



Ministério da Transparência,
Fiscalização e
Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO Nº 201602617

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

AUDITORIA ANUAL DE
CONTAS (AAC)

Empresa Brasileira de
Correios e Telégrafos (ECT)

Auditoria das contas do Exercício 2015, que teve como escopo, entre outros pontos, a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no plano estratégico da empresa, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

Auditoria das Contas da Gestão de 2015 da ECT em razão do mandamento constitucional que confere ao Controle Interno do Poder Executivo Federal a competência para comprovar a legalidade e avaliar os resultados da Gestão nos órgãos e entidades da administração federal, e da Decisão Normativa nº 147/2015 do Tribunal de Contas da União, que dispôs sobre os conteúdos das peças de responsabilidade dos Órgãos de controle interno que realizam as auditorias de contas.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?
QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM
EMITIDAS?

A principal Constatação verificou que a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração aprovaram o repasse de dividendos à União em montantes que impactaram negativamente os resultados da empresa, sem adequada avaliação prévia do impacto da distribuição de valores acima do mínimo exigido por lei nos resultados econômicos e financeiros. Outras constatações dão conta de que as medidas adotadas em 2015 foram insuficientes para melhoria dos indicadores econômicos da ECT, além de diversos problemas relacionados ao plano de assistência à saúde dos funcionários (Postal Saúde), como por exemplo: frustração de economia prevista com despesas médicas e odontológicas, insuficiência de controles para o acompanhamento, fiscalização e gestão do plano, resultando em prejuízos ao erário e o não cumprimento das políticas e diretrizes estabelecidas pela ECT.

Em suma, foi recomendado à ECT que avalie previamente o impacto nos resultados da distribuição de dividendos em valores acima do mínimo exigido por lei, que estabeleça plano de ação, com datas e metas definidas, para a adoção de ações concretas visando reverter os resultados negativos, que reavalie a continuidade da delegação a terceiros da prestação da assistência à saúde dos empregados, e que estabeleça diretrizes gerais para o controle, e fiscalização dos recursos executados pela Postal Saúde.

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201602617

UCI Executora: SFC/DI/CGCOM - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Comunicações

Análise Gerencial

Coordenador Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201602617, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 15 de agosto de 2016 a 11 de outubro de 2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

2. Resultados dos trabalhos



De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 26 de novembro de 2014, entre CGU/SFC/DI/CGCOM - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Comunicações e a TCU/SeinfraAeroTelecom – Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações, foram efetuadas as seguintes análises:

1. Avaliação da conformidade das peças
2. Avaliação dos resultados
3. Avaliação dos indicadores
4. Avaliação da gestão de pessoas
5. Avaliação da gestão de comprar e contratações
6. Avaliação da gestão de tecnologia da informação
7. Avaliação do patrimônio imobiliário
8. Avaliação dos controles internos administrativos
9. Avaliação dos controles internos contábeis

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Conforme determinação do art. 4º da Decisão Normativa do TCU n.º 146, de 30 de setembro de 2015, o Relatório de Gestão e as informações suplementares sobre a Prestação de Contas Anuais das Unidades Prestadoras de Contas (UPC) devem ser registradas no Sistema de Prestação de Contas (e-Contas) do Tribunal de Contas da União (TCU).

Dessa forma, buscou-se verificar no Sistema se os documentos e informações registradas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), referentes à gestão do exercício de 2015, atendem aos normativos vigentes.

Foi observado que a ECT registrou no e-Contas todas as Peças de Contas e informações suplementares exigidas pela Instrução Normativa do TCU n.º 63, de 1º de setembro de 2010, (IN TCU n.º 63/2010) pela Decisão Normativa do TCU n.º 146, de 30 de setembro de 2015, (DN TCU n.º 146/2015) e pela Portaria TCU n.º 321, de 30 de novembro de 2015, (Portaria n.º 321/2015).

Além disso, destaca-se que as Peças foram registradas tempestivamente no Sistema, respeitado o prazo previsto no Anexo I da DN TCU n.º 146/2015.

Quanto ao Rol de Responsáveis registrado no e-Contas, foi verificado que o período de gestão de alguns dirigentes não correspondia com o exercício efetivo. Ademais, foi observado que havia informações faltantes ou incorretas registradas no Sistema. No entanto, após tratativas com a ECT, as informações corretas foram levantadas e ajustadas no e-Contas por este Órgão de Controle e será homologada em momento oportuno, conforme exigência da nova sistemática adotada para consolidação das Peças de Contas.

Em relação do Relatório de Gestão, a Portaria TCU n.º 321/2015, define os tópicos que o documento deve abordar e o e-Contas estabelece quais são os tópicos aplicáveis à natureza da ECT, além de apresentar orientações para a apresentação das informações em cada tópico. Verificou-se que a ECT registrou no sistema informações para todos os tópicos exigidos e conforme orientações do Sistema.



Quanto aos relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis, também foi observado que a ECT registrou no Sistema todos os documentos aplicáveis a sua realidade, quais sejam:

- Parecer da Auditoria Interna da empresa;
- Parecer do colegiado;
- Relatório da área de correição;
- Relatório resumido do Comitê de auditoria;
- Relatório da auditoria independente; e
- Relatórios de integridade.

Observou-se que o conteúdo desses documentos está em conformidade com os dispositivos da DN TCU n.º 146/215 e da Portaria TCU n.º 321/2015.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Com o intuito de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, notadamente em relação aos aspectos financeiros e econômicos da ECT em 2015, bem como os eventos que possam ter corroborado para que a empresa obtivesse o pior resultado econômico de sua história, um prejuízo de R\$ 2,1 bilhões, foram verificados os dividendos repassados pela ECT à União desde o exercício de 2011, o Distrato do Contrato de Correspondente do Banco Postal, firmado com o Banco do Brasil, além das medidas adotadas pela Alta Administração para evitar ou reduzir o crescimento das principais despesas previstas no Programa de Dispêndios Globais (PDG) de 2015 dos Correios.

No que tange aos dividendos repassados pelos Correios à União, verificou-se que a empresa poderia ter adotado uma postura preventiva frente às diversas solicitações do acionista, uma vez que já se apresentava um cenário de tendência de queda nos resultados operacionais a partir de 2011. Nos documentos que suportaram as decisões da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração pela aprovação da distribuição dos lucros não foram observados estudos ou análises que demonstrassem a capacidade dos Correios de realizar essas transferências sem comprometer o seu futuro econômico e financeiro.

Com relação ao Distrato do Contrato de Correspondente do Banco Postal, firmado com o Banco do Brasil, verificou-se que não houve vantagem na realização dessa operação para a ECT, uma vez que o novo modelo de negócio previsto para substituir o contrato inicial não foi implementado. Em virtude da rescisão, a ECT registrou uma provisão nos seus balanços de R\$ 1,8 bilhões, referentes à devolução dos valores básicos de acesso ao negócio e aos valores por agência. Apesar dessa dívida, foram adotadas medidas pela unidade para que o saldo final referente à execução do contrato de Banco Postal com o distrato fosse equiparado ao contrato sem o distrato, a fim de evitar prejuízos financeiros para a empresa.

Ademais, foram mapeados os principais dispêndios da ECT no PDG de 2015, observando também o crescimento em relação a 2013 e 2014, para analisar as medidas tomadas pela Alta Administração na contenção desses gastos. Verificou-se alta representatividade de despesas com pessoal, destacando-se as contribuições com o Postal Saúde, e das despesas com serviços de terceiros. Verificou-se a constituição de grupos de trabalho na empresa para atuar nas questões consideradas críticas pela empresa, o que demonstra que a unidade tem conhecimento de seus principais gargalos. Foram informadas também medidas emergenciais em 2016, as quais serão objeto de análise



futura. Contudo, em 2015 não foram observadas ações concretas e efetivas por parte da ECT que atuassem diretamente na redução dessas despesas significativas.

Em decorrência das questões elencadas acima, a empresa passou a despende muitos recursos financeiros, impactando inclusive no seu montante de aplicações financeiras. Dessa forma, além de problemas econômico, a ECT passou a enfrentar dificuldade na gestão do fluxo de caixa. Nesse contexto, torna-se urgente a adoção de medidas efetivas por parte da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração a fim de evitar que o cenário deficitário enfrentado atualmente pela empresa torne-se irreversível.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

De forma a avaliar os indicadores instituídos pela ECT para aferição do desempenho da sua gestão, foi verificado se a Empresa adota indicadores com qualidade para o monitoramento da gestão das Linhas de Transporte de Superfície (LTS), segmento de importância para a operação da empresa.

Nos trabalhos realizados, foi observado que a alimentação dos sistemas para o cálculo dos indicadores ocorre de forma manual, o que representa uma fragilidade quanto à confiabilidade dos indicadores. Ademais, foi verificado que alguns indicadores instituídos pela ECT não representam adequadamente a amplitude e a diversidade de características das Linhas de Transporte.

Além de falhas na concepção dos indicadores, também foram observadas oportunidades de melhoria no processo de acompanhamento, de forma a padronizar os indicadores dos diferentes níveis, definir melhor a responsabilidade pelo acompanhamento de cada tipo de Linha e estabelecer um processo de comunicação à Alta Administração sobre o desempenho das Linhas. Por fim, verificou-se que as constantes modificações na forma de cálculo dos indicadores têm impactado a comparabilidade da evolução histórica dos indicadores.

Dessa forma, foi recomendado à ECT que apresente os resultados da iniciativa já adotada pela empresa para controle informatizado dos dados dos indicadores. Também foi indicado que promova ajustes nos indicadores de forma a representar, em sua completude, os diferentes aspectos da operação das Linhas. Quanto ao acompanhamento, foi sugerido que a ECT padronizasse os indicadores nos diferentes níveis, definisse melhor a responsabilidade pelo acompanhamento em cada área e promova comunicação formal à Alta Administração, de forma a dotar essa instância de informação gerencial sobre o desempenho das Linhas de Transporte de Superfície.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

As avaliações consignadas no presente trabalho de auditoria sobre a gestão de pessoas abrangeram as competências de fiscalização e de supervisão da ECT sobre as suas entidades complementares de previdência privada (Postalis) e assistência à saúde (Postal Saúde).

Na execução dos trabalhos realizados para verificar a supervisão e fiscalização dos Correios sobre o Postalis foi observado que os controles primários atinentes à fiscalização das atividades pelo ente patrocinador, exigido pela Lei Complementar nº 108/2001, não tem sido suficiente no sentido de atender as expectativas dos normativos legais vigentes, de modo a permitir o acompanhamento sistemático das atividades da Entidade de Previdência Complementar de que é patrocinadora, uma vez que foram



observadas contínuas perdas financeiras e problemas estruturais de governança no Postalis.

Dessa forma, foram propostas melhorias no acompanhamento realizado pela ECT sobre a gestão da entidade, inclusive recomendando que a empresa interaja com o Postalis para fortalecimento da governança e gestão dessa entidade.

Em relação ao Postal Saúde, das observações realizadas, destaca-se a ausência de diretrizes para normatização dos fluxos e procedimentos aplicáveis ao controle, acompanhamento e fiscalização dos recursos repassados à Postal Saúde. A falta de mecanismos de monitoramento estabelecido no momento de assinatura do Convênio de Adesão, ensejou em medidas intempestivas para saneamentos dos desvios e irregularidades cometidas pela gestão da Postal Saúde, conforme evidenciado no Relatório da Auditoria Interna.

Outro fato relevante foi a frustração de economia de despesa, que era almejado com a mudança da modalidade de autogestão do benefício de saúde dos empregados da Empresa. Conforme pode ser observado, o novo modelo adotado não promoveu as economias esperadas, ao contrário, representou aumento de dispêndio na ordem de 50% no exercício de 2014 e 2015.

As recomendações propostas ao longo deste Relatório de Auditoria em relação ao Postal Saúde, são para: realizar o levantamento fidedigno das despesas e custos da Postal Saúde, elaborar normativo interno que defina o modo de supervisão, monitoramento e fiscalização pela ECT da gestão da Postal Saúde, e avaliar, adotando as medidas necessárias se for o caso, a continuidade da prestação de assistência à saúde dos empregados por intermédio de entidade sem fins lucrativos.

2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Com o intuito de verificar a regularidade dos processos de licitações e contratações da ECT, bem como avaliar os controles internos administrativos desses processos, foram avaliados os trabalhos da Auditoria Interna da ECT sobre o assunto, consignados no Relatório de Auditoria AUDIT/ECT nº 2016003 (Licitações e Contratações Diretas), Relatório Preliminar da Auditoria Interna sobre Gestão de Contratos e Relatório Preliminar de Auditoria sobre a Ação Estratégica RIO 2016.

O Relatório de Auditoria AUDIT/ECT nº 2016003 apresentou o resultado das verificações dos controles do processo de licitação e contratação direta da Empresa, atestando se são capazes de identificar, evitar e corrigir falhas e irregularidades, bem como de minimizar riscos inerentes.

Dos registros da Auditoria Interna, evidencia-se que há fragilidades na supervisão e orientação por parte da Administração Central sobre os procedimentos e atos praticados no âmbito das diversas unidades administrativas, inclusive das Diretorias Regionais. Dentre outros casos, a falha de supervisão foi observada na utilização continuada de contratação de Mão-de-Obra Temporárias (MOT) pela Diretoria Regional do Rio de Janeiro. A mencionada prática de terceirização de mão de obra, mediante uso continuado de força operacional, afeta o regular provimento de pessoal, via concurso público, nos termos de prescrições constitucional e legal, e representa descumprimento de determinações do Tribunal de Contas da União.

Ademais, mostrou-se necessária revisões periódicas no Manual de Licitações Contratos, para permitir convergências entre as diretrizes expedidas pela AC e o ambiente operacional da empresa.



O Relatório de Auditoria Preliminar da AUDIT, que tratou sobre a Gestão de Contratos, apresentou os achados sobre o estado dos controles internos aplicado à gestão administrativa e operacional dos contratos administrativos de aquisições de bens e materiais e contratação de serviços, obras, TIC, entre outros.

Dos exames realizados pela Auditoria Interna, verifica-se, no âmbito das Diretorias Regionais, insuficiência de controles internos para acompanhamento e fiscalização da execução contratual. Ademais, foram observadas deficiências nos controles sobre a aplicação de penalidade contratual a fornecedores, com riscos de prejuízos financeiros à ECT.

O Relatório Preliminar de Auditoria sobre a Ação Estratégica RIO 2016 refere-se à participação da ECT como patrocinador Oficial dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos RIO 2016, na categoria de logística. Esse patrocínio envolve o repasse de R\$ 300 milhões em recursos ao Comitê RIO 2016, com a devolução de R\$ 180 milhões à ECT a título da prestação do serviço de Operação Logística para realização dos Jogos.

Os trabalhos conduzidos pela Auditoria Interna tiveram caráter preventivo, com o objetivo de acompanhar a atuação da Força-Tarefa RIO 2016, estrutura especial criada para gerenciamento do Contrato de Operação Logística, antes do início dos Jogos. Dessa forma, a auditoria realizada teve como escopo a verificação dos controles internos utilizados pela Força Tarefa para o gerenciamento administrativo e operacional das subcontratações, a avaliação do cumprimento da Ação Estratégica RIO 2016, a aplicação dos recursos em conformidade com o Contrato de Operação Logística; e a avaliação do mapeamento de riscos para a execução do Contrato.

No âmbito dos trabalhos executados, foram observadas falhas relacionadas à execução e fiscalização dos subcontratos, falhas de controle para gestão dos subcontratos de mão-de-obra terceirizada, impropriedades relacionadas à locação de imóvel destinado às atividades logísticas e ausência de planejamento, estimativa orçamentária e controle de custos. Além disso, foi observada a ausência de planos de contingência e fragilidades nos riscos mapeados que poderiam impactar na execução do Contrato. Um maior detalhamento sobre os resultados dos trabalhos da Auditoria Interna sobre Ação Estratégica RIO 2016 é mostrado em Informação específica deste Relatório de Auditoria.

2.6 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Para avaliação da gestão de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) da ECT, referente ao exercício de 2015, foram verificadas as melhorias implementadas nos instrumentos de planejamento e gestão de contratação de bens e serviços de TIC.

Com base nas recomendações emitidas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201504049, referente à gestão da ECT no exercício de 2014, foi verificado que a Empresa promoveu a adequação dos normativos internos para a inclusão da previsão de aprovação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) pelo Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação (COETI), assim como registrasse no PDTI da ECT os valores dos indicadores aferidos no último exercício, com o intuito de prover uma comparação com as metas imposta para o exercício de referência.

No que se refere à elaboração do PDTI de 2016 da empresa, foi observado que a metodologia utilizada para a sua construção considerou os normativos internos atualizados e que estão em consonância com as orientações previstas no Guia de Elaboração de PDTI do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP).



2.7 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A avaliação da gestão de imóveis teve como foco o processo de locação de imóveis com infraestrutura sob medida (*Build to Suit* - BTS) adotado pela empresa na implantação dos Centros de Cartas e Encomendas (CCEs) de Salvador e de Recife.

Os testes, exames e levantamentos realizados evidenciaram que o processo de locação de imóveis com infraestrutura sob medida ainda é incipiente no âmbito da ECT, gerando falhas e fragilidades decorrentes, principalmente, da ausência de normativos internos voltados especificamente para o tema.

Também foi observado que a escolha da modalidade BTS não foi precedida de estudos técnicos que demonstrassem a vantagem de se adotar essa modalidade em relação a outras opções de disponibilização de imóveis

No caso da locação do CCE de Salvador, foi observado que o Laudo de Valor Locatício, que estipula o preço de referência para locação, considerou a área do terreno de 98.538,49 m², e cujo negociação já havia sido acertada com empresa contratada. Todavia, em momento posterior foi aventada a redução do terreno para diminuir despesas com tributos e manutenção da área não construída. Foi observado na assinatura do contrato que o terreno foi reduzido para 86.303,64 m², sem, contudo, uma redução respectiva no valor do aluguel.

