o preço de mercado.

Uma vez que se tratava de inexigibilidade para contratação de serviços de manutenção de equipamentos para dispensário eletrônico de medicamentos, e as circunstâncias sugeriam um

processo de escassa competição, os gestores do HNSC solicitaram à própria empresa fornecedora que fizesse prova de preços praticados em contratos semelhantes, junto a outros clientes, como condição para contratá-la. Atendendo a pedido da equipe do HNSC, o fornecedor encaminhou a Nota Fiscal de 19.02.2019, que foi emitida contra a Fundação Faculdade de Medicina de São Paulo, CNPJ n.º 56.577.059/0006-06, no valor de R\$ 3.039,90 - sem mencionar maiores detalhes quanto a número de equipamentos envolvidos ou mesmo à complexidade do serviço prestado à Fundação de Medicina. Ou seja, a referida Nota Fiscal isoladamente, da forma apresentada, não era um documento útil para trazer referências de preços ao processo.

O quadro comparativo a seguir demonstra a aquisição feita pelo HNSC comparada à compra que serviu de referência para justificar o preço praticado:

Quadro 9 – Comparativo compra efetuada pelo HNSC x Referencial externo.

HNSC (compra efetuada)	Referência externa (Fundação Faculdade de Medicina do Estado de SP)
Manutenção corretiva e preventiva de 16 dispensários eletrônicos de medicamentos da marca DANKIA, por 12 meses, pelo valor total de R\$ 318.958,08	Prestação de serviço de suporte e manutenção dos equipamentos de Dispensário Eletrônico DANKIA, referente a fevereiro/2019, pelo valor de R\$ 3.039,90

Fonte: Processo *Workflow* n.º 1686258.

Questionados preliminarmente sobre a forma utilizada para obter parâmetros de preços (insuficiência de referências externas) nesse processo, os gestores do HNSC justificaram que

durante a fase preliminar, foram realizadas tentativas de obtenção de preços praticados por outros órgãos públicos, sem sucesso, mas devidamente comprovados conforme documentos anexados em 18/02/2019 às 13:53:57. Complementarmente, após recebimento da proposta final, fora realizada diligência com a proponente a fim de serem apresentados preços praticados a outros órgãos públicos, conforme documento anexado em 19/02/19 às 15:31:33.

Sobre as afirmações dos gestores do HNSC, deve ser registrado que, quanto aos documentos apensados ao processo às 13:53:57 do dia 18.02.2019, trata-se da proposta da própria empresa que vai prestar o serviço e mais duas pesquisas sem nenhum resultado, sendo que uma delas junto ao banco de preços (www.bancodeprecos.com.br) e outra junto ao painel de preço (<http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>). Sobre o documento apensado às 15:31:33 de 19.02.19, trata-se da já referida nota fiscal emitida contra a Fundação Faculdade de Medicina de São Paulo.

De forma a buscar orientações sobre como proceder em uma modalidade tão escassa em referenciais de preços como a inexigibilidade, que pela sua própria natureza (fornecedor único) torna difícil ao administrador público o processo de busca a preços devido a limitações de oferta, a Advocacia-Geral da União publicou a Orientação Normativa n.º 17, de 01.04.2009, cujo teor está transcrito no parágrafo a seguir, sendo que o mesmo conteúdo é encontrado na Decisão TCU n.º 439/2003 – Plenário, Acórdão TCU n.º 540/2003 – Plenário, Acórdão n.º 819/2005 – Plenário, Acórdão TCU n.º 1357/2005 – Plenário e Acórdão TCU n.º 1796/2007 – Plenário:

ON n.º 17: “a razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.” (Alterada pela Portaria AGU n.º 572/2011, publicada no DOU, de 14.12.2011).

Assim, a nota fiscal apresentada pelo fornecedor, de que prestou serviços a uma outra entidade pelo valor de R\$ 3.039,90, sem detalhamento de quantitativos e sem uma descrição mais pormenorizada do serviço prestado, não tem utilidade para comprovar preços para o caso concreto, devendo os fornecedores apresentarem um histórico de prestação de serviços junto a seus clientes que forneça de forma mais ampla todos os elementos buscados, para que se possa estimar com mais precisão o preço do serviço, em cumprimento à Instrução Normativa AGU n.º 17, de 01.04.2009.

6.4. Homologação de dispensa da proposta que não correspondia ao menor preço.

A Dispensa Emergencial n.º 13/18 (Processo n.º 904/2018 – *Workflow* n.º 1524198), destinada à contratação de serviço de limpeza técnico-hospitalar e higienização e manejo de resíduos, foi adjudicada à CCS Serviços Terceirizados Ltda., que não ofertou o menor preço.

O edital da dispensa, no item 6, estabeleceu que o critério de julgamento seria o menor preço por item. Assim, utilizando apenas os critérios previstos no edital, a adjudicação do item 1 deveria ter sido para a empresa “MG Terceirização de Serviços Ltda.” e a adjudicação do item 2 deveria ter sido para a empresa “ONDREPSB RS Limpeza e Serviços Especiais Ltda.”, caso seguidos rigorosamente os critérios previstos em edital no que se refere ao preço.

O quadro comparativo a seguir transcreve os dados que constam no documento “Propostas em Ordem de Classificação”, apenso ao processo em 14.08.2018 e ilustra essa constatação:

Tabela 18 – Comparativo propostas Dispensa Emergencial n.º 13/18.

Valor mensal proposto	Item 1 - R\$	Item 2 - R\$	Total mensal - R\$
MG Terceirização de Serviços Ltda.	61.915,41	137.107,02	199.022,43
ONDREPSB RS Limpeza e Serviços Especiais Ltda.	64.102,11	134.959,13	199.061,24
Desenfecsul Limpadora e Conservadora de Prédios Ltda.	63.700,00	135.930,00	199.630,00
CCS Serviços Terceirizados Ltda.	64.814,17	148.003,07	212.817,24
Ramos Segurança Patrimonial	51.900,00	190.080,00	241.980,00

Fonte: Dispensa Emergencial n.º 13/18 – Propostas em Ordem de Classificação.

Quanto aos motivos que constavam no processo para a seleção final da empresa CCS Serviços Terceirizados Ltda. e desclassificação das demais, foi em suma o fato de que, à exceção da CCS, as demais empresas não apresentaram planilha analítica de custos ou a apresentaram de forma incompleta. Contudo, o edital da Dispensa n.º 13/2018 não exigiu planilha analítica de custos como condição para participação na dispensa. O edital da dispensa determinou, no item 4, que as propostas deveriam ser enviadas de acordo com o modelo simplificado que consta no anexo I ao edital até as 15h do dia 09.08.2018.

Questionados quanto aos motivos da desclassificação das propostas de menor valor por não terem apresentado planilha analítica de custos, os gestores do HNSC manifestaram-se, em síntese, conforme transcrito a seguir:

[...] a Gerência de Materiais atuou em prol da correção dos seus erros, o que se deu, através da republicação do edital, junto a comunicado mencionando a necessidade de planilha de custos, bem como, o envio do padrão desejado da planilha. [...] o GHC, buscou corrigir o erro anterior, comunicando sobre a necessidade de anexo de documento complementar para o adequado julgamento das propostas. Além da correção da publicação, o comprador responsável pela aquisição, contatou via telefone e/ou e-mail [...] todos os fornecedores que haviam consultado o edital no site ou demonstrado interesse na contratação. Entendemos que a cobrança da planilha completa, foi factível com base em sua presença dentre os anexos da publicação, bem como, mediante vinculação ao anexo I do edital, que previa “Prestação de Serviço de Limpeza Técnico Hospitalar, Higienização e manejo de resíduos das áreas do prédio administrativo e escola GHC [...]”. Os fornecedores que optaram por não corrigirem sua proposta quando oportunizado e de acordo com a medida realizada para qualificação da contratação, restaram desqualificados mediante incapacidade do GHC de efetiva apreciação quanto ao cumprimento de todos os aspectos relevantes da contratação. Entendemos que houve realmente um problema no edital inicialmente publicado, todavia, a Gerência de Materiais buscou em prol da melhor correção possível, com vistas à qualificação da contratação e manutenção das condições de igualdade de concorrência, sem que isso implicasse num descompasso frente à necessidade de uma contratação ágil para cobertura da demanda emergente.

