



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

AUDITORIA DE REGULARIDADE

RELATÓRIO FINAL

Serviços de fornecimento de alimentação hospitalar no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (Fiscalização 1.0009.18)

(Processo 17.705/2018)



Brasília 2019



RESUMO EXECUTIVO

A presente auditoria de regularidade foi realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF), tendo como objeto o exame da regularidade da execução dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar.

Desde 2009 a prestação dos serviços vinha sendo realizada com base em contratações emergenciais, com um único fornecedor para toda a rede de saúde. O último ajuste teve vigência até 18/10/2015. A partir dessa data os serviços foram prestados sem cobertura contratual.

Em 2015, foi publicado o Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF, por conseguinte, em 2017/2018 foram celebrados 11 contratos com três empresas prestadoras dos serviços. A despesa autorizada para os exercícios 2017/2018 totaliza R\$ 263 milhões.

O que o Tribunal buscou avaliar?

A execução dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar, mediante a verificação do cumprimento das obrigações contratuais pelas empresas fornecedoras dos serviços e pela SES/DF, e a regularidade e a efetividade dos procedimentos de acompanhamento dos serviços prestados.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas três questões de auditoria:

1. A execução dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar atende aos dispositivos contratuais e às normas estabelecidas?
2. O acompanhamento, a fiscalização e o controle da execução de fornecimento de alimentação hospitalar são realizados conforme o que está estabelecido nas normas?
3. Os pagamentos dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar são realizados de forma regular?



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

O que o Tribunal constatou?

Foram identificadas a prestação de serviços sem a correspondente cobertura contratual; falhas no cumprimento de obrigações contratuais pela SES/DF; falhas na fiscalização da execução dos contratos em vigência a partir do Pregão Eletrônico 314/2015; acumulação, por servidor público, da percepção do benefício do auxílio-alimentação com a refeição fornecida nos refeitórios das unidades hospitalares e a inexistência de registros que comprovem o fornecimento das quantidades de alimentação pagas.

Quais foram as recomendações e determinações formuladas?

Entre as proposições formuladas ao jurisdicionado, destacam-se:

1. *Capacitação dos executores de contrato;*
2. *Implantação de procedimentos que visem dar cumprimento às obrigações contratuais e normativas relativas ao regular acompanhamento e fiscalização dos contratos;*
3. *Observação das normas que proíbem a percepção cumulativa do auxílio-alimentação com benefício de mesma espécie;*
4. *Observância da norma atinente à guarda de documentos comprobatórios das despesas.*

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, haja execução contratual de acordo com a legislação e que resulte em maiores benefícios para a sociedade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Sumário

1	Introdução	5
1.1	Apresentação	5
1.2	Identificação do Objeto	5
1.3	Contextualização	9
1.4	Objetivos	14
1.4.1	Objetivo Geral.....	14
1.4.2	Objetivos Específicos	15
1.5	Escopo	15
1.6	Montante Fiscalizado	16
1.7	Metodologia	16
1.8	Critérios de Auditoria.....	16
1.9	Avaliação de Controle Interno	16
2	Resultados da Auditoria	19
2.1	QA 1 – A execução dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar atende aos dispositivos contratuais e às normas estabelecidas?.....	19
2.1.1	Achado 1 – Fornecimento de alimentação sem cobertura contratual....	19
2.1.2	Achado 2 – Falhas da SES/DF no cumprimento de suas obrigações contratuais.	22
2.2	QA 2 – O Acompanhamento, a fiscalização e o controle da execução de fornecimento de alimentação hospitalar são realizados conforme o que está estabelecido nas normas?	31
2.2.1	Achado 3 – Falhas na fiscalização da execução dos contratos	31
2.2.2	Achado 4 – Servidores com percepção irregular de Auxílio-Alimentação concomitante com consumo de refeições fornecidas pelas empresas contratadas pela SES/DF	39
2.3	QA 3 - Os pagamentos dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar são realizados de forma regular?	42
2.3.1	Achado 5 – Inexistência de registros que comprovem o fornecimento das quantidades de alimentação pagas	42
3	Conclusão	49
4	Proposições	50



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria de Regularidade realizada na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, em cumprimento ao Plano Geral de Ação 2018 – PGA 2018, aprovado pela Decisão Administrativa 58/2017. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 31/07/2018 a 19/10/2018.

1.2 Identificação do Objeto

2. O objeto da auditoria é o exame da regularidade da execução dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar no âmbito da SES/DF.

3. A alimentação adequada é fator importante no tratamento de pacientes como medida coadjuvante na evolução clínica, pela manutenção ou recuperação do seu estado nutricional, o que reflete no tempo de permanência hospitalar, na diminuição da mortalidade e morbidade e, conseqüentemente, na redução do custo da internação hospitalar.

4. A SES/DF não possui condições para a implementação de um serviço próprio de fornecimento de alimentação que atenda a demanda da rede de saúde do Distrito Federal, razão por que os serviços são terceirizados.

5. Esses serviços compreendem a aquisição de insumos, armazenamento, preparo, fornecimento e distribuição de alimentos para os pacientes internados, acompanhantes legalmente instituídos, residentes e servidores autorizados das Unidades da Rede de Saúde da SES/DF.

6. Nas licitações para a contratação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar são cotados os preços para cada um dos tipos dos elementos constitutivos das refeições e porcionamentos mínimos¹, além dos preços de equipos

¹ Os elementos constitutivos das refeições e porcionamentos mínimos que constam dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar são: Dieta fracionada normal para paciente; Dieta fracionada pediatria para paciente; Dieta líquida para paciente; Dieta padronizada para acompanhante; Dieta fracionada para acompanhante; Refeições refeitório para servidores; Refeições refeitório para residentes; Bebidas quentes; Leite e preparações lácteas; Pães e substitutos; Manteiga e substitutos; Sucos; Carnes; Guarnições; Sobremesas; Alimentos preparados e gêneros alimentícios para complementos ou substituição de refeições; Fórmulas Industrializadas para Terapia Nutricional Enteral; Fórmulas Especializadas; Suplementos; Módulos de Nutrientes; Fórmulas Infantis e Fórmulas Metabólicas. **As dietas fracionadas e líquidas são servidas nos seguintes tipos: desjejum, colação, almoço, merenda, jantar e ceia.** Na dieta padronizada para acompanhante os tipos são desjejum, almoço e jantar. Enquanto que as refeições servidas no refeitório para servidores e residentes são dos tipos: desjejum, almoço, jantar e ceia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

e frascos². Ainda, no preço das refeições estão inclusos todos os custos relacionados com a remuneração, encargos sociais incidentes sobre os serviços, além das despesas com fornecimento de uniformes, treinamentos e todos os demais custos diretos e indiretos dos empregados da empresa contratada.

Estrutura da Secretaria de Estado de Saúde – SES/DF

7. De acordo com o Decreto 39.546/2018, que aprova o Regimento Interno da SES/DF, os setores responsáveis pelo objeto da auditoria são:

Subsecretaria de Atenção Integral à Saúde

Coordenação de Atenção Secundária e Integração de Serviços

Diretoria de Atenção Secundária e Integração de Serviços

Gerência de Serviços de Nutrição

8. As competências estabelecidas pelo Regimento Interno da SES/DF à Unidade diretamente responsável pelo objeto da auditoria estão dispostas a seguir:

*“Art. 136. À Gerência de Serviços de Nutrição - GESNUT, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Diretoria de Atenção Secundária e Integração de Serviços, compete: **I** - apoiar a implementação das diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), programas, estratégias, ações e sistemas de nutrição pactuados com a esfera federal, em sua área de competência; **II** - analisar dados epidemiológicos nutricionais e planejar ações de implementação da PNAN; **III** - colaborar na definição de critérios técnicos e no andamento de aquisição de insumos e/ou serviços relacionados à sua área de competência; **IV** - participar a Comissão de Padronização em Nutrição da Secretaria, e outras comissões relativas à área de nutrição enteral; **V** - acompanhar os objetivos, metas, ações e indicadores de alimentação e nutrição no Plano Distrital de Promoção da Saúde do Distrito Federal, no Plano de Saúde do Distrito Federal e no Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal; **VI** - representar a Secretaria junto ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal e Câmara Inter Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal; **VII** - monitorar os Sistemas de Informações relacionados aos Programas de Nutrição realizados no âmbito da SES/DF; **VIII** - participar das atividades de definição e implementação de Linhas de Cuidado relacionadas à temática de alimentação e nutrição no âmbito da SES/DF; **IX** - participar da elaboração dos fluxos assistenciais da Rede de Saúde da SES-DF que estiverem relacionados a sua área de*

² Equipe para nutrição enteral, infusão por gravidade. Frascos para acondicionamento e administração de nutrição enteral.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

*atuação; **X** - elaborar materiais técnico-informativos, manuais, protocolos, protocolos para informatização e demais instrumentos relacionados à atuação do nutricionista na SES/DF; **XI** - acompanhar a execução financeira de recursos repassados para as ações de alimentação e nutrição na SES/DF; **XII** - promover parceria com a Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde - FEPECS e demais instituições de pesquisas na área de Nutrição; **XIII** - apoiar tecnicamente os Núcleos de Nutrição e Dietética (NND) e outros setores da SES/DF, em relação à execução e fiscalização dos contratos de fornecimento de alimentação hospitalar; **XIV** - monitorar quantitativa e qualitativamente o fornecimento de refeições e gêneros alimentícios para clientela hospitalar (pacientes e acompanhantes) e servidores da SES/DF; **XV** - acompanhar e auxiliar quando solicitado nos processos de seleção, lotação e remoção de pessoal relacionados a área de nutrição da SES/DF; e **XVI** - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.”*

9. Em consonância com as estruturas administrativas expostas, os principais gestores da SES/DF vinculados ao objeto da fiscalização estão relacionados no Quadro 01 a seguir:

Quadro 01: Principais gestores vinculados ao objeto da fiscalização (Posição em Abril/2019)

Cargo/Função	Identificação do gestor	Período	
Secretário de Estado de Saúde	Humberto Lucena Pereira da Fonseca	02/03/2016	31/12/2018
	Osnei Okumoto	01/01/2019	Até a conclusão deste trabalho
Secretário Adjunto de Assistência à Saúde	Daniel Seabra Resende Castro Correa	13/02/2017	22/08/2018
	Marcos Vinícius Quito	23/08/2018	27/12/2018
	Sérgio Luiz da Costa	04/01/2019	29/01/2019
	Renata Soares Rainha	30/01/2019	Até a conclusão deste trabalho
Subsecretário de Atenção Integral à Saúde	Daniel Seabra Resende Castro Correa	09/03/2016	10/02/2017
	Martha Gonçalves Vieira	13/02/2017	31/12/2018
	Renata Soares Rainha	01/01/2019	29/01/2019
	Marcelo Henrique de Mello	30/01/2019	11/04/2019
	Ricardo Ramos dos Santos	11/04/2019	Até a conclusão deste trabalho
Coordenador de Atenção Secundária e Integração de Serviços ³	Martha Gonçalves Vieira	29/02/2016	13/02/2017
	Fábio Vinícius Pires Micas da Silva	16/02/2017	19/12/2018
	Girleene Marques Pinheiro	04/01/2019	19/02/2019
	Eliene Ferreira de Sousa	19/02/2019	Até a conclusão deste trabalho

³ Até 09/04/2018 a Coordenação de Atenção Secundária e Integração de Serviços era denominada Coordenação de Redes e Integração de Serviços, mantido o então ocupante do cargo, conforme o Decreto 38.982/2018.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Diretor de Atenção Secundária e Integração de Serviços ⁴	Fábio Vinicius Pires Micas da Silva	23/03/2016	16/02/2017
	Paulo Sérgio dos Santos Queiroga	16/02/2017	11/04/2018
	Bruno de Almeida Pessanha Guedes	11/04/2018	20/01/2019
	Fernanda Martins de Siqueira Chagas	21/01/2019	Até a conclusão deste trabalho
Gerente de Serviços de Nutrição ⁵	Adriani Cristini Rosas Tiussi	23/03/2016	11/05/2017
	Mariana Martins Pereira	11/05/2017	20/10/2017
	Adriani Cristini Rosas Tiussi	27/10/2017	Até a conclusão deste trabalho

Fonte: DODF

Legislação Aplicável

10. As normas aplicadas ao objeto da auditoria correspondem à Lei 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e demais regulamentos correlatos, assim como a Portaria SES 501/2018, que aprova as Normas Técnicas para fornecimento e controle de gêneros alimentícios no âmbito das Unidades da Rede de Saúde da SES/DF.

11. A listagem dos marcos normativos aplicáveis ao objeto da fiscalização é apresentada no Quadro 02 a seguir:

Quadro 02: Legislação Aplicável

Norma	Objeto
Lei Federal 4.320/1964	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal
Lei Federal 8.666/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Decreto Distrital 32.598/2010	Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências.
Portaria SES/DF 501/2018	Aprova as Normas Técnicas para fornecimento e controle de gêneros alimentícios no âmbito das Unidades da Rede de Saúde da SES/DF

⁴ Até 09/04/2018 a Diretoria de Atenção Secundária e Integração de Serviços era denominada Diretoria de Assistência Multidisciplinar, mantido o então ocupante do cargo, conforme o Decreto 38.982/2018.

⁵ Até 09/04/2018 a Gerência de Serviços de Nutrição era denominada Gerência de Nutrição, mantida a então ocupante do cargo, conforme o Decreto 38.982/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Planos, Diretrizes e Manuais aplicáveis

12. Foram também identificados documentos que contêm orientações e diretrizes gerais relacionadas ao objeto da auditoria, sendo apresentados no Quadro 03 a seguir:

Quadro 03: Manuais aplicáveis

Documento	Órgão elaborador
Manual de Contratações	SES/DF - 2017
Cartilha do Executor de Contrato	Seplag/DF - 2010

1.3 Contextualização

13. As Unidades da Rede de Saúde Pública do Distrito Federal têm seus serviços de preparo, fornecimento e distribuição de alimentos prestados por empresas terceirizadas, uma vez que a SES/DF não possui um serviço próprio.

14. Desde 2009 a prestação dos serviços vinha sendo realizada com base em contratações emergenciais, com um único fornecedor para toda a rede de saúde. O último ajuste teve vigência até 18/10/2015. A partir dessa data os serviços foram prestados sem cobertura contratual.

15. Em 2015, foi realizado o Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF⁶, com a distribuição em 13 (treze) lotes, de modo que cada Unidade da Rede de Saúde fosse atendida por um lote distinto, exceto aquelas que não apresentam Unidade de Alimentação e Nutrição própria.