Ante as falhas observadas, foi recomendado à ECT a elaboração de normativo interno que defina todo o processo de locação de imóvel na modalidade BTS. Além disso, foi recomendado à ECT proceder com a estruturação da política imobiliária, contendo ferramentas para a análise econômico-financeira comparativa das diferentes soluções de disponibilização de imóveis.

Por fim, em relação à locação do imóvel de operação do CEE de Salvador, no qual foi observado a redução do terreno total do empreendimento, sem a respectiva redução do valor do aluguel, foi recomendado a adoção de providências para repactuação do contrato.

2.8 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela ECT foi realizado em duas frentes: avaliação dos controles quanto à integridade; e atuação da unidade de Auditoria Interna, em seu papel avaliador e instigador de melhorias dos controles internos.

Em relação à avaliação dos controles quanto à integridade, a CGU buscou conhecer o estágio evolutivo em que se encontra a ECT em termos de políticas, procedimentos, medidas e controles relacionados à ética e integridade.

Conforme verificado nos trabalhos realizados, a ECT não conta com um Programa de Integridade constituído. Ademais, não foi identificado um registro formal sobre o mapeamento de riscos de integridade. Não obstante, a empresa conta com políticas e medidas de integridade, mas aplicadas de maneiras esparsa e não consolidadas nos diferentes setores e níveis hierárquicos, o que dificulta uma avaliação gerencial pela alta administração sobre a integridade da empresa. Mesmo com a sua existência, foi verificada a necessidade de melhorias nas políticas e medidas atuais.

Foi recomendado à ECT que elabora um Plano de Ações, com o intuito de promover melhorias nas políticas e medidas de integridade e consolida-las em um



Programa de Integridade. Como providência inicial, a ECT implantou o Departamento de *Compliance* em junho de 2016 e, atualmente, essa área está realizando os estudos necessários para a elaboração do plano de ações, com o intuito de elaborar, implantar e acompanhar o Programa de Integridade na Empresa, bem como atender outras sugestões de melhoria registrados no Relatório de Avaliação da Integridade na ECT.

Quanto à atuação da Auditoria Interna (AUDIT), verificou-se que o desempenho da Unidade não tem permitido suficientes avaliações sobre a qualidade dos controles internos dos diversos macroprocessos de gestão, visto o reduzido quantitativo de relatórios expedidos nos exercícios e a baixa qualidade dos relatórios em termos de abrangência e profundidade dos exames e de suas recomendações.

Por fim, foi observada a existência de falha de planejamento na definição do escopo da auditoria e também desalinhamento entre os objetivos programados e o resultado das análises, impossibilitando manifestação conclusiva e assertiva sobre a qualidade dos controles internos.

As recomendações emitidas foram no sentido de promover um plano de ação para emissão dos Relatório, definido prioridades, considerando o aspecto de tempestividade das avaliações realizadas, bem como a atualização dos normativos internos para orientar as equipes na realização dos trabalhos.

2.9 Avaliação dos Controles Internos - Demonstrações Contábeis

Com o propósito de avaliar a confiabilidade e efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros, foi realizada auditoria sobre os documentos de conciliação e composição dos saldos dos seguintes grupos de contas contábeis da ECT: Ativo Fixo, Folha de Pagamento, Faturamento a Receber e Fornecedores Internos.

Após a aplicação dos procedimentos de auditoria, foi verificado que a falta de integração entre os módulos/sistemas utilizados pela ECT, acarreta no surgimento de saldos divergentes entre os relatórios financeiros e a contabilidade. Constatou-se ainda a existência de diversos lançamentos antigos nas contas de Faturamento, Fornecedores e Folha de Pagamento, que, de acordo com o Manual de Contabilidade da ECT, deveriam ter sido baixados. Outrossim, na conta de Fornecedores Internos, há lançamentos referentes a penalidades aplicadas, trazendo confusão quanto ao débito dos fornecedores e, inclusive provocando saldos contábeis invertidos no Livro Razão de algumas Diretorias Regionais.

Ante as fragilidades apontadas, foi recomendado ao gestor proceder a conciliação contábil das situações divergentes, promover melhoria no fluxo processual de registro de ativos e proceder com as melhorias para integração entre os diferentes módulos do sistema ERP com o módulo contábil.

2.10 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Conforme determinação do Anexo II à Decisão Normativa TCU n.º 146, de 30 de setembro de 2015, a Unidade Prestadora de Contas (UPC) deve apresentar em seu Relatório de Gestão informações sobre o atendimento das demandas dos órgãos de controle e fiscalizadores das atividades da unidade.

A Portaria TCU n.º 321, de 30 de novembro de 2015, estabeleceu uma estrutura de tópicos que devem constar no Relatório de Gestão, sendo um deles destinado para apresentar o tratamento de determinações e recomendações do TCU.



Em conformidade com as instruções de preenchimento constante no Relatório de Gestão, a ECT registrou no seu Relatório da Gestão do exercício de 2015 a visão geral sobre as deliberações feitas pelo TCU no exercício.

Ademais, informa sobre as formas que dispõe para o efetivo acompanhamento das deliberações do Tribunal.

Por fim, foi apresentado um quadro relacionando todas as determinações e recomendações feitas em acórdãos do Tribunal decorrentes do julgamento de contas anuais de exercícios anteriores. É informado que, para os processos de contas em que houve julgamento do TCU, não há pendências a serem adotadas pela ECT.

Destaca-se que não houve no exercício de 2015 deliberação do Tribunal à ECT que exigisse acompanhamento por parte do Controle Interno.

2.11 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com o intuito de analisar o acompanhamento realizado pela ECT quanto às recomendações da CGU, buscou-se avaliar se a Empresa tem adotado providências para a resolução das falhas apontadas e se apresentou a documentação comprobatória da resolução das constatações registrados no sistema Monitor.

Ao final do exercício de 2015, foram observadas 207 recomendações em andamento, sendo que 98 recomendações estão a cargo da ECT para adoção de providências e 109 estão em análise pela CGU.

Dentre os motivos listados que impactam no atendimento das recomendações destaca-se a necessidade de desenvolvimento de sistemas informatizados e instauração de processo de apuração de responsabilidade. A maior parte das recomendações que tiveram atendimento parcial, referem-se a providências que foram informadas pelo gestor, mas não foi apresentada a documentação comprobatória de resolução da falha ou não foram apresentados os elementos que demonstrem o efetivo atendimento da recomendação.

Em que pese o número de recomendações pendentes, observa-se que a ECT tem empenhado esforços para a resolução das recomendações, considerando o número de recomendações atendidas e das recomendações que estão em análise pela CGU.

Destaca-se também que, a implementação do Sistema Monitor pela CGU e a nova rotina de monitoramento adotada pela ECT, tem contribuído para o saneamento e mitigação das falhas apontadas nos Relatórios de Auditoria expedidos pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

2.12 Avaliação do CGU/PAD

O Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) visa armazenar e disponibilizar, de forma rápida e segura, as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos, entidades, empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo Federal.

Dessa forma, buscou-se avaliar se os processos administrativos disciplinares instaurados pela ECT no exercício de 2015 foram devidamente cadastrados no CGU-PAD.



Cumpra-se destacar que os normativos internos da ECT preveem três modalidades de procedimentos disciplinares, a saber: Apuração Direta, Sindicância Sumária e Sindicância por Comissão. Conforme entendimento mantido com a Corregedoria-Geral da União, somente os processos disciplinares do tipo Sindicância por Comissão são cadastrados no CGU-PAD, cabendo aos sistemas próprios da ECT o registro dos processos das outras duas modalidades.

O Relatório de Gestão da ECT, referente ao exercício de 2015, apresentou a quantidade de processos disciplinares instaurados no exercício, conforme mostrado a seguir.

Quadro 1 - Modalidades de apuração e sindicância

Modalidade	Total de processos em 2015	Representação (%)
Apuração Direta	9.341	98,48
Sindicância Sumária	121	1,28
Sindicância por Comissão	23	0,24
Total	9.485	100

Fonte: Relatório de Gestão da ECT, exercício de 2015

Em resposta a questionamento, a empresa apresentou a relação dos 23 processos de Sindicância por Comissão instaurados no exercício. Em conferência ao CGU-PAD, foi verificado que todos os 23 processos informados foram devidamente cadastrados no sistema e as informações sobre a situação de cada processo está atualizada.

2. 13 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Conforme manifestação apresentada no Ofício nº 0544/2016-PRESI, de 14 de novembro de 2016, a ECT informa que não há informações adicionais ou complementares em relação às Constatações e Recomendações consignadas na versão Preliminar do Relatório.

Brasília/DF, 18 de novembro de 2016.

Nome: CLARI DORCA STACCIARINI ABDALA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Nome: FELLIPE VIANA DE ARAUJO

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: FERNANDO RORIZ MARQUES CARDOSO

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: LUCIMAR CEVALLOS MIJAN

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador Geral



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da justificativas e planejamentos para a realização de um Distrato no Contrato do Banco Postal, uma vez que essa operação envolvia a devolução de recursos financeiros consideráveis ao Banco do Brasil.

O conteúdo do item 1.1.1.1 deste Relatório foi suprimido por solicitação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), apresentada mediante Ofício 0043/2017-PRESI, de 24.01.2017, nos seguintes termos:

‘No subitem 1.1.1.1, abordarmos as condições de negociação do primeiro e segundo contratos de correspondente com o Banco do Brasil e os trabalhos de constituição de uma Instituição Financeira. Tanto os contratos (e o distrato), cujas cópias foram enviadas a CGU, quanto o Memorando de Entendimentos entre Correios e Banco do Brasil, previam confidencialidade entre as partes. A divulgação dos detalhes de negociação e valores envolvidos e pagos nos contratos podem ter repercussão no mercado, tanto para o Banco do Brasil (com obrigações junto a seus acionistas) quanto para os Correios’.

A pertinência da indicação de sigilo foi avaliada pela CGU, que aquiesceu com a supressão das informações, tendo em vista as cláusulas de confidencialidade existentes nos contratos assinados entre as partes (ECT e Banco do Brasil).

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Proposta e aprovação pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração da ECT de repasse de dividendos à União em montantes que impactaram negativamente os resultados econômico-financeiros da empresa.

Fato

Em análise aos dividendos repassados à União pela ECT, e seus documentos correspondentes, encaminhados pelos Correios, verifica-se que a Empresa, por meio do seu Conselho de Administração e Diretoria Executiva, não empregou o devido zelo na proposta, aprovação e pagamento desses dividendos acima do mínimo exigido por lei, principalmente no período de 2011 a 2013, mesmo com o cenário de redução dos resultados operacionais dos Correios. Nos Relatórios e Notas Técnicas que subsidiaram as aprovações dos repasses não foram verificados estudos ou análises que demonstrassem a capacidade de realizar essas transferências sem comprometer o futuro econômico e financeiro da ECT.

A partir de 2011 os lucros operacionais da Empresa já apresentavam uma tendência de queda, por conseguinte, a ECT poderia ter exposto sua posição econômica junto ao Tesouro Nacional, de forma a evitar elevados montantes de repasses ou, ao menos, alertar o acionista das consequências desfavoráveis que essas transferências poderiam causar. Consta-se que o pagamento dos dividendos contribuiu para que o fluxo de caixa da empresa fosse comprometido para os próximos exercícios, saindo de um saldo de R\$ 6 bilhões em 2011 para aproximadamente R\$ 1,9 bilhões em 2015.

Em consulta à tabela de dividendos pagos à União, disponível no site do Tesouro Nacional, observa-se que os valores distribuídos pelos Correios, a partir de 2011, foram consideravelmente acima da média do que se vinha repassando. Do ano 2000 até 2010 foram pagos, ao todo, aproximadamente R\$ 1,9 bilhões. Em contrapartida, somente em 2011, foi repassado o valor de R\$ 1,7 bilhões. Assim, verifica-se que já havia a possibilidade de se entrever que essa situação poderia causar um impacto financeiro à empresa. Ainda assim, foram pagos mais R\$ 1,2 bilhões, somando-se os valores repassados em 2012 e 2013.

O artigo 39, inciso II, do Decreto nº 8.016/2013 (Estatuto da ECT), determina um dividendo mínimo obrigatório de 25% do lucro líquido ajustado. Entretanto, a ECT informa no Relatório de Gestão e em outros documentos enviados que a prática usual, desde 2006, tem sido o repasse de 50% do lucro auferido. Ademais, foram verificados que nos montantes distribuídos de 2011 a 2013, incluem-se valores que refletem até 100% do resultado líquido de determinado exercício, conforme demonstrado no Quadro a seguir:

Quadro 4 - Dos Dividendos em Relação ao Lucro

Lucro e Dividendo	2009	2010	2011	2012	2013
Lucro Líquido Ajustado	R\$ 111,7 milhões	R\$ 785,6 milhões	R\$ 541,4 milhões	R\$ 992 milhões	R\$ 308,2 milhões (antes da reapresentação) *
Dividendo 25% (Estatuto)	R\$ 27,9 milhões	R\$ 196,4 milhões	R\$ 135,3 milhões	R\$ 247,7 milhões	-
Dividendo 50% (Prática)	R\$ 55,8 milhões	R\$ 392,8 milhões	R\$ 270,7 milhões	R\$ 495,4 milhões	-
Valor repassado	R\$ 111,7 milhões	R\$ 392,8 milhões	R\$ 358,5 milhões	R\$ 495,4 milhões	R\$ 300 milhões
% sobre LL ajustado	100%	50%	66%	50%	97% *

* Valor considerando o lucro antes da reapresentação do Balanço de 2013.

Em relação ao exercício de 2013, cumpre destacar que, antes do encerramento do exercício, a União solicitou a antecipação de dividendos no valor de R\$ 300 milhões. O lucro ao final daquele exercício foi de R\$ 308,2 milhões. Portanto, foram repassados aproximadamente 97% do total. Ocorre que em 2014, ao se adotarem, tardiamente, novos procedimentos de avaliação do patrimônio da empresa referentes a harmonização das normas de contabilidade, inclusive com efeitos passados, verificou-se na reapresentação do Balanço de 2013, que, na verdade, houve um prejuízo de R\$ 312,5 milhões.

Além dos valores acima, foram repassados, à título de dividendos, montantes de R\$ 177,3 milhões referentes a atualização monetária dos lucros, R\$ 395,4 milhões de realização da reserva de lucros a realizar e R\$ 793 milhões referentes à reversão da reserva de contingência.

No Parecer PGFN/CAS/nº 1.160/2011, de 28 de junho de 2011, que serviu de subsidio para a destinação dos lucros líquidos dos exercícios de 2007 a 2009, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) cita o Parecer nº 760

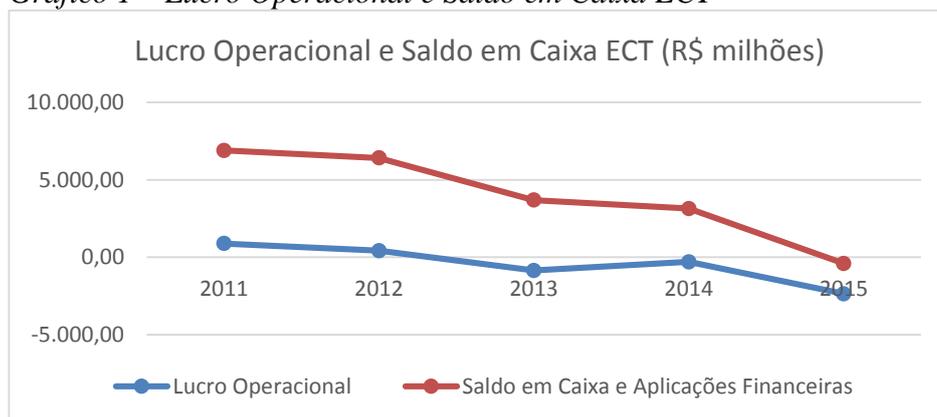


STN/COPAR/GEAFE, de 22 de junho de 2011, no qual a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) entendia à época, a situação econômica da ECT ser confortável para realizar esses repasses, incluindo nas transferências até um valor de R\$ 793 milhões provisionado no balanço dos Correios para a contenção de possíveis despesas com o Reserva Técnica de Serviço Anterior (RTSA) do Postalís.

Contudo, ao se analisar de forma mais profunda os resultados operacionais da Empresa, verifica-se que o cenário não era de situação econômica confortável. Em que pese a alta quantia no caixa em 2011, inflado também pelo recebimento, nesse exercício, de luvas do fechamento do contrato do Banco Postal com o Banco do Brasil (R\$ 2,3 bilhões), o lucro operacional já demonstrava uma tendência de queda.

Ademais, os diversos e substanciais repasses contribuíram consideravelmente para a diminuição do caixa e das aplicações financeiras da empresa, que perfaziam o montante de R\$ 6 bilhões em 2011, diminuindo para R\$ 4,5 bilhões em 2013 e atingindo o valor de R\$ 1,9 bilhões ao final de 2015. O saldo das aplicações financeiras de longo prazo (Ativo Não Circulante – Realizável a Longo Prazo – Aplicações) da ECT tem sido o mais afetado, com saldo de investimentos, que apresentava em 2011 o montante de R\$ 4,7 bilhões, reduzindo, em 2015, para R\$ 790 milhões. O gráfico abaixo demonstra a diminuição nos resultados operacionais e no caixa da empresa a partir do exercício de 2011.