Sobre a manifestação dos gestores, que referenciaram o endereço <https://www2.ghc.com.br/ghc/licitacoes.lista.aspx>, verifica-se que neste local encontram-se cinco documentos: (1) 05. Modelo de Planilha de Proposta.xls, (2) Edital do Processo 904.18.pdf, (3) Planilha de Composição de preço.pdf, (4) Relação mão de obra planilha lote_1_item_1_escola_e_pred_adm_ghc.pdf e (5) TERMO DE REFERÊNCIA REVISADO 08.08.18.pdf. O primeiro documento citado trata-se de um modelo simplificado de proposta, dentro dos moldes que foi enviado por todas as empresas, os documentos de número (2) e (5) não trazem novidade em relação aos documentos que já constam no *Workflow* n.º 1524198, o documento (4) trata-se de quantitativos de necessidade de mão-de-obra e o documento (3) trata-se de um e-mail trocado por funcionários e executivos ligados à área de materiais do HNSC, com data de 08.08.2018, 15h07min, informando que as propostas deveriam ser enviadas no máximo até 09.08.2018, às 15h, trazendo também em anexo os documentos referidos nesse parágrafo.

Sobre a comunicação aos fornecedores, por meio de e-mail ou por telefone, que consta na justificativa preliminar apresentada pelos gestores do HNSC, não foram localizadas no endereço disponibilizado e também nada consta no *Workflow* n.º 1524198.

Analisando-se a movimentação processual, verifica-se que foi anexado um modelo de planilha analítica de custos, ao processo, no dia 09.08.2018, às 18h15min34seg. Ou seja, algumas horas após findo o horário limite para envio de propostas por parte de fornecedores foi apensado ao processo um modelo de planilha de custos mais completo que o modelo que consta no Anexo I do edital da dispensa. Porém, mesmo que se pudesse cogitar que as empresas concorrentes teriam tomado conhecimento desse modelo de planilha, ainda assim não há

evidência documental alguma, no processo, dos telefonemas e e-mails de aviso que as exigências quanto à planilha de custos foram alteradas.

Por último, o processo demonstra que nenhuma alteração houve, levada a registro pelo sistema, quanto ao prazo para apresentação das propostas. A nova exigência em termos de apresentação de proposta (planilha analítica de custos) foi inserida no processo às 18h15min34seg do dia 09.08.2018 e o prazo limite para apresentação de propostas foi mantido em 09.08.2018, às 15h, ou seja, três horas antes.

Assim, utilizando como referência apenas as informações que constam no processo *Workflow* n.º 1524198 e levando em consideração também a manifestação preliminar por parte dos gestores do HNSC, conclui-se que o julgamento da Dispensa n.º 13/18 não seguiu rigorosamente as regras previstas no edital. Argumentam os gestores do HNSC que tentaram alertar os fornecedores (por e-mail e por telefone) que as regras haviam sido alteradas mas, além do fato que tais comunicações não foram apensadas ao processo, há que se levar em conta que, mesmo que o processo tivesse sido bem documentado, nenhuma prorrogação de prazo havia para apresentação das novas exigências, ou seja, a nova exigência – planilha analítica de custos que no modelo disponibilizado tinha cinco páginas de cálculos, fórmulas e tabelas - foi conhecida no dia 09.08.2018 e o prazo final para apresentação de propostas permaneceu nesta data.

A Lei n.º 13.303, de 30.06.2016, determina, no art. 31, que o julgamento dos processos deva levar em conta, entre os outros, os princípios da igualdade, da economicidade e do julgamento objetivo.

RECOMENDAÇÕES

1 – Estabelecer rotinas para verificação periódica da situação dos servidores cedidos e requisitados, especialmente quanto à regularidade nos reembolsos dos servidores cedidos com ônus para o destino e observar o Decreto n.º 9.144, de 22.08.2017, exigindo dos cessionários os valores devidos sempre que a cessão de funcionários do quadro do HNSC for onerosa.

Achados n.º 5.3 e 5.5.

2 – Ampliar a oferta de programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam as necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes, mediante a realização de prévio estudo de mapeamento de competências que permita adequar tais atividades à realidade identificada na instituição. Adicionalmente, desenvolver procedimentos de verificação da opinião dos colaboradores quanto ao ambiente de trabalho e utilização dos resultados para orientar eventuais mudanças. Por derradeiro, desenvolver processo sucessório para posições de liderança.

Achado n.º 5.3.

3 – Aperfeiçoar a execução de mecanismos para assegurar que as informações e os dados sejam atuais e precisos, tais como verificações periódicas de consistência das bases de dados dos sistemas de gestão de pessoas e elaborar listas de verificação com a finalidade de analisar a conformidade dos atos de pessoal com a legislação.

Achado n.º 5.3.

4 – Aprimorar os processos e estruturas de governança corporativa envolvidos na gestão de passivos trabalhistas, contemplando, dentre outras medidas que se fizerem necessárias: elaboração de matriz de riscos e de plano de ação atualizado para implementação das respostas apropriadas aos riscos vinculados à gestão de pessoas que dão causa às ações; o desenvolvimento de soluções de informática que permitam gerar informações gerenciais com agilidade para subsidiar a elaboração de relatórios periódicos para qualificar a tomada de decisões; desenvolvimento de indicadores de desempenho, contemplando objetivos, metas, parâmetros e critérios que permitam avaliar quantitativa e qualitativamente os resultados alcançados pelo setor responsável pela gestão das atividades vinculadas ao monitoramento das ações e passivos trabalhistas; aprimoramento da normatização interna para aperfeiçoamento dos processos de gestão de passivos trabalhistas; em futuras contratações, definir previamente, ao contratar sociedades de advogados para atuação em processos trabalhistas, critérios e parâmetros objetivos para mensuração da qualidade dos serviços prestados.

Achado n.º 5.7.

5 – Abster-se da prática de movimentação processual paralela quando da aquisição de bens e serviços, mediante uso de rotinas que não ficam disponíveis aos participantes da licitação e ao público em geral, resguardado o disposto no art. 28 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos do GHC, e instruir os processos com todos os elementos necessários para garantir

a transparência do certame em consonância com o art. 4º e o § 3º do art. 70 do referido regulamento, permitindo a acessibilidade das informações públicas após a conclusão dos processos de aquisição.

Achado n.º 6.1.

6 – Instruir os autos do processo de aquisição com justificativas de preços em observância ao que preconizam o art. 3º, incs. VI e XVII do art. 10, inc. II do art. 11, inc. VIII do art. 18 e art. 25 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos do GHC.

Achado n.º 6.2.

7 – Em situações de inexigibilidade, exigir do fornecedor que apresente documentação fiscal de sua atividade com seus demais clientes públicos e privados, para confirmar que o preço que está praticando para o HNSC é o justo e de mercado, em consonância com o que preconiza o inc. VII do art. 167 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos do GHC, evitando a prática de declarações feitas pelo próprio fornecedor de que pratica preços de mercado.

Achado n.º 6.3.

8 – Em processos de aquisição em que forem solicitadas propostas, comprar sempre pelo menor preço apresentado, de modo a assegurar a vantajosidade da aquisição em consonância com o que estabelece o art. 3º do Regulamento Interno de Licitações e Contratos do GHC, ou justificar a aquisição por valores superiores, observando na íntegra as regras previstas no edital da licitação ou sua dispensa.

Achado n.º 6.4.

CONCLUSÃO

Os exames realizados não demonstraram a existência de situações que representem risco ao cumprimento da missão institucional e dos objetivos do HNSC.

No que tange aos resultados atingidos pela UPC no exercício de 2019, as informações disponibilizadas demonstram que foram realizadas 54.829 internações, 6.325 partos, 4.444.326 Serviços de Apoio Diagnósticos e Terapêuticos (SADT), 32.485 cirurgias e 733.044 procedimentos. A taxa de ocupação hospitalar em 2019 foi de 84,9%. A Média de Permanência de Pacientes Internados (MP) foi de 7,7 dias e a Taxa de Mortalidade Institucional (TM) foi de 4,4%. A análise dos resultados dos indicadores selecionados, dentre os quais, Número de Cirurgias Realizadas – GHC, Percentual de Absenteísmo GHC, e Média de Permanência Hospitalar – GHC, revelou que as metas foram atingidas. No caso do indicador Percentual de Utilização da Capacidade Instalada das Salas Eletivas do Bloco Cirúrgico, em que pese a meta não tenha sido integralmente alcançada, verificou-se que o resultado ficou próximo do patamar almejado (percentual de atingimento da meta correspondente a 98,14%).