16. As unidades foram agrupadas com base no critério geográfico, considerando a proximidade das localidades produtoras de refeição, conforme recomendado na Decisão 781/2011 desta Corte⁷.

⁶ Examinado pelo TCDF no Processo nº 35.645/15.

⁷ “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II. alertar a Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal – SES/DF para que observe, quando da reabertura da Concorrência nº 02/10, a necessidade de: [...] c) rever a divisão dos lotes a fim de se adequar ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, de modo que cada unidade hospitalar possa ser um lote distinto, excetuando-se os casos em que for necessário preparar os alimentos de um hospital em outra unidade e outros cuja conveniência for demonstrada mediante justificativas fundamentadas;” (grifou-se).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

17. O Quadro 04 a seguir discrimina essa distribuição:

Quadro 04: Discriminação dos lotes do Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF

Lote	Unidade de Saúde
1	Hospital Regional do Paranoá, CAPS II Paranoá, CAPS ad II Itapoã, Unidade Mista de São Sebastião e UPA São Sebastião.
2	Hospital Regional de Planaltina e CAPS II Planaltina.
3	Hospital Regional de Sobradinho, UPA Sobradinho, CAPS ad II Sobradinho e CAPS I II Sobradinho.
4	Hospital Regional de Samambaia, UPA Samambaia, CAPS III Samambaia, CAPS ad III Samambaia e Unidade de Acolhimento de Samambaia.
5	Hospital Regional do Gama, UPA Recanto das Emas e CAPS I II Recanto das Emas.
6	Hospital Regional de Santa Maria e CAPS ad II Santa Maria.
7	Hospital Regional de Brazlândia
8	Hospital Regional de Taguatinga, Hospital São Vicente de Paulo, CAPS II Taguatinga, CAPS ad III Taguatinga, Centro de Saúde nº 06 de Taguatinga, Instituto de Saúde Mental, CAPS I ISM, UPA Núcleo Bandeirante e Centro de Saúde nº 02 do Núcleo Bandeirante.
9	Hospital Regional de Ceilândia, UPA Ceilândia e CAPS ad III Ceilândia.
10	Hospital de Base do Distrito Federal, Adolescento e Central de Regulação de Urgências do SAMU.
11	Hospital Regional da Asa Norte, COMPP/CAPS I II Brasília, CAPS ad I III Brasília, Centro de Saúde nº 09 do Cruzeiro, Centro de Saúde nº 12 de Brasília e Hemocentro.
12	Hospital Materno Infantil de Brasília, CAPS ad III Brasília, Hospital Regional do Guará, CAPS ad II Guará, Centro de Saúde nº 04 da Cidade Estrutural e Centro de Regulação de UTI.
13	Hospital de Apoio de Brasília

Fonte: Termo de Referência constante do Processo SES/DF 060.013.923/2013 (DA_14, fls. 2/4).

18. Do resultado da licitação, foram adjudicados **11 lotes**. O lote 10 não foi homologado pelo Sr. Secretário de Saúde em razão de o Hospital de Base do Distrito Federal ter se transformado em serviço social autônomo então denominado Instituto Hospital de Base do Distrito Federal⁸. As duas Unidades de Saúde remanescentes desse lote 10 serão incluídas posteriormente em outros contratos, mediante termo aditivo contratual. O lote 13 restou fracassado.

19. Assim, foram firmados os seguintes contratos para fornecimento ininterrupto de alimentação hospitalar:

⁸ Atualmente denominado, por força da Lei Distrital n.º 6.270/2019, Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA**Quadro 05:** Discriminação dos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF

Contratado	Número do Contrato	Número do Lote	Início da Vigência	Término da Vigência	Início da efetiva prestação dos serviços	Valor Inicial do Contrato
VOGUE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO LTDA	023/2017	1	31/03/2017	30/03/2019	18/06/2017	R\$ 17.347.642,4400
VOGUE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO LTDA	024/2017	3	31/03/2017	30/03/2019	28/06/2017	R\$ 23.213.575,5648
VOGUE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO LTDA	033/2018	2	17/04/2018	16/04/2020	01/07/2018	R\$ 12.206.663,1480
COOK EMPREENDIMENTOS EM ALIMENTAÇÃO COLETIVA LTDA	034/2018	7	17/04/2018	16/04/2020	08/06/2018	R\$ 10.178.985,5664
COOK EMPREENDIMENTOS EM ALIMENTAÇÃO COLETIVA LTDA	035/2018	8	17/04/2018	16/04/2020	08/06/2018	R\$ 42.852.572,4200
SANOLI INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO LTDA	036/2018	4	17/04/2018	16/04/2020	28/05/2018	R\$ 20.542.586,3112
SANOLI INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO LTDA	037/2018	5	17/04/2018	16/04/2020	25/06/2018	R\$ 35.071.833,1560
SANOLI INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO LTDA	038/2018	6	17/04/2018	16/04/2020	08/07/2018	R\$ 23.193.119,6592
SANOLI INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO LTDA	039/2018	9	17/04/2018	16/04/2020	01/07/2018	R\$ 26.145.239,9448
SANOLI INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO LTDA	040/2018	11	17/04/2018	16/04/2020	10/06/2018	R\$ 32.342.493,7128
SANOLI INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO LTDA	041/2018	12	17/04/2018	16/04/2020	11/06/2018	R\$ 31.307.095,2384

Fonte: (DA_15 e DA_16).

20. Como se vê no Quadro 05, à exceção dos Contratos 023/2017 e 024/2017, os demais contratos tiveram suas previsões de início da efetiva prestação dos serviços em datas coincidentes com o período desta auditoria (fase de execução).

21. Conforme constatado em visitas, a execução dos serviços de fornecimento de alimentação aos pacientes da rede hospitalar do Distrito Federal ocorre mediante a elaboração diária dos Mapas de Dietas (DA_29), pelos Núcleos de Nutrição e Dietética (NND), de acordo com as prescrições médicas e dietéticas, a partir das visitas aos pacientes, assim como preferências e restrições alimentares.

22. Em síntese, as Unidades Hospitalares servem as seguintes refeições: **Desjejum, Colação, Almoço, Merenda, Jantar e Ceia**, além de gêneros alimentícios para complementos ou substituição de refeições.

23. Os Mapas de Dietas são elaborados para cada uma das refeições, incluindo os gêneros alimentícios para complementos ou substituição, por Clínica, contendo o nome do paciente, enfermaria e leito, dieta prescrita com preferências e restrições e a indicação da refeição para acompanhante legalmente instituído⁹. Não consta dos registros o nome do acompanhante.

⁹ Segundo a Portaria SES/DF 501/2018, Item 2.2.1, são legalmente instituídos os acompanhantes dos seguintes pacientes em período integral (24 horas): mulheres em trabalho de parto, parto e pós-parto imediato; pessoas portadoras de deficiência, idosos com idade igual ou superior a 60 anos e crianças e adolescentes até 19 anos 11 meses e 29 dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

24. Os Mapas de Dietas são impressos em duas vias, sendo uma encaminhada à empresa contratada para o fornecimento de alimentação, e outra mantida na unidade da SES/DF responsável pelo controle da apuração diária das quantidades fornecidas e pelo controle do faturamento mensal. Caso haja necessidade de fornecimento de alimento após o fechamento dos Mapas de Dietas, são emitidas Requisições Extras mediante o preenchimento de formulário próprio (DA_30), também em duas vias, com as mesmas destinações dos Mapas de Dietas.

25. Quanto à alimentação dos servidores, segundo item 2.3 da Portaria SES 501/2018, têm direito apenas a Almoço e Ceia, no refeitório da unidade hospitalar, aqueles em regime de plantão de 12 horas, incluindo servidores do SAMU. Têm direito, também, os policiais militares, policiais civis e bombeiros militares que atuam no atendimento pré-hospitalar e nos bancos de leite humano.

26. Ainda, de acordo com os itens 2.4 e 2.5 da citada Portaria SES/DF 501/2018, têm direito diariamente a Desjejum, Almoço, Jantar e Ceia no refeitório da unidade hospitalar os Médicos Residentes e os Alunos dos Programas de Residência em Áreas Não-Médicas. Quanto aos Internos¹⁰, estes seguem os mesmos critérios estabelecidos para os servidores em regime de plantão, segundo o item 2.5 da aludida portaria.

27. Para os servidores em regime de plantão de 12 horas, o controle do acesso ao refeitório é feito por meio do Sistema *TrakCare*¹¹, onde consta o módulo de escala de servidores em regime de plantão. Na entrada de cada refeitório da unidade hospitalar há um servidor da SES/DF e um empregado da empresa contratada, que fazem a checagem do servidor comensal mediante a digitação da matrícula no sistema ou a leitura do código de barras aposto no crachá do servidor. Se o servidor estiver na escala, é liberado o acesso ao refeitório. Caso o servidor não esteja na escala e, por necessidade de serviço precisa cumprir 12 horas, a chefia da unidade desse servidor emite e encaminha ao Núcleo de Nutrição e Dietética (NND) a autorização em formulário próprio (DA_31) para que este se alimente no refeitório. Se qualquer servidor não sujeito ao regime de plantão de 12 horas quiser se alimentar no

¹⁰ Estudantes de Medicina não formados.

¹¹ Sistema de Gestão Hospitalar da Secretaria de Saúde do DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

refeitório, poderá se servir mediante o pagamento do valor da refeição e apresentar o comprovante de depósito na conta do Fundo de Saúde do DF no BRB.

28. O controle dos Residentes e Internos é feito mediante a assinatura em listas, previamente elaboradas pelo Setor Administrativo da Unidade de Saúde responsável pelo faturamento e pela prestação de contas, de acordo com informações oriundas das clínicas onde eles são lotados (DA_32, fls. 3/4).

29. Quanto aos policiais militares, policiais civis, bombeiros militares e servidores do SAMU, por não haver uma previsibilidade da frequência, há uma lista em branco preenchida por eles à medida que ingressam no refeitório, contendo nome, matrícula e assinatura (DA_32, fl. 4).

30. As Figuras 1 e 2 a seguir demonstram o arranjo físico comum a todos os refeitórios dos hospitais visitados, consistente em balcão de atendimento, computador ligado ao Sistema *TrakCare*, leitor óptico, atendentes e listas de presenças, ressaltando que o Hospital Materno-Infantil de Brasília (HMIB) é a única Unidade de Saúde que não conta com sistema informatizado para controle de acesso.

Figura 1: Entrada do refeitório do HRAN

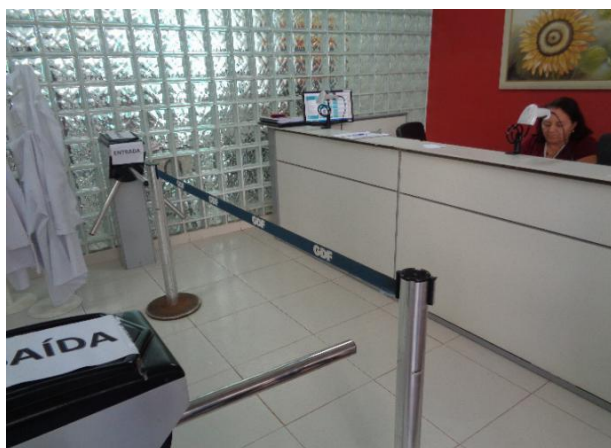
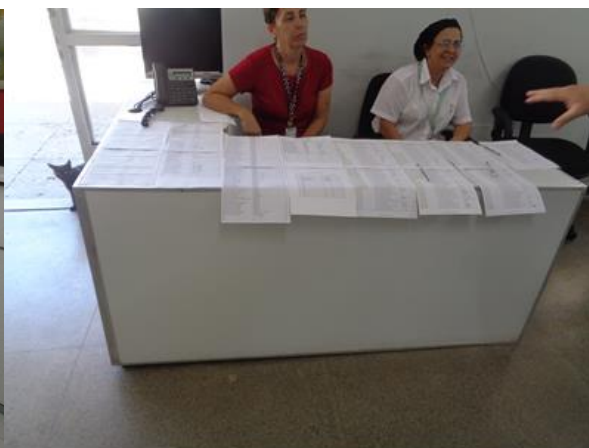


Figura 2: Entrada do refeitório do HMIB



Fiscalizações Anteriores

31. Em consulta ao Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico (e-TCDF) foram identificados processos relacionados à alimentação hospitalar, conforme apresentado abaixo:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA**Quadro 06:** Processos TCDF relacionados ao objeto da fiscalização

Processo	Objeto	Última Decisão
3.771/2004	Auditoria de Regularidade para exame do fornecimento de alimentação preparada à rede hospitalar, período 1994/2006.	3.484/2015
38.706/2010	Análise da Concorrência 02/2010 cujo objeto é o fornecimento de alimentação preparada para a SES/DF.	6.097/2015
29.698/2011	Exame dos Contratos 17/2011 e 49/2011 celebrados entre a SES/DF e a empresa CIAL Comércio e Indústria de Alimentos Ltda., para fornecimento ininterrupto de alimentação para o Hospital Regional de Santa Maria.	4.488/2016
36.864/2011	Exame dos Contratos 169/11 e 50/2012, celebrado entre a SES/DF e a empresa Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda., para o fornecimento de refeições aos pacientes e servidores das Unidades Hospitalares.	5.813/2015
9.330/2013	Exame do Contrato 185/2012 celebrado entre a SES/DF e a empresa Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda., para prestação de serviços especializados de preparo, fornecimento e distribuição de refeições para pacientes, acompanhantes e servidores da SES/DF.	1.504/2015
36.308/2013	Exame do Contrato 209/2013 celebrado entre a SES/DF e a empresa CIAL Comércio e Indústria de Alimentos Ltda., para prestação de serviços de fornecimento de alimentação especial para pacientes, seus acompanhantes e agentes públicos no Hospital Regional de Santa Maria.	1.312/2017
14.244/2014	Exame do Contrato 096/2014 firmado entre a SES/DF e a empresa Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda., para o fornecimento de refeições aos pacientes e servidores das Unidades Hospitalares.	539/2018
5.417/2015	Exame do Contrato 042/2015 firmado entre a SES/DF e a empresa Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda., para o fornecimento de refeições aos pacientes e servidores das Unidades Hospitalares. Representação 15/2015-ML.	2.578/2016
35.645/2015	Análise do Pregão Eletrônico 314/2015. Contratação de empresas especializadas no fornecimento ininterrupto de alimentação especialmente preparada para pacientes, respectivos acompanhantes legalmente instituídos e servidores autorizados das Unidades da Rede de Saúde da SES/DF.	2.472/2018
31.253/2016	Prestação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar sem cobertura contratual.	940/2018

Fonte: Sistema de Acompanhamento Processual. Consulta em 25/06/2018.