Gráfico 1 – Lucro Operacional e Saldo em Caixa ECT



Fonte: Balanços Patrimoniais, Demonstrações do Resultado e Demonstrações do Fluxo de Caixa ECT.

Nesse sentido, as transferências à União, cooperaram para que, além do problema econômico, a ECT passasse a enfrentar dificuldades financeiras, afetando o fluxo de caixa da Empresa. O Relatório de Gestão cita que, no ano de 2015, o saldo entre recebimentos e pagamentos da empresa resultou em aproximadamente 1,8 bilhões negativos. Tendo em vista que o saldo de caixa e aplicações financeiras da ECT finalizou o exercício 2015 com valor de 1,9 bilhões, caso o cenário de 2015 se repita, far-se-á necessário a contratação de empréstimos para não esgotar os recursos financeiros em 2016.

Entende-se que a União, por ser acionista única da empresa, tem a prerrogativa de solicitar esses repasses dentro dos limites contábeis e legais. Contudo, nos documentos encaminhados à equipe de auditoria, verifica-se que as aprovações dos pagamentos eram realizadas com base em Relatórios e Notas Técnicas que não consideravam o comprometimento futuro da capacidade econômica e financeira dos Correios.

Conforme o Estatuto da ECT, a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração são responsáveis, respectivamente, pela proposta e aprovação dos pagamentos dos dividendos. Portanto, esperava-se uma atuação preventiva, por parte desses colegiados, que demonstrassem à União o cenário de tendência de queda dos

resultados operacionais, bem como as prováveis consequências dos seguidos repasses de dividendos para o fluxo de caixa da Empresa, conforme os pontos destacados nesta constatação.

Causa

Ausência de previsão normativa que estabeleça a necessidade do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva de realizar estudos ou análises sobre a capacidade de operação futura da empresa quando da distribuição de dividendos à União acima do mínimo exigido por lei.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Mem. Circular 1.374/2016 – GFCA/DEFIN, de 27 de outubro de 2016, encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 0517/2016-PRESI, de 31 de outubro de 2016, a ECT apresentou a seguinte manifestação:

“5. Com relação a este item, conforme os documentos já encaminhados, esclarecemos:

- a) as instâncias de aprovação para o pagamento de dividendos nos Correios são a Diretoria Colegiada, o Conselho de Administração, sendo a deliberação final sobre a destinação do lucro líquido do exercício e a distribuição de dividendos da responsabilidade da Assembleia-Geral, conforme inciso II, do artigo 14, do Estatuto Social dos Correios;*
- b) no caso dos Correios, por ser uma empresa pública com 100% de seu capital da União, o acionista é representado na Assembleia-Geral pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, representante do órgão, Ministério da Fazenda, que determinou o pagamento dos valores aos Correios;*
- c) em nenhuma das aprovações para os pagamentos de 2011, 2012 e 2013 houve manifestação da Diretoria Colegiada, do Conselho de Administração ou da Assembleia-Geral, no sentido de solicitar documentos adicionais por entender que aqueles que foram fornecidos não eram suficientes para a tomada de decisão.”.*

Análise do Controle Interno

Em análise à manifestação apresentada pela empresa, depreende-se que a decisão de distribuição dos dividendos dos anos de 2011, 2012 e 2013 foi tomada apenas com base nos documentos já encaminhados inicialmente para análise. Previamente já se verificou que esses relatórios que suportaram a decisão dos colegiados não possibilitam uma análise mais detalhada das consequências futuras para a empresa do repasse dos quase R\$ 3 bilhões transferidos entre 2011 e 2013.

Em que pese o acionista, representado pela PGFN, ter a prerrogativa de solicitar os repasses dos dividendos, a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração da ECT são instâncias deliberativas do processo, conforme reiterado na própria manifestação, e, por esse motivo, têm o dever de proteger os interesses da empresa, atuando como instância de aprovação para o pagamento de dividendos.



Portanto, conforme já consignado anteriormente, esperava-se que os colegiados da ECT, tendo em vista inclusive suas atribuições legais dispostas no Decreto n.º 8.016/2013, adotassem uma análise mais criteriosa da situação econômica da empresa à época, do cenário de tendência de queda dos resultados da empresa exposto no registro e, por fim, das consequências financeiras da aprovação para distribuição dos recursos nos montantes pagos.

Há de se considerar também que os manuais internos da empresa não trazem nenhuma regra ou procedimento a respeito das avaliações e estudos que devem subsidiar a aprovação de distribuição dos dividendos. Essa diretriz poderia alertar as instâncias decisórias sobre os impactos negativos nos resultados econômico-financeiros decorrentes de lucros distribuídos em montantes que a empresa não suportaria e evitar que a situação atual se repita futuramente.

Ressalte-se que após 2013, ano do último repasse, a ECT vem apresentando prejuízos operacionais em seus balanços e dificuldades na gestão dos recursos de seu caixa.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer em normativo um procedimento para análise e aprovação do pagamento de dividendos pela Diretoria e Conselho de Administração, contendo, inclusive, a necessidade de se avaliar previamente o impacto da distribuição de valores acima do mínimo exigido por lei nos resultados econômicos e financeiros da ECT.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Medidas adotadas em 2015 insuficientes para melhoria dos indicadores econômicos da ECT.

Fato

Desde o exercício de 2013, a ECT vem registrando prejuízos em suas Demonstrações Contábeis. No Relatório Anual de Contas da ECT nº 201504049 foi constatado que as medidas adotadas pela Alta Administração não foram efetivas para alterar significativamente o desempenho econômico da empresa no exercício de 2014. Assim, no presente trabalho, buscou-se avaliar a evolução das despesas da ECT no exercício de 2015 e se foram adotadas ações para reduzir ou minimizar as despesas mais expressivas.

Em análise às informações de execução do Programa de Dispêndios Globais (PDG) dos exercícios de 2013, 2014 e 2015, bem como as informações das Demonstrações Contábeis, dos Balancetes, dos Relatórios de Gestão, dos Relatórios de Acompanhamento Empresarial (RAE) e dos Relatórios de Acompanhamento de Ações Estratégicas, identificou-se que algumas rubricas orçamentárias, que impactam nos custos e nas despesas da empresa, e que são representativas em relação ao total dos gastos dos Correios, apresentaram resultados com variações percentuais superiores a 10% entre 2014 e 2015. Destaca-se que nesse mesmo período, a receita líquida de vendas da empresa obteve crescimento de apenas 6,75%.

Em que pese a situação deficitária vivenciada pela Empresa, não foram observadas ações efetivas por parte da Alta Administração da ECT que impactassem diretamente na redução desses gastos significativos.



No Quadro a seguir, estão demonstradas as rubricas que obtiveram variação em percentuais superiores aos limites suportados pelo aumento das receitas.

Quadro 5 - Dispêndios significativos da ECT com evolução superior a 10% entre 2014 e 2015

Item Orçamentário	Executado Dez/ 2013	Variação 2013-2014	Executado Dez/ 2014	Representatividade*	Variação 2014-2015	Executado Dez/ 2015	Representatividade*
240000 - DISPÊNDIOS CORRENTES	15.783.063.543	11,48%	17.595.032.823	-	9,56%	19.277.279.891	-
241000 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	7.590.395.766	27,73%	9.695.577.810	55,10%	5,27%	10.206.540.860	52,95%
241600 - Encargos Sociais	2.771.931.713	11,70%	3.096.117.878	17,60%	13,02%	3.499.246.993	18,15%
241700 - Benefícios Sociais	873.119.914	178,25%	2.429.443.368	13,81%	10,02%	2.672.796.078	13,87%
241720 - Contribuições Patronais (Assist. Médica)	-	-	1.233.398.283	7,01%	44,40%	1.781.079.632	9,24%
243000 - SERVIÇOS DE TERCEIROS	6.418.062.377	-9,26%	5.823.591.272	33,10%	12,02%	6.523.510.514	33,84%
243100 - Prestação de Serviços Técnicos, Administrativos e Operacionais	2.502.736.086	4,81%	2.623.122.009	14,91%	10,41%	2.896.159.810	15,02%
243190 - Demais	2.461.013.974	4,99%	2.583.745.406	14,68%	10,68%	2.859.700.526	14,83%
243200 - Dispêndios Indiretos com Pessoal Próprio	2.270.675.674	-38,90%	1.387.368.472	7,89%	15,46%	1.601.881.995	8,31%
243210 - Auxílio-Alimentação	870.821.035	11,71%	972.791.934	5,53%	16,31%	1.131.442.739	5,87%
243220 - Cesta Básica	217.705.259	11,71%	243.197.984	1,38%	16,31%	282.860.685	1,47%
243900 - Demais Serviços de Terceiros	1.317.218.203	7,14%	1.411.211.237	8,02%	15,80%	1.634.190.909	8,48%
249000 - OUTROS DISPÊNDIOS CORRENTES	461.462.769	14,86%	530.031.468	3,01%	41,72%	751.169.197	3,90%
249400 - Aluguéis	297.300.738	16,31%	345.798.786	1,97%	22,40%	423.271.402	2,20%

Fonte: Execução do PDG de 2013, 2014 e 2015 – Correios

* Representatividade em relação ao total de Dispêndios Correntes (24000)

Destacam-se entre esses gastos, as despesas com Encargos Sociais (241600), Plano de Saúde dos empregados (241720), Prestação de Serviços Técnicos, Administrativos e Operacionais – Demais (243190), Demais Serviços de Terceiros (243900) e Aluguéis (249400).

Em relação ao grupo de Encargos Sociais, o item que mais aumentou diz respeito às despesas com férias, com variação de 35,3% em relação a 2014. Com base na documentação disponível, não foi possível identificar as causas desse aumento, uma vez que houve redução nos dispêndios com salário base de 2014 para 2015. Também não foi possível associar a variação com o adicional (44401.030097) concedido no Dissídio



Coletivo de Trabalho 2014/2015, pois este dispêndio foi incrementado em R\$ 51,6 milhões, enquanto o de férias foi incrementado em R\$ 236 milhões. Portanto, a variação dos adicionais explicaria a variação de no máximo R\$ 36 milhões (70% de R\$ 51,6 milhões), restando ainda em torno de R\$ 200 milhões para serem justificados nessa conta.

Outro ponto que merece destaque diz respeito ao Plano de Saúde dos empregados, que foi criado em 2013 com o intuito de redução das despesas médicas da Empresa. Porém, além de não os reduzir, os gastos tiveram grande aumento de 2014 para 2015, com incremento de 44%.

No item orçamentário identificado como “Demais” no PDG 2015, relativo à Prestação de Serviços Técnicos, Administrativos e Operacionais, houve variação de 10,68% em relação à execução de 2014. Esse dispêndio foi impactado pela variação acima de 10% nas seguintes contas: “Manutenção de Bens e Reparos” (12,85%), “Limpeza e Conservação” (11,13%), “Reparos e Veículos” (25,57%), “Mão de Obra Temporária” (43,03%), “Remuneração AGF” (10,46%) e “Descontos Incondicionais” (15,05%).

Por sua vez, o grupo “Demais Serviços de Terceiros” teve aumento nos valores executado na ordem de 15,80% em relação a 2014, representado pela elevação de 11,94% nas despesas com “Transporte Nacional” e de 72,6% nas despesas com “Area Financeira Indenizações e Outras”, referentes à Indenizações pagas pelos Correios. Ademais, no item “Outros Dispêndios Correntes” foi identificada variação nos dispêndios com aluguéis em percentuais superiores a 22%.

Alguns destes dispêndios compõem os custos da empresa (Custo dos Produtos Vendidos e dos Serviços Prestados na DRE), os quais já foram objeto de análise por parte da CGU nas Auditorias Anuais de Contas dos exercícios de 2013 e 2014 e consomem aproximadamente 85% das receitas líquidas da empresa. Outros dispêndios compõem as despesas administrativas da ECT que aumentaram 62% em relação a 2014, passando a representar 149% do lucro bruto em 2015, conforme dados extraídos das DRE's.

Quadro 6 - Representatividade Custos e Despesas em relação às Receitas e Lucro Bruto

CONTA	DRE 2014	DRE 2015	Variação	Representatividade
	Reapresentado	Consolidado		
	31/12/2014	31/12/2015	2015/2014	
RECEITA LÍQUIDA DE VENDAS E SERVIÇOS	16.055.019,00	17.138.728,00	6,75%	100,00%
Custo dos Produtos Vendidos e dos Serviços Prestados	-13.230.830,00	-14.611.729,00	10,44%	85,26%
LUCRO BRUTO	2.824.189,00	2.526.999,00	-10,52%	14,74%
Despesas com vendas/serviços	-1.111.508,00	-1.204.293,00	8,35%	47,66%
Despesas Gerais e Administrativas	-2.316.739,00	-3.754.792,00	62,07%	148,59%
Resultado de participação em controlada	-	-	-	-
Outras Receitas Operacionais	456.420,00	248.127,00	-45,64%	-
Outras Despesas Operacionais	-151.790,00	-170.302,00	12,20%	-
LUCRO LÍQUIDO ANTES DO RESULTADO FINANCEIRO	-299.428,00	-2.354.261,00	686,25%	-

Fonte Demonstração do Resultado de Exercício de 2014 e 2015 - Correios

Apesar do cenário descrito, não foram verificadas ações efetivas por parte da empresa em 2015 que pudessem reverter ou amenizar essa situação. Em que pese o conhecimento dos problemas da ECT e as constantes preocupações demonstradas pela Diretoria Executiva e Conselho de Administração nas reuniões, observa-se que há diversos estudos, constituições de grupos de trabalho e análises, porém existe ainda demora na implementação ou ausência de ações com resultados mais concretos.



Nas deliberações do Conselho de Administração do segundo semestre de 2014 e início de 2015 não houve nenhuma determinação consistente para que a Diretoria Executiva atuasse no sentido de reverter o desequilíbrio dos resultados. No final de 2015 é citado um Plano Especial de Ações, cujo objetivo seria a redução de despesas de custeios e a revisão de investimentos, mas somente com resultados para o exercício de 2016. Constou nas atas da Diretoria também, uma recomendação para a constituição de Grupo de Trabalho relativo à Postal Saúde, visando a redução dos custos administrativos.

Foi observado que houve contingenciamento orçamentário que poderia ajustar a execução das despesas ao fluxo de caixa ou a insuficiência de receitas. No entanto, ao longo do exercício, foi verificado que os limites contingenciados foram novamente reestabelecidos, para fazer frente aos valores efetivamente gastos, principalmente em relação a despesas com Plano de Saúde, MOT, Horas Extras, Indenizações, entre outros e, assim, não houve economia frente ao inicialmente previsto.

O Conselho Fiscal demonstrou preocupação com o resultado econômico-financeiro dos Correios no exercício de 2015, principalmente com o impacto das despesas de pessoal, gastos médicos, benefícios pós-emprego e os efeitos do dissídio coletivo, destacando um possível descontrole das despesas com pessoal. O Colegiado recomendou a atuação da Administração no sentido de buscar a diminuição efetiva dessas despesas, principalmente gastos com saúde.

No Relatório de Avaliação Empresarial (RAE) referente ao mês de dezembro de 2015, foi registrado com clareza o desequilíbrio dos resultados dos Correios em 2015, sinalizando para a necessidade de ações com vistas ao aumento da produtividade, contenção da elevação das despesas e aumento das receitas, para melhoria da saúde financeira da empresa. Das Ações Estratégicas acompanhadas pelo RAE, apenas a implementação do modelo de Gestão de Relações do Trabalho e a alocação de investimentos em Infraestrutura, poderiam impactar na redução de custos e no ganho de produtividade, respectivamente. No entanto os resultados dessas ações ainda são incertos tendo em vista as dificuldades nas negociações com as representações sindicais e a demora na percepção dos ganhos de produtividade advindos dos investimentos em infraestrutura.

Portanto, constata-se que as ações implementadas não se mostraram suficientes ou não foram efetivas para reverter ou amenizar a situação de desequilíbrio nos resultados dos Correios. Em decorrência disso, a ECT apresentou um prejuízo de R\$ 2,1 bilhões em 2015, o pior resultado de sua história. Essa situação potencializou a saída de disponibilidades que poderiam suportar a empresa, por meio das receitas financeiras. Dessa forma, a sustentabilidade da empresa está comprometida, inclusive em termos de reversão do desequilíbrio, fazendo-se necessária a adoção de medidas urgentes pela alta administração.

Causa

Falha de atuação efetiva e tempestiva do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva, conforme competências e atribuições estabelecidas no Estatuto e no Regimento da Empresa.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício nº 0509/2016-PRESI, de 24 de outubro de 2016, que encaminhou o Memorando nº 396/2016 – DPLAN/SEGES, de mesma data, a ECT apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação ao exposto, informamos que o crescimento da receita foi compatível com o histórico de crescimento. As análises demonstram que a variação da receita dos Correios está fortemente correlacionada¹ com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil. Neste contexto, a forte desaceleração da economia nacional na década explica, pela ótica da receita, o crescimento nominal da receita dos Correios nos últimos anos.

Ademais, ainda pela ótica da receita, cabe destacar que a economia brasileira passa por uma das piores crises da sua história — comparável a observada no período 1930-1931².

Há que se ressaltar ainda que no período analisado as tarifas dos serviços de correios não foram reajustadas conforme o índice de serviços postais aprovado pelo Ministério da Fazenda.

Assim, pode-se inferir que o que mais contribuiu para o resultado negativo apresentado foi o crescimento das despesas acima dos patamares das receitas — inclusive acima dos valores da inflação, medida pelo índice de Preços ao Consumidor Amplo — IPCA.