No que concerne à gestão de pessoas, foram identificadas inadequações que demandam a adoção de providências administrativas. Nesse sentido, merecem destaque a falta de conclusão do processo de implantação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS); de aprimoramento dos controles internos na área, notadamente quanto à atualização de informações concernentes à acumulação ilegal de cargos; de adoção de medidas para evitar a ocorrência de sobreposição de atribuições de empregados concursados e terceirizados; de correção de deficiências que impactam na formação de passivos trabalhistas; e de regularização nos reembolsos dos servidores cedidos com ônus para o destino.

No que se refere à gestão de suprimento de bens e serviços, verificou-se que as inadequações se concentraram, fundamentalmente, em deficiências na instrução de processos de contratação registrados no sistema *workflow*, notadamente no que tange à insuficiência de pesquisas e justificativas de preços praticados no mercado, bem como à homologação de dispensa por valor que não correspondia ao menor preço.

Em relação ao cumprimento das recomendações da CGU, verifica-se a necessidade de que seja dada especial atenção à obtenção do Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (PPCI) e Certificado de Aprovação (CA) pelo Corpo de Bombeiros das estruturas do HNSC.

No que tange a determinações do TCU, verificou-se que, no exercício de 2019, não houve emissão de acórdãos dirigidos ao HNSC que contivessem determinação específica à CGU para acompanhamento quanto aos seus atendimentos.

No que concerne à conformidade das peças, foram elaboradas todas as peças atribuídas à UPC pelas normas do TCU para o exercício de 2019, não tendo sido identificadas inconsistências significativas quanto ao Rol de Responsáveis e Relatório de Gestão, além daquelas mencionadas neste relatório.

ANEXOS

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

Achado nº 5.1

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício GHC-DIRET n.º 1238/2020, de 21.12.2020, o HNSC apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme Nota Técnica SEI n.º 20327/2020/ME, a análise da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) sugere alterações na proposta de Plano de Cargos, Carreiras e Salários pleiteado pelo GHC.

A equipe técnica em conjunto com a Gerência de Recursos Humanos está analisando a Nota Técnica supracitada e realizando as alterações quando pertinentes.

Está sendo realizada análise profunda sobre algumas destas sugestões da SEST, quanto à sua aplicabilidade e alinhamento com a estratégia de negócios do GHC.”

Análise da equipe de auditoria

O HNSC informou que foi emitida a Nota Técnica SEI n.º 20327/2020/ME, por meio da qual foram sugeridas alterações pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) na proposta de Plano de Cargos, Carreiras e Salários elaborada pelo GHC, as quais estão sob análise para implementação nos casos em que forem consideradas sua pertinência, aplicabilidade e alinhamento no que concerne à estratégia de negócios da UPC.

Assim, verifica-se que a manifestação apresentada corrobora o fato de que ainda não houve a conclusão do processo de implementação do PCCS, conforme registrado no item 5.1 deste relatório.

Achado nº 5.3

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício GHC-DIRET n.º 1238/2020, de 21.12.2020, o HNSC apresentou a seguinte manifestação:

“AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE PROGRAMAS DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS DE LIDERANÇA

A Gerência de Recursos Humanos, em parceria com a Gerência de Ensino e Pesquisa, iniciou a elaboração de treinamento voltado aos gestores do GHC. O objetivo é ampliar, a médio prazo, a oferta de treinamentos aos gestores e também a todos os empregados do GHC, de forma a alcançar o maior número possível de participantes. Para isso, estuda-se a utilização de plataformas on-line, que permitam o fácil acesso de todos. Em anexo, segue proposta em andamento, ainda sendo aprimorada.

ELABORAÇÃO DE LISTAS ADICIONAIS DE VERIFICAÇÃO PARA ANALISAR A CONFORMIDADE DOS ATOS DE PESSOAL COM A LEGISLAÇÃO

A GRH adotará como procedimento a emissão de relatórios para verificação dos lançamentos efetuados em folha de pagamento. Dentre esses relatórios, destacam-se:

- Amostra mensal de contracheques, verificando se os cálculos estão sendo realizados corretamente.

- Cruzamento das informações do sistema de controle de ponto com o sistema da folha de pagamento, verificando se os empregados estão laborando de acordo com a jornada e carga horária cadastrada;
- Análise dos indícios dos atos de pessoal apontados pelo Tribunal de Contas da União acerca da acumulação de cargos, descumprimento da carga horária e dedicação exclusiva desrespeitada, de forma a solucionar os casos que realmente encontram-se em desacordo com a legislação.
- Cruzamento das informações dos empregados com os conselhos de classe (por amostragem), a fim de verificar se os empregados do GHC encontram-se em dia com suas obrigações legais para exercício da profissão.”

Análise da equipe de auditoria

No que concerne à necessidade de ampliação da oferta de programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança, o HNSC esclareceu que já está sendo providenciada a elaboração de treinamento para os gestores e que o objetivo é promover a ampliação de oferta de tais atividades inclusive para todos os empregados da entidade, mediante a utilização de recurso de educação à distância.

A UPC apresentou, ainda, projeto com proposta de realização de curso de gestão de pessoas para ocupantes de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas no GHC, tendo por objetivo compartilhar as normas comuns e as ferramentas institucionais para gestão de pessoas que os ocupantes de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas no Grupo Hospitalar Conceição precisam conhecer para o desempenho das suas atribuições.

No que tange à elaboração de listas adicionais de verificação para analisar a conformidade dos atos de pessoal com a legislação, o HNSC salientou que implementará procedimentos para emissão de relatórios para verificação dos lançamentos efetuados em folha de pagamento, arrolando, a título de exemplo, quatro itens que pretende implementar.

Achado nº 5.4

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício GHC-DIRET n.º 1238/2020, de 21.12.2020, o HNSC apresentou a seguinte manifestação:

“A GRH adotará, como processo de trabalho, a verificação periódica no site do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) das informações referentes aos empregados no GHC. Tendo em vista a grande quantidade de empregados vinculados ao GHC, além da necessidade de consulta individual do cadastro de cada um no site mencionado, a verificação será realizada por amostragem. Ademais, a GRH buscará implantar, junto à Gerência de Informática, formulário no sistema do GHC que permita que anualmente o empregado faça a declaração de não acúmulo de cargos. Tal declaração será obrigatória a todos os empregados, de forma que o não preenchimento da mesma poderá afetar sua qualificação na avaliação anual a ser realizada pelo seu gestor. Assim, buscamos adequar nossos procedimentos de forma a evitar ocorrências de empregados com acumulação indevida de cargos, empregos e funções públicas, além de solucionar os casos daqueles que se encontram nessas situações.”

Análise da equipe de auditoria

A manifestação apresentada indica que o HNSC reconhece a necessidade de aprimoramento dos procedimentos de controle de acumulações ilegais de cargos conforme relatado e que buscará aperfeiçoá-los mediante verificação periódica por amostragem da situação dos integrantes de seu quadro funcional por meio de consulta ao CNES.

Adicionalmente, esclarece que buscará a implantação de formulário eletrônico para que possam ser atualizadas periodicamente, por meio dos sistemas informatizados da entidade, as informações prestadas pelos empregados quanto a eventuais acumulações.

Achado nº 5.5

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício GHC-DIRET n.º 1238/2020, de 21.12.2020, o HNSC apresentou a seguinte manifestação:

“A GRH adotará como procedimento a verificação mensal junto à Gerência Financeira acerca da realização dos pagamentos realizados pelos órgãos onde se encontram empregados cedidos do GHC e, em caso negativo, serão tomadas as medidas cabíveis. Dessa forma, buscar-se-á a não ampliação do saldo devedor já existente, evitando maiores riscos futuros.”