1.4 Objetivos**1.4.1 Objetivo Geral**

32. O objetivo geral da presente auditoria é examinar a execução dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

1.4.2 Objetivos Específicos

33. As questões de auditoria estão assim definidas:
1. A execução dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar atende aos dispositivos contratuais e às normas estabelecidas?
 2. O acompanhamento, a fiscalização e o controle da execução de fornecimento de alimentação hospitalar são realizados conforme o que está estabelecido nas normas?
 3. Os pagamentos dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar são realizados de forma regular?

1.5 Escopo

34. Esta fiscalização abrange os atos de execução e pagamento dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar prestados à SES/DF nos exercícios de **2017 e 2018**.

35. O escopo da presente auditoria contempla a execução dos serviços prestados pelos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF, bem assim a execução dos serviços sem cobertura contratual, amparados na última contratação emergencial, qual seja o Contrato Emergencial 042/2015 e Termo Aditivo, firmado com a empresa Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda., cuja vigência se expirou em 18/10/2015.

36. Nesse sentido, integram o escopo dos trabalhos os Contratos 023/2017 e 024/2017 (Vogue Alimentação), em razão de terem sido firmados em 31/03/2017, com o início da execução em 18/06/2017, o que possibilita a verificação de procedimentos de controles desde essa data.

37. Integram o escopo, também, os Contratos 035/2018 (Cook Alimentação), 039/2018 e 040/2018, em função da materialidade, e o Contrato 041/2018 (todos firmados com a Sanoli Alimentação) em virtude da materialidade e da peculiaridade da sua execução, tendo em vista a necessidade de preparo de alimentação no HMIB e transporte para o HRGu.

38. A amostra abarca contratos com todas as empresas decorrentes do Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF, conforme demonstrado no Quadro 07 a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Quadro 07: Amostra de Unidades de Saúde por contrato e respectivo contratado

Contrato	Unidade de Saúde	Empresa Contratada
023/2017	Hospital da Região Leste (HRL)	Vogue Alimentação e Nutrição Ltda.
024/2017	Hospital Regional de Sobradinho (HRS)	Vogue Alimentação e Nutrição Ltda.
035/2018	Hospital Regional de Taguatinga (HRT)	Cook Empreendimentos em Alimentação Coletiva Ltda.
039/2018	Hospital Regional de Ceilândia (HRC)	Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda.
040/2018	Hospital Regional da Asa Norte (HRAN)	Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda.
041/2018	Hospital Materno-Infantil de Brasília (HMIB)	Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda.

1.6 Montante Fiscalizado

39. O montante empenhado para custeio do objeto fiscalizado, de acordo com o Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGO), consta da Tabela a seguir:

Tabela 01: Montante empenhado no Programa de Trabalho 10.306.6202.4227.0001 – Fornecimento de Alimentação Hospitalar-Rede Hospitalar-SES-Distrito Federal

Exercício	Despesa Autorizada (R\$)	Despesa Empenhada (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)
2018	137.930.929,48	137.930.929,48	119.300.863,89
2017	151.912.478,00	151.460.496,23	126.017.471,61

Fonte: SIGGO. UG 170101. Gestão 17901. Consulta em 23/05/2019.

1.7 Metodologia

40. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (DA_PT_13), merecendo destaque o exame/análise documental, a correlação das informações obtidas, a verificação *in loco*, o *check list* e a entrevista.

1.8 Critérios de Auditoria

41. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos dos contratos administrativos de fornecimentos de alimentação vigentes em 2017 e 2018; de normas técnicas para o fornecimento de alimentação hospitalar; e de normas acerca de fiscalização e execução de serviços continuados na administração pública.

1.9 Avaliação de Controle Interno

42. Com o objetivo de orientar a extensão dos testes a serem realizados durante a Fiscalização procedeu-se à Avaliação do Controle Interno.

43. Para aferir o Risco Inerente, decorrente da própria natureza do objeto

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

auditado, consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade¹², urgência¹³, tendência¹⁴, complexidade¹⁵, relevância¹⁶ e materialidade¹⁷, relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme Quadro 08 a seguir:

Quadro 08: Aferição do Risco Inerente

	Órgão	Matéria auditada
Gravidade		
Urgência		
Tendência		
Complexidade		
Relevância		
Materialidade		
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)	84%	

Fonte: DA 17

44. Em relação à materialidade das despesas relativas ao objeto auditado, conclui-se pela baixa materialidade, haja vista perfazerem 6,95% em relação ao total da despesa autorizada no âmbito da SES/DF no período de 2017 e 2018, conforme Tabela 02 a seguir:

¹² Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

¹³ Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

¹⁴ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?"

¹⁵ Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades, e incertezas.

¹⁶ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

¹⁷ A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA**Tabela 02:** Cálculo da Materialidade

Matéria Auditada	Exercício 2017	Exercício 2018
Despesa autorizada relativa à matéria auditada	R\$ 151.912.478,00	R\$ 137.930.929,48
Total Despesa Autorizada no órgão (*)	R\$ 2.109.545.761,08	R\$ 2.057.487.005,63
Percentual	7,20%	6,70%
Média Percentual	6,95%	

Fonte: SIGGO. UG 170101, Gestão 17901. Consulta em 23/05/2019.

(*) Excluídas as despesas relacionadas com pessoal.

45. No que tange ao Risco de Controle, aplicou-se à Gerente de Serviços de Nutrição (GENUT) o questionário constante da *Planilha de Avaliação do Controle Interno* (DA 17). A avaliação das respostas obtidas indicou o percentual de 53% para o Risco de Controle¹⁸, aquele associado à inexistência de um bom sistema de controle interno que previna ou detecte erros ou irregularidades relevantes.

¹⁸ Risco de Controle – Baixo: inferior a 33%; Moderado: 33% a 65% e Alto: superior a 66%.



2 Resultados da Auditoria

2.1 QA 1 – A execução dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar atende aos dispositivos contratuais e às normas estabelecidas?

Não. Constatou-se o descumprimento pela SES/DF de 30,6% das obrigações referentes aos contratos que passaram a vigorar a partir de 2017 e 2018 originados do Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF. Verificou-se, também, que houve prestação de serviços sem cobertura contratual no período de outubro/2015¹⁹ a abril/2018.

2.1.1 Achado 1 – Fornecimento de alimentação sem cobertura contratual

Critério

46. Cumprimento das obrigações e responsabilidades contratuais e legais (Cláusulas Contratuais e Editalícias; Lei 8.666/93, art. 54, § 1º e § 2º, art. 55, art. 66 e art. 96).

47. Responsabilidades contratuais da SES (Cláusulas Contratuais. Lei 8.666/93, art. 66).

Análises e Evidências

48. Na Decisão 5.091/2010 (Processo 3.771/2004) houve determinação à então Secretaria Extraordinária de Logística e Infraestrutura em Saúde para que adotasse medidas efetivas e céleres para o prosseguimento e a conclusão do certame licitatório e a consequente contratação dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar²⁰.

49. Enquanto não concluído o procedimento licitatório, foram celebrados recorrentes ajustes emergenciais, por até 180 dias cada, com a empresa **Sanoli Indústria e Comércio de Alimentos Ltda.**, que então prestava os serviços para toda a rede pública de saúde do Distrito Federal. O Quadro 09 a seguir demonstra essa situação:

¹⁹ Data do término da vigência do Contrato nº 042/2015-SES/DF (Processo 5.417/15)

²⁰ [...] V - determinar à Secretaria Extraordinária de Logística e Infraestrutura de Saúde do Distrito Federal que no prazo de 30 (trinta) dias: a) em atendimento à Decisão nº 7.958/2009, adote as medidas efetivas e céleres para o prosseguimento e a conclusão do certame licitatório e a consequente contratação dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar, dando conhecimento ao Tribunal das medidas adotadas, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 57, incisos II e IV, da Lei Complementar nº 01/1994; [...].

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA**Quadro 09:** Contratações Emergenciais para fornecimento de alimentação hospitalar

Número do Contrato	Data da Celebração	Fim da Vigência	Processo TCDF
057-A/2009	17/11/2009	16/05/2010	41.356/2009
049/2010	28/05/2010	24/11/2010	
095/2010	24/11/2010	23/05/2011	
045/2011	23/05/2011	19/11/2011	
169/2011	18/11/2011	16/05/2012	36.864/2011 e 2.706/2014 (TCE)
050/2012	22/06/2012	19/12/2012	
185/2012	26/12/2012	23/06/2013	9.330/2013
199/2013	01/11/2013	30/04/2014	-
096/2014	30/04/2014	27/10/2014	14.244/2014
096/2014-1º TA	26/10/2014	24/01/2015	
042/2015	22/04/2015	18/10/2015	5.417/2015

Fonte: Processo 14.244/2014 (e-DOC 480201C0, fl. 2), com atualizações do DODF.

50. Observa-se que as contratações sofreram interrupções nos períodos entre 17/05/2010 e 27/05/2010 (intervalo os Contratos 057-A/2009 e 049/2010), entre 17/05/2012 e 21/06/2012 (intervalo entre os Contratos 169/2011 e 050/2012), entre 24/06/2013 e 31/10/2013 (intervalo entre os Contratos 185/2012 e 199/2013) e entre 25/01/2015 e 21/04/2015 (intervalo entre os Contratos 096/2014 e 042/2015).

51. Entrementes, em 02/12/2013, foi autuado na SES/DF o Processo 060.013.923/2013, com vistas à licitação dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar, que culminou na realização, em 04/12/2015, do Pregão Eletrônico 314/2015, resultando nos contratos indicadas no Quadro 05, que tiveram início de execução em 2017 para duas unidades de saúde e em 2018 para a maioria das demais unidades de saúde, pondo fim às contratações caracterizadas pela situação emergencial.

52. No período entre o término da vigência do Contrato Emergencial 042/2015 (outubro/2015) e a celebração dos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico 314/2015 (maioria em abril/2018), ou seja, durante aproximadamente 30 meses, os serviços foram prestados sem suporte contratual.

53. As sucessivas prestações de serviços sem cobertura contratual ocorreram diante da delonga da contratação regular, mas sem os serviços os gestores das unidades de saúde se veriam em situação de inércia total quanto ao tratamento dos pacientes.

54. Importante destacar que o exame de serviços de alimentação hospitalar prestados sem cobertura contratual no âmbito da SES/DF também vem sendo tratados nesta Corte nos Processos 28.472/2018 e 28.502/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Causas

55. Morosidade na conclusão do procedimento licitatório.

Efeitos

56. Indefinição de responsabilidades contratuais das partes.
57. Prestação de serviços em descumprimento às normas legais.
58. Possibilidade de pagamento de preços acima da média de mercado.

Considerações do Auditado

59. As considerações do auditado acerca dos Achados de Auditoria foram encaminhadas pelo Ofício SEI-GDF Nº 971/2019-SES/GAB e anexos, compostos por Despachos exarados pela Gerência de Serviços de Nutrição (GESNUT) e pela Subsecretaria de Administração Geral (SUAG) (e-DOC C7606C0B – peça 25).

60. Mediante o Despacho SEI-GDF SES/SAIS/COASIS/DASIS/GESNUT, a Gerente da GESNUT informou que *“os preços praticados durante o período de fornecimento de alimentação sem cobertura contratual eram os mesmos estabelecidos no último contrato emergencial nº 042/2015, expirado em 18/10/2015, sem sofrer reajuste de preços posteriormente.”* (e-DOC C7606C0B, fl. 5).

61. Esclareceu que a SES/DF realizou inúmeros esforços para regularização dos contratos, submetendo previamente o Termo de Referência que originou o Pregão Eletrônico 314/2015 aos órgãos de controle, sofrendo ajustes de 2013 a 2015, que culminaram nas contratações em 2017 e 2018 (e-DOC C7606C0B, fl. 5).

62. Esclareceu, ainda, que tem zelado pela formalização dos contratos dada a complexidade do objeto e a gravidade da não-prestação desse serviço, o que impossibilita a internação de pacientes nos hospitais da rede pública (e-DOC C7606C0B, fl. 5).

Posicionamento da equipe de auditoria

63. As informações trazidas pela SES/DF confirmam o Achado de Auditoria, com ênfase na morosidade da conclusão do procedimento licitatório, desde a autuação do processo de licitação em 2013 até as contratações em 2017 e 2018.

64. A alegação de que os preços praticados durante o período sem cobertura contratual eram os mesmos estabelecidos no último Contrato Emergencial 042/2015, não diz respeito ao Achado 1, uma vez que o assunto foi tratado no âmbito do Processo TCDF 5.417/2015 que cuidou daquela contratação emergencial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

65. Inobstante a morosidade, abstém-se de propor responsabilização dos gestores nestes autos, tendo em conta que o exame dos serviços prestados sem cobertura contratual no âmbito da SES, em 2017 e 2018, é tratado nesta Corte nos Processos 28.472/2018 e 28.502/2018, respectivamente, cuja fase processual de ambos é a determinação plenária de audiência do gestor.

66. Tendo em vista que os contratos firmados em 2017 venceram em 30/03/2019, e os avençados em 2018 vigorarão até 16/04/2020, conforme o Quadro 05 deste relatório, propõe-se emissão de alerta ao titular do órgão, para evitar repetição da irregularidade em comento.

Proposições

67. Pelo exposto, sugere-se ao Plenário desta Corte alertar o Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal para a necessidade de adoção de medidas em tempo hábil para garantir a prorrogação contratual ou a realização de novo procedimento licitatório para a contratação dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar, de modo a evitar a ocorrência de irregularidade caracterizada pela execução serviços sem cobertura contratual (**Sugestões IV**).

Benefícios Esperados

68. Segurança jurídica nas relações contratuais entre a SES/DF e particulares.

2.1.2 Achado 2 – Falhas da SES/DF no cumprimento de suas obrigações contratuais.

Critério

69. Responsabilidades contratuais da SES (Cláusulas contratuais. Lei 8.666/1993, art. 66).

70. Normas Técnicas para o fornecimento de alimentação (Portaria SES/DF 501/2018).

Análises e Evidências

71. No período que abrange o escopo da presente Auditoria (01/01/2017 a 16/11/2018), ocorreram duas situações distintas quanto às obrigações contratuais da SES/DF referentes ao serviço de fornecimento de alimentação nos hospitais da Rede de Saúde. A primeira, trata-se de período do fornecimento de alimentação

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

hospitalar sem cobertura contratual; e a segunda, refere-se ao período regido pelos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF.