Por fim, cabe mencionar que ocorreram reajustes salariais definidos em Acordos Coletivos muito acima da trajetória inflacionária — em especial para a área operacional dos Correios — que representa grande parte do efetivo da Empresa. Destaque para os reajustes em um montante fixo com grande representatividade percentual nos salários dos trabalhadores da base.

Neste contexto, podem-se relacionar algumas das medidas que a Empresa adotou no intuito de mitigar as despesas e estimular as receitas para equilibrar a relação receita/despesa:

1) Comitê de Melhoria da Gestão dos Correios — COMEG

Objetivo de acompanhar e prestar contas à Diretoria Executiva e órgãos externos dos trabalhos realizados nas frentes de atuação: Receita, Despesa, Qualidade, Processos e Projetos.

Ao longo de 2015 ocorreram reuniões periódicas de acompanhamento dos resultados de receita, despesa e qualidade operacional com o objetivo de reporte das áreas e decisão por parte da Diretoria Executiva.

2) Plano Especial de Ações

Com o objetivo de reduzir despesas e aumentar receitas, a direção dos Correios criou uma Força Tarefa e Grupos de Trabalho, para tratar das seguintes questões: 1) Otimização da Rede de Atendimento; 2) Otimização Operacional; 3) Indenizações e Perdas; 4) Postal Saúde; 5) Despesa com Pessoal; 6) Custeio Administrativo; 7) Patrocínio e Publicidade; 8) Investimentos e Ativos; 9) Receitas e Tarifas Adicionais; e 10) Postalis.

¹ Coeficiente de correlação de Pearson calculado com base na série anual no período 2000-2015 é igual a 0,9904.

² De acordo com série histórica do PIB do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2016).



Como o objetivo de equalizar o resultado financeiro da Empresa, a organização vem adotando novas medidas de contenção de despesas. Entre as medidas em curso, podem-se destacar:

1) Plano emergencial — medidas de contenção de despesas

O plano emergencial inclui as seguintes medidas:

- a) Recolhimento do Saldo Orçamentário de custeio e investimento dos anos de 2016 e 2017;
- b) Adoção de Pré-Empenho para todos os ordenamentos de despesa;
- c) Suspensão de novos processos de contratação;
- d) Revisão dos processos de contratação para redução de gastos;
- e) Supressão dos valores globais, no limite legal de 25%;
- f) Revisão de contratos que não impactem diretamente na operação da Empresa, com a avaliação de rescisão;
- g) Revisão das despesas de pessoal, inclusive de Saúde Assistencial, conforme os trabalhos já em desenvolvimento em decorrência do Acordo Coletivo de Trabalho;
- h) Dar eficácia aos mecanismos de controle e estabelecer aprovação prévia dos orçamentos do Postalís, da Postal Saúde e da CorreiosPar;
- i) Restrição orçamentária para os exercícios de 2016 e 2017.

Outra ação que será implementada é a revisão do Plano Estratégico da Empresa. Essa ação visa atender à Lei de Responsabilidade das Estatais N°13.303/2016, de 30 de junho, e às recomendações do Conselho de Administração.

Na oportunidade, a aludida revisão irá possibilitar ainda:

- I. Realinhar o orçamento da Empresa ao Plano Estratégico;
- II. Adequar o modelo operacional dos Correios, revendo a Cadeia de Valor e a Estrutura Organizacional;
- III. Priorizar processos chave;
- IV. Dar mais clareza aos objetivos estratégicos, conforme apontado em pesquisa realizada com os empregados;

2) Programa de Recuperação Financeira e de Qualidade dos Correios — PRFQ

Trata-se de construir Grupo de Trabalho, conforme recomendação do Conselho com o objetivo de elaborar um Programa de Recuperação Financeira e de Qualidade dos Correios — PRFQ, onde o "Q" representa a plena recuperação da capacidade de investimentos e de elevação dos indicadores de qualidade dos serviços prestados pelos Correios.

O Programa de Recuperação Financeira e de Qualidade dos Correios deverá contemplar medidas que busquem o aumento das Receitas Operacionais em proporções superiores aos índices de elevação das despesas, e uma drástica redução de despesas, consolidando o caminho para a plena recuperação dos Correios, bem como a reversão e recuperação da grave situação econômico-financeira do momento por intermédio de um planejamento estratégico, tático e operacional, visando o envolvimento de toda a organização e seus empregados para a plena e total recuperação da Empresa.

As medidas a serem adotadas no âmbito do PRFQ deverão ser indispensáveis para consubstanciar uma resposta contundente e objetiva da Diretoria Executiva aos



órgãos de governança da Administração Estatutária Superior (Conselho de Administração e Conselho Fiscal), ao órgão de supervisão, acionista controlador, trabalhadores e demais partes relacionadas sobre como a Empresa enfrentará seus atuais desafios, dando foco e provocando a necessária sinergia de ações a serem desenvolvidas por todos para que os Correios possam restaurar sua capacidade de investimento, indispensável à manutenção, expansão da universalização dos serviços postais e modernização tecnológica da plataforma operacional da Empresa, de forma a continuar prestando, com confiabilidade, segurança e qualidade, relevantes serviços à sociedade brasileira de maneira sustentável.”.

Análise do Controle Interno

Inicialmente, cabe esclarecer que efetivamente o resultado deficitário da empresa em 2015 foi fortemente impactado pelo crescimento substancial das despesas, inclusive em níveis maiores que o IPCA do período. Apesar disso, também é fato que a evolução das receitas, mesmo se enquadrando na realidade atual do país, conforme manifestado pelo gestor, não foram suficientes para amenizar o déficit apresentado.

Sobre as medidas informadas pelo gestor em sua manifestação devem ser feitas algumas considerações. Com relação ao Comitê de Melhoria de Gestão dos Correios (COMEG), verificou-se que na auditoria anual de conta do exercício de 2014, a ECT consignou expectativas promissoras em relação aos resultados das ações de curto prazo propostas pelo Comitê. Contudo, a deprender do prejuízo apresentado em 2015, não foram observados os resultados esperados. Além disso, na manifestação encaminhada, não foram indicadas medidas efetivas da atuação do COMEG, mas tão somente uma citação da realização de reuniões periódicas para o acompanhamento dos resultados de receita, despesa e qualidade operacional junto à Direção da Empresa.

Foi informado também um Plano Especial de Ações que envolveu a criação de diversos grupos de trabalho para a proposição de ações em assuntos sensíveis da empresa com o objetivo de redução de despesas e aumento de receitas. Ocorre que essa medida só apresentará possíveis resultados a partir de 2016, conforme disposto na ata da 12ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração, de 22 de dezembro de 2015.

Complementarmente, foi informada a necessidade de revisão do Plano Estratégico da Empresa a fim de atender a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº. 13.303/2016) e possibilitar ajustes nos objetivos, processos e orçamento da ECT. Além disso, há previsão de construção de novo grupo de trabalho para elaboração de um Programa de Recuperação Financeira e de Qualidade dos Correios – PRFQ, em atendimento à recomendação do Conselho de Administração. Segundo a manifestação, o programa *“deverá contemplar medidas que busquem o aumento das Receitas Operacionais em proporções superiores aos índices de elevação das despesas, e uma drástica redução de despesas [...]”.*

Reforça-se a importância de que os objetivos estratégicos da empresa estejam alinhados a sua nova realidade e de que as ações a serem tomadas a partir desse momento estejam devidamente apoiadas em planejamento e estudos adequados a fim evitar o desperdício de recursos dos Correios. Apesar disso, verifica-se que as ações informadas acima são mais um subsídio para a definição de medidas, do que ações concretas, capazes de resolver problemas da empresa. O objetivo do PRFQ, inclusive, parece se confundir em partes com o do Plano Especial de Ações e até do COMEG, o que pode demonstrar um foco excessivo no estudo de providências a serem tomadas, porém com ausência de adoção de medidas efetivas. Portanto, há de se ponderar essa situação entre planejamento



e execução, até porque a demora na implementação de ações pode causar uma irreversibilidade nos resultados organizacionais.

De maneira mais concreta, foi citada ainda a implementação de medidas emergenciais em curso no ano corrente, tendo em vista a necessidade de resultados imediatos para evitar o agravamento do cenário econômico-financeiro da empresa. Entre as medidas estão a revisão de contratos, despesas de pessoal, restrições orçamentárias, suspensão de novas contratações, entre outras. A eficácia dessas ações será avaliada quando da análise dos resultados do exercício de 2016.

Ao mesmo tempo que todas essas providências informadas demonstram uma atuação da empresa em 2016, ilustram também que no exercício de 2015 nenhuma medida efetiva foi adotada. Essa situação torna-se mais grave uma vez que esses fatos já vinham sendo apontados nas auditorias de contas anteriores desta Controladoria e que a Alta Direção dos Correios por meio das reuniões periódicas do COMEG também já conseguia diagnosticar esse quadro.

Em consequência dessa atuação tardia, o resultado do exercício de 2016 também deverá ser comprometido conforme informações do Relatório de Avaliação Empresarial – RAE de agosto de 2016, que registrava na DRE, em valores acumulados, o Resultado Líquido negativo de R\$ 1,2 bilhões até o referido mês, frente aos R\$ 872 milhões observados no mesmo período de 2015. A demora na obtenção de resultados concretos para reequilíbrio dos resultados da empresa vem ainda onerando em excesso as reservas financeiras e levando a necessidade de financiamentos para suprir a insuficiência de receitas e as deficiências de fluxo de caixa.

Portanto, cabe ao Conselho de Administração e à Diretoria Executiva dos Correios, conforme competências dispostas no Estatuto da Empresa, a análise criteriosa dos fatores que vêm impactando as receitas e despesas organizacionais, com estabelecimento de estratégias para reversão dos déficits no curto prazo e crescimento no longo prazo, ponderando os riscos e a viabilidade econômica das ações adotadas, a fim de evitar custos de descontinuidade a serem absorvidos pelos resultados da ECT.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer um plano de ação, com datas e metas bem definidas, para a adoção de ações concretas que visem reverter a situação de desequilíbrio nos resultados da empresa, reduzindo seus custos e despesa e aumentando sua produtividade e lucratividade.

1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Fragilidades e oportunidades de melhoria dos indicadores de gestão das Linhas de Transporte de Superfície.

Fato

As Linhas de Transporte de Superfície (LTS) são o conjunto de ligações entre duas ou mais localidades para o transporte da carga postal. Essas Linhas podem ser operadas por meio de recursos próprios, com o uso de caminhões, carros, motocicletas e outros veículos da própria empresa, bem como pela contratação de empresas de transporte terceirizadas. No exercício de 2015, a despesa com a operação dessas Linhas somou R\$



694.337.327,28 e sua gestão constitui processo essencial para funcionamento da empresa, impactando na qualidade dos serviços prestados pela ECT aos seus clientes.

Devido à importância desse segmento, foi realizado trabalho de auditoria para avaliar a instituição e qualidade dos indicadores de desempenho de aferição da gestão das LTS. Os resultados dessa avaliação constam no Relatório de Auditoria nº 201504932, que teve como o escopo a avaliação dos indicadores quanto aos aspectos de confiabilidade, representatividade, homogeneidade, praticidade, validade, estabilidade e comparabilidade. Ademais, foram consideradas na avaliação as sublinhas de Transporte Nacional (LTN), Transporte Regional (LTR) e Transporte Urbano (LTU), excluindo da análise as sublinhas de Transporte Fluvial (LTF) e Transporte Compartilhado (LTC).

Inicialmente, cumpre destacar, que a Empresa optou por não adotar um indicador específico no nível estratégico para acompanhamento do desempenho das LTS. Atualmente, o indicador estratégico “Índice de Qualidade ao Cliente” (IQC) é responsável por essa medição, mas de forma indireta. Não obstante, o acompanhamento direto do desempenho das LTS é realizado por meio de indicadores de nível setorial e operacional.

Na análise efetuada sobre os indicadores da gestão das LTS foi verificado que a alimentação dos sistemas utilizados para o cálculo dos indicadores ocorre de forma manual, representando uma fragilidade na coleta de dados para a composição e aferição dos indicadores, o que prejudica sua confiabilidade.

Sobre o aspecto da completude, alguns indicadores instituídos pela ECT não representam adequadamente a amplitude e a diversidade de características das Linhas de Transporte sob análise. Cite-se, como exemplo, o indicador *Pontualidade na Chegada das Linhas de Transporte Nacional (PLTN)*, que considera apenas os trechos expressos e urgentes, enquanto que o indicador de *Pontualidade na Partida das Linhas de Transporte Nacional (PPTN)* considera todos os trechos, incluindo os não urgentes e não expressos. Tal situação afeta a qualidade das informações trazidas pelo indicador e acaba por não refletir a real pontualidade das linhas LTN.

Além de falhas na concepção dos indicadores, também foram observadas oportunidades de melhoria no processo de acompanhamento dos indicadores. Constatou-se a inexistência de padronização para o monitoramento dos indicadores nas diferentes sublinhas (LTN, LTR e LTU). Além disso, não foi identificada sistemática de comunicação dos resultados à Alta Administração da ECT, restando prejudicada uma importante potencialidade dos indicadores no sentido de contribuir com a tomada de decisões relacionadas ao gerenciamento operacional das linhas, proporcionar a adoção de medidas tempestivas e igualmente colaborar com o planejamento das malhas.

Entre as constatações observadas, também merece destaque o registro de frequentes alterações nos parâmetros de alguns indicadores, dificultando a construção de séries históricas e, assim, a comparabilidade dos resultados ao longo do tempo.

Em face dos exames realizados, concluiu-se que a ECT deve adotar medidas corretivas, a fim de que haja um adequado controle das despesas e a otimização dos recursos com transporte de superfície, tendo como ferramentas principais o acompanhamento das despesas e a utilização dos indicadores de desempenho estratégicos e operacionais das Linhas de Transporte de Superfície.

As recomendações para fortalecimento da gestão das LTS estão consignadas no Relatório de Auditoria nº 201504932, encaminhado ao gestor em 22 de julho de 2016, e as ações implementadas pela empresa no sentido de atender as recomendações são acompanhadas por este Órgão no âmbito do Plano de Providências da ECT, que consiste na agenda do Controle Interno com o Gestor.



1.1.3 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.3.1 INFORMAÇÃO

Suficiência dos instrumentos de planejamento e gestão da contratação e gestão de bens e serviços de TIC.

Fato

Em relação ao exercício de 2015, buscou-se avaliar as melhorias implementadas na Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) pela ECT, especialmente no que se refere aos instrumentos de planejamento e gestão da contratação de bens e serviços de TIC.

Foi verificado que a empresa possui duas ferramentas principais para definição do planejamento e gestão, quais sejam, o Plano Estratégico de TI (PETI) e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI).

O PETI, situado no nível estratégico, complementa o Plano Estratégico Institucional (PEI) dos Correios, alinhando as ações de TIC por meio da definição de objetivos estratégicos específicos. Esse documento apresenta a metodologia utilizada para a elaboração do planejamento, os insumos desenvolvidos e os objetivos estratégicos, meta e iniciativas propostas. A mensuração dos objetivos é realizada por meio de indicadores. Os objetivos estratégicos constantes no PETI preveem o ciclo de dois anos (2015-2016) e sua aprovação é realizada pelo Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação (COETI), sendo posteriormente divulgado à Organização.

O PDTI, por sua vez, traduz o planejamento de TIC para o nível tático, apresentando os planos e as ações táticas e de monitoramento das ações estratégicas, bem como as informações da Estrutura Organizacional de TIC e os Recursos de Infraestrutura de Rede e Produção (*Hardware* e *Software*) instalados nos Centros Corporativos de Dados que dão suporte técnico e a garantia de disponibilidade necessária aos negócios da empresa.

Em auditoria anual de contas realizada sobre a Gestão de TIC, referente ao exercício de 2014, constante do Relatório de Auditoria n.º 201504049, verificou-se, que o PDTI de 2014 havia sido elaborado em observância às boas práticas contidas no Guia de Elaboração do PDTI do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP). Porém, não havia previsão normativa para submissão à aprovação do COETI da Empresa. Além disso, os indicadores consignados no PETI e os Indicadores Setoriais do PDTI não apresentaram os valores iniciais dos indicadores, no momento de aprovação do Plano, impedindo uma comparação entre a realidade de gestão de TCI na ECT e as metas que se buscavam alcançar.

Recomendou-se à Empresa que promovesse a adequação dos normativos internos para a inclusão da previsão de aprovação do PDTI pelo COETI, assim como registrasse no PDTI da ECT os valores iniciais dos indicadores, de forma a evidenciar a adequação das metas impostas.

A previsão de aprovação do PDTI pelo COETI foi incluída no item 3.1, “c”, do capítulo 2, módulo 6, do Manual de Organização (MANORG) que dispõe:

“3.1. Compete ao Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação desenvolver as seguintes atividades:

(...)



c) avaliar e aprovar o Plano Estratégico de TI (PETI) e o Plano Diretor de TI (PDTI)''

Conforme consta da Ata da 3ª Reunião Ordinária de 2015 do COETI, de 3 de dezembro de 2015, verifica-se que houve a aprovação por este Comitê da revisão do PETI ciclo 2015/2016, bem como do PDTI de 2016.

Quanto aos Indicadores Setoriais do PDTI, em atendimento à recomendação contida no Relatório de Auditoria n.º 201504049, foi apresentado no Anexo VII – Plano de Indicadores de TIC – Resultados 2015 - do PDTI 2016, a tabela referente aos Indicadores Setoriais de 2015, conforme a seguir representado:

Quadro 10 – Plano de Indicadores de TIC – Resultado 2015

Indicadores Setoriais (2015)		Resultado (*)	Meta (%)	Freq.
1	Índice de Execução dos Projetos de Software Aprovados pelo COETI	87,89	85	Mensal
2	Índice de Disponibilidade de Sistemas Prioritários e Relevantes	99,14	98	Mensal
3	Índice de Execução do Investimento (Escopo TI)	54,19	70	Anual
4	Índice de Atualização do Parque de Microinformática	67,6	80	Anual

Fonte: Anexo VII - PDTI 2016

* Resultados de 2015 – Referência Outubro/2015

No que se refere à elaboração do PDTI de 2016 da empresa, a metodologia utilizada para a sua construção considerou o Manual de Tecnologia da Informação e Comunicação (MANTIC), Módulo 2, Capítulo 3, Anexo 5 – Regras para elaboração do PDTI, utilizando-se como referência o Guia de Elaboração de PDTI do SISP.