Análise da equipe de auditoria

Os esclarecimentos prestados pelo HNSC demonstram que a entidade está ciente da necessidade de enfrentamento da situação de aumento do risco de não recebimento de créditos por conta de cessão de empregados e que adotará as providências necessárias para o ressarcimento dos valores devidos e a não ampliação do saldo devedor existente.

Achado nº 5.7

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício GHC-DIRET n.º 1238/2020, de 21.12.2020, o HNSC apresentou a seguinte manifestação:

“1. Em atenção à correspondência da Controladoria-Geral da União (OFÍCIO Nº 22363/2020/RIO GRANDE DO SUL/CGU) datada de 8 de dezembro de 2020, encaminhando a versão preliminar do Relatório de Auditoria Anual de Conta nº 824087, relativo à avaliação da gestão de 2019, apresentamos as seguintes considerações quanto aos achados e às recomendações exaradas.

2. Preliminarmente, é pertinente ressaltar o que já foi dito na reunião de busca conjunta de soluções. A posição desta Assessoria Jurídica é de que a redução do passivo trabalhista passa pela maior conformidade de regras legais e institucionais na gestão de pessoas, tanto pelos empregados como pelos gestores, de modo que as discussões não sejam judicializadas. É nossa compreensão que a relação de emprego quando está em meio à discussão judicial se deteriora e não se recupera. Portanto, de certo modo, concordamos com alguns aspectos levantados no relatório preliminar, especialmente quanto à necessidade de que o GHC implemente sistemas de *compliance* trabalhista, com ferramentas que possam identificar os desvios e corrigi-los, bem como cobrar dos gestores a implementação das normas de pessoal. Portanto, entende-se que a gestão de pessoas, a fim de EVITAR passivo trabalhista, é que é essencialmente o foco do processo de melhoramento institucional.

3. Com isso, relevante referir que a gestão do passivo trabalhista deve ser compreendida como um enfrentamento de dois momentos: (1) antes da existência da ação judicial, no trato administrativo adequado e na gestão adequada do quadro de pessoal, conforme o parágrafo anterior sugere; (2) após a existência da ação judicial, quando a intervenção deve ser na busca de uma defesa efetiva e enfrentamento no âmbito processual com as ferramentas adequadas.

4. Quanto ao achado do item “a” do item 5.7, considerando o momento 1 acima conceituado, entende-se que a intervenção da análise de riscos nas grandes decisões

da Diretoria já estão adequadamente implementadas. Rotineiramente, desde a comunicação da SA 824087/004, o Grupo de Trabalho de Enfrentamento do Passivo Trabalhista tem mantido relato minucioso de suas tratativas e delineação adequada da matriz de riscos de diversas recomendações com auxílio do setor de Gestão de Riscos da Gerência de Governança, Riscos e Conformidade. Desse modo, quando são apreciadas situações internas identificadas pela gestão, seja por rotina administrativa usual ou por fatos trazidos em reclamações trabalhistas ajuizadas, o GT remete suas considerações e recomendações para a referida Gestão de Riscos afim de balizar eventual decisão da Diretoria. Segue anexo os dois últimos encaminhamentos realizados nesse processo de trabalho. Entendo que ampliar a avaliação de riscos em mais atuações perpassam as competências desta Assessoria Jurídica, que atua sob demanda das diversas áreas da instituição. A gestão de pessoal é exercida por cada gestor, conforme as regras institucionais da Gerência de Recursos Humanos, conforme determinado pela legislação aplicável e pelas diretrizes da Diretoria. O relatório refere acertadamente o seguinte:

‘a falta de comprovação de elaboração de matriz de riscos com foco nas atividades de gestão de pessoas concernentes à formação de passivos trabalhistas, de modo a permitir a identificação, avaliação e tratamento dos riscos, mediante a detecção de suas causas, visto que somente a implementação de respostas que atuem em relação às causas é que se poderá prevenir efetivamente eventos com impactos negativos para a instituição.’

5. Contudo, dentro do escopo de atuação da Assessoria Jurídica, este papel está intrinsecamente vinculado à atuação dos diversos gestores do GHC e da Gerência de Recursos Humanos, que podem prestar maiores esclarecimentos quanto à implementação desta recomendação.

6. Quanto ao matriciamento de riscos do momento 2 conceituado no parágrafo 3, entendemos que o tratamento dispensado aos passivos judicial é adequado e não merece correções. Pelo contrário, o cálculo e classificação de provisão judicial do GHC é muito sofisticado e não encontra similar em nenhuma instituição. Relatamos sucintamente no item 10 da SA 824087/004 como é realizado o controle do provisionamento e o tratamento de riscos dos processos judiciais.

7. Quanto ao achado “b” do item 5.7, concordamos com a precariedade dos sistemas de gestão processual existente atualmente, que não permite de modo eficaz gerar informações aos gestores de modo a conhecer melhor o passivo judicial. Tanto que referenciamos na resposta à SA 824087/004 o início de um processo de contratação de uma ferramenta de software que ainda está pendente de concretização. Acreditamos que esta ferramenta será de grande valia na implementação de relatório quali-quantitativos que permitirão ao GHC ter uma compreensão mais adequada do que enfrenta judicialmente em questões trabalhistas.

8. Quanto ao achado “c” do item 5.7, entendemos que os indicadores de efetividade da defesa judicial, combinado com as informações da qualidade das informações prestadas para a defesa, são referenciais bastante adequados para mensurar a atividade de defesa desempenhada pela Assessoria Jurídica em conjunto com as sociedades de advogados contratadas para patrocínio do contencioso. Demonstramos na resposta do item 7.2 à SA 824087/004 que os relatórios dos fiscais do contrato da sociedade de advogados contratada para defesa judicial trabalhista utilizam-se de indicadores específicos, aliados à verificação por amostragem, associado à apresentação de relatórios do próprio prestador, para mensurar a qualidade dos serviços prestados. Estes indicadores tiveram uma melhoria significativa, com auxílio da Auditoria Interna, de modo a qualificar a verificação do

processo de defesa realizado. Anexos exemplos dos relatórios demonstrando as melhorias. A Auditoria Interna, de mesmo modo, poderá demonstrar outros detalhes da avaliação que fez em relação à este tema, objeto do REAI 10/2017.

9. A criação de indicadores de desempenho não entendemos adequada de certo modo, pois a obrigação do advogado é de meio e não de resultado. A natureza da obrigação assumida pelo particular, como sociedade de advogados, baseia-se no dever de desempenho de atividade advocatícia com agir de diligência ou com emprego de melhor técnica e perícia para alcançar o resultado pretendido. No entanto, ao exercer a atividade, o contratado não se obriga à ocorrência de resultado, apenas age com a intenção de que ele aconteça. Trata-se de obrigação de meio, onde no dizer de Luis Fernando Pasquini (2006):

O profissional assume prestar um serviço ao qual dedicará atenção, cuidado e, diligência exigidas pelas circunstâncias, de acordo com seu título, com os recursos de que dispõe e com o desenvolvimento atual da ciência, sem se comprometer com a obtenção de um resultado.

10. Resta caracterizado, uma obrigação de meio e não, de resultado, porquanto, na hipótese de, eventualmente, o remédio usado não produzir o resultado esperado, não há que falar-se em inadimplemento contratual. Assim, o ponto norteador da prestação do serviço, pauta-se na ação prudente e diligente do contratado, sem o dever de atingir o resultado, salvo na hipótese, deste violar um dever profissional ao qual está adstrito. Por esta razão que entendemos que os indicadores já implementados e o processo de fiscalização exercido servem aos propósitos necessários de verificação da qualidade do serviço da sociedade de advogados contratada.

11. O achado “d” do item 5.7 não relata de que modo normas internas poderiam auxiliar na gestão dos processo judiciais. Como referido no parágrafo 3, são dois momentos díspares a relação de trabalho antes ou depois do ajuizamento da ação judicial. Entendemos que as normas existentes são suficientes para comprometer gestores no engajamento da defesa judicial, prestando as informações e documentos necessários para a Assessoria Jurídica e seus advogados contratados.