72. Todos os hospitais incluídos na amostra da Auditoria tiveram o serviço de fornecimento de alimentação no período sem cobertura contratual prestado pela empresa Sanoli a partir de 18/10/2015. O Quadro 10 a seguir demonstra as datas que os hospitais incluídos na amostra permaneceram sem cobertura contratual e a data de início dos atuais contratos:

Quadro 10: Data final dos períodos sem cobertura contratual e início dos novos contratos

Unidade Hospitalar	Sem cobertura contratual		Contratos decorrentes do PE 314/2015-SES/DF		
	Empresa	Data Final sem cobertura contratual	Empresa	Contrato	Início do novo contrato
Hospital da Região Leste (HRL)	Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda.	17/06/2017	Vogue Alimentação e Nutrição Ltda.	023/2017	18/06/2017
Hospital Regional de Sobradinho (HRS)		27/06/2017	Vogue Alimentação e Nutrição Ltda.	024/2017	28/06/2017
Hospital Regional de Taguatinga (HRT)		07/06/2018	Cook Empreendimentos em Alimentação Coletiva Ltda.	035/2018	08/06/2018
Hospital Regional da Asa Norte (HRAN)		10/06/2018	Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda.	040/2018	10/06/2018
Hospital Materno Infantil de Brasília (HMIB)		10/06/2018	Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda.	041/2018	11/06/2018
Hospital Regional de Ceilândia (HRC)		30/06/2018	Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda.	039/2018	01/07/2018

Fonte: DA_24, fls. 05/06

73. A presente análise trata da execução dos serviços objetos dos contratos de fornecimento de alimentação hospitalar em vigor a partir de 2017 e 2018, oriundos do Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF.

74. Nos trabalhos desta Auditoria, elaborou-se *check list* com obrigações contratuais da SES/DF nos atuais contratos de fornecimento de alimentação hospitalar, que foi aplicado em 6 (seis) Unidades da Rede de Saúde escolhidos como amostra: HRL (DA_PT_44, fl. 01); HRS (DA_PT_44, fl. 02); HMIB (DA_PT_44, fl. 03); HRT (DA_PT_44, fl. 04); HRC (DA_PT_44, fl. 05); HRAN (DA_PT_44, fl. 06).

75. Dentre as obrigações contratuais da SES/DF não cumpridas no *check list* em exame, destaca-se o de parte da Cláusula Décima, XV (*Analisar [...], por*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

intermédio da Comissão de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Saúde de cada Hospital, o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) elaborado pela Contratada), que não foi cumprida em nenhuma das Unidades da Rede de Saúde examinadas.

76. Em relação a essa parte da obrigação contratual da Cláusula Décima, XV, verificou-se que, no HRS e HRC, não houve a análise do PGRSS, pois a própria Comissão de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Saúde não foi constituída ainda (DA_PT_44, fls. 02 e 05). No HRT e HRAN, o PGRSS não foi concluído pela empresa (DA_PT_44, fls. 04 e 06). Enquanto que no HRL e no HMIB, apesar de possuírem PGRSS e Comissão de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Saúde, não realizaram a análise do Plano. Nas entrevistas com os executores dos contratos, em cada hospital, concluiu-se que a análise do PGRSS depende de procedimentos que não foram concluídos ou foram concluídos muito recentemente, inviabilizando o cumprimento dessa análise até o presente momento. Dessa forma, essa cláusula não foi cumprida em nenhuma das Unidades da Rede de Saúde examinadas. (DA_PT_44, fls. 01 e 03).

77. Em duas Unidades da Rede de Saúde, não foram cumpridas as seguintes obrigações contratuais: Cláusula Décima, XX, “l” (*Caberá aos Núcleos de Nutrição e Dietética (NNDs): [...] Fazer o controle do custo e despesa da fatura, sendo responsável pelo controle estatístico e apresentação de relatórios mensais ao Diretor Geral de Saúde e à Gerência de Nutrição*); e Cláusula Décima, XX, “n” (*Caberá aos Núcleos de Nutrição e Dietética (NNDs): [...] Acompanhar a coleta de amostras para controle microbiológico das fórmulas de nutrição enteral, fórmulas infantis e da água utilizada no preparo da nutrição enteral*).

78. No caso da Cláusula Décima, XX, “l”, constatou-se que no HRT e no HRAN, apesar de haver planilhas de controle de custos e despesas da fatura, e no caso do HRAN, também um controle estatístico simples, não foram apresentados relatórios mensais ao Diretor Geral de Saúde e à Gerência de Nutrição. Conforme entrevistas, verificou-se que não havia, por parte dos NNDs, total entendimento da obrigação em tela. (DA_PT_44, fls. 04 e 06).

79. Quanto à obrigação contratual da Cláusula Décima, XX, “n”, segundo


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

informações prestadas em entrevista pelos responsáveis pelos NNDs do HRL e do HMIB, nessas Unidades da Rede de Saúde os servidores desse Núcleo não acompanharam a coleta de amostras para controle microbiológico. De acordo com as entrevistas com as chefes dos NNDs desses hospitais, essa obrigação não havia sido plenamente compreendida. (DA_PT_44, fls. 01 e 03).

80. Por fim, uma Unidade da Rede de Saúde não cumpriu as obrigações da Cláusula Décima, VIII (*Ceder à Contratada mediante Termo de Permissão de Uso da área ocupada pelo contratado durante a vigência do contrato*) ou IX (*Autorização de Uso a título precário das áreas físicas destinadas ao funcionamento da área de produção, refeitório, copas, lactário e/ou Unidade de Nutrição e Dietética durante toda a vigência do contrato*).

81. Os executores do contrato do HRT não apresentaram à equipe de Auditoria, quando das visitas ao hospital, nem encaminharam ao Tribunal conforme solicitado por meio da Nota de Auditoria 16, o Termo de Permissão de Uso da área ocupada pelo contratado durante a vigência do contrato ou a Autorização de Uso a título precário das áreas físicas destinadas ao funcionamento da área de produção, refeitório, copas, lactário e/ou Unidade de Nutrição e Dietética. Em entrevista, o Diretor Administrativo do HRT informou que estava providenciando o referido Termo de Permissão de Uso. Assim, conclui-se que as obrigações contratuais da Cláusula Décima, VIII e IX, não foram cumpridas pelo HRT. (DA_PT_44, fl. 04).

82. De acordo com a análise do *check list* aplicado nos 6 (seis) hospitais, preencheu-se o Quadro 11 com os resultados das avaliações acerca do cumprimento das obrigações contratuais da SES/DF para cada uma dessas Unidades da Rede de Saúde: “S” para as obrigações contratuais cumpridas e “N” para as obrigações contratuais não cumpridas.

Quadro 11: *Check list* das obrigações contratuais da SES/DF

Item	Obrigação Avaliada	HRL	HRS	HMIB	HRT	HRC	HRAN
1	Cláusula Décima, VIII – Ceder à Contratada mediante Termo de Permissão de Uso da área ocupada pelo contratado durante a vigência do contrato. Ou Cláusula Décima, IX – Autorização de Uso a título precário das áreas físicas destinadas ao funcionamento da área de produção, refeitório, copas, lactário e/ou Unidade de Nutrição e Dietética durante toda a vigência do contrato.	S	S	S	N	S	S

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

2	Cláusula Décima, XV – Analisar (...), por intermédio da Comissão de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Saúde de cada Hospital, o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) elaborado pela Contratada.	N	N	N	N	N	N
3	Cláusula Décima, XX, “k” – Caberá aos NNDs: Disponibilizar o levantamento das refeições, dietas enterais e fórmulas infantis a serem fornecidas diariamente.	S	S	S	S	S	S
4	Cláusula Décima, XX, “l” – Caberá aos NNDs: Fazer o controle do custo e despesa da fatura, sendo responsável pelo controle estatístico e apresentação de relatórios mensais ao Diretor Geral de Saúde e à Gerência de Nutrição.	S	S	S	N	S	N
5	Cláusula Décima, XX, “n” – Caberá aos NNDs: Acompanhar a coleta de amostras para controle microbiológico das fórmulas de nutrição enteral, fórmulas infantis e da água utilizada no preparo da nutrição enteral.	N	S	N	S	S	S
6	Cláusula Décima, XX, “o” – Caberá aos NNDs: Avaliação e aprovação dos cardápios elaborados pelo contratado.	S	S	S	S	S	S

Fonte: DA_PT_44

83. Na Análise do Quadro 11 acima, que consolida os resultados da aplicação do *check list* com 6 (seis) obrigações contratuais da SES/DF em 6 hospitais, verificou-se o não cumprimento de 11 (onze) das 36 (trinta e seis) avaliações²¹, o que representa 30,6% do total. Ou seja, quase um terço das avaliações acerca das obrigações contratuais impostas à SES/DF foram consideradas não cumpridas. Dessa forma, constatou-se um percentual significativo de irregularidades quanto ao cumprimento pela SES/DF de suas obrigações contratuais.

Causas

84. Executores sem o entendimento completo dos detalhes de todas as cláusulas dos contratos.

85. Deficiência de controles internos para fazer cumprir as obrigações contratuais.

Efeitos

86. Possibilidade de redução da qualidade da execução dos contratos.

87. Possibilidade de erros no cálculo dos pagamentos dos serviços prestados.

²¹ Seis obrigações contratuais da SES/DF aplicadas em 6 hospitais, resultou em 36 avaliações de cumprimento ou não cumprimento acerca das obrigações contratuais da SES/DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Considerações do Auditado

88. A Gerência de Serviços de Nutrição (GESNUT) manifestou-se sobre as proposições sugeridas no Relatório Prévio, conforme a seguir:

89. Em relação ao item I, alínea “a”, das Proposições do Achado 2, afirmou que, desde a elaboração do Termo de Referência e a publicação do Edital do Pregão Eletrônico 314/2015, realizou diversas reuniões com as chefias dos NNDs a fim de familiarizarem com os termos contratuais. Deu notícia da realização, em março de 2018, de um treinamento com a presença de Chefes de NNDs, Diretores de Hospitais, Gerentes de Apoio Operacional, Nutricionistas e Técnicos em Nutrição de todas as Unidades de Saúde, com a finalidade de uniformizar conceitos sobre os novos contratos. Fez anexar lista de presença do evento realizado. (e-DOC C7606C0B, fls. 6 e 11/14).

90. Ainda, esclareceu que periodicamente são oferecidos diversos cursos sobre execução de contratos administrativos, realizados pela Escola de Governo (EGOV) e pelos órgãos de controle, dirigidos a executores de contratos (e-DOC C7606C0B, fl. 6).

91. Acerca do item I, alínea “c” das Proposições do Achado 2, informou que os Termos de Permissão de Uso foram entregues para a área responsável antes da assinatura dos contratos de alimentação hospitalar. Sugeriu o encaminhamento para essa área com vistas a anexar o Termo de Permissão do HRT, única Unidade de Saúde a não dispor do documento na época da Auditoria, conforme demonstrado no Quadro 11, item 1 da Obrigação Avaliada (e-DOC C7606C0B, fl. 6).

92. Sobre o item I, alínea “d” das Proposições do Achado 2, aduziu que cabe à Direção de cada Hospital constituir e acompanhar as atividades da Comissão de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS), elaborado pelas contratadas, e realizar a análise do PGRSS, com vistas ao cumprimento da obrigação contratual constante da Cláusula Décima, XV. Sugeriu a manifestação dos Diretores de Hospitais para manifestação (e-DOC C7606C0B, fl. 6).

93. Relativamente ao item I, alínea “e” das Proposições do Achado 2, afirmou que, mensalmente, as chefias dos NNDs elaboram o Relatório Detalhado do Serviço Executado e o Relatório de Inspeção de Contrato, modelo constante do Anexo VIII-h, denominado ACORDO DE NÍVEIS DE SERVIÇOS-AVALIAÇÃO DA



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE NUTRIÇÃO E ALIMENTAÇÃO HOSPITALAR-LISTA DE IMPERFEIÇÕES, e enviam à GESNUT juntamente com o Plano de Ação elaborado pela contratada. Afirmou, também, que esses documentos compõem os processos de pagamento (e-DOC C7606C0B, fl. 6).

94. Ainda, deu notícia de aprimoramentos adotados a partir da auditoria realizada, como modificações de modelo de relatório e alteração de rotina de apuração de custos e tratamento das informações (e-DOC C7606C0B, fl. 6).

95. Em relação ao item I, alínea “f” das Proposições do Achado 2, afirmou que os executores de contrato foram treinados em março de 2018, que são feitas 5 reuniões anuais entre a GESNUT e as Chefias dos NNDs para orientações e discussões sobre a execução contratual. Reafirmou a necessidade de acompanhamento da coleta de amostras para controle microbiológico das fórmulas de nutrição enteral, fórmulas infantis e da água utilizada no preparo da nutrição enteral (e-DOC C7606C0B, fl. 7).

96. A manifestação do titular da Subsecretaria de Administração Geral (SUAG) também se deu sobre as proposições sugeridas no Relatório Prévio, a seguir descritas:

97. Em relação ao item I, alínea “a” das Proposições do Achado 2, ofereceu resposta similar à prestada pela GESNUT, ou seja, a realização de reuniões e treinamentos entre a GESNUT e as chefias dos NNDs, bem como a oferta de cursos sobre execução de contratos administrativos pela EGOV e pelos órgãos de controle (e-DOC C7606C0B, fls. 16 e 20).

98. Quanto ao item I, alínea “b” das Proposições do Achado 2, destacou a necessidade da realização de reuniões periódicas entre a GESNUT e executores de contratos com vistas ao conhecimento dos dispositivos contratuais e da legislação vigente inerente às obrigações contratuais (e-DOC C7606C0B, fls. 17 e 20).

99. Embora não se refira a algum item das proposições do Relatório Prévio, tem-se como referente ao item I, alínea “c” das Proposições do Achado 2 a menção à formalização dos Termos de Permissão de Uso das áreas ocupadas no fim do Despacho do Subsecretário da SUAG (e-DOC C7606C0B, fl. 18), com a indicação apenas das empresas contratadas e os respectivos números dos Termos de Permissão, sem a citação expressa da regularização da ocupação do espaço no HRT.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Posicionamento da equipe de auditoria

100. As ações de capacitações dos executores de contrato e as reuniões periódicas entre a Gerência da GESNUT e as Chefias de NNDs se coadunam com as proposições elencadas no Relatório Prévio, devendo se constituir em atividade permanente.