Quanto ao seu conteúdo, verificou-se no PDTI de 2016 as seguintes abordagens, que se apresentam em conformidade com o Guia de Elaboração de PDTI do SISP e com o Modelo de Referência de PDTI do SISP: Plano de Contratação Anual de TIC (PAC TIC), Plano Tático de Orçamento de TIC, Plano de Investimento e Custeio, Relatório Análise de Riscos de TIC, Gestão de Segurança da Informação de TIC, Plano Anual de Educação Corporativa – PAEC 2016, Mapa de Competências da VICOR e Plano de Indicadores de TIC – Resultados 2015.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

2.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Falhas de supervisão e fiscalização da ECT sobre a gestão do Postalis.

Fato

Motivado pelos resultados de desvios e irregularidades consignados no Relatório de Auditoria Especial nº 2014025, elaborado pela Auditoria Interna da ECT (AUDIT), foi realizada verificação sobre o acompanhamento da ECT na gestão do Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos (Postalis).

Na execução dos trabalhos, foi verificado que os controles primários atinentes à fiscalização das atividades pelo ente patrocinador, exigido pela Lei Complementar nº 108/2001, não tem sido suficiente no sentido de atender as expectativas dos normativos legais vigentes, de modo a permitir o acompanhamento sistemático das atividades da



Entidade de Previdência Complementar de que é patrocinadora, uma vez que foram observadas contínuas perdas financeiras e problemas estruturais de governança no Instituto

Ao longo do trabalho realizado pela Auditoria Interna da ECT, foi verificada a existência de falhas no sistema de governança e gestão da Entidade de Previdência Complementar, ensejando uma articulação da Empresa com o Postalís para uma melhoria dos controles internos desta Entidade.

Ademais, foram observadas fragilidades no processo de supervisão e fiscalização da gestão do Fundo de Previdência pela ECT. Verificou-se que os controles mantidos se concentram na verificação das atas do Conselho Fiscal e da Diretoria Executiva do Instituto e na realização de auditorias pela AUDIT, constituindo, dessa forma, em um controle não tempestivo, restando à ECT somente a via judicial para recuperação de valores aplicados indevidamente.

A empresa não adota mecanismos de controle mais oportunos com o intuito de acompanhar os riscos de investimento mapeados pelo Instituto, verificar se as aplicações realizadas estão condizentes com as premissas da Política de Investimento e avaliar o desempenho das aplicações realizadas.

Dessa forma, constatou-se fragilidades no monitoramento da ECT sobre a gestão do seu Instituto de Seguridade Social, ensejando a atuação dos Correios junto ao Postalís para aperfeiçoamento dos controles internos de ambas as unidades, com o intuito de mitigar eventuais prejuízos sofridos e garantir o usufruto dos recursos previdenciários por seus empregados.

Foi recomendado a empresa que articulasse junto ao Postalís melhorias no sistema de governança e gestão, com o aprimoramento do mapeamento de riscos, melhoria do Plano de Investimento e parcerias para realização de diligências para atestar a probidade das empresas contratadas para aplicação e gestão dos recursos previdenciários. Ademais, foi sugerido o fortalecimento do procedimento de supervisão e fiscalização, por intermédio de indicadores, relatórios gerenciais e procedimentos que permitam detectar aplicações irregulares e a performance dos investimentos realizados. Por fim, foi recomendado que a ECT interaja com o Postalís para atendimento de recomendações e determinações de melhoria emitidas pelos órgãos de controle.

A constatação sobre a fragilidade da supervisão da ECT sobre o Postalís, bem como as recomendações emitidas estão registradas no Relatório de Auditoria nº 201505658, e cuja versão final foi encaminhada ao Gestor em 8 de setembro de 2016. O cumprimento das recomendações será realizado por meio do Plano de Providências Permanente, que é a agenda com o gestor da Unidade para acompanhamento do cumprimento das recomendações.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Alteração da prática de gestão dos planos de assistência à saúde dos empregados da ECT, com a celebração do Convênio de Adesão junto ao Postal Saúde.

Fato

Até dezembro de 2013, a ECT gerenciava diretamente o plano de assistência à saúde dos seus empregados por meio do seu departamento de Recursos Humanos, na



modalidade chamada de “*Autogestão em RH*” e conhecida por “CorreiosSaúde”. Esta prática de gestão foi alterada para “*autogestão pessoa jurídica vinculada*”, mediante a celebração de Convênio de Adesão em 05 de dezembro de 2013, oportunidade em que a ECT foi qualificada como entidade Patrocinadora Mantenedora da entidade Postal Saúde – Caixa de Assistência e Saúde dos Empregados dos Correios perante à Agência Nacional de Saúde (ANS), conforme as proposições constantes do Relatório da antiga Vice-Presidência de Administração (VIPAD) nº 005/2013.

A proposta de alteração da mencionada modalidade de assistência à saúde dos empregados foi formulada pela VIPAD, nos termos do Relatório VIPAD nº 005/2013, e aprovada pela Diretoria Executiva da ECT, na 19ª Reunião Ordinária, realizada em 21 de maio de 2013. A aprovação do Conselho de Administração (CA) se deu na 10ª Reunião Extraordinária, ocorrida em 28 de novembro de 2013, à luz do Relatório CA nº 040/2013.

A modalidade de gestão da assistência à saúde, via autogestão com vinculação de entidade sem fins lucrativos à entidade pública, é prevista nas diretrizes estabelecidas na Resolução Normativa da Agência Nacional de Saúde (ANS) nº 137, de 14 de novembro de 2006, que dispõe sobre as entidades de autogestão no âmbito do sistema de saúde suplementar.

Os fundamentos legais que embasaram a instituição e a vinculação da Postal Saúde à ECT, e também a qualificação desta como Patrocinadora Mantenedora, constam dos art. 2º, inciso II, art. 3º, art. 5º § 1º e art. 12, inciso II e III, da Resolução Normativa ANS nº 137.

O Artigo 2º, inciso II, define como operadora de planos privados de assistência à saúde na modalidade de autogestão, “*a pessoa jurídica de direito privado sem finalidades lucrativas que, vinculada ou não à entidade pública ou privada*”, opera plano privado de assistência à saúde.

O artigo 3º estabelece, entre outras exigências, que a “*entidade de autogestão deverá possuir administração própria*”.

O artigo 5º e § 1º, dispõem que a “*entidade de autogestão deverá garantir os riscos decorrentes da operação de planos privados de assistência à saúde e da insolvência da administração da operadora*”, e que a garantia de tais riscos se dá mediante a assinatura do Termo de Garantia Financeira, com comprovação de lastro financeiro por parte do mantenedor.

Conforme se extrai do Relatório VIPAD nº 005/2013 e do Relatório VIPAD nº 17/2013, Título IV – Implicações Financeiras, as implicações financeiras com a alteração da modalidade de assistência à saúde, se apresentaram conforme a seguir:

- R\$ 6.150.016,00 para desembolso no ato de associação à Postal Saúde, referentes aos “*valores cobrados em relação aos custos de associação (percentual utilizado para composição do Patrimônio Mínimo Ajustado)*”;
- Garantia Financeira – Margem de Solvência: R\$130.000.000,00, conforme o “*Relatório Final RN/Correios nº 003, elaborado pela Rodarte Nogueira Consultoria Estatística e Atuária, em relação ao Correios Saúde*”;
- Despesas diretas com a rede credenciada: previsão de despesa média mensal de R\$83 milhões/mês, segundo o praticado pela Correios-Saúde no período de janeiro a setembro de 2013; e



- Despesas administrativas de 10% das despesas diretas com a rede credenciada.

Constaram como anexos do Relatório VIPAD nº 005/2013, os seguintes documentos:

1. Nota Técnica VIPAD nº 282/2013 – documento sem data.

Apresenta o resultado dos levantamentos realizados para fundamentação da alteração da modalidade de prestação da assistência à saúde dos empregados. Trata-se de documento de referência ao conteúdo do Relatório VIPAD nº 005/2013.

2. Relatório Final RN/Correios nº 001, nº 002 e nº 003, todos de 04 de março de 2013.

Contém o resultado das avaliações da consultoria contratada pelos Correios.

3. Carta PRESI nº 018/2013, de 30 de março de 2013.

Indica nomes para composição da administração da Postal Saúde, na qualidade de representantes da ECT, membros dos Conselhos Deliberativo e Fiscal e para a Diretoria, na certeza de que “a ECT terá espaço na gestão da Postal Saúde”.

4. Comunicado VIPAD nº 002/2013, 06 de maio de 2013.

Comunica à Diretoria Executiva dos Correios (REDIR nº 017/2013, realizada em 06 de maio de 2013) a criação e a aprovação do estatuto da Postal Saúde, ocorridas na Assembleia Geral realizada no dia 30 de março de 2013, no auditório do Edifício Sede dos Correios.

5. Carta do Postal Saúde nº 001/2013, de 06 de maio de 2013.

Convite dirigido à ECT para associação como mantenedora da Postal Saúde.

6. Parecer Técnico nº 003/2013, de 20 de maio de 2013.

Apresenta análise das implicações financeiras realizadas pelo Departamento de Gestão e Melhorias dos Processos Econômico-Financeiros.

Dos documentos analisados, verifica-se que na configuração da nova modalidade de operação dos planos de assistência à saúde dos empregados, a ECT assume ampla participação financeira (artigo 12, Incisos II e III da Resolução Normativa nº 137), visto que, por um lado é responsável pelos riscos das operações, na qualidade de Mantenedora, e por outro, participa do custeio dos planos de assistência à saúde dos empregados, e também de outras despesas relativas à sua execução e administração, como Patrocinadora.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Falhas nos controles internos instituídos pela Postal Saúde para gerenciamento dos recursos repassados pela ECT.

Fato

O Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT) da ECT, referente ao exercício de 2015, previu a realização de auditoria no Postal Saúde. A auditoria foi realizada no exercício de 2016, e teve como objetivo oferecer à alta administração informação sobre o estado dos controles internos instituídos para o processo de gestão do



Plano de Saúde da empresa. A auditoria buscou avaliar se as políticas, diretrizes e estratégias estabelecidas pela ECT para a gestão e operacionalização da saúde assistencial estão sendo cumpridas, e se os repasses realizados pela Empresa para a Postal Saúde estavam ocorrendo de acordo com normativos instituídos.

Ademais, a auditoria realizada abarcou os exames necessários para atender demanda do membro do Conselho de Administração representante dos empregados da ECT, formalizada ao Comitê de Auditoria por meio da Carta nº 80/2014, e cujo conteúdo registra reclamações dos beneficiários e aumento crescente dos repasses à Postal Saúde.

Os resultados da auditoria foram consolidados no Relatório da Auditoria Interna nº 2015013, de 24 de agosto de 2016. Restou evidenciado no Relatório que houve frustração da economia esperada com a nova modalidade de gestão do plano de saúde dos empregados da ECT. Ademais, constatou-se graves falhas nos controles internos instituídos pela própria gestão do Postal Saúde, acarretando em impropriedades, irregularidades e desvios nos recursos repassados pela ECT à entidade. Por fim, foi verificado que o processo de supervisão da ECT sobre a entidade era deficitário.

Quanto a frustração de economia esperada com a nova modalidade de gestão, ressalta-se que, conforme Relatório, no encerramento do exercício de 2015, as despesas assistenciais e administrativas, informadas pela Postal Saúde, totalizavam R\$ 1.719.968.296,36. Em relação ao limite orçamentário inicialmente previsto, as despesas médicas para 2015 excederam a previsão inicial em R\$ 589.968.296,36, o que representou uma elevação dos dispêndios em torno de 52%. Em relação ao ano de 2014, os valores apresentaram uma elevação de 44%.

Em relação aos controles instituídos pela Postal Saúde, as falhas de maior relevância foram observadas no processo de Contratação e Gestão Contratual. Foram observados indícios de contratação direcionada, pagamentos indevidos, conflitos de interesse na contratação de empresas, falta de segregação de funções, ausência de atesto e autorização de pagamentos, superfaturamento de serviços pelo estabelecimento de franquia mínima, ausência de aplicação de penalidade por descumprimento contratual e contratações com objetos sobreposto.

Além disso foram observadas falhas quanto a cotação e aquisição de equipamentos médicos, pagamentos sem contra garantia, irregularidades no processo de seleção e execução de obras para reforma de Unidades de Representação e outros atos antieconômicos, que representaram custos adicionais à ECT.

Quanto às verificações no processo orçamentário-financeiro, foi atestada a ausência de controle de despesas de deslocamento e hospedagens de terceiros e empregados da Postal Saúde, descontos indevidos de coparticipação de despesas médicas, pagamentos de eventos não autorizados ou divergentes da média usual, falha de registro das Notas Fiscais nos sistemas e falha para o planejamento orçamentário.

Em relação à gestão de cadastros e informações dos beneficiários, foi verificada a ocorrência de emissão e faturamento de Guias Médicas para beneficiários já falecidos e cadastro ativo de beneficiário dependente de empregado já falecido.

O Relatório da Auditoria interna também aponta a inviabilidade do Plano Postal Benefício Medicamento (PBM) por adesão coletiva, devido ao seu alto custo e pouca utilização.

Destaca-se que, em função da natureza dos achados de auditoria, bem como da gravidade dos fatos, foi recomendado ao Departamento de Controle Disciplinar (DECOD) e à própria gestão da Postal Saúde a apuração de responsabilidade dos agentes que deram causa aos desvios verificados.



As várias recomendações registradas no Relatório nº 2015013 serão monitoradas pela própria Unidade de Auditoria Interna, por meio do *Follow-up*, qual seja, o processo responsável por acompanhar a adoção de providências por parte do gestor para cumprir as recomendações emitidas pela Auditoria Interna.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Frustração de economia prevista com despesas médicas e odontológicas com a transferência da gestão do Plano de Saúde para a Postal Saúde.

Fato

Para compreensão da dimensão do CorreiosSaúde, antiga modalidade de autogestão em RH dos planos de saúde utilizada pelos empregados ECT, o Quadro a seguir, apresenta os valores, o quantitativo de empregados beneficiários do plano de assistência à saúde no quadriênio 2009 – 2012, bem como o custo *per capita*:

Quadro 7 – Despesas e número de beneficiários modelo autogestão RH

EXERCÍCIO	DESPESA PLANOS (R\$)	DESPESA ADM. (R\$)	QUANT. BENEFICIÁRIOS	CUSTO PER CAPTA (R\$)
2009	658.844.486,00	131.768.897,00	375.896	175,00
2010	690.517.789,00	138.103.558,00	378.213	183,00
2011	770.379.068,00	154.075.814,00	379.955	203,00
2012	888.801.477,00	177.760.295,00	386.583	230,00

Fonte: Relatório VIPAD nº 005/2013.

O Relatório VIPAD nº 005/2013 assevera que:

“O valor a ser repassado a Postal Saúde para gestão e operacionalização do ‘CorreiosSaúde’ será no máximo de 10% do valor mensalmente dispendido pela ECT sobre a despesa direta do plano (R\$ 889 milhões em 2012), sendo composto de 4% para gestão e 6% para despesas de operação. Considerando que o valor atual dispendido neste processo com a gestão interna é R\$ 178 milhões/ano, a economia obtida será de R\$ 89 milhões/ano.”

Ainda, segundo o Relatório VIPAD nº 005/2013, a estrutura de pessoal e a logística para a prestação de serviços de assistência à saúde junto à rede credenciada, em 2013, era de 800 empregados e 500 terceirizados e também, 40 estruturas administrativas e 74 ambulatórios, e que a profissionalização e a automação dos processos de gestão, por intermédio de pessoa jurídica específica, teria potencial de reduzir em 30% (400 pessoas), no médio prazo, as despesas com o efetivo de pessoal alocado nas atividades no âmbito do CorreiosSaúde.

A utilização da infraestrutura da Patrocinadora Mantenedora está prevista na Cláusula Oitava, item 8, alínea “p” do Convênio de Adesão, que trata das Obrigações da Postal Saúde, porém não foi disciplinado o prazo para cessação deste uso, conforme se depreende do texto a seguir transcrito:

“CLÁUSULA OITAVA: DAS OBRIGAÇÕES DA POSTAL SAÚDE

8.

(...)



p) *Utilizar os ambulatorios da PATROCINADORA MANTENEDORA, sua infraestrutura física e de equipamentos por profissionais de saúde credenciados para prestar serviços aos beneficiários o POSTAL SAÚDE.* ”

Um dos fatores positivos e estratégico para a ECT, segundo o Relatório VIPAD nº 005/2013, para a terceirização da gestão da assistência à saúde, diz respeito à *“priorização de aplicação de recursos humanos, financeiros e materiais em atividades que são do foco do negócio da empresa”*.

Segundo o Relatório VIPAD nº 005/2013 o percentual de 10% se impõe uma vez que o valor atual gasto com a gestão interna é da ordem de 20% sobre o total da despesa direta.

As premissas que determinaram a alteração da gestão do plano de assistência à saúde foram:

- Profissionalização da gestão e operacionalização do plano de saúde - melhoria dos processos de regulação, negociação de preços, serviços médicos junto à rede credenciada; e
- Melhoria dos processos de auditoria médica e de processamento de contas médicas.