12. Já o cumprimento adequado das normas de pessoal é momento anterior ao passivo. Ou seja, a ocorrência de descumprimento de norma de pessoal, seja pelo empregado no cumprimento de seu contrato de trabalho, ou pelo gestor, no fazer cumprir o contrato de trabalho dos seus empregados subordinados, já são objetivamente regulamentados. Nesse aspecto chama-se atenção às disposições do Capítulo XIII do Regulamento de Pessoal, que trata do Regime Disciplinar aplicável aos empregados e gestores do GHC, especialmente no artigo 282, que trata dos deveres dos gestores em relação ao exercício de sua função:

‘Art. 282. São deveres dos gestores em relação aos seus empregados subordinados, além dos especificados anteriormente:

- I - contribuir com o desenvolvimento dos empregados, estimulando formação e promovendo diálogo;
- II - estimular ações de cooperação para atingir os objetivos do serviço;
- III - orientar os empregados subordinados na melhor execução dos serviços a seu cargo;
- IV - incentivar a corresponsabilização dos empregados para alcance das metas e dos resultados planejados;
- V - garantir condições para a perfeita execução do trabalho;
- VI - zelar pela disciplina e propor ou aplicar sanções, na forma e nos limites deste regulamento e normas em vigor;

VII - controlar a frequência de seus empregados subordinados, devendo orientá-los de quaisquer inconsistências, para que busquem adequação;

VIII - controlar a assiduidade e produtividade ao trabalho dos empregados, inclusive dos que estão em escala de sobreaviso;

IX - assegurar que os empregados exerçam suas atividades conforme a descrição do cargo que ocupam e no seu setor de lotação;

X - avaliar e monitorar, junto aos seus setores, seus respectivos planejamentos, indicadores e metas;

XI - estabelecer estratégias, metas e ações em consonância com o Planejamento Estratégico do Grupo Hospitalar Conceição, visando atingir os resultados esperados dentro dos prazos acordados;

XII - apresentar relatórios de suas ações para a Diretoria, sempre que solicitado;

XIII - assegurar a realização do processo de Avaliação de Desenvolvimento;

XIV - fiscalizar a utilização dos materiais e equipamentos destinados à prevenção de acidentes no trabalho e doenças ocupacionais;

XV - manter controle e vigilância, responsabilizando-se pelos bens patrimoniais sob sua guarda;

XVI - zelar pela fiel observância de comportamentos éticos de todos os empregados subordinados;

XVII - assessorar o seu gestor superior de sua área de atuação;

XVIII - exercer a gestão de seu setor, planejando e organizando fluxos e rotinas dos seus processos, responsabilizando-se pelas escalas, banco de horas e horas extraordinárias;

XIX - controlar o uso dos recursos e a execução das atividades com o objetivo de eliminar desperdícios;

XX - desdobrar as estratégias do Grupo Hospitalar Conceição em ações específicas dentro da sua área de atuação;

XXI - estabelecer interrelações com os demais setores e serviços, buscando a integração das ações e otimização dos recursos;

XXII - participar e promover as reuniões do setor;

XXIII - realizar as reuniões de colegiado, no mínimo, mensalmente, buscando a representação e participação dos empregados; e

XXIV - cumprir e fazer cumprir as disposições deste Regulamento e a legislação vigente.

§1º A observância das obrigações, deveres e proibições dispostas neste Capítulo são de responsabilidade de cada gestor.

§ 2º Será considerado co-autor o gestor que receber denúncia ou aviso de ocorrência de irregularidades no serviço ou de falta cometida por empregado, seu subordinado, e deixar de tomar as providências necessárias para apuração.

§ 3º As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, seguindo-se os procedimentos estabelecidos no Regulamento de Procedimentos Disciplinares do Grupo Hospitalar Conceição.

§ 4º Quando o fato narrado não configurar evidente falta funcional ou ilícito, a denúncia será arquivada por falta de objeto.'

13. O que já se referiu no parágrafo 2 é que o GHC pode implementar sistemas de *compliance* trabalhista mais efetivos e que possam enfrentar de modo mais adequado o descumprimento de normas de pessoal e o ajuizamento de novas ações judiciais. Mas isso, novamente, ultrapassa as competências da Assessoria Jurídica. E quanto a esse enfrentamento mais direto na ação dos gestores e empregados em inconformidade, sugere-se coletar maiores informações com a Gerência de Recursos Humanos.

14. Quanto ao achado “e” do item 5.7, concordamos em que os processos futuros de contratação de advogados podem ser instruídos com indicadores de qualidade como implementados nos relatórios existentes da CAFC como obrigação contratual.

15. Por fim, quando aos achados finais, entendo que é necessária a diferenciação e devida divisão dos momentos de enfrentamento do passivo trabalhista. A gestão de pessoas qualificada, com formação de gestores e processo, ferramentas e sistemas de conformidade (*compliance*) trabalhista, ao modelo do que as grandes empresas privadas possuem, é que terão o condão de possibilitar ao GHC redução efetiva do passivo judicial, pois evitarão ao todo a judicialização das relações de trabalho.

16. Apresentamos anexas cópias das Portarias de designação do GT desde 2019.”

Análise da equipe de auditoria

No item 2 da manifestação apresentada, o HNSC reitera a argumentação apresentada na reunião de busca conjunta de soluções, no sentido de que a redução do passivo trabalhista passa pela maior conformidade de regras legais e institucionais na gestão de pessoas, tanto pelos empregados como pelos gestores, a fim de prevenir a concretização de litígios, visto que a judicialização de tais questões deteriora as relações de emprego. Aduz que reconhece a necessidade de que o GHC implemente sistemas de *compliance* trabalhista, exigindo dos gestores a observância das normas de pessoal, enfatizando que o foco do processo de melhoria institucional para prevenção de passivos trabalhistas, em essência, concentra-se na gestão de pessoas.

No item 3, em síntese, o HNSC salienta que a questão do passivo trabalhista deve ser enfrentada antes da judicialização, por meio da gestão de pessoal adequada, e após a judicialização, mediante apresentação de defesa efetiva em consonância com as regras processuais.

No item 4, concernente à falta de elaboração de matriz de riscos e de plano de ação para respostas apropriadas aos riscos vinculados à gestão de pessoas e de passivos trabalhistas (alínea “a” do item 5.7 do relatório), o HNSC considera que a intervenção da análise de riscos nas grandes decisões da Diretoria já está adequadamente implementada, visto que, a partir dos questionamentos formulados por meio da Solicitação de Auditoria n.º 824087/004, de 29.07.2020, o grupo de trabalho constituído para enfrentamento à questão vem desenvolvendo processo contínuo para elaboração e aprimoramento de matriz de riscos com auxílio da Gerência de Governança, Riscos e Conformidade e registro das atividades realizadas. Adicionalmente, o HNSC anexou os seguintes documentos:

a) Ofícios n.º 0948/2020/AJ/GHC, de 07.10.2020, e n.º 1020/2020/AJ/GHC, de 26.10.2020, por meio dos quais a Assessoria Jurídica encaminha à Gerência de Governança, Riscos e Conformidade ata de reunião do grupo de trabalho constituído para enfrentamento do passivo trabalhista para avaliação dos riscos identificados.

b) Ata de reunião do grupo de trabalho para enfrentamento do passivo trabalhista, emitida em 29.09.2020.

c) Ofício n.º 18/2020/GR/GGRC, de 20.10.2020, por meio do qual a Gerência de Governança, Riscos e Conformidade encaminha à Assessoria Jurídica a avaliação dos riscos identificados, contemplando suas causas, consequências, probabilidade, impacto, nível de risco e recomendações.

d) Ofício n.º 0997/2020/AJ/GHC, de 22.10.2020, por meio do qual a Assessoria Jurídica encaminha à Diretoria do HNSC a ata de reunião do grupo de trabalho constituído para

enfrentamento do passivo trabalhista realizada em 29.09.2020, contemplando as recomendações deliberadas pelo grupo de trabalho acompanhadas da análise da Gerência de Governança, Riscos e Conformidade.

e) Ofício n.º 0998/2020/AJ/GHC, de 22.10.2020, por meio do qual a Assessoria Jurídica encaminha ao Comitê de Auditoria do GHC a ata de reunião do grupo de trabalho constituído para enfrentamento do passivo trabalhista realizada em 29.09.2020, contemplando as recomendações deliberadas pelo grupo de trabalho acompanhadas da análise da Gerência de Governança, Riscos e Conformidade.

f) Ofício n.º 1019/2020/AJ/GHC, de 22.10.2020, por meio do qual a Assessoria Jurídica encaminha à Diretoria do HNSC a ata de reunião do grupo de trabalho constituído para enfrentamento do passivo trabalhista realizada em 29.09.2020, contemplando as recomendações deliberadas pelo grupo de trabalho acompanhadas da análise da Gerência de Governança, Riscos e Conformidade.