101. Pelo teor da manifestação da GESNUT, permanece a falha contratual da obrigação prevista na Cláusula Décima, XV, dos contratos firmados. Trata-se da análise do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS), elaborado pelas empresas contratadas para prestação de serviços, pela Comissão de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Saúde de cada Hospital. Não há notícia da constituição das comissões no HRS e no HRC, tampouco das análises não realizadas no HRL e no HMIB, nem da não elaboração do PGRSS no HRT e no HRAN (DA_PT_44, fls. 02, 04, 05 e 06).

102. Não houve esclarecimentos sobre as cláusulas contratuais não compreendidas pelas equipes e Chefias dos NNDs, relativas a controle de custo e despesa da fatura e ao acompanhamento da coleta de amostras para controle microbiológico verificados no HRL, HMIB, HRT e no HRAN (DA_PT_44, fls. 01, 03, 04 e 06).

103. A informação constante da parte final do Despacho do Subsecretário da SUAG acerca das regularizações das áreas físicas ocupadas pelas contratadas, mediante a assinatura de Termos de Permissão de Uso (e-DOC C7606C0B, fl. 18), não veio acompanhada da comprovação da área ocupada no HRT (DA_PT_44, fl. 04).

104. Assim, diante da continuidade das falhas verificadas em auditoria, sugere-se manter as Proposições enumeradas no Relatório Prévio de Auditoria, com alguns ajustes de redação considerando as informações da GESNUT acerca das capacitações realizadas com os executores de contratos e das reuniões com as Chefias de NNDs.

Proposições

105. Sugere-se ao Plenário desta Corte o seguinte:

I. Determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que:

a) adote medidas com vistas a regularizar as áreas ocupadas pelas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

empresas contratadas para prestação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar, mediante Termos de Permissão de Uso ou Autorização de Uso, conforme Cláusula Décima, VIII e IX, dos contratos firmados em decorrência do Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF **(Sugestões II.a)**;

- b) por intermédio da Comissão de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Saúde de cada Hospital, analise o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) elaborado pelas empresas contratadas para prestação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar, conforme Cláusula Décima, XV, dos mencionados contratos **(Sugestões II.b)**;
- c) por meio dos Núcleos de Nutrição e Dietética, faça o controle estatístico e apresente relatórios mensais ao Diretor Geral de Saúde e à Gerência dos Serviços de Nutrição, conforme a Cláusula Décima, XX, “l”, dos mencionados contratos **(Sugestões II.c)**;
- d) acompanhe, por meio dos Núcleos de Nutrição e Dietética, a coleta de amostras para controle microbiológico das fórmulas de nutrição enteral, fórmulas infantis e da água utilizada no preparo da nutrição enteral, conforme Manual de Boas Práticas de Preparo de Nutrição Enteral da SES/DF, de acordo com a Cláusula Décima, XX, “n”, dos mencionados contratos **(Sugestões II.d)**.

II. Recomendar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que:

- a) mantenha as reuniões periódicas entre a Gerência de Serviços de Nutrição (GESNUT) e as Chefias dos Núcleos de Nutrição e Dietética (NNDs) dos hospitais, ou adote medida alternativa, a fim de fortalecer os controles sobre os contratos de fornecimento de alimentação hospitalar, em especial quanto às especificidades das obrigações contratuais **(Sugestões III.a)**;
- b) adote, de forma permanente, as ações de capacitação dos executores de contrato, com ênfase nas obrigações contratuais e na legislação vigente **(Sugestões III.b)**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Benefícios Esperados

106. Por meio do regular cumprimento de todas as obrigações contratuais da SES/DF, o contrato poderá ser executado com melhor qualidade e resultados.

2.2 QA 2 – O Acompanhamento, a fiscalização e o controle da execução de fornecimento de alimentação hospitalar são realizados conforme o que está estabelecido nas normas?

Parcialmente, pois a SES/DF deixou de cumprir uma parcela das determinações normativas e obrigações contratuais relativas ao acompanhamento, fiscalização e controle de sua atribuição, representando 44,4% do check list aplicado nas Unidades da Rede de Saúde. Ocorreu, ainda, falha no controle dos servidores que fazem refeições /alguns servidores recebem concomitantemente auxílio alimentação.

2.2.1 Achado 3 – Falhas na fiscalização da execução dos contratos

Critério

107. Os serviços devem ser fiscalizados pela administração com vistas a sua regular execução (Lei 8.666/93, arts. 58, III, e 67; 68 e 69; Decreto DF 32.598/2010, art. 41; IN SES 01/2011; Portaria SES/DF 501/2018, Tópicos 2.3/3.3; Normas contratuais).

108. As obrigações da contratada definidas no instrumento contratual e no termo de referência devem ser acompanhadas pela administração. Lei 8.666/93, arts. 58, IV, 67, § 1º, 68 e 69 e Normas contratuais de responsabilidade do DF.

Análises e Evidências

109. Lei 8.666/1993, art. 58, inciso III, estabelece que o regime jurídico dos contratos administrativos confere à Administração Pública a prerrogativa de fiscalizar suas execuções. Essa prerrogativa deve ser interpretada como uma obrigação, pois conforme o art. 67 da mesma Lei, “A execução do contrato **deverá** ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado (...)” (grifou-se). Dessa forma, os contratos administrativos necessariamente devem ser executados com o acompanhamento e fiscalização da Administração Pública.

110. Os atuais contratos de fornecimento de alimentação hospitalar referem-se ao Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF, e tiveram suas execuções iniciadas nas datas apresentadas no Quadro 10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

111. Com base nesses contratos, na Instrução Normativa SES 1/2011²² e na Portaria SES/DF 501/2018, a equipe de Auditoria elaborou um *check list* com itens relacionados ao acompanhamento e à fiscalização da execução dos contratos. O *check list* foi aplicado nas seguintes Unidades da Rede de Saúde: **HRL** (DA_PT_62, fl. 01); **HRS** (DA_PT_62, fl. 02); **HMIB** (DA_PT_62, fls. 03/04); **HRT** (DA_PT_62, fl. 05); **HRC** (DA_PT_62, fls. 06/07) e **HRAN** (DA_PT_62, fls. 08/09).

112. As seguintes disposições normativas incluídas nos *check lists* não foram cumpridas por nenhuma das Unidades da Rede de Saúde examinadas: IN SES 1/2011, art. 5º, VI; Cláusula Décima, XV, Cláusula Décima, XX, “g”, e Cláusula Décima, XX, “m”, dos contratos oriundos do PE 314/2015-SES/DF.

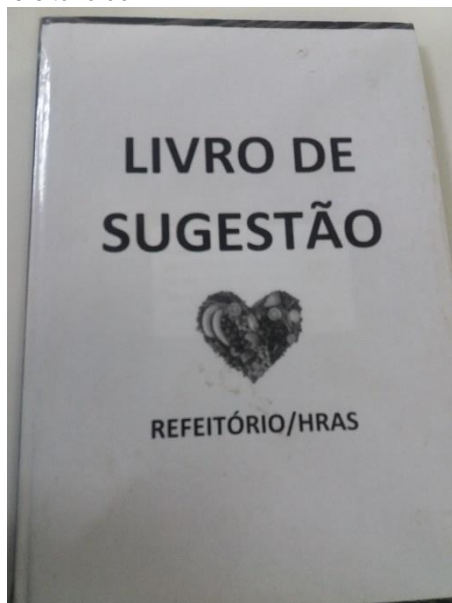
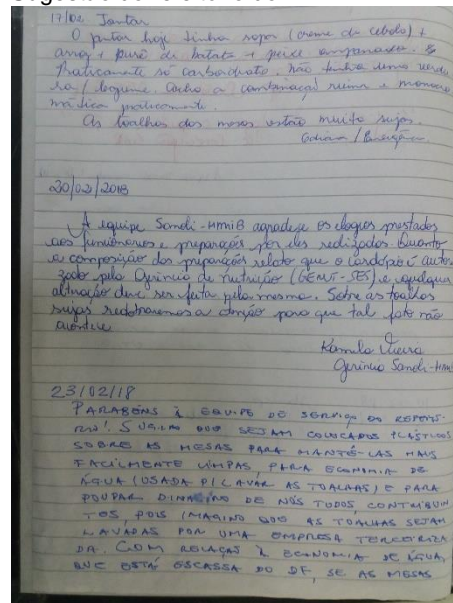
113. A determinação disposta na IN SES 1/2011, art. 5º, VI (São atribuições gerais do executor do contrato [...]: Registrar em formulário próprio as ocorrências de irregularidades relacionadas à execução do contrato, anotando a cláusula e/ou item descumprido, a providência adotada e seu resultado), não foi totalmente cumprida em nenhuma das Unidades da Rede de Saúde. O **HRL**, o **HRS**, o **HRC** e o **HRAN** encaminharam registros de ocorrência, mas não há identificação completa do servidor, cláusula e/ou item descumprido, relação de providências adotadas e seu resultado (DA_PT_62, fls. 1/2 e 6/9). O **HMIB** encaminhou cópias de páginas do Livro de Sugestão²³ do refeitório disponível para os usuários realizarem elogios, reclamações e sugestões, o que não corresponde em nada à atribuição do executor do contrato inserida nesse normativo. O **HRT** encaminhou Ata de Reunião com a empresa executora do contrato em que são relatadas irregularidades e são cobradas correções, no entanto, também não se caracteriza como registro em formulário próprio das ocorrências de irregularidades (DA_PT_62, fl. 5).

²² Regulamenta as atribuições do executor de contrato, no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, bem como os procedimentos a serem observados.

²³ Esse Livro de Sugestão do refeitório do **HMIB** havia sido verificado e fotografado pela equipe de Auditoria na visita realizada em 12/09/2018, conforme as Figuras 03 e 04 (DA_PT_62, fls. 3/4).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA**Figura 03** – Capa do Livro de Sugestão do refeitório do HMIB**Figura 04** – Anotações do Livro de Sugestão do refeitório do HMIB

114. Em relação à obrigação contratual da Cláusula Décima, XV (São obrigações da SES/DF: [...] e fiscalizar, por intermédio da Comissão de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Saúde de cada Hospital, o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) elaborado pela contratada), verifica-se no **HRS** e **HRC** a própria Comissão de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Saúde não foi constituída ainda (DA_PT_62, fls. 2 e 6/7), e, no **HRT** e **HRAN**, o PGRSS não foi elaborado pela empresa ou encontra-se com pendências no órgão de vigilância sanitária (DA_PT_62, fls. 5 e 8/9). O **HRL** e o **HMIB** possuem PGRSS e Comissão de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Saúde, mas não foi realizada a fiscalização (DA_PT_62, fls. 1 e 3/4).

115. A obrigação contratual da Cláusula Décima, XX, “g” (Caberá aos [...] NNDs: Exigir e fiscalizar o cumprimento do PGRSS pela contratada, em conjunto com a Comissão de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde), não foi cumprida pelos NNDs das Unidades da Rede de Saúde. No **HRT** e no **HRAN** ainda não há o PGRSS, ou seja, os NNDs não cumpriram a obrigação de exigir esse Plano (DA_PT_62, fls. 5 e 8/9). No **HRS** e no **HRC** a Comissão de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde não foi constituída e, portanto, a fiscalização conjunta não foi realizada (DA_PT_62, fls. 2 e 6/7). No **HRL** e no **HMIB**, apesar de possuírem PGRSS e Comissão, não foi realizada a fiscalização conjunta (DA_PT_62, fls. 1 e 3/4).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
 TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

116. Quanto à obrigação da Cláusula Décima, XX, “m” (Caberá aos [...]) *NNDs: Emitir relatórios mensais sobre as fiscalizações e controles realizados, documentando e encaminhando para a GENUT quaisquer irregularidades detectadas na supervisão dos fornecimentos executados pela contratada*), constatou-se que os NNDs das Unidades da Rede de Saúde não elaboraram o relatório mensal determinado nessa cláusula, tampouco há padronização nos mecanismos de controle. Para atender à solicitação desse documento, as Unidades encaminharam o quadro exigido no Anexo VIII-h dos contratos (Avaliação da Qualidade dos Serviços de Nutrição e Alimentação Hospitalar) ou o Relatório Detalhado do Serviço Executado. No entanto, esses documentos não são o relatório mensal determinado na cláusula. O primeiro trata-se de um quadro específico para atender o Anexo VIII-h; enquanto o segundo é um relatório assinado por todos os executores e não relata as fiscalizações e controles realizados, nem documenta as irregularidades detectadas, conforme prevê a Cláusula Décima, XX, “m”. Registra-se, ainda, que não foram encaminhados à equipe de auditoria os documentos referentes aos meses solicitados (julho e agosto/2018) (DA_PT_62).

117. Conforme o exame do *check list* aplicado nos 6 (seis) hospitais, preencheu-se o Quadro 12, com os resultados das avaliações de 9 (nove) determinações normativas e obrigações contratuais em cada um desses hospitais relativas à fiscalização do contrato pela SES/DF: “S” para as determinações normativas e obrigações contratuais cumpridas e “N” para as determinações normativas e obrigações contratuais não cumpridas.