O mencionado Relatório, apresenta em suas motivações para alteração da modalidade de prestação de serviços de assistência à saúde, como principal entrave para a continuidade da prestação de serviços de assistência à saúde, diretamente pela ECT, a *“dificuldade de adequação dos processos existentes aos constantes ajustes requeridos pela Agência Nacional de Saúde – ANS”*.

Registra, por conseguinte, a gradativa perda de eficiência, por não conseguir atender às demandas dos beneficiários, com especial destaque para as questões afetas às *“atualizações tecnológicas, infraestrutura, implementação de novos procedimentos, expertises do negócio de gestão em saúde, criação de novos planos com ampliação de cobertura e ampliação/adequação da rede credenciada”*.

O Relatório VIPAD nº 17/2013 no Título “Informações Complementares”, menciona a pretensão de *“redução da atual despesa direta e do custo administrativo com o plano de saúde”*, uma vez que as *“experiências de mercado sinalizam um ganho da ordem de 15 % do valor da atual despesa direta com a rede credenciada”*.

A Nota Técnica VIPAD nº 00282/2013, assevera que *“o elevado crescimento dos custos com o CorreiosSaúde tem sido objeto de preocupação por parte do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva da ECT, com constantes questionamentos e recomendações para que sejam adotadas medidas no sentido de que essa ocorrência seja revertida”*.

A análise das implicações financeiras, aduzidas no Parecer Técnico nº 003/2013, de 20 de maio de 2013, expedido pelo Departamento de Gestão e Melhoria dos Processos Econômicos Financeiros, em referência à Nota Técnica VIPAD nº 00282 /2013, registra que, *“mantida a atual carteira de beneficiários, o custo anual com a despesa direta e o custo administrativo no modelo da Postal Saúde(...) deverá ser reduzido em R\$ 222 milhões, sendo R\$ 133 milhões no primeiro item e de R\$ 89 milhões no segundo”*. (Original sem grifos)

Registra, adicionalmente, que *“os valores projetados para despesas médicas e odontológicas para o ano de 2013 e 2014, levando em consideração a execução dos anos anteriores (sem redução de 15% indicado pela VIPAD)”*, são, respectivamente R\$1.001.862.105,00 e R\$1.046.491.540,00.



Pelo enfoque dos recursos financeiros envolvidos na execução, os quais dizem respeito ao custeio dos planos e às despesas de gestão administrativa e operacional, evidenciou-se que houve realização de repasses na ausência de informações confiáveis, obtidas a partir de ações efetivas de validação dos dados informados pela Postal Saúde.

A esse respeito, destaca-se, a seguir, avaliações da área técnica dos Correios, realizadas em dezembro de 2015, sobre os recorrentes pedidos de suplementação apresentados pela Postal Saúde.

Em 29 de dezembro de 2015, houve a expedição da Nota Técnica GGPS/DESAU/VIGEP nº 2330/2015, de 29 de dezembro de 2015, à VIGEP contendo análise dos sistemáticos pedidos de reforço orçamentário pela Postal Saúde, no período de junho a dezembro de 2015.

Note-se que a programação orçamentária anual dos Correios para os repasses mensais de recursos à Postal Saúde, durante o exercício de 2015, aprovada na 24ª REDIR de 2014, realizada em 24 de junho de 2014, foi de R\$ 1.130.000.000,00.

Após diversas solicitações da Postal Saúde, de suplementação de recursos, no período de junho a dezembro de 2015, ora supostamente fundamentadas em novos estudos atuariais, ora com argumentos assentados na necessidade de fechamento das contas do exercício de 2015, a mencionada Nota Técnica manifesta-se favoravelmente ao aporte adicional de recursos no valor de R\$ 364.780.200,00 com as seguintes recomendações:

“- Realizar, na primeira semana de janeiro de 2016, análise das faturas e Notas Fiscais que compõem o valor de R\$ 364.780.200,00; e

- Diante das constantes alterações de cenários e de solicitações de repasses que extrapolam as previsões orçamentárias, estabelecer força tarefa com participação de técnicos dos Correios (área financeira e do DESAU) e da Postal Saúde para realizar prestação de contas contábil e financeira relativa ao período de janeiro/14 a dezembro/2015.

Relativamente à programação orçamentária para o exercício de 2015, de R\$ 1.130.000.000,00, aprovado pela Diretoria Executiva na 24ª reunião, realizada em 24 de junho de 2014, evidenciou-se a ocorrência de outros aportes de recursos para fazer face a despesas de 2015, aprovados pela Diretoria Executiva da Postal Saúde, conforme a seguir:

- 39ª Reunião Ordinária da Diretoria Executiva, Ata de 07 de outubro de 2015.

Item 1.2.1. *Reforço orçamentário para despesas de saúde assistencial relativo ao exercício de 2015, no valor de R\$ 272.000.000,00.*

A deliberação do Colegiado pela aprovação do mencionado aporte adicional de recursos, acosta recomendação de *“constituição de grupo de trabalho, sob a coordenação da VIGEP e com a participação da VIFIC e da Postal Saúde, para desenvolver estudo de reavaliação do convênio mantido com aquela entidade, visando a redução dos custos administrativos”*.

- 8ª Reunião Extraordinária da Diretoria Executiva, Ata de 30 de dezembro de 2015.

Item 1.1.1. *Reforço orçamentário para despesas de saúde assistencial relativo ao exercício de 2015, no valor de R\$ 386.077.156,94.*

Levando-se em consideração a programação orçamentária aprovada (24ª REDIR de 24 de junho de 2014, no valor de R\$ 1.130.000.000,00 e também os dois aportes adicionais de recursos (39ª REDIR, de 07 de outubro de 2015 – R\$ 272.000.000,00 e 8ª Reunião Extraordinária da Diretoria Executiva, de 30 de dezembro de 2015 – R\$ 386.077.156,94), o dispêndio total com a assistência à saúde, para o exercício de 2015, foi de R\$ 1.788.077.156,94.

O Relatório da Auditoria Interna registra, também, que, nos termos da consolidação dos valores executados no fechamento do exercício de 2015, constantes da relação de Despesas Assistenciais e Administrativas, informadas pela Postal Saúde, as despesas totalizaram R\$ 1.719.968.296,36 e que em relação ao limite orçamentário inicialmente previsto, as despesas médicas para 2015 excederam a previsão inicial em R\$ 589.968.296,36, o que representou uma elevação dos dispêndios em torno de 52%. Em relação ao ano de 2014, os valores apresentaram uma elevação de 44%.

A Auditoria Interna registra, no tocante ao aumento das despesas administrativas com a gestão e operacionalização de toda a estrutura da área de saúde, que foi constatado que em 2015, os gastos administrativos da Postal Saúde ficaram acima do limite de 10% do valor despendido com as despesas diretas do plano, contrariando as diretrizes constantes do Relatório VIPAD nº 005/2013.

Adicionalmente, observa-se que não se pode considerar apenas os gastos administrativos da Postal Saúde, pois a ECT também permaneceu com estrutura destinada à manutenção dos serviços de saúde, conforme previsto no Convênio de Adesão.

Segundo o mencionado Relatório da Auditoria Interna, as despesas da estrutura administrativa da ECT, destinadas à manutenção dos serviços de saúde, referente a custos com a estrutura física, de pessoal e administrativa, informadas pelo Departamento de Custo (DCUST), vinculado à Vice-Presidência Financeira dos Correios, atualizadas pelo IPCA/IBGE-Serviço Saúde, em 31 de dezembro de 2015, representaram 19,85% em relação às despesas assistenciais, não se comprovando as vantagens e melhorias apontadas no Relatório VIPAD nº 005/2013 e na Nota Técnica VIPAD nº 00282/2013.

Assim, tem-se que das premissas levadas em consideração na decisão de alteração da prática de gestão dos serviços de assistência à saúde aos empregados, diretamente pela ECT, mediante a celebração de Convênio de Adesão com a Postal Saúde, era prevista a redução de custos da ordem de 15% da despesa com a rede credenciada à época da migração, conforme Relatório CA nº 040/2013. No entanto, a mencionada redução não se concretizou, ao contrário, continuou evoluindo no período de 2014 a 2015.

Com efeito, inobstante a não confirmação dos ganhos previstos no Relatório VIPAD nº 005/2013, de redução dos mencionados dispêndios, bem como da profissionalização e atualização tecnológica dos processos de gestão financeira e operacional, para fins de maior eficiência da gestão dos recursos, não foi evidenciada a implementação de medidas tempestivas e preventivas, no transcurso de 2014 e de 2015, por parte da ECT, para cessar a evidente gestão temerária dos recursos públicos por parte da Postal Saúde.

Constatou-se, também, que não ocorreu a economia prevista com a mudança de gestão para a Postal Saúde, quanto a ganhos decorrentes da atualização tecnológica, de profissionalização da gestão e melhorias dos processos de auditoria médica e de negociação de preços de serviços/materiais médicos junto à rede credenciada, conforme se evidencia nos registros do Relatório da Auditoria Interna.

Causa



A insuficiência dos estudos realizados previamente à formulação da proposta de alteração da modalidade de assistência à saúde dos empregados, não permitindo aferição e confirmação das premissas de redução de despesas indiretas e diretas.

Manifestação da Unidade Examinada

A ECT manifestou-se nos termos do Ofício nº 0517/2016 – PRESI, de 31 de outubro de 2016, o qual encaminha diversos documentos das áreas técnicas responsáveis pela gestão orçamentária, financeira e operacional da assistência à saúde dos empregados.

Das mencionadas manifestações observa-se que a ECT admite, conforme a Nota Técnica nº 3097/2016 – GGPS/DESAU, de 31 de outubro de 2016, a ocorrência de “*aumento nominal da despesa anual contabilizada na rubrica com a saúde*”, e registra que “*é certo que a análise desses gastos deve abranger outros fatores que são determinantes para sua evolução.*”

Apresenta, por conseguinte, “*análise em relação à expectativa de redução dos gastos com saúde, distinguindo-se a evolução das despesas administrativas e a dos custos-diretos com a saúde assistencial, como também sobre ganhos qualitativos*”. Em suas considerações preliminares, é destacada a insuficiência de detalhamento das despesas, o que não permite compreender se os estudos levados a efeito no Relatório VIPAD nº 005/2013 levaram em consideração toda a estrutura de custos da ECT.

Neste sentido, os fatores considerados pela ECT e ora apresentados, na evolução das despesas administrativas são:

1. Estruturação das unidades administrativas: os custos ainda sofrerão influência, inclusive em razão da aquisição de ativos imobilizados;

2. Valor agregado com atualização tecnológica: O Relatório VIPAD nº 005/2013 não detalha os custos com TI, sendo que os custos com tecnologia da informação e desenvolvimento de sistemas eram alocados na área de tecnologia da ECT. Já, no âmbito da POSTAL SAÚDE, as despesas com TI são alocadas na área administrativa.

Sobre este item a manifestação da ECT busca demonstrar as vantagens de gestão e de relacionamento com os beneficiários, advindos com a atualização tecnológica.

3. Melhorias nos processos de trabalho com incorporação de novos conhecimentos: **Avaliação Atuarial** – Decisões da direção superior da POSTAL SAÚDE, pautadas em modelos matemáticos e estatísticos que avaliam a implicação financeira de eventos futuros e incertos, quantificando os riscos atuariais nos planos e determinando o fluxo de recursos necessários para garantia de seu equilíbrio. **Auditoria Médica** – Atualmente realizada em todas as Unidades da Federação, sendo que na gestão anterior, esta prática abrangia apenas 12 regionais. **Jurídico** – especialização do corpo técnico

4. Migração de outras despesas: Despesas com diárias, transporte e hospedagem, contabilizadas em outras rubricas dos Correios, atualmente registradas como despesas de saúde pela POSTAL SAÚDE. Migração da despesa da rubrica INSS patronal Correios para a despesa Assistencial de saúde.

1. Manutenção de estrutura de saúde nos Correios: “*Foi repassada à Postal Saúde a operacionalização do Plano CorreiosSaúde, ficando sob a responsabilidade dos Correios a gestão e execução da saúde preventiva e ocupacional, engenharia de*



segurança do trabalho e ergonomia”. Registra, também, a reestruturação organizacional da Administração Central da ECT, com ampliação das atividades de cunho social aos empregados.

No tocante aos custos diretos da saúde assistencial, a manifestação da ECT registra:

1. Alteração na carteira de beneficiários: *“Alteração na carteira de beneficiários, especialmente no perfil, foi determinante na evolução dos custos diretos da saúde assistencial.”*

A esse respeito, indica que o novo perfil aponta para um envelhecimento da carteira de beneficiários do CorreiosSaúde e conseqüentemente para uma mudança de patamar de custo *per capita* em função do aumento de utilização dos cuidados de saúde nas faixas superiores (acima de 59 anos). Os custos *per capita* dessa faixa (R\$ 421,93) representam 588% acima dos custos *per capita* da primeira faixa (de 0 a 18 anos - R\$ 61,37).

2. Inflação Médica: Em sua manifestação a ECT anota que o comportamento inflacionário também é outro fator impactante na evolução dos gastos com saúde e, especialmente, com a saúde suplementar, e que *“o índice de Variação do Custo Médico Hospitalar do IESS — VCMH/IESS — que expressa a variação do custo médico hospitalar per capita das operadoras de planos de saúde entre dois períodos consecutivos de 12 meses, tem apresentado valores superiores aos do IPCA.”*

3. Aumento no Rol de Cobertura: É também registrado como variável de impacto nos custos diretos a *“revisão periódica por parte da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, dos procedimentos contidos no Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde.”*

1. Aumento na utilização do Plano de Saúde: A ECT registra ainda que *“outro aspecto que impactou nos custos da Postal Saúde foi o expressivo aumento na utilização dos diversos procedimentos ofertados”*.

Adicionalmente, a manifestação em apreço indica que *“em relação à negociação junto à rede credenciada, (...) está havendo uma negociação qualificada, haja vista que os valores médios dos procedimentos realizados no primeiro semestre de 2016 tiveram Variação inferior ao IPCA quando comparado ao mesmo período de 2015”*, e apresenta os ajustes no período em relação a consultas, exames e procedimentos odontológicos.

Análise do Controle Interno

Das manifestações apresentadas, são verificados os ganhos gerenciais com a implementação de recursos de tecnologia da informação para o gerenciamento dos dados e informações da assistência à saúde e odontológica dos empregados.

No tocante às despesas administrativas, tem-se que as informações levadas a efeito pela VIPAD, nos termos do Relatório nº 005/2013, para fins de aprovação da alteração da modalidade de prestação dos serviços de assistência à saúde dos empregados, não contemplaram suficiente detalhamento dos custos envolvidos e também suficiente dimensionamento, visto que não incorporaram custos administrativos com recursos de tecnologia da informação, bem como outros custos alocados em contas específicas de despesas administrativas, com alcance, também, nas despesas com a estruturação das unidades administrativas, inclusive quanto ao ativo imobilizado.



No tocante aos custos diretos com a assistência à saúde, merece atenção as principais variáveis que afetaram os custos, segundo a análise comparativa do período de 2013 a 2016, quais sejam:

1. Alteração do perfil dos beneficiários, em virtude do envelhecimento destes, com aumento de 45,1% do custo *per capita*. Relativamente ao quantitativo de beneficiários da faixa etária acima de 59 anos, os dados apresentados indicam que em 2013 havia 65.183 beneficiários, e em setembro de 2016 o quantitativo de beneficiários elevou-se para 102.096, conforme a referência de que os dados foram obtidos do Sistema Benner Saúde em setembro de 2016, gerenciado pela Postal Saúde; e

2. Aumenta na utilização dos serviços de assistência à saúde e odontológica, sendo: consultas 26%; exames 41,14%; odontologia 22,63%; honorários individuais 60,69%; internações 16%, segundo os dados da Postal Saúde.

Isto posto, verifica-se que as decisões da Diretora Executiva e do Conselho de Administração, pela alteração da modalidade de assistência à saúde dos empregados, se deram na ausência de suficiente dimensionamento e detalhamento dos custos necessários à gestão administrativa e operacional. Por decorrência, a motivação do ato administrativo, sustentada nas premissas de redução de despesas, não se revestiu da necessária e suficiente fundamentação técnica.

Por outro lado, o aumento dos custos diretos com a assistência à saúde dos empregados, motivado pelo envelhecimento dos empregados e pela ampliação da utilização dos procedimentos odontológicos e de assistência à saúde, merece atenção no sentido de realização de testes específicos de validação e confirmação de tais informações obtidas a partir do sistema Benner Saúde.

Do exposto, conclui-se que as decisões que embasaram a alteração da modalidade de assistência à saúde se deram à luz de insuficiente fundamentação técnica, e não obstante o tempo transcorrido desde a mencionada alteração, cerca de 3 anos, de 2013 a 2016, até o momento a ECT não dispõe de adequado dimensionamento dos custos indiretos envolvidos, assim como de mecanismos para aferir a qualidade das informações que vem afetando os custos diretos.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar adequado levantamento e detalhamento dos custos diretos e indiretos com a assistência à saúde e odontológica, para fins de sanear as deficiências dos estudos que embasaram as decisões da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração.

Recomendação 2: Implementar práticas administrativas para aferição da fidedignidade dos registros constantes do sistema Benner Saúde, para fins de confirmação dos dados e informações relativas ao aumento dos custos decorrentes da faixa etária e da utilização dos procedimentos e serviços.

Recomendação 3: Proceder à reavaliação, acompanhada de fundamentação técnica e econômica, necessária a justificar a continuidade da delegação a terceiros, da prestação da assistência à saúde dos empregados, diante das premissas de redução de despesas e de ganhos operacionais e gerenciais.