Adicionalmente, o gestor manifesta que a ampliação da avaliação de riscos em mais atuações perpassam as competências da Assessoria Jurídica, enfatizando que a gestão de pessoal é exercida por cada gestor em consonância com as normas externas e internas.

No item 5, o gestor enfatiza que a atuação da Assessoria em relação a esse tema está vinculada à atuação dos diversos gestores do GHC e da Gerência de Recursos Humanos, manifestação que se considera pertinente.

Verifica-se, assim, que a manifestação e os documentos apresentados pela entidade em relação à alínea “a” do item 5.7 demonstram que houve significativa evolução na identificação, avaliação e tratamento dos riscos vinculados à área, notadamente no que tange ao registro das atividades desenvolvidas, cabendo reconhecer o esforço realizado pela UPC no sentido de aprimorar os processos de gestão envolvidos.

Isto não obstante, considerando-se a dinamicidade inerente à gestão de pessoas e sua inter-relação no que tange à formação de passivos trabalhistas com as demais áreas que compõem a estrutura da organização, faz-se necessário que seja dada continuidade ao processo que vem sendo implementado pelo HNSC, com consolidação periódica das atividades desenvolvidas em matriz que permita o registro e monitoramento das situações, possibilitando o acompanhamento constante, bem como a identificação dos riscos para os quais já foram implementadas providências para tratamento de suas causas e o registro dos novos riscos que eventualmente venham a ser identificados.

No item 6, o HNSC, em síntese, registra que o matriciamento de riscos após a existência da ação judicial é adequado. Conforme registrado no relatório, verificou-se que a UPC está realizando a classificação de riscos para os processos trabalhistas ingressos na justiça para fins de constituição de provisões e registros contábeis, permitindo classificar os processos quanto à probabilidade de procedência ou improcedência das ações judiciais, não tendo sido identificadas impropriedades quanto a este aspecto específico.

No item 7, o HNSC reconhece a necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas de gestão processual utilizados e esclarece que já foi iniciado um processo de contratação de uma solução de informática para implementação de relatórios com informações gerenciais

qualitativas e quantitativas que contribuirão para qualificar e agilizar a geração de informações úteis para subsidiar a tomada de decisões

Nos itens 8, 9 e 10, concernentes à falta de indicadores de desempenho, contemplando objetivos, metas, parâmetros e critérios para avaliar quantitativa e qualitativamente os resultados do setor responsável pela gestão (alínea “c” do item 5.7), a manifestação apresentada indica que, em resumo, o HNSC considera adequados os procedimentos utilizados atualmente para mensurar o desempenho da área e que é desnecessária a elaboração de indicadores de desempenho, sob o argumento de que a obrigação do advogado é de meio e não de resultado.

Em que pese a manifestação apresentada, a análise das informações encaminhadas pela entidade em resposta aos questionamentos formulados durante a auditoria demonstrou que os dados disponibilizados indicam que as informações consistiam, fundamentalmente, na avaliação quanto à apresentação de subsídios pelas gerências e ao comparecimento de testemunhas.

Concorda-se com o gestor em relação ao argumento de que a obrigação do advogado é de meio e não de resultado, razão pela qual os indicadores devem abranger outros aspectos a serem avaliados. Adicionalmente, reconhece-se que a natureza dos trabalhos desenvolvidos na área torna a elaboração de indicadores específicos complexa, demandando a realização de um estudo aprofundado com a alocação de equipe técnica específica e tempo necessários para que sejam elaborados indicadores que efetivamente sejam úteis para o aprimoramento e agregação de valor à gestão, podendo, para tanto, ser utilizado *benchmarking* ou outros instrumentos de análise.

Todavia, não obstante as dificuldades que se apresentam, entende-se que é possível e viável o desenvolvimento de indicadores de desempenho que permitam mensurar a eficácia, eficiência e efetividade de atuação da área, contemplando a previsão de metas e aspectos de produtividade (otimização de recursos) e de qualidade (otimização do processo).

Nos itens 11 a 13, em síntese, o gestor manifesta o entendimento de que não identificou de que modo normas internas poderiam auxiliar na gestão dos processos judiciais, ao passo em que reconhece que podem ser implementados sistemas de *compliance* trabalhista mais efetivos para enfrentar de modo mais adequado o descumprimento de normas de pessoal e o ajuizamento de novas ações judiciais.

Não obstante a argumentação apresentada, releva anotar que o enfrentamento da questão dos passivos trabalhistas extrapola o âmbito dos processos judiciais, devendo ser consideradas também medidas que permitam prevenir a sua ocorrência, envolvendo momentos anteriores à judicialização, conforme mencionado pela própria entidade em parágrafos anteriores, bem como a necessidade de articulação com os demais setores que integram a estrutura da UPC. Nesse sentido, compreende-se que a elaboração de políticas internas, procedimentos operacionais padrão, instruções normativas e outros normativos internos, constitui-se em uma boa prática administrativa, importante para disciplinar com objetividade propósitos, processos e procedimentos para monitoramento, controle e gestão das ações e passivos trabalhistas, bem como a definição de responsabilidades e alinhamento

das ações de forma estratégica e coordenada, contribuindo para a racionalização das atividades de gestão concernentes à área.

Não obstante caiba ao HNSC avaliar tecnicamente os aspectos que prioritariamente devem ser normatizados, mediante o mapeamento e análise detalhada de seus processos internos relacionados à área, a título de exemplo, poderia ser estabelecida norma interna prevendo a elaboração de relatório periódico com informações gerenciais relevantes acerca dos principais aspectos relacionados ao monitoramento e ações desenvolvidas para prevenir a ocorrência de novos passivos trabalhistas, bem como administrar os já existentes, definindo de forma objetiva, agentes e setores responsáveis pela elaboração, periodicidade de emissão, forma e conteúdo a ser apresentado, indicadores para avaliação, setores aos quais o relatório seria encaminhado, dentre outros aspectos que se façam necessários para subsidiar a tomada de decisões.

No item 14, o HNSC manifesta-se favorável a que os processos futuros de contratação de advogados sejam instruídos com obrigação contratual prevendo indicadores de qualidade, a exemplo daqueles constantes nos relatórios emitidos pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Contrato (CAFC).

Por derradeiro, no item 15 a entidade assevera que a gestão de pessoas qualificada, com formação de gestores e processo, ferramentas e sistemas de conformidade trabalhista são aspectos que contribuem para a redução do passivo judicial, prevenindo a judicialização das relações de trabalho, posicionamento que não merece reparos.

Achado nº 6.1

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício GHC-DIRECT n.º 1238/2020, de 21.12.2020, o HNSC apresentou a seguinte manifestação:

“Importante destacar que as empresas referidas no item ‘b’ foram aquelas que retiraram o edital através do portal de publicações presente no site do GHC, o qual alimenta o relatório automatizado “protocolo de retirada de editais”. Há de se considerar, no entanto, que todas as empresas registradas no cadastro de fornecedores do GHC, cujo cadastro refira ao grupo de produtos objeto da contratação, no caso concreto, medicamentos, recebem, conforme programação do sistema, uma cópia do edital através da plataforma orquestra BPM workflow, o que implica na não necessidade de download diretamente através do portal.

Os fluxos reportados na resposta anterior, atinentes à divulgação dos editais para os fornecedores (1757247 e 1757925) apresentam em seu corpo uma listagem de tarefas, onde, àquelas que foram respondidas no prazo, ficam caracterizadas pela empresa que se manifestou, enquanto àquelas que não foram respondidas pelos fornecedores, ficam registradas no sistema, simplesmente como canceladas, sem identificar quem havia recebido o aviso. Faz-se necessário repisar que tal condição está atrelada as limitações técnicas da plataforma utilizada, a qual fora adaptada para realização das contratações diretas do GHC.

[....]