Quadro 12: *Check list* da Fiscalização executada pela SES/DF

Item	Determinação e obrigação avaliada	HRL	HMIB	HRAN	HRS	HRT	HRC
1	IN SES 1/2011, art. 5º, VI - São atribuições gerais do executor de contrato (...): Registrar em formulário próprio as ocorrências de irregularidades relacionadas à execução do contrato, anotando a cláusula e/ou item descumprido, a providência adotada e seu resultado.	N	N	N	N	N	N
2	Portaria 501, 3.1, III – Caberá à GAO ²⁴ : Efetuar o controle da entrada dos comensais e, consequentemente, o fornecimento de refeições no Refeitório das Unidades Hospitalares, por meio das listagens nominiais elaborados ou pelo sistema informatizado TRAKCARE.	S	S	S	S	S	S

²⁴ GAO: Gerência de Apoio Operacional

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

3	Contratos 2017/2018 ²⁵ , Cláusula Décima, V – São obrigações da SES/DF: Notificar, formal e tempestivamente, a contratada sobre as irregularidades observadas no serviço.	S	S	S	S	S	S
4	Contratos 2017/2018, Cláusula Décima, XV – São obrigações da SES/DF: (...) fiscalizar, por intermédio da Comissão de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Saúde de cada Hospital, o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) elaborado pela Contratada.	N	N	N	N	N	N
5	Contratos 2017/2018, Cláusula Décima, XX, a – Caberá ao Núcleo de Nutrição e Dietética fiscalizar diariamente a produção e distribuição de refeições.	S	S	S	S	S	S
6	Contratos 2017/2018, Cláusula Décima, XX, b - Caberá ao Núcleo de Nutrição e Dietética fiscalizar diariamente a higienização das áreas, equipamentos, materiais utilizados e higiene pessoal dos funcionários, de acordo com a Legislação Sanitária federal e do Distrito Federal.	S	S	S	S	S	S
7	Contratos 2017/2018, Cláusula Décima, XX, d - Caberá ao Núcleo de Nutrição e Dietética fiscalizar a manutenção, efetuada pela Contratada, das áreas físicas, equipamentos, materiais permanentes e utensílios em geral.	S	S	S	S	S	S
8	Contratos 2017/2018, Cláusula Décima, XX, g - Caberá ao Núcleo de Nutrição e Dietética (...) fiscalizar o cumprimento do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) pela contratada, em conjunto com a Comissão de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde.	N	N	N	N	N	N
9	Contratos 2017/2018, Cláusula Décima, XX, m - Caberá ao Núcleo de Nutrição e Dietética emitir relatórios mensais sobre as fiscalizações e controles realizados, documentando e encaminhando para a GENUT quaisquer irregularidades detectadas na supervisão dos fornecimentos executados pela contratada.	N	N	N	N	N	N

Fonte: DA_PT_62

118. No Quadro 12 constam as avaliações de 9 (nove) determinações normativas ou obrigações contratuais realizadas em 6 (seis) hospitais, resultando o total de 54 (cinquenta e quatro) avaliações.

119. No exame do Quadro 12, constatou-se o não cumprimento de 24 avaliações, totalizando 44,4% dos resultados avaliados acerca das determinações normativas e obrigações contratuais referentes à fiscalização da execução dos contratos de fornecimento de alimentação hospitalar, o que representa um percentual muito alto de avaliações consideradas não cumpridas. Assim, a quantidade de falhas constatadas pode ser considerada elevada, considerando-se que são determinações normativas e obrigações contratuais e, portanto, deveriam ser 100% cumpridas.

²⁵ Contratos firmados em 2017 e 2018, em decorrência do Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Causas

120. Executores sem o entendimento completo dos detalhes da legislação e de todas as cláusulas contratuais referentes à fiscalização.
121. Deficiência dos controles internos na implementação de procedimentos que visem cumprir as determinações normativas e as obrigações contratuais referentes à fiscalização.

Efeitos

122. Possibilidade de redução da qualidade da execução dos contratos.
123. Possibilidade de erros no cálculo dos pagamentos dos serviços prestados.

Considerações do Auditado

124. As irregularidades tratadas nesse Achado referem-se ao descumprimento de determinações normativas e de cláusulas contratuais atinentes à fiscalização da execução dos contratos.
125. Em suma, a Gerente da GESNUT e o Subsecretário de Administração Geral deram notícia da elaboração de um Manual de Fiscalização de Contratos de Fornecimento de Alimentação da SES/DF, a fim de padronizar o acompanhamento e fiscalização dos contratos. Destacaram a necessidade de capacitação permanente dos executores de contratos e o reforço da necessidade do fiel cumprimento de todas as cláusulas contratuais, incluindo a fiscalização do PGRSS.
126. Reafirmaram a elaboração mensal do Relatório de Inspeção do Contrato e do Relatório Detalhado do Serviço Executado, como instrumentos de verificação de conformidades legais e contratuais. A GESNUT irá propor aos NNDs uma padronização dos registros em livros de ocorrência relatados pelos usuários dos serviços de alimentação em refeitório, com a inserção da identificação do servidor, cláusula ou item descumprido, providência adotada e seu resultado (e-DOC C7606C0B, fls. 7/8, 17/18 e 20/21).

Posicionamento da equipe de auditoria

127. A manifestação da GESNUT acerca da inobservância do art. 5º, VI, da IN SES 1/2011, indicada no Item 1 do Quadro 12 deste Relatório, diz respeito às



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

ocorrências relatadas pelos comensais dos refeitórios dos servidores registradas em Livro de Sugestões, disponível para registros de elogios, reclamações e sugestões.

128. O formulário próprio de que trata o Item 1 do Quadro 12 é o registro das ocorrências de irregularidades relacionadas à execução contratual, a cargo do executor do contrato, com anotação da cláusula e/ou item descumprido, a providência adotada e o resultado, não as ocorrências citadas pela GESNUT, que tratam dos relatos dos servidores usuários dos refeitórios.

129. Não houve manifestação sobre a obrigação do NND (unidades setoriais) de emitir relatórios mensais sobre as fiscalizações e controles realizados, com a documentação de quaisquer irregularidades detectadas na supervisão dos contratos e posterior envio à GESNUT, conforme a Cláusula Décima, XX, “m”.

130. Em vez disso, citaram o Relatório de Inspeção do Contrato e o Relatório Detalhado do Serviço Executado, elaborados pelo executor central, que não atendem ao disposto na Cláusula acima (Item 9 do Quadro 12 deste Relatório).

131. Relativamente à fiscalização do cumprimento do PGRSS, assinalada nos Itens 4 e 8 do Quadro 12, a afirmação de que será reforçada com as Chefias dos NNDs a necessidade do seu fiel cumprimento, é medida ineficaz e não atende à Proposição do Relatório Prévio.

132. A GESNUT não passou orientação aos NND, unidades próximas às Direções dos Hospitais responsáveis pela criação das Comissões de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde, no sentido de fiscalizar, em conjunto com essas Comissões, o cumprimento do PGRSS. Ao contrário, sugeriu encaminhar aos Diretores para manifestação.

133. Tem-se como notável a iniciativa da elaboração de um Manual de Fiscalização de Contratos de Fornecimento de Alimentação da SES/DF, onde se espera a padronização do acompanhamento e fiscalização dos contratos.

134. Todavia, como persistem as falhas apontadas neste Achado, sugere-se manter as Proposições do Relatório Prévio, com os devidos ajustes.

Proposições

135. Sugere-se ao Plenário desta Corte o seguinte:

- I. Determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

- a) oriente os executores de contratos de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar quanto à obrigação prevista no art. 5º, VI, da IN SES 1/2011, no sentido de registrar em formulário próprio as ocorrências de irregularidades relacionadas à execução do contrato, anotando a cláusula e/ou item descumprido, a providência adotada e seu resultado **(Sugestões II.e)**;
 - b) fiscalize o cumprimento do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) pelas empresas contratadas para a prestação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar, conforme Cláusula Décima XX, alínea “g”, dos mencionados contratos **(Sugestões II.f)**;
 - c) promova a padronização da fiscalização e acompanhamento dos contratos de prestação de serviços de alimentação hospitalar, mediante emissão de relatório mensal pelos Núcleos de Nutrição e Dietética das unidades hospitalares, preferencialmente em meio eletrônico, que demonstre o fiel cumprimento das cláusulas contratuais e as eventuais irregularidades detectadas na supervisão dos serviços, conforme dispõe a Cláusula Décima, XX, alínea “m” dos mencionados contratos **(Sugestões II.g)**.
- II. Recomendar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que adote, de forma permanente, as ações de capacitação dos executores de contrato, com ênfase nas obrigações contratuais e na legislação vigente **(Sugestões III.b)**.

Benefícios Esperados

- 136. Controle mais efetivo no atendimento dos resultados almejados pela Administração Pública, evitando desperdícios de recursos públicos.
- 137. Evitar fraudes, má execução e inexecução contratual.



2.2.2 Achado 4 – Servidores com percepção irregular de Auxílio-Alimentação concomitante com consumo de refeições fornecidas pelas empresas contratadas pela SES/DF

Critério

138. Normas Técnicas para fornecimento de alimentação para servidores, residentes e internos (Portaria SES/DF 501/2018 tópicos 2.3, 2.4, 2.5, 3.3, 3.4 e 3.5;).
139. Impossibilidade de acúmulo do auxílio-alimentação com outro benefício da mesma espécie (Lei Complementar 840/2011, art. 112, II).
140. Decreto 33.878/2012, que regulamenta o pagamento do auxílio-alimentação dos servidores do Distrito Federal, previsto nos arts. 111 e 112 da Lei Complementar nº 840/2011.

Análises e Evidências

141. O art. 111 da Lei Complementar 840/2011, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, assegura ao servidor a percepção mensal do benefício do auxílio-alimentação.
142. O art. 112 da mesma lei, no seu inciso II, sujeita o pagamento em pecúnia à não acumulação com outro benefício da mesma espécie, ainda que pago in natura.
143. O Decreto 33.878/2012, regulamentador do pagamento desse benefício, estabelece, no art. 3º, o seguinte:

“Art. 3º O auxílio-alimentação é inacumulável com qualquer outro auxílio da mesma espécie ou de espécie semelhante, tais como auxílio cesta básica, fornecimento de alimentação.” (Grifou-se).

144. Ao compulsar as listas de servidores definidos em amostra, usuários dos refeitórios das unidades de saúde auditadas, e cotejar com os dados do Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH), constata-se a percepção do auxílio-alimentação concomitantemente com o fornecimento de refeições preparadas pelas empresas contratadas e pagas pela SES/DF. O Quadro 13 a seguir demonstra essa situação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Quadro 13: Servidores que acumulam auxílio-alimentação com benefício da mesma espécie