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO



Ausência de estabelecimento tempestivo de processo para controle, acompanhamento e fiscalização dos recursos repassados pela ECT ao Postal Saúde.

Fato

Conforme se evidencia da documentação disponibilizada à equipe de auditoria sobre a atuação da fiscalização da Mantenedora Patrocinadora, os aspectos relacionados ao controle, acompanhamento e fiscalização do Postal Saúde são apenas tangenciados nos documentos que deram suporte às decisões da Diretoria Executiva (Relatório VIPAD nº 005/2013), e também ao Conselho de Administração (Relatório CA nº 040/2013), não obstante o reposicionamento estratégico da ECT sobre o tema e os riscos financeiros assumidos e a materialidade de recursos envolvidos.

Tais evidências são obtidas a partir da análise das fundamentações apresentadas pela VIPAD na proposta de alteração da modalidade de assistência à saúde dos empregados, via CorreiosSaúde, para terceirizada, mediante Convênio de Adesão celebrado com a Postal Saúde.

A referida proposta foi amparada nos termos consubstanciados no Relatório VIPAD nº 005/2013 e seus anexos, levados à aprovação da Diretoria Executiva na REDIR nº 019/2013, realizada em 21 de maio de 2013, e do Conselho de Administração na 10ª Reunião Extraordinária, ocorrida em 28 de novembro de 2013.

Sobre o tema, a Nota Técnica VIPAD nº 00282/2013, anexa ao mencionado Relatório VIPAD, registra, como fundamentação para a alteração da modalidade de assistência à saúde, que esta alternativa *“permitirá à ECT um maior controle junto à instituição operadora do plano”*, e que também possibilitará *“maior gestão na fiscalização da qualidade do benefício”*.

A deliberação da Diretoria Executiva, havida na 19ª Reunião da Diretoria Executiva, nos termos da Ata de 21 de maio de 2013, incumbiu *“a VIPAD e a VIEFI, com a contribuição da VIJUR, de apresentar mensalmente a este Colegiado o acompanhamento dos valores dispendidos pela ECT com o plano de saúde, a partir da transferência da gestão do benefício”*.

No âmbito desta deliberação não há recomendação às mencionadas áreas técnicas e de assessoramento jurídico da ECT, de providências para a sistematização dos fluxos administrativos e operacionais aplicáveis ao controle, acompanhamento e fiscalização dos recursos repassados, na nova modalidade de assistência à saúde.

A aprovação do Convênio de Adesão, levada a efeito pelo Conselho de Administração, na 10ª Reunião Extraordinária, de 28 de novembro de 2013, também não faz menção aos meios necessários de controle e fiscalização para o reposicionamento estratégico da Empresa no tocante à assistência à saúde dos empregados. No transcurso de 2014, o Conselho de Administração também não se posicionou de modo efetivo sobre o tema, mesmo diante de provocação de um de seus membros.

Tem-se, portanto, que a instrução formulada pela VIPAD no Relatório nº 005/2013, e as deliberações da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração, apresentaram lacunas no tocante à formulação de diretrizes para a sistematização dos mecanismos para o controle, acompanhamento e fiscalização da gestão da Postal Saúde, uma vez que a alteração da modalidade de assistência à saúde, representou completo reposicionamento da ECT, em um contexto de assunção de obrigações na qualidade de Patrocinadora Mantenedora.



Diante desta lacuna, buscou-se identificar em que contexto e abrangência está inserido o papel da fiscalização da ECT, na qualidade de Patrocinadora Mantenedora, frente à obrigação assumida por esta, no Convênio de Adesão, de garantir financeiramente todas as operações da Postal Saúde, de participar dos planos de custeio, mediante o repasse de recursos para pagamento mensal das despesas diretas com os planos, e cobertura de custos administrativos e operacionais da gestão da entidade operadora dos Planos.

A Cláusula Primeira, item 1.1 do Convênio de Adesão, dispõe sobre a assunção, pela ECT, da titularidade dos riscos econômico-financeiros envolvidos, e a Cláusula Sexta, item 6, alínea “a”, materializa esta obrigação mediante a previsão de assinatura de Termo de Garantia Financeira, conforme a seguir se transcreve:

“CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO DO CONVÊNIO DE ADESÃO

(...)

1.1 Pelo presente Convênio de Adesão, a PATROCINADORA MANTENEDORA assume a titularidade dos riscos econômico-financeiros decorrentes da operação dos atuais e futuros Planos Privados de Assistência à Saúde por parte da POSTAL SAÚDE.

(...)

CLÁUSULA SEXTA: DAS OBRIGAÇÕES DA PATROCINADORA MANTENEDORA

6. Sem prejuízo de outras obrigações regulamentares e legais a PATROCINADORA MANTENEDORA deverá:

a) garantir os riscos econômico-financeiros da operação dos Planos, mediante a celebração de termo de garantia.” (Original sem grifos)

A assunção das responsabilidades pelos riscos envolvidos nas operações realizadas por terceiros, impõe, ao Poder Público, o dever de instituir rigoroso controle da gestão dos recursos repassados, tanto durante a execução, como na oportunidade das prestações de contas, sendo, no caso em análise, pela Postal Saúde.

Das condições estabelecidas sobre os mencionados riscos, registra-se a existência de incompatibilidade e de desequilíbrio das responsabilidades das partes, visto que ao tempo em que, por um lado, lança o encargo para a Patrocinadora Mantenedora, autoriza, por outro, o direito da Postal Saúde ao exercício de suas atividades com autonomia irrestrita, nos termos da Cláusula Quinta, item 5, alínea “c”, abaixo transcritas:

“CLÁUSULA QUINTA: DIREITOS DA POSTAL SAÚDE

5. Compete à POSTAL SAÚDE em relação à PATROCINADORA MANTENEDORA, dentre outros direitos assegurados na legislação:

a) exercer suas atividades com autonomia operacional, jurídica, financeira e patrimonial”

O disposto no artigo 3º da Resolução Normativa ANS nº 137, que estabelece, entre outras exigências, que a “*entidade de autogestão deverá possuir administração própria*”, não pode ser confundido com o direito à autonomia irrestrita, previsto no Convênio de Adesão, haja vista os encargos assumidos pela Patrocinadora Mantenedora quanto aos riscos econômico-financeiros das operações, e também quanto às despesas de custeio dos planos de saúde e às despesas administrativas e de operação da Postal Saúde.

Para proporcionar o devido respaldo aos encargos assumidos pela Patrocinadora Mantenedora, o controle das operações executadas pela Postal Saúde deve cumprir papel



essencial, razão pela qual aborda-se a seguir, sob os aspectos formais, as condições do Convênio de Adesão referentes à atuação das partes quanto à fiscalização e à prestação de contas anual.

Desse modo, tem-se que relativamente à ação de fiscalização, a cargo da Patrocinadora Mantenedora, segundo o estabelecido na Cláusula Quarta, item 4, alínea “a” do Convênio de Adesão, o necessário dever de fiscalização e de análise das prestações de contas anuais, é disposto apenas como um direito da Patrocinadora Mantenedora:

“CLÁUSULA QUARTA: DIREITOS DA PATROCINADORA MANTENEDORA

4. Compete à MANTENEDORA PATROCINADORA, dentre outros direitos assegurados na legislação:

- b) examinar as prestações de contas anuais da POSTAL SAÚDE*
- c) fiscalizar, sempre que entender necessário, mediante iniciativa dos seus representantes no Conselho Deliberativo da POSTAL SAÚDE, a observância das regras do Estatuto e a aplicação dos recursos e reservas da POSTAL SAÚDE e,*
- d) definir as políticas de saúde para os seus empregados(...), bem como fiscalizar sua execução.” (Original sem grifos)*

Diante da condição onerosa referente à assunção dos riscos econômico-financeiros das operações, bem como das despesas diretas com a assistência à saúde e administrativas e operacionais da Postal Saúde, por parte da Patrocinadora Mantenedora, dispor as tarefas de fiscalização como direito e não obrigação, tem potencial de conferir às unidades responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos repasses, menor importância na aferição da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados à Postal Saúde.

Ainda, relativamente à competência de fiscalização, a Cláusula Oitava, item 8, alínea “k”, prevê obrigação de a Postal Saúde disponibilizar documentos e informações à Patrocinadora Mantenedora, porém mediante condição, visto que deverão ser justificados, conforme se extrai do texto, a seguir transcrito:

“CLÁUSULA OITAVA: DAS OBRIGAÇÕES DA POSTAL SAÚDE

8. Sem prejuízo de outras obrigações regulamentares e legais, a POSTAL SAÚDE deverá:

(...)

- k) disponibilizar à PATROCINADORA MANTENEDORA documentos e informações que lhes sejam por elas solicitados justificadamente para fins de fiscalização acerca da execução da política de saúde definida para seus empregados(...)” (Original sem grifos)*

O Plano de Trabalho, Anexo ao Convênio de Adesão, prevê no item 5, a facilitação, pela Postal Saúde, do acesso a informações para o exercício da fiscalização de que trata a Cláusula Quarta do mencionado instrumento, conforme inteiro teor a seguir transcrito:

“5. DA FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A POSTAL saúde facilitará à PATROCINADORA MANTENEDORA, os meios para que ela exerça, a qualquer tempo, a atribuição que lhe foi conferida na Cláusula Quarta do Convênio de Adesão(...)”.

Isto posto, evidencia-se, no que respeita à formalização das obrigações das partes sobre as atividades de fiscalização, que estas ora estão condicionadas à motivação de



representantes indicados pela Patrocinadora Mantenedora no Conselho Deliberativo da Postal Saúde, ora por eventuais diligências de livre iniciativa da Mantenedora, e desde que estas sejam justificadas à Postal Saúde.

Assim, não se evidencia equilíbrio entre tais disposições e a essencialidade e relevância da atuação da Patrocinadora Mantenedora no seu dever de controle, para fins de mitigar os riscos assumidos sob os aspectos econômico-financeiros das operações, e também quanto aos repasses para o custeio dos planos e de demais despesas administrativas e operacionais da Postal Saúde.

De idêntico modo, não se evidencia suficiente previsão no instrumento de adesão, das obrigações da Postal Saúde quanto à prestação de contas anual à Patrocinadora Mantenedora. Ao contrário, na ausência de obrigação expressa de prestação de contas anual, atribui à atividade de análise da prestação de contas, mero direito da Patrocinadora Mantenedora, sem levar em conta as implicações que tal medida pode resultar no contexto da gestão dos recursos e no resultado da política de saúde aos empregados.

As análises consignadas no item dedicado ao controle, acompanhamento e fiscalização, deste Relatório de Auditoria, permitiram evidenciar que a assistência à saúde dos empregados, não obstante tratar-se de tema que envolva a assunção de riscos financeiros e também relevante materialidade de recursos, não constou das pautas levadas a efeito pela Diretoria Executiva, nos exercícios de 2014 e 2015, de modo tempestivo e preventivo.

Verifica-se, portanto, que inexistiu diretriz formulada pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração da ECT às respectivas áreas responsáveis pelo controle, acompanhamento e fiscalização da gestão da Postal Saúde, tanto no momento de instituição da nova modalidade de assistência à saúde, como durante os dois primeiros exercícios de gestão, quais sejam 2014 e 2015, e o acompanhamento efetivo dos dispêndios, durante o citado período, também se mostrou intempestivo e insuficiente para assegurar o cumprimento dos objetivos pretendidos.

Tal fato é confirmado pela evidência de prática de atos isolados e intempestivos, no final do exercício de 2015, por setor vinculado à Vice-Presidência de Gestão de Pessoas (VIGEP), na tentativa de sistematizar o fluxo de envio da prestação de contas financeira, abrangendo, retroativamente, todo o período de gestão da Postal Saúde, conforme se evidencia dos registros adiante.

Em novembro de 2015 houve a expedição, ao VIGEP, da Nota Técnica DESAU nº 1802/2015 de 16 de novembro de 2015. O documento é intitulado Prestação de Contas Financeira da Postal Saúde, relativa ao período de janeiro de 2014 a setembro de 2015.

Consta do item 2 “Considerações”, da mencionada Nota Técnica, registros sobre a necessidade de estabelecimento de modelo de prestação de contas a ser adotado pela Entidade, nos seguintes termos:

“Em que pese a Empresa reconhecer a obrigação de participar no custeio dos Planos e repassar mensalmente os respectivos recursos financeiros, não houve estabelecimento de modelo de prestação de contas financeira a ser adotada pela Postal Saúde.”

Assevera, por conseguinte, no item 3.3 “Modelo de Prestação de Contas”, que *“de forma a atender as premissas previstas no Convênio, no que se refere à prestação de contas, ficou acordado em reunião realizada com a Postal Saúde no dia 23/10/2015 que aquela operadora encaminhará relatórios mensais contendo:*

a) Prestação de Contas contábil para apreciação do DECON/VIFIC, permanecendo modelo atual disponibilizado;



b) *Prestação de contas financeira para apreciação do SAL/VIGEP, que será composta por:*

- *fluxo de caixa (recebimentos e pagamentos)*
- *extrato bancário*
- *relação de documentos pagos*”

No tocante às providências para avaliação das despesas administrativas, o documento técnico em análise registra que *“será fornecido aos Correios acesso aos sistemas de informação da Postal Saúde, bem como outras informações importantes à gestão gerencial.”*

O item 3.4. *“Prestação de Contas – Janeiro/2014 a setembro/2015”*, anota que *“após a realização da reunião do dia 23/10/2015, conforme acertado entre os Correios e a Postal Saúde, aquela Caixa de Assistência, encaminhou, em meio magnético, a prestação de contas financeira referente ao período de janeiro de 2014 a setembro de 2015, contendo o Fluxo de Caixa e a Relação de Pagamentos.”* (Original sem grifos)

Do exposto, verifica-se que a direção superior da ECT, não conferiu adequada atenção ao essencial papel de controle, acompanhamento e fiscalização da gestão da Postal Saúde, inobstante os riscos financeiros assumidos e a materialidade de recursos envolvidos, tanto na oportunidade de aprovação da proposta da VIPAD, que resultou na assinatura do Convênio de Adesão em dezembro de 2013, como durante os dois primeiros exercícios de sua vigência (2014 e 2015).

Tal fato é evidenciado já na sua origem, visto que: os levantamentos e propostas feitos pela VIPAD para alteração da modalidade da assistência à saúde dos empregados, apenas tangenciaram aspectos afeitos ao controle e à fiscalização; que o Convênio de Adesão não disciplina, de modo suficiente, as condições específicas para as partes; e que tanto os atos de aprovação da alteração do modelo, como sua execução no período de 2014 e 2015, prescindiram de suficiente orientação da direção superior da ECT.

Somente em 31 de maio de 2016, nos termos da Ata da 21ª Reunião Ordinária, a Diretoria Executiva da ECT veio a deliberar sobre a criação da gerência de controle de entidades controladas para realizar a gestão financeira dos processos afins (item 3.2.1) e propor a alteração do Estatuto da ECT (item 3.3.1).

Na 22ª reunião Ordinária, realizada em 08 de junho de 2016, o item 2.3.1 abordou a implantação de efetiva governança às entidades patrocinadas, mantidas e controladas pela ECT, com inclusão de medidas regulatórias em seus estatutos sociais. Relatório VIFIC nº 12/2016, dispõe que a Diretoria Executiva *“APROVA a implantação de efetiva governança nas entidades patrocinadas, mantidas e controladas, com a inclusão de medidas regulatórias em seus respectivos estatutos sociais de forma a permitir à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, o controle e supervisão dessas entidades...”*.

Em 2016, as deliberações do Conselho de Administração, sobre o tema se deram em sede de reuniões ordinárias e extraordinárias, conforme a seguir dispostas:

1ª Reunião Ordinária – Ata de 18 de janeiro de 2016

Item 3.1.1. Demonstrações Financeiras – novembro de 2015. (...)

“À vista das despesas com saúde, o conselheiro M.C. propõe que seja realizada uma reunião específica para tratar do tema Postal Saúde, ocasião em que a nova direção daquela entidade abordaria o diagnóstico da situação encontrada, as medidas de ajustes já adotadas, aquelas que serão ainda implementadas e os resultados esperados.” O



Conselho de Administração acolhe a sugestão apresentada e agenda reunião extraordinária para o dia 1º de fevereiro.

2ª Reunião Extraordinária - Ata de 1º de fevereiro de 2016.

Desta Ata, merecem destaque os seguintes itens:

Item 1.1. Ações de redução de despesas com saúde – novos planos de saúde.

“O Conselho de Administração convida o coordenador do grupo de trabalho designado por meio da PPRT/PRESI – 116/2015, para apresentar as medidas de redução de despesas com saúde, constantes do relatório final da mencionada portaria. Feita a apresentação com base em um cenário de referência traçado pelo grupo de trabalho, o Conselho de Administração SOLICITA que sejam simulados diversos cenários alternativos, variando-se os fatores utilizados na formulação, de forma a subsidiar as discussões sobre possíveis planos de custeio. Por sugestão do conselheiro C.R.H., o Conselho de Administração SOLICITA ainda, que o grupo de trabalho apresente os passos necessários para a implementação de cada medida, identificando aquelas que requeiram mudanças contratuais, alterações em acordos coletivos de trabalho ou apreciação pela Agência nacional de Saúde Suplementar. ”

Item 1.2. Postal Saúde – diagnóstico e diretrizes para 2016.

“O Conselho de Administração convida o Diretor-Presidente da Postal Saúde (...) para expor sobre a atual situação da entidade, as medidas em curso e planejadas para corrigir problemas existentes e também reduzir custos. ”

Item 1.3. Ações de redução de despesas com saúde e sustentabilidade – Departamento de Saúde, Segurança e Sustentabilidade – DESAU.