No que se refere à retirada de editais, conforme disposto na manifestação acima, fornecedores já registrados nas plataformas GHC recebem o edital através de tarefa do workflow quando da sua publicação, não havendo, portanto, necessidade para

retirada manual do edital, a qual somente se faz relevante para os fornecedores que nunca efetuaram cadastro junto ao site do GHC.

No que tange a participação na etapa de pesquisa de preços, entendemos que a pesquisa fora adequadamente realizada, tendo tido por base preços registrados em contratações de outros entes públicos obtidos nas devidas plataformas de pesquisa (painel de preços e banco de preços), não havendo, portanto, a participação de nenhuma empresa de forma direta, o que, por sua vez, não denota qualquer óbice à licitude do processo.

[....]

Gostaríamos de alertar para o fato de que embora o sistema workflow apresente algumas limitações no que concerne a clareza dos elementos, a inexistência de arquivos anexados não implica a inexistência de informações sobre fatos ocorridos no processo, haja vista, o fluxo 1757247 quando visualizado através do histórico dos fatos ocorridos, demonstra o disparo do edital para compra de medicamentos para mais de 100 empresas, através da abertura das tarefas “T410 – Informar o interesse em participar do certame”.

É possível verificar ainda no corpo do processo eletrônico de número 1757247, em consonância ao que fora apontado em manifestação anterior, que algumas empresas responderam a provocação assinalando ausência de interesse em comercializar o produto, tais como HALEX ISTAR IND.FARMACEUTICA S.A.; MEDPOA COMERCIO DE MATERIAL HOSPITALAR LTDA; CIRURGICA JAW COM. DE MAT. MEDICO HOSPITALAR LTDA.; CRISTAL DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA; e BIOSUMOS INSUMOS BIOTECNOLOGICOS.

[....]

Reforçamos a argumentação de que o único dado não presente dentro do corpo do processo (considerados os fluxos e subfluxos pertinentes), refere a relação das empresas que receberam o edital e não se manifestaram em tempo hábil, as demais informações pertinentes, estão devidamente presentes no processo.

[....]

Ainda que todas as informações imprescindíveis estejam disponíveis e públicas na plataforma workflow, seja no fluxo principal, seja através dos subfluxos das etapas específicas de publicidade do edital ou de recebimento de propostas, entendemos que a plataforma está meramente adaptada à realização dos processos de contratação direta, não sendo ainda, o ambiente ideal para tal procedimento.

Na prerrogativa de melhoria contínua dos processos de trabalho, bem como, com vistas à utilização de uma plataforma para contratações diretas que seja devidamente pensada e estruturada para realização da atividade fim, e não uma mera adaptação, realizamos no GHC um trabalho de em prol da mudança de plataforma.

Inicialmente realizamos testes com as plataformas para contratação direta do Comprasnet e do E-licitações, no entanto, nenhuma das duas demonstrou resultados satisfatórios, fundamentalmente no que se refere à impossibilidade, a priori, da promoção de integrações de sistemas junto às plataformas próprias do GHC de gestão de suprimentos (Sistemas administrativos GHC – ERP de desenvolvimento interno) e de gerenciamento e registro de atos e processos de trabalho (Sistema Orquestra BPM Workflow).

Após a realização da avaliação nas duas plataformas em questão, realizamos uma pesquisa junto a outros entes públicos da administração direta e indireta, onde identificamos uma significativa predileção ao desenvolvimento de plataformas próprias pelos entes. Dessa forma, iniciamos um projeto para construção da plataforma de contratações diretas do GHC, com vistas a constituir uma plataforma

nativa para realização dos procedimentos, com todas as características devidamente adequadas a sua finalidade, bem como, com o devido mapeamento das integrações com os demais sistemas da instituição.

O projeto da nova plataforma possui dentre seus objetivos principais, sanar eventuais fragilidades advindas das limitações oriundas da natureza de sistema do atualmente utilizado, garantindo processos mais transparentes e de fácil compreensão.

O projeto fora reportado a Gerência de Informática do Grupo Hospitalar Conceição, constando de todos os detalhes necessários ao funcionamento da nova plataforma, bem como, de todas as integrações necessárias junto aos demais softwares da instituição, através do fluxo de solicitação de número 2274862, registrado na plataforma workflow no dia 25/09/2020. Após o envio da requisição, a Gerência de Materiais realizou reunião junto a Gerência de Informática, onde fora aprovado o projeto em questão e encaminhado aos analistas e programadores para desenvolvimento da ferramenta.

A plataforma encontra-se atualmente em desenvolvimento pela Gerência de Informática e deverá ser disponibilizada para utilização no ano de 2021.”

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação complementar, os gestores do HNSC informam que o sistema *workflow* apresenta algumas limitações que comprometem os processos de contratação direta.

Novamente mencionam os fluxos 1757247 e 1757925 em sua manifestação, argumentando que pelo menos um desses demonstra que houve o disparo do edital para mais de cem empresas. Porém, a realidade é que, quando da consulta a esses fluxos os mesmos estão vazios. Não há, portanto, informação neles que possa ser consultada com o *LOGIN* e *SENHA* disponibilizados à equipe da CGU. A resposta do sistema *workflow* ao pedido de consulta aos fluxos 1757247 e 1757925, em 22.12.2020, permanece a mesma que já havia sido reportada durante a realização dos trabalhos de campo: “*Não foram encontrados registros referentes ao filtro selecionado*”.

Mais adiante os gestores informam que a plataforma ainda não está adaptada à realização dos processos de contratação direta, não sendo ainda o ambiente ideal para a realização de tal procedimento. Informam também que uma nova plataforma, demandada pela Gerência de Materiais junto à Gerência de Informática, já está sendo desenvolvida e deverá entrar em funcionamento em 2021.

Importante, sob o ponto de vista do público interessado (cidadãos, fornecedores e gestores públicos), sem entrar no mérito dos recursos de informática a serem utilizados, é que a ferramenta a ser implementada mantenha visível a tramitação processual, conforme determina o art. 31 da Lei n.º 13.303/2016.

Achado nº 6.2

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício GHC-DIRECT n.º 1238/2020, de 21.12.2020, o HNSC apresentou a seguinte manifestação:

“Reconhecemos o problema verificado na pesquisa de preços realizada para o processo em questão e reafirmamos o compromisso na implementação de ações para mitigar os riscos observados nesse sentido.

Faz-se relevante, no entanto, mencionar que a composição atual da equipe de Planejamento e Pesquisa de Mercado (competente para a realização das pesquisas de preços para as Licitações do GHC) é atualmente de 9 pessoas, haja vista, afastamento de um dos membros mediante Licença maternidade. No que tange a equipe em questão, observamos que, ao longo dos últimos 05 anos, a equipe percebeu a atuação de 25 pessoas diferentes nas atividades, portanto, uma rotatividade significativa no que concerne a consecução dos procedimentos, o que, objetivamente, compromete o bom funcionamento do setor.

Da atual composição da equipe, apenas 03 funcionários possuem mais de 03 anos de experiência nas atividades de planejamento de licitações e realização de pesquisas de preços. Tal condição reflete a necessidade de treinamentos recorrentes, o que nem sempre se faz possível mediante volume e intensidade do trabalho no setor.

A equipe de planejamento da Gerência de Materiais, com vistas à qualificação do trabalho e mitigação dos riscos, está trabalhando em prol de estabelecer um plano regular de treinamentos focados em pesquisa de mercado para o ano de 2021, a fim de promover a reciclagem nos conhecimentos dos membros mais antigos da equipe, bem como, instrumentalizar adequadamente os componentes mais recentes.

Para além dos treinamentos planejados será dada especial atenção aos processos onde restarem frustradas as tentativas de pesquisa de mercado, no que concerne a obtenção do mínimo de três de preços de referência, fundamentalmente no que tange as contratações de serviços de grande vulto.

Enquanto ação complementar a equipe de planejamento está ainda confeccionando regramento próprio, com base na legislação aplicável, com vistas a orientar e definir parâmetros mais objetivos para a condução adequada das pesquisas de preços.”

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação mais recente os gestores do HNSC informam que reconhecem o problema verificado e reafirmam o compromisso na implementação de ações para mitigar os riscos observados.

Informam também que o quadro de pessoal está pequeno e que em 2021 estão agendados treinamentos com a equipe de compras, voltados para realização de pesquisa de mercado.