Hospital	Matrícula	Nome	Cargo	Lotação	Mês	Restaurante	Aux.Alim_SIGRH
HRAN	01235591	ADAVANILDA MARIA COSTA BAMBEKO	AOSD-ENFERMAGEM(EXTINTO VAGA)	UNIDADE DE GINECOLOGIA E OBS	jul/18	SIM	SIM
HRAN	16623010	ADRIANA DA SILVA LOPES	TECNICO ENFERMAGEM	UNIDADE DE QUEIMADOS	jul/18	SIM	SIM
HRAN	01831461	ALESSANDRO ARAUJO DOS SANTOS	TECNICO EM RADIOLOGIA	NUCLEO DE RADIOLOGIA E IMAGE	jul/18	SIM	SIM
HRAN	01987399	ALINE PRUDENTE PICCOLO	MEDICO - CL. MED. QUEIMADOS	UNIDADE DE QUEIMADOS	jul/18	SIM	SIM
HRAN	01432575	ANGELA MARQUES DOS SANTOS	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	UNIDADE DE MEDICINA INTERNA	jul/18	SIM	SIM
HRAN	16733517	ANA PAULA RODRIGUES FONSECA	TECNICO ENFERMAGEM	UNIDADE DE TERAPIA INTENSIV	jul/18	SIM	SIM
HRAN	01456652	ANDREA BARBOSA	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	UNIDADE DE CIRURGIA GERAL	jul/18	SIM	SIM
HRAN	01427180	ANTONIO ARISTEU TORRES VIANA	TECNICO EM RADIOLOGIA	NUCLEO DE RADIOLOGIA E IMAGE	jul/18	SIM	SIM
HRAN	01859676	CLAUDIO FLORIDO RODRIGUES	MEDICO - CL. MED. QUEIMADOS	UNIDADE DE QUEIMADOS	jul/18	SIM	SIM
HRAN	0132263X	CLESTENES MELO CAVALCANTE	ENFERMEIRO	GERENCIA DE EMERGENCIA	jul/18	SIM	SIM
HRS	0179616X	ADRIANA DIONISIO DA SILVA	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	UNIDADE DE NEFROLOGIA	jun/18	SIM	SIM
HRS	0198201X	BEATRIZ TORRES ALVES	TECNICO LAB. PAT. CLINICA	NUCLEO DE PATOLOGIA CLINICA	jun/18	SIM	SIM
HRS	1798332	CYNTHIA BOABD ITAPARY PINHEIRO	FISIOTERAPEUTA	NUCLEO DE SAUDE FUNCIONAL	jun/18	SIM	SIM
HRS	1891251	ELISABETH CABRAL NUNES	TECNICO EM NUTRICA	NUCLEO DE NUTRICA E DIETET	jun/18	SIM	SIM
HRS	1892959	FABIO ALECRIM FRANCA DE SOUZA	AOSD ORTOPEDIA E GESSO	UNIDADE DE TRAUMATOLOGIA E O	jun/18	SIM	SIM
HRS	16598954	GRAZIELE R. DA COSTA MELO MARTINS	NUTRICIONISTA	NUCLEO DE NUTRICA E DIETETI	jun/18	SIM	SIM
HRS	1362291	HELIANE RAMOS NASCIMENTO	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	GERENCIA DE EMERGENCIA	jun/18	SIM	SIM
HRS	1395831	ITALUCIA PEREIRA SANTANA ALVES	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	UNIDADE DE CENTRO OBSTETRICO	jun/18	SIM	SIM
HRS	1192655	JURACI RAIMUNDO DA SILVA	AOSD-LAVAND.HOSPITALAR	NUCLEO DE HOTELARIA EM SAUDE	jun/18	SIM	SIM
HRS	14419556	MARCIO SILVA COSTA	TECNICO LAB. PAT. CLINICA	NUCLEO DE PATOLOGIA CLINICA	jun/18	SIM	SIM
HMIB	14014971	SUE MARY LIANI DE JESUS	TECNICO POL PUBL E GESTAO GOV	NUCLEO DE GESTAO DA INTERNAC	jul/18	SIM	SIM
HMIB	1392212	TAISIS FERREIRA DE OLIVEIRA	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	NUCLEO DE MAT. MARC DE CONSU	jul/18	SIM	SIM
HMIB	1331957	JESUS CORREIA MARTINS	AOSD-LAVAND.HOSPITALAR	NUCLEO DE HOTELARIA EM SAUDE	jul/18	SIM	SIM
HMIB	1331558	LUCIA MARIA SILVA	AOSD-LAVAND.HOSPITALAR	NUCLEO DE HOTELARIA EM SAUDE	jul/18	SIM	SIM
HMIB	1290088	MARIA RITA LAGO DE SOUSA	AGENTE DE PORTARIA	NUCLEO DE RECEPCAO	jul/18	SIM	SIM
HMIB	1147528	JOSE FRANCISCO DA SILVA	TECNICO EM NUTRICA	GERENCIA DE ASSISTENCIA MULT	jul/18	SIM	SIM
HMIB	1215256	FERNANDA CLAUDIA MACIEL	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	NUCLEO HOSPITALAR DE EPIDEMI	jul/18	SIM	SIM
HMIB	0189112X	LIGIA M. REBOUCAS CARDOSO ROMERO	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	NUCLEO HOSPITALAR DE EPIDEMI	jul/18	SIM	SIM
HMIB	1839217	ONILDA MENDES DE LIMA	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	NUCLEO HOSPITALAR DE EPIDEMI	jul/18	SIM	SIM
HMIB	1420704	CARLOS HENRIQUE DE AGUIAR BOTELHO	MEDICO - ANATOMIA PATOLOGICA	NUCLEO DE ANATOMIA PATOLOGIC	jul/18	SIM	SIM
HRC	16843770	JEAN CARLOS COUTINHO	FISIOTERAPEUTA	UNIDADE DE NEONATOLOGIA	jul/18	SIM	SIM
HRC	1426036	CLEUSA DUARTE PAIM	TEC. LAB. HEMAT. E HEMOT.	NUCLEO DE HEMATOLOGIA E HEMO	jul/18	SIM	SIM
HRC	1385216	NEIDE RODRIGUES RIBEIRO	TEC. LAB. HEMAT. E HEMOT.	NUCLEO DE PATOLOGIA CLINICA	jul/18	SIM	SIM
HRC	1838806	VAGLENE DE CASTRO COSTA	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	GERENCIA DE EMERGENCIA	jul/18	SIM	SIM
HRC	16717015	RICARDO KHALIL LAMIA	MEDICO - NEONATOLOGIA	UNIDADE DE NEONATOLOGIA	jul/18	SIM	SIM
HRC	16854489	CATIA SANTOS DA SILVA	TECNICO ENFERMAGEM	UNIDADES DE CLINICAS CIRURGI	jul/18	SIM	SIM
HRC	16802306	ALINE PINHEIRO DE ARAUJO	TECNICO ENFERMAGEM	GERENCIA DE EMERGENCIA	jul/18	SIM	SIM
HRC	1456571	PATRICIA RODRIGUES NASCIMENTO	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	NUCLEO DE ATENDIMENTO PRE-HO	jul/18	SIM	SIM
HRC	16847245	CRISTIANE DOS SANTOS	TECNICO ENFERMAGEM	UNIDADE DE PEDIATRIA	jul/18	SIM	SIM
HRC	14347601	DANIELLA P. DA CUNHA VELASQUEZ	AOSD - PAT. CLINICA	NUCLEO DE PATOLOGIA CLINICA	jul/18	SIM	SIM
HRL	1377868	FRANCISCA R. SOUSA DA SILVA	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	NUCLEO HOSPITALAR DE EPIDEMI	jul/18	SIM	SIM
HRL	14388510	MANASSES DE MOURA RIBAS	TECNICO EM NUTRICA	NUCLEO DE NUTRICA E DIETETI	jul/18	SIM	SIM
HRL	16850408	MICHAEL DOUGLAS RODRIGUES BARROS	TECNICO ENFERMAGEM	UNIDADE DE MEDICINA INTERNA	jul/18	SIM	SIM
HRL	1673923X	ADRIELLE PONTES DA SILVA	TECNICO ENFERMAGEM	UNIDADE DE CENTRO CIRURGICO	jul/18	SIM	SIM
HRL	2146924	AINO ALEXANDRA GIOVENARDI	NUTRICIONISTA	NUCLEO DE BANCO DE LEITE HUM	jul/18	SIM	SIM
HRL	16613260	ALBERTO VASCONCELOS SABALA	TECNICO ENFERMAGEM	DIRETORIA DO HOSPITAL DA REG	jul/18	SIM	SIM
HRL	16810244	ALINE ARAUJO VIEIRA SABALA	TECNICO ENFERMAGEM	UNIDADE DE MEDICINA INTERNA	jul/18	SIM	SIM
HRL	16809017	ANA C. NUNES DOS SANTOS LOPES	TECNICO EM NUTRICA	NUCLEO DE NUTRICA E DIETETI	jul/18	SIM	SIM
HRL	14440539	ANA CLAUDIA SUEDE LAMOTTE	FISIOTERAPEUTA	NUCLEO DE SAUDE FUNCIONAL	jul/18	SIM	SIM
HRL	16856260	CLEIDOMAR FERREIRA DOS SANTOS	TECNICO ENFERMAGEM	UNIDADE DE CENTRO CIRURGICO	jul/18	SIM	SIM
HRT	16850440	ALINE SILVA MILHOMEM	TECNICO ENFERMAGEM	UNIDADE DE CENTRO CIRURGICO	jul/18	SIM	SIM
HRT	16578279	REJANE MONTEIRO COSTA	TECNICO EM NUTRICA	NUCLEO DE NUTRICA E DIETETI	jul/18	SIM	SIM
HRT	1653105	JOSE CARLOS DE QUEIROZ JUNIOR	MEDICO - ORT. E TRAUMATOLOGI	GERENCIA DE EMERGENCIA	jul/18	SIM	SIM
HRT	1404334	HELOISA DINIZ NOBRE	MEDICO - CARDIOLOGIA	GERENCIA DE EMERGENCIA	jul/18	SIM	SIM
HRT	1435568X	DIEGO DE SA MARTINS	ENFERMEIRO	GERENCIA DE ENFERMAGEM	jul/18	SIM	SIM
HRT	1292994	MARIA CLAUDIA DE OLIVEIRA	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	GERENCIA DE EMERGENCIA	jul/18	SIM	SIM
HRT	1988565	MAICON SALES DOS SANTOS	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	NUCLEO DE ATENDIMENTO PRE-HO	jul/18	SIM	SIM
HRT	16845161	LILIANE ESTELA DE PAULA COSTA	TECNICO ENFERMAGEM	UNIDADE DE MEDICINA INTERNA	jul/18	SIM	SIM
HRT	14394871	JARLENE DE O. DA COSTA SILVA	TECNICO EM RADIOLOGIA	NUCLEO DE RADIOLOGIA E IMAGE	jul/18	SIM	SIM
HRT	1358146	MARLENE FERREIRA DOS SANTOS	AUXILIAR DE ENFERMAGEM	UNIDADE DE CARDIOLOGIA	jul/18	SIM	SIM

Fonte: DA_PT_154, DA_75 e SIGRH. Consulta em 09/10/2018 e 08/11/2018.

145. Solicitou-se, então, por meio da Nota de Auditoria 40 (DA_57), informação sobre a existência de norma que permite a gratuidade do consumo de refeições fornecidas por empresas contratadas pela SES/DF a servidores que recebem o auxílio-alimentação, sendo que até a elaboração do Relatório Prévio não houve resposta.

146. Diante do exposto, tem-se que o jurisdicionado não dispõe de controles tendentes a evitar que servidores acumulem a percepção do benefício do auxílio-alimentação, previsto nos artigos 111 e 112 da Lei Complementar 840/2011,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

com outros da mesma espécie ou de espécie semelhante, como é o caso da alimentação fornecida nos refeitórios das unidades hospitalares.

Causas

147. Deficiência de controles da concessão do auxílio-alimentação.

Efeitos

148. Percepção indevida de auxílio-alimentação.

149. Gastos em duplicidade pela SES/DF de benefícios com a mesma finalidade.

Considerações do Auditado

150. A Gerente da GESNUT informou que o GAB/SES coordenou um grupo de trabalho para avaliar a questão, sem apresentar as conclusões, assunto tratado no Processo SEI 00060.00130757/2017-60 (e-DOC C7606C0B, fl. 9).

151. O Sr. Secretário de Saúde fez encaminhar informações prestadas pelas áreas técnicas da Subsecretaria de Gestão de Pessoas, mediante o Ofício SEI-GDF Nº 1981/2019-SES/GAB (e-DOC 15708F40, Peça 27).

152. Trata-se de Solicitações de Ações Corretivas (SAC) emitidas pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, em 22/03/2017, acerca do acúmulo do auxílio-alimentação com benefício da mesma natureza (e-DOC 15708F40, fls. 11/20), e ineficiência e fragilidade nos controles de acesso aos refeitórios dos servidores (e-DOC 15708F40, fls. 21/47), cujas propostas para sanar a duplicidade do recebimento do auxílio-alimentação pelos servidores foram encaminhadas pelo Núcleo de Análise de Acumulação de Cargos ao Gabinete do Secretário em 01/06/2017, sem notícia de implementação de qualquer medida (e-DOC 15708F40, fls. 48/50).

Posicionamento da equipe de auditoria

153. A manifestação da SES/DF não trouxe elementos concretos que tratassem do Achado de Auditoria. Portanto, a justificativa é insuficiente para alterar o posicionamento da equipe de auditoria.

Proposições

154. Sugere-se ao Plenário desta Corte determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, nos termos do art. 3º do Decreto nº 33.878/12, adote



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

medidas tendentes a evitar que servidores acumulem a percepção do benefício do auxílio-alimentação, previsto nos artigos 111 e 112 da Lei Complementar 840/2011, com outros da mesma espécie ou de espécie semelhante, a exemplo da alimentação fornecida nos refeitórios das unidades hospitalares **(Sugestões II.h)**.

Benefícios Esperados

- 155. Conformidade com as normas atinentes ao benefício do auxílio-alimentação.
- 156. Economia para os cofres públicos.

2.3 QA 3 - Os pagamentos dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar são realizados de forma regular?

Não. A conferência, por amostragem, de alguns meses de faturamento não permite cotejar as quantidades pagas com as efetivamente entregues por falta de documentos que comprovem a prestação dos serviços.

2.3.1 Achado 5 – Inexistência de registros que comprovem o fornecimento das quantidades de alimentação pagas

Critério

- 157. A liquidação da despesa deve ser aferida por meio de documentos que comprovem a efetiva execução dos serviços (Lei 4.320/1964, arts. 62 e 63; Decreto 32.598/2010, arts. 58 e 59 e Normas Contratuais).

Análises e Evidências

- 158. Como visto, o controle da execução dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar se dá pelos Mapas de Dietas no caso dos pacientes e acompanhantes. Para os servidores, utiliza-se a escala de trabalho constante do Sistema *TrakCare*, eventuais requisições extras e refeições são adquiridas mediante depósito na conta do FSDF no BRB. Para os Residentes, Internos, policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do SAMU, o controle é feito mediante assinaturas dos comensais em listas.
- 159. A fim de verificar a compatibilidade entre o pagamento das refeições fornecidas e o serviço efetivamente prestado, foi solicitado à SES/DF os processos de pagamentos relativos aos anos de 2017 e 2018, nos termos da Nota de Auditoria 01 (DA_63).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

160. Das respostas oferecidas, constata-se que os processos de pagamentos dos serviços com cobertura contratual são instruídos com os seguintes documentos: Nota Fiscal Eletrônica; Certidões de regularidade fiscal; Relatório consolidado com quantidades mensais; Planilha de fornecimento detalhada por refeição e por clínica relativa ao mês de faturamento; Atestado de prestação dos serviços com assinatura eletrônica dos executores emitido pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI); Relatório detalhado do serviço executado emitido pelo SEI e assinado eletronicamente pelos executores do contrato; Relatório de Inspeção de Contrato e respectivo Plano de Ação elaborado pelo contratado; Despachos dos gestores responsáveis pela liquidação e pagamento da despesa; Nota de Empenho; Detalhamento da Nota de Lançamento; Detalhamento de Previsão de Pagamento e Detalhamento de Ordem Bancária (DA_33).

161. Por seu turno, os processos de pagamento dos serviços sem cobertura contratual são instruídos com os seguintes documentos: Despacho da Gerência de Serviços de Nutrição (GESNUT) versando sobre justificativas da necessidade de pagamento por despesa indenizatória; Nota Técnica da Unidade Setorial de Controle Interno com orientações preventivas aos gestores; Despachos dos demais gestores responsáveis pela liquidação e pagamento da despesa; Nota de Empenho; Relatório Administrativo expedido pela Gerência de Acompanhamento de Contratos de Terceirização e concessionárias (GACTC); Autorização da liquidação e pagamento da despesa pelo Diretor Executivo do Fundo de Saúde do Distrito Federal; Detalhamento de Nota de Lançamento; Detalhamento de Previsão de Pagamento e Detalhamento de Ordem Bancária (DA_34).

162. Dos documentos constantes dos processos, não constam os Mapas de Dietas das refeições fornecidas aos pacientes e acompanhantes e as listas de servidores que se alimentaram nos refeitórios das unidades hospitalares, documentos necessários à conferência das quantidades fornecidas e pagas. Todavia, verifica-se que não se afigura razoável carrear aos autos de pagamento tais documentos, dado ao grande volume de mais de 1.000 folhas de documentos por mês e por contrato.

163. Dessa forma, a equipe de auditoria requereu, para vistas, os referidos documentos nas unidades responsáveis pela guarda desses nos hospitais selecionados em amostra, Quadro 07, a fim de conferir, por amostragem, as

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

quantidades de refeições pagas com as efetivamente entregues.

164. Da análise empreendida, não foram encontradas diferenças significativas nas quantidades pagas e entregues, a maioria motivadas por erros formais (DA_153). Contudo, constata-se que das 6 (seis) unidades hospitalares da amostra, 5 (cinco) **não** mantiveram em arquivos alguns desses documentos indispensáveis à regular comprovação da despesa, conforme demonstrado no Quadro 14 a seguir:

Quadro 14: Documentos hábeis à regular comprovação da despesa não encontrados

Contrato	Unidade de Saúde	Documento não encontrado	Mês/Ano faltante
023/2017	Hospital da Região Leste (HRL)	Lista de servidores, policiais, residentes e internos.	Maio/2017
024/2017	Hospital Regional de Sobradinho (HRS)	Mapas de Dieta e Requisições Extras de refeições a pacientes e acompanhantes e Lista de servidores, policiais, residentes e internos.	Janeiro e Maio/2017
035/2018	Hospital Regional de Taguatinga (HRT)	Mapas de Dieta e Requisições Extras de refeições a pacientes e acompanhantes e Lista de servidores, policiais, residentes e internos.	Junho/2017
039/2018	Hospital Regional de Ceilândia (HRC)	Lista de residentes, internos e policiais. Foram obtidos apenas a lista de servidores pelo TrakCare.	Dezembro/2017
040/2018	Hospital Regional da Asa Norte (HRAN)	Lista de servidores, policiais, residentes e internos.	Junho/2017

165. A falta desses documentos constitui gravidade, uma vez que foram importantes no ato de atestamento das faturas e consequente liquidação e pagamento da despesa, também os são no momento de fiscalização pelos órgãos de controles interno e externo.

166. Tais documentos, gerados em consequência de processos de trabalho, dotados de valor probatório, mereceriam maior zelo e diligência pelos responsáveis por sua guarda.

167. A Lei Distrital 2.545/2000 (DA_35), que dispõe sobre a proteção dos documentos de arquivos públicos, estabelece em seu artigo 4º que os órgãos e entidades do Poder Público do Distrito Federal deverão observar as orientações do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão central do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).

168. A Resolução 14/2001 do CONARQ (DA_36), recepcionada pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Distrito Federal, por meio da Portaria Conjunta²⁶ 10/2016 (DA_37), prevê a utilização do instrumento denominado Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivos Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, que dispõe sobre prazos de guarda e a destinação de documentos.

169. A Resolução 14/2001 prevê a edição, pelo CONARQ, da Classificação, Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, publicação destinada a orientar os órgãos e entidades integrantes do SINAR acerca dos prazos de guarda e a destinação de documentos.

170. Segundo a publicação, os documentos relativos à despesa pública deverão ser mantidos sob guarda, na fase corrente²⁷, até a aprovação das contas, e na fase intermediária²⁸, até 5 (cinco) anos a contar da data de aprovação das contas (DA_38, páginas 45 e 80).

171. Assim, diante da ausência dos documentos que pudessem cotejar as quantidades faturadas e pagas com as efetivamente entregues, formalizou-se junto às unidades hospitalares listadas no Quadro 14 a disponibilização dos documentos não encontrados ali indicados (DA_64, DA_65, DA_66, DA_67, DA_68, DA_69, DA_70, DA_71, DA_72, DA_73, DA_74).

172. Em resposta, a Diretora do Hospital Regional de Sobradinho (HRS) alegou que:

“Em razão de não existir nenhuma orientação quanto a guarda de documentos, ou tipo de documentos a serem arquivados relacionados à Sanoli, prestadora de serviços da SES, a guarda dos mapas e requisições extras de refeições, se davam no período de até 6 (seis) meses, e após este prazo de arquivamento, eram todas descartadas.”
(DA_39).

²⁶ Editada em 15/03/2016 pelo Secretário de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais e pela Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Art. 1º - O Governo do Distrito Federal (GDF), por ser órgão integrante do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), recepciona a Resolução nº14, de 24 de outubro de 2001, do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ).

²⁷ Documentos em tramitação ou que sejam objeto de consultas frequentes na unidade responsável.

²⁸ Documentos transferidos dos arquivos correntes para destinação final em depósitos de armazenagem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

173. A resposta do Gerente de Apoio Operacional das Unidades da Atenção Especializada da Asa Norte, sediada no Hospital Regional da Asa Norte (HRAN), foi no seguinte teor:

“Considerando que neste período, ainda não estava em operação o sistema digital de controle de acesso ao refeitório, os cadastros dos servidores em alteração de escalas, os residentes e os internos, eram registrados por meio de assinaturas em fichas de assinaturas manual.

Considerando que no período solicitado, a SES estava com dificuldades de impressões, por falta de contrato de manutenção dos equipamentos, insumos e não dispúnhamos de scanners, ficando assim, todos os registros de acesso ao refeitório em apenas uma via de impressão.

Considerando que tanto a SES, como a empresa fornecedora SANOLI necessitavam dos dados inseridos nas fichas de controle de acesso, para elaboração das planilhas e os relatórios, as mesmas ficam disponíveis para acesso por ambas as partes durante 6 meses, após esse período a empresa fornecedora recolhe essas para o arquivo onde fica por mais 6 meses e em seguida, são descartadas, para dar espaço para novas fichas.

Considerando que o período em que os auditores estão solicitando, ultrapassou os 12 meses, não nos disponibilizamos mais esses dados.” (DA_40).

174. As demais unidades hospitalares instadas a se manifestar quedaram-se inertes.

175. A Lei 4.320/1964, em seus artigos 62 e 63, no capítulo que trata da despesa pública, apresenta a seguinte redação:

“Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.” Grifou-se.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

176. No mesmo sentido, o art. 61 do Decreto 32.598/2010, que aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, assim dispõe:

“Art. 61. A liquidação de despesa por fornecimento de material ou prestação de serviços terá por base as condições estabelecidas na licitação ou ato de sua dispensa, em cláusulas contratuais, ajustes ou acordos respectivos, e nos comprovantes da efetiva entrega e recebimento de material, ou de prestação do serviço ou execução da obra.” Grifou-se.

177. Por fim, cláusulas contratuais preveem regras de pagamento dos serviços e atribuem obrigações às unidades orgânicas das unidades hospitalares quanto ao atestamento das faturas e notas fiscais de seguinte teor²⁹:

“CLÁUSULA SÉTIMA – DO PAGAMENTO

[...]

7.9. O pagamento será realizado de acordo com as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do DF, aprovado pelo Decreto nº 32.598/2010;

7.10. Serão pagos os quantitativos de refeições e nutrição enteral/fórmulas infantis efetivamente utilizadas, após somatório dos Mapas de Dietas, requisições extras e Listagem de Controle do Refeitório.

CLÁUSULA DÉCIMA – DA RESPONSABILIDADE DO DISTRITO FEDERAL

10.1. São obrigações da SES/DF

[...]

XIX. Caberá aos Coordenadores Gerais de Saúde (CGS)

[...]

b) Atestar as faturas e notas fiscais relacionadas aos mês de execução do objeto contratado, previamente conferidos e assinados pelo Núcleo de Controle e Prestação de Contas/Setor Administrativo correspondente e Núcleo de Nutrição e Dietética (executores do Contrato).

[...]

XX. Caberá aos Núcleos de Nutrição e Dietética (NNDs)

[...]

p) Atestar as faturas e notas fiscais relacionadas aos mês de execução do objeto contratado, previamente conferidos e assinados pelo Núcleo de Controle e Prestação de Contas/Setor Administrativo correspondente.” Grifou-se. (DA_41, fls. 31, 35 e 36).

²⁹ Trata-se de cláusulas contratuais comuns aos contratos indicados no Quadro 05



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

178. Verifica-se, portanto, que regras legais e normas contratuais dão extrema importância aos comprovantes da efetiva prestação dos serviços, que devem ser mantidos em arquivo por 5 (cinco) anos da data de aprovação das contas, segundo a Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivos Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, aprovada pela Resolução 14/2001 do CONARQ, cuja sujeição pelos órgãos e entidades do Poder Público do Distrito Federal é estabelecida na Lei Distrital 2.545/2000.

Causas

179. Descarte indevido de documentos indispensáveis à fiscalização da despesa pública.

Efeitos

180. Impossibilidade do exercício dos controles interno e externo na verificação da regularidade da despesa.

Considerações do Auditado

181. A Gerente da GESNUT informou que os executores de contratos são os responsáveis pela guarda de documentos comprobatórios do efetivo fornecimento de alimentação hospitalar nas unidades de saúde. Sugeriu a elaboração de circular dirigida a todos os diretores de hospitais e executores de contratos, a fim de conscientizá-los acerca da necessidade de observância da legislação que trata da guarda e destinação de documentos citada neste Relatório (e-DOC C7606C0B, fl. 9).

Posicionamento da equipe de auditoria

182. A manifestação da SES/DF não apresentou medidas efetivas, apenas a intenção de divulgar às Unidades de Saúde a observância das normas de guarda e destinação de documentos. Portanto, a justificativa é insuficiente para alterar o posicionamento da equipe de auditoria.

183. Quanto a possíveis responsabilizações, em que pese a gravidade da falha, não se vislumbra essa possibilidade visto que a matéria não está regulamentada na SES/DF e que, na amostra analisada que continha todos os documentos, não foram encontradas diferenças significativas nas quantidades entregues e faturadas (DA_153).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Proposições

184. Determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que regulamente os procedimentos e responsáveis pela guarda dos documentos imprescindíveis para comprovação da execução dos serviços de alimentação hospitalar, em especial no tocante aos Mapas de Dietas dos pacientes e acompanhantes e de listas de comensais dos refeitórios, em observância à Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivos Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, aprovada pela Resolução 14/2001 do CONARQ, recepcionada pelo Distrito Federal, por meio da Portaria Conjunta 10/2016, e o disposto no art. 4º da Lei Distrital 2.545/2000 (**Sugestões II.i**).

Benefícios Esperados

185. Verificação correta, pelos órgãos de controle, das quantidades pagas com as quantidades fornecidas.

3 Conclusão

186. A presente auditoria visou examinar a execução dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, havendo o trabalho se desdobrado em três Questões de Auditoria.

187. Na primeira Questão, constatou-se o descumprimento de 30,6% das obrigações referentes aos contratos que passaram a vigorar a partir de 2017 e 2018, originados do Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF. Verificou-se, também, que houve prestação de serviços sem cobertura contratual no período de outubro/2015 a abril/2018.

188. Em relação à segunda Questão, entendeu-se que a SES/DF deixou de cumprir uma parcela das determinações normativas e obrigações contratuais relativas ao acompanhamento, fiscalização e controle de sua atribuição, representando 44,4% do *check list* aplicado nas Unidades da Rede de Saúde. Ocorreu, ainda, falha no controle dos servidores que fazem refeições /alguns servidores recebem concomitantemente auxílio alimentação.

189. Quanto à terceira Questão, verificou-se na conferência por amostragem de alguns meses de faturamento a impossibilidade de cotejar as quantidades pagas com as efetivamente entregues, por falta de documentos que comprovassem a prestação dos serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

190. Conclui-se, portanto, pela necessidade de aprimoramento contínuo da compreensão, pelos gestores e executores de contratos, das obrigações de contratante e contratados e do conhecimento atualizado da legislação vigente.

4 Proposições

191. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I) Tomar conhecimento:
 - a. do presente Relatório de Auditoria;
 - b. do Ofício SEI-GDF Nº 971/2019-SES/GAB (Peça 25 e-DOC C7606C0B);
 - c. do Ofício SEI-GDF Nº 1981/2019-SES/GAB (Peça 27 e-DOC 15708F40);
- II) Determinar ao titular da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que adote as seguintes providências, dando conhecimento ao Tribunal no prazo de 90 (noventa) dias:
 - a) adote medidas com vistas a regularizar as áreas ocupadas pelas empresas contratadas para prestação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar, mediante Termos de Permissão de Uso ou Autorização de Uso, conforme Cláusula Décima, VIII e IX, dos contratos firmados em decorrência do Pregão Eletrônico 314/2015-SES/DF (Achado 2);
 - b) por intermédio da Comissão de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em Saúde de cada Hospital, analise o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) elaborado pelas empresas contratadas para prestação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar, conforme Cláusula Décima, XV, dos mencionados contratos (Achado 2);
 - c) por meio dos Núcleos de Nutrição e Dietética, faça o controle estatístico e apresente relatórios mensais ao Diretor Geral de Saúde e à Gerência dos Serviços de Nutrição, conforme a Cláusula Décima, XX, “ℓ”, dos mencionados contratos (Achado 2);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

- d) acompanhe, por meio dos Núcleos de Nutrição e Dietética, a coleta de amostras para controle microbiológico das fórmulas de nutrição enteral, fórmulas infantis e da água utilizada no preparo da nutrição enteral, conforme Manual de Boas Práticas de Preparo de Nutrição Enteral da SES/DF, de acordo com a Cláusula Décima, XX, “n”, dos mencionados contratos (Achado 2);
- e) oriente os executores de contratos de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar quanto à obrigação prevista no art. 5º, VI, da IN SES 1/2011, no sentido de registrar em formulário próprio as ocorrências de irregularidades relacionadas à execução do contrato, anotando a cláusula e/ou item descumprido, a providência adotada e seu resultado (Achado 3);
- f) fiscalize o cumprimento do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS) pelas empresas contratadas para a prestação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar, conforme Cláusula Décima XX, alínea “g”, prevista nos mencionados contratos (Achado 3);
- g) promova a padronização da fiscalização e acompanhamento dos contratos de prestação de serviços de alimentação hospitalar, mediante emissão de relatório mensal pelos Núcleos de Nutrição e Dietética das unidades hospitalares, preferencialmente em meio eletrônico, que demonstre o fiel cumprimento das cláusulas contratuais e as eventuais irregularidades detectadas na supervisão dos serviços, conforme dispõe a Cláusula Décima, XX, alínea “m” dos mencionados contratos (Achado 3);
- h) nos termos do art. 3º do Decreto nº 33.878/12, adote medidas tendentes a evitar que servidores acumulem a percepção do benefício do auxílio-alimentação, previsto nos artigos 111 e 112 da Lei Complementar 840/2011, com outros da mesma



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

- espécie ou de espécie semelhante, a exemplo da alimentação fornecida nos refeitórios das unidades hospitalares (Achado 4);
- i) regulamente os procedimentos e responsáveis pela guarda dos documentos imprescindíveis para a comprovação da execução dos serviços de alimentação hospitalar, em especial no tocante aos Mapas de Dietas dos pacientes e acompanhantes e de listas de comensais dos refeitórios, em observância à Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivos Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, aprovada pela Resolução 14/2001 do CONARQ, recepcionada pelo Distrito Federal, por meio da Portaria Conjunta 10/2016, e o disposto no art. 4º da Lei Distrital 2.545/2000 (Achado 5);
- III) Recomendar ao titular da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que:
- a) mantenha as reuniões periódicas entre a Gerência de Serviços de Nutrição e as Chefias dos Núcleos de Nutrição e Dietética dos hospitais a fim de fortalecer os controles sobre os contratos de fornecimento de alimentação hospitalar, em especial quanto às especificidades das obrigações contratuais (Achado 2);
- b) adote, de forma permanente, as ações de capacitação dos executores de contrato, com ênfase nas obrigações contratuais e na legislação vigente (Achados 2 e 3);
- IV) Alertar o Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal para a necessidade de adoção de medidas em tempo hábil para garantir a prorrogação contratual ou a realização de novo procedimento licitatório para a contratação dos serviços de fornecimento de alimentação hospitalar, de modo a evitar a ocorrência de irregularidade caracterizada pela execução serviços sem cobertura contratual (Achado 1);
- V) Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

Relator e da Decisão que vier a ser tomada ao Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal e à Câmara Legislativa do Distrito Federal;

VI) Autorizar o retorno dos autos à SEASP para as demais providências.

Brasília-DF, 10 de junho de 2019

Flávio Macedo Borges de Freitas

Auditor de Controle Externo

Matrícula 623-8