Sobre os fatos apontados pela equipe do CGU que dizem respeito ao item 6.2, a consulta ao fluxo 1251516 demonstra que há insuficiência de dados nos processos de pesquisa de preços, haja vista ter sido demonstrado que todas as opções de pesquisa de preço sugerida pelo regulamento de compras fracassaram. Importante, doravante, a partir de 2021, será demonstrar a riqueza das informações colhidas mediante o cumprimento dos incisos I, II, III e IV do art. 25 do Regulamento de Compras, com informações provenientes de várias fontes e que permitam aos gestores do HNSC estimar os preços da contratação com maior precisão.

Achado nº 6.3

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício GHC-DIRECT n.º 1238/2020, de 21.12.2020, o HNSC apresentou a seguinte manifestação:

“Entendemos que, trata-se de apontamento pertinente acerca da condução dos procedimentos de inexigibilidade e que, a medida mais adequada para mitigação de

riscos e melhoria nestes processos condiz com a realização de capacitações concernentes a reciclagem dos profissionais responsáveis pela condução das contratações diretas realizadas no âmbito da Gerência de Materiais do Grupo Hospitalar Conceição.

A prerrogativa do nexos claro entre o comprovante encaminhado pela empresa contratada e o valor de referência para a contratação será devidamente observada nas capacitações que estão sendo planejadas para o exercício de 2021 e que, afetam diretamente a equipe de Compras, responsável pela condução destes processos.”

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação complementar os gestores do HNSC argumentam que consideram o apontamento pertinente e que apostam no processo de capacitação das equipes para mitigar os riscos existentes nesses processos. Informam também que as capacitações a serem promovidas em 2021, junto a suas equipes, irão suprir essa necessidade.

Sobre os fatos a que dizem respeito o item 6.3 do relatório, importante reiterar que a regra pacificada na jurisprudência brasileira em relação à prática de inexigibilidade é que as referências de preços devem levar em conta a Orientação Normativa AGU n.º 17, de 01.04.2009.

Achado nº 6.4

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício GHC-DIRECT n.º 1238/2020, de 21.12.2020, o HNSC apresentou a seguinte manifestação:

“Entendemos que é indissociável dos fatos ocorridos, a circunstância geral quando da ocorrência da contratação, a qual pode ser observada através do fluxo 1506421 que motivou o processo em questão.

Conforme informações disponíveis no fluxo, trata-se de uma contratação urgente, na qual, a Gerência de Materiais não dispôs do tempo necessário para um planejamento adequado, sendo ainda, advinda de fato imprevisível relativo à condução do contrato pela empresa anterior. Segue abaixo, recorte disponível no fluxo de solicitação, relativo à justificativa para contratação em caráter emergencial:

“Atrasos recorrentes no pagamento de salário, vale transporte e vale alimentação para os higienizadores contratados pela Empresa F.A. Recursos Humanos, os quais chegaram a gerar interrupção da prestação de serviços, com prejuízo direto nas atividades essenciais prestadas pelas Unidades de Saúde e demais Serviços e Setores da Contratante.

Contrato vigente atual até 30/11/2018, n.º 401/12, Processo 1639/12, Fluxo 45352, sofreu interrupção de prestação de serviços pela contratada (F.A. Recursos Humanos Ltda) devido ao atraso de pagamento de salário, vale transporte e vale alimentação aos seus funcionários.

Contrato previsto para início em 01/12/2018, n.º 148/18, Processo 446/17, Fluxo 1413466, será rescindido, pois trata-se da mesma empresa atualmente contratada.”

Entendemos que o contexto é relevante para entendimento acerca da condução do processo, haja vista, ter se dado em meio a uma situação de emergência onde os serviços não estavam sendo adequadamente prestados, implicando em danos as atividades do Grupo Conceição.

[...]

Discordamos da manifestação em questão, haja vista, a existência de retificação do edital presente no corpo do processo em 09/08/2018, onde, a chefe do serviço de compras na ocasião, tornou públicos três documentos, os quais foram também encaminhados diretamente aos interessados. Dentre os documentos anexados nessa data, fora disponibilizado o modelo da planilha de custos, o qual fora incluído enquanto instrumento necessário à fiscalização administrativa futura a ser realizada mediante a contratação.

Tendo todos os interessados sido devidamente sinalizados quanto a necessidade do envio da planilha de custos dentro do prazo determinado, entendemos que, os fornecedores que não o fizeram, não se encontravam devidamente habilitados para virem a se sagrar vencedores da disputa.

[...]

Entendemos que os atos de retificação do edital e adjudicação da proposta que atendia a todos os requisitos de habilitação, ou seja, que continha planilha analítica foram realizados de forma adequada frente a situação pontual e emergencial. Concordamos, no entanto, que as informações que, na ocasião, foram manifestadas por e-mail ou por telefone, deveriam sim ter sido incluídas ao processo eletrônico, o que, particularmente neste caso, não ocorreu.

Repisamos dessa forma, o reconhecimento da equipe quanto a necessidade de uma plataforma única onde possam ficar devidamente registrados todos os atos da contratação, sem a implicância da necessidade de comunicação por meios externos, bem como, sem o risco de, mediante falha humana pontual, não virem a constar alguma questão relevante atinente a condução do processo.

Conforme já mencionado, o projeto para uma nova plataforma para realização de contratações diretas fora registrado junto a Gerência de Informática do GHC em 25/09/20 através do fluxo 2274862 e seu desenvolvimento fora acordado junto a área competente em reunião realizada.

[...]

Reconhecemos que, embora tenha havido a comunicação aos interessados quanto a ampliação do prazo, a mesma não fora adequadamente registrada nos locais pertinentes, bem como, as comunicações não foram lançadas no processo eletrônico como devido.

[...]

Em 09/08/18, ao ter sido verificada a necessidade de composição de planilha de custos, houve a extensão do prazo para apresentação do adendo até a data de 14/08, onde efetivamente ocorreu o julgamento das propostas pelo comprador. Reconhecemos mais uma vez, que houve falha na condução do processo ao não ser apensado ao fluxo o registro do ocorrido, nem ter sido lançado no espaço adequado tal alteração.

Reforçamos, todavia, que as ações no processo em questão ocorreram, em grande parte, de forma bastante atípica, muito em virtude do contexto geral de emergência que cercava a contratação em questão.”

Análise da equipe de auditoria

O cerne do apontamento está no fato de que a leitura cronológica do processo conduz à conclusão de que os gestores do HNSC apresentaram uma exigência adicional (planilha analítica de custos) para as empresas participantes dessa dispensa emergencial, à época, com prazo muito exíguo e que isso foi determinante para excluir a empresa que havia apresentado o menor orçamento.

Em sua manifestação adicional, os gestores do HNSC reforçam o fato de que se tratava de uma emergência, com necessidade a ser suprida em prazos extremamente curtos. Mais adiante, embora discordem que houve falha na hora de selecionar a proposta mais vantajosa, os gestores do HNSC reconhecem que as informações trocadas - entre HNSC e fornecedores - por e-mail e por telefone, de fato não foram incluídas no processo.

Informam também que necessitam de uma plataforma única em que possam ficar evidenciados todos os atos administrativos que dizem respeito a uma determinada contratação e lembram mais uma vez que houve uma demanda junto à Gerência de Informática visando à implantação de uma nova plataforma de contratações em que fique registrada a totalidade das comunicações entre o HNSC e seus fornecedores.

Sobre a questão da ampliação de prazo às empresas interessadas no objeto dessa dispensa emergencial, os gestores do HNSC reconhecem que de fato as comunicações não foram adequadamente registradas nos locais pertinentes e que houve falha na condução do processo, haja vista não ter sido apensada ao processo a prorrogação de prazo e nem ter sido lançado de forma adequada tal alteração - e que tais ocorrências foram devidas à questão da urgência em contratar.

Assim, apesar das justificativas apresentadas, ficou evidenciado que o processo apresentou falhas no cumprimento do art. 31, *caput*, da Lei n.º 13.303/2016, que determina que nos processos de compras sejam observados os princípios da igualdade, da economicidade e do julgamento objetivo.

Não houve manifestação da UPC examinada para os achados de n.º 1, 2, 3, 4, 5.2 e 5.6.