Entre outras deliberações, o Conselho solicita, adicionalmente, *“a apresentação de quadro consolidado dos valores envolvidos na prestação de serviços de saúde em 2015 e a expectativa de gasto nessa área em 2016, já com a redução das despesas esperada como fruto das ações em curso em cada uma das três frentes debatidas nesta reunião. Tendo em vista o comportamento ascendente, o colegiado registra que espera mais arranjo nas medidas de redução deste item de despesa”,* com registro de que se *“avalié inclusive a adoção de fatores inibidores de uso indevido dos serviços de saúde. O Conselho de Administração SOLICITA urgência na implementação dessas medidas. ”*

5ª Reunião Ordinária – Ata de 25 de maio de 2016

Item 5.3.1.

“O conselheiro Cristiano aborda, ainda, a importante participação da despesa com saúde, no que é corroborado pelo conselheiro M.C., com registro de que o aumento dos gastos ocorreu juntamente com queda na qualidade do benefício. O Vice-Presidente A.C.P. informa que foi concluído o relatório da auditoria realizada na Postal Saúde, devendo o relatório final seria apresentado ao colegiado na reunião de junho próximo. Os conselheiros solicitam o envio, antes desta data, do relatório preliminar de auditoria na Postal Saúde, o que dever ser providenciado pela Audit. ”

Ademais, conforme se evidencia dos registros acima transcritos, somente em 2016, a direção superior da ECT veio a propor medidas no sentido de proporcionar maior institucionalidade ao relacionamento entre as partes Mantenedora e Mantida, visto a proposição de medidas para revisão do Estatuto Social e também de criação de unidade institucional para o controle financeiro.

Causa



Inobservância de atribuições afeitas ao dever legal e estatutário de práticas tempestivas e preventivas de controles internos da gestão, cuja implementação se dá a partir da definição das competências institucionais e da normatização dos fluxos administrativos e operacionais aplicáveis ao acompanhamento, controle e fiscalização da gestão dos recursos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0517/2016 – PRESI, de 31 de outubro de 2016, foi encaminhada o Memorando nº 1777/2016-GLPN/DEGEP, de 31 de outubro de 2016, sobre o assunto tratado.

Na manifestação são apresentadas as ações realizadas e ações em curso para aprimorar e sistematizar o processo de acompanhamento, controle, fiscalização da Gestão da Postal Saúde.

As ações realizadas foram: Apresentação mensal das Demonstrações econômico-financeiras à Diretora Executiva; Estabelecimento de modelo sintético de prestação de contas; alteração de metodologia de prestação de contas; revisão de regras, com atualização do Manual de Pessoal – MANPES, criação da Gerência de Acompanhamento da Gestão da Postal Saúde; e criação do Departamento de Controles internos.

As ações em curso foram: Estruturação do Relatório de Prestação da Contas de cumprimento do objeto do convênio; definição do fluxo de prestação de contas e reembolso da nova modalidade do Plano Postal Benefícios Medicamento; e realização de estudos, com definição de métricas, por equipe multidisciplinar, com vistas ao aprimoramento do controle e fiscalização, nos termos estabelecidos pelo convênio.

Análise do Controle Interno

Da manifestação da ECT, resta verificado que não foram apresentadas informações a respeito da ausência de diretriz da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração para o tempestivo acompanhamento, controle e fiscalização dos recursos repassados à Postal Saúde.

Das providências informadas sobre o acompanhamento e controle da execução, destacam-se das ações já realizadas, as de natureza estruturante, quais sejam a criação, em julho de 2015 da Gerência de Acompanhamento da Gestão da Postal Saúde, e em maio de 2016, do Departamento de Controles Internos. Das ações em curso, destaca-se a proposição de método para aferir a execução do objeto do convênio.

Note-se que tais providências foram implementadas em data distante do ato de aprovação da nova modalidade de atendimento, o que permite concluir que a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração não determinaram, no ato de aprovação da nova modalidade de assistência à saúde, a implementação de práticas de controles internos proporcionais à relevância, à materialidade dos recursos e aos riscos envolvidos com o reposicionamento estratégico da ECT.

A criação da Gerência de Acompanhamento da Gestão da Postal Saúde e do Departamento de Controles Internos, ano e meio e dois anos e meio, respectivamente, do ato de aprovação da nova modalidade de assistência à saúde, por si só não representa o provimento dos meios para o desempenho das atividades de controles internos afins. As



análises constantes de ponto específico deste relatório indicam a insuficiência da atuação da visita técnica realizada em outubro de 2015, e das análises financeiras, esta última, por dependência de sistematização do modelo de prestação de contas. As evidências da auditoria registram que em outubro de 2015 a área técnica, DESAU, provocou reunião com a Postal Saúde com o objetivo de estabelecer o modelo de prestação de contas.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer, junto ao Conselho de Administração e Diretoria Executiva da empresa, as diretrizes gerais para as áreas técnicas quanto ao controle, acompanhamento e fiscalização da execução de recursos pela Postal Saúde.

Recomendação 2: Prover ao Departamento de Saúde (DESAU), ao Departamento de Controles Internos (DECIN) e aos demais setores envolvidos, os recursos necessários para desempenhar as atividades de controle, monitoramento, acompanhamento e fiscalização da gestão do Postal Saúde, demonstrando à CGU que os recursos providos são suficientes para atender as atribuições definidas.

2.1.1.6 INFORMAÇÃO

Ausência de determinação à Unidade de Auditoria Interna, para apuração prioritária e tempestiva dos fatos relacionados a reclamações de empregados da ECT sobre a assistência à saúde, prestada pela Postal Saúde.

Fato

Na da 10ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração (ROCA), realizada em 05 de novembro de 2014, foi discutido no âmbito desse Conselho sobre a previsibilidade das despesas relativas à Postal Saúde. Na ocasião, o Conselheiro representante dos empregados da ECT comentou sobre as principais reclamações por ele recebidas a respeito da operacionalização da assistência médica, odontológica e hospitalar na Empresa. Afirma também que essas reclamações já haviam sido encaminhadas, por Carta (nº 079/2014) ao Presidente da Empresa.

Motivado pela apresentação sobre as despesas da Postal Saúde, ocorrida nessa 10ª ROCA, o Conselheiro representante dos empregados encaminhou a Carta nº 80/2014-MCAS, de 07 de novembro de 2014, ao Coordenador do Comitê de Auditoria dos Correios para que fosse programa pelos Correios, ainda no exercício de 2014, auditoria na postal saúde para identificar atrasos de pagamentos, suspensão e cancelamento de atendimentos aos beneficiários, atrasos ou negativas de autorização de procedimentos, motivação indevida de despesas com propaganda, descumprimento dos objetivos aprovados pelo Conselho de Administração quando da autorização de criação da Postal Saúde, entre outras práticas relacionadas à gestão dos recursos.

A vice-Presidência de Gestão de Pessoas, por intermédio do Departamento de Saúde, solicitou à Postal Saúde em 08 de dezembro de 2014, por meio da Carta nº 2554/2014 – DESAP/VIGEP, informações para subsidiar a elaboração de resposta ao representante dos empregados junto ao Conselho de Administração dos Correios. A manifestação da Postal Saúde se deu por meio da CTE PRESI nº 003/2015, de 16 de janeiro de 2015, tendo a mesma sido levada ao conhecimento do membro do Conselho de Administração, representante dos empregados, pelo DESAP/VIGEP, por meio da Carta nº 214/2015 – DESAP/VIGEP, de 23 de janeiro de 2015.



Nota-se que, apesar das falhas relatadas na Carta nº 80/2014-MAC e da solicitação de auditoria ainda no exercício de 2014, não foi evidenciada diligência do Coordenador do Comitê de Auditoria dos Correios, também membro do Conselho de Administração, em reportar o tema ao Conselho de Administração a necessidade de realização de auditoria especial ou revisão do Plano Anual da Auditoria Interna (PAINT) de 2014, uma vez que este encontrava-se em execução.

Foi observado que o Coordenador do Comitê de Auditoria, na 11ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração, realizada em 27 de novembro de 2014, como relator do tema, dá conhecimento ao Conselho sobre a proposta do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) 2015. Naquela oportunidade, o Presidente da ECT, também membro do Conselho de Administração, informa que auditoria seria feita na entidade Postal Saúde, conforme modelo de fiscalização em estudo.

A aprovação do PAINT de 2015 pelo Conselho de Administração se deu em 18 de dezembro de 2014, na sua 12ª Reunião Ordinária. Nesta oportunidade, tendo o assunto PAINT, sido relatado pelo Coordenador do Comitê de Auditoria, não houve registros sobre a necessidade de realização de auditoria especial ou fiscalização sobre a gestão da Postal Saúde. Caso tivesse sido adotado esta providência, a proposta de PAINT de 2015, em aprovação pelo Conselho, seria reformulada de modo a priorizar o tema Postal Saúde, em detrimento de outros de menor relevância, materialidade e urgência.

A auditoria sobre a gestão da Postal Saúde prevista no PAINT 2015 tinha cronograma estimado para início em 13 de abril de 2015 e finalização em 10 de julho de 2015. Não obstante, o período da efetiva realização da auditoria foi de 18 de maio de 2015 a 08 de abril de 2016, com emissão do Relatório Definitivo nº 2015013 em 24 de agosto de 2016.

Por meio do Memorando nº 1889/2016-GEFC/AUDIT, de 24 de outubro de 2016, encaminhado à CGU por meio do Ofício nº 0509/2016-PRESI, de mesma data, a auditoria interna evidencia os fatores que levaram ao atraso da realização da auditoria no Postal Saúde.

De relevo observar que, das manifestações aduzidas por meio do Ofício nº 0509/2016-PRESI, não foi apresentada informação sobre a ausência de diligência do Coordenador do Comitê de Auditoria em pautar o assunto ao Conselho de Administração para a determinação de apuração especial, com a urgência sugerida na Carta nº 080/2014. Tais manifestações dizem respeito, unicamente, ao prazo decorrido no processo de auditoria conduzido pela Auditoria Interna da ECT.

Dentre os fatores listados na mencionada manifestação, destaca-se o interregno para elaboração e assinatura do Termo de Sigilo e Confidencialidade necessário para a coleta de informações, que envolveu análise e ajuste por parte da Auditoria Interna, do Departamento Jurídico da ECT e da Postal Saúde, e levou cerca de 3,5 meses para sua assinatura e a intempestividade da Postal Saúde no atendimento às solicitações de auditoria e atendimento de forma incompleta.

Não obstante às dificuldades apontadas pela auditoria interna para execução da auditoria, verifica-se que os resultados dos trabalhos realizados foram apresentados mais de um ano após a comunicação dirigida ao Coordenador do Comitê de Auditoria dos Correios. O Relatório nº 2015013 apresentou diagnóstico contendo relevantes registros de gestão temerária de recursos públicos, e também de crescente aumento das despesas com assistência à saúde e de gestão, ao contrário da redução pretendida com a mudança da gestão. Observa-se, portanto, que a realização de auditoria tempestiva, quando da solicitação do Conselheiro representante dos empregados, poderia evidenciar os desvios



observados, bem como subsidiar a adoção tempestiva de providências por parte da alta administração da ECT.

Em que pese os fatos descritos sobre a intempestividade da realização de auditoria, verifica-se que a matriz de risco elaborada pela AUDIT, classifica o processo de Gestão do Plano Saúde como de risco elevado, o que acarretará em avaliação periódica, inclusive com previsão de auditoria no exercício seguinte, conforme previsto no PAINT 2017.

2.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Insuficiência de controle, acompanhamento e fiscalização da gestão da Postal Saúde, que comprometeu a implementação de ações preventivas e tempestivas, necessárias a evitar prejuízos aos cofres públicos e a assegurar o cumprimento das políticas e diretrizes estabelecidas pela ECT.

Fato

Dos levantamentos realizados no âmbito da ECT sobre o cumprimento de suas obrigações de Patrocinadora Mantenedora, evidenciou-se insuficiente atuação, tanto quanto às ações de acompanhamento e de fiscalização propriamente ditas, como à análise das prestações de contas anuais.

Da documentação enviada pela ECT por meio do Ofício nº 0438/2016 – PRESI, de 29 de agosto de 2016, a respeito de sua ação fiscalizatória sobre a execução da Postal Saúde, passa-se a seguir a considerações sobre os respectivos documentos enviados, seguindo a ordem cronológica de sua elaboração ou expedição:

- **Novembro de 2014:** Expedição da Carta nº 080/2014 – MCAS, de 07 de novembro de 2014, assinada por membro do Conselho de Administração, representante dos empregados da ECT.

Diante deste fato, em 08 de dezembro de 2014 foi expedida, ao presidente da Postal Saúde, a Carta nº 2554/2014 – DESAP/VIGEP, solicitando informações para subsidiar a elaboração de resposta ao representante dos empregados junto ao Conselho de Administração dos Correios, com vistas a identificar situações relativas ao atraso de pagamentos, suspensão e cancelamento de atendimentos aos beneficiários, atrasos ou negativas de autorização de procedimentos, entre outras práticas relacionadas à gestão dos recursos. A manifestação da Postal Saúde foi apresentada pela CTE PRESI nº 003/2015, de 16 de janeiro de 2015, e levada ao conhecimento do membro do Conselho de Administração

- **Março de 2015:** Expedição da Carta nº 719/2015 – DESAP, de 10 de março de 2015 à Postal Saúde solicitando manifestação sobre denúncia de beneficiária quanto à prática de preços supostamente superfaturados no fornecimento de remédio.

- **Outubro de 2015:** realização de visita com o objetivo de conhecer e avaliar o modelo de faturamento da Postal Saúde. Atividade realizada nos dias 28 e 29 de outubro de 2015.

O período de gestão abrangido pela mencionada visita foi 2014 a setembro de 2015, e o volume de recursos envolvidos no período, segundo o Relatório da visita, é de 207.821 documentos no valor total de R\$ 1.750.732.268,18. Diante do volume de documentos foi selecionada amostra aleatória envolvendo 231 documentos no valor de R\$ 186.245.473,63. Desta, aplicou-se um critério de seleção de documentos com valor



acima de R\$ 2 milhões, obteve-se um escopo de 13 documentos no valor de R\$ 31.967.246,38. A equipe de fiscalização do DESAU optou pela análise de uma Nota Fiscal no valor de 2.716.799,54.

Tem-se, portanto, que o período de abrangência das verificações, qual seja 2014 a setembro de 2015, implicou em volume significativo de documentos a serem analisados, tendo-se optado pela aplicação de amostra aleatória e escolha de apenas uma nota fiscal para análise, o que representa relevante fragilidade ao processo de avaliação.

Tal fato foi observado na conclusão do Relatório, assinado em 30 de outubro de 2015, no sentido de que “*diante das circunstâncias de tempo da visita, volume de documentos envolvidos e competência institucional da equipe*”, foi possível observar que a gestão documental “*contribui para a segurança da informação*”, que a assertividade dos valores, procedimentos são objetos de “*auditorias internas e externas*” e que o sistema de faturamento, por suas diversas interfaces, “*subsidiava todas as alçadas que envolve o processo de faturamento das contas médicas*”.

Expedição, ao VIGEP, da Nota Técnica GGPS/DESAU nº 1710/2015, de 13 de outubro de 2015, que dispõe sobre o ressarcimento de despesas ambulatoriais de janeiro de 2014 a junho de 2015. Trata-se de análise pontual desta natureza de despesa.

- **Novembro de 2015:** Expedição, ao VIGEP, da Nota Técnica DESAU – 1802/2015 de 16 de novembro de 2015. O documento é intitulado Prestação de Contas Financeira da Postal Saúde, relativa ao período de janeiro de 2014 a setembro de 2015.

Consta do item “2. Considerações”, da mencionada Nota Técnica, registros sobre a necessidade de estabelecimento de modelo de prestação de contas a ser adotado pela Postal Saúde, nos seguintes termos:

“Em que pese a Empresa reconhecer a obrigação de participar no custeio dos Planos e repassar mensalmente os respectivos recursos financeiros, não houve estabelecimento de modelo de prestação de contas financeira a ser adotada pela Postal Saúde.”

Assevera, por conseguinte, no item “3.3 Modelo de Prestação de Contas”, que “*de forma a atender as premissas previstas no Convênio, no que se refere à prestação de contas, ficou acordado em reunião realizada com a Postal Saúde no dia 23/10/2015 que aquela operadora encaminhará relatórios mensais contendo:*

a) *Prestação de Contas contábil para apreciação do DECON/VIFIC, permanecendo modelo atual disponibilizado;*

b) *Prestação de contas financeira para apreciação do SAL/VIGEP, que será composta por:*

- fluxo de caixa (recebimentos e pagamentos)

- extrato bancário

- relação de documentos pagos” (Grifo nosso)

No tocante às providências para avaliação das despesas administrativas, o documento técnico em análise registra que “*será fornecido aos Correios acesso aos sistemas de informação da Postal Saúde, bem como outras informações importantes à gestão gerencial*”.

O item 3.4 “*Prestação de Contas – Janeiro/2014 a setembro/2015*”, anota que “*após a realização da reunião do dia 23/10/2015, conforme acertado entre os Correios e a Postal Saúde, aquela Caixa de Assistência, encaminhou, em meio magnético, a*



prestação de contas financeira referente ao período de janeiro de 2014 a setembro de 2015, contendo o Fluxo de Caixa e a Relação de Pagamentos. (Original sem grifos)

Das análises feitas pelo DESAU sobre o Fluxo de Caixa e a Relação de Pagamentos, e na ausência do extrato bancário, foram registradas divergências relevantes, as quais foram levadas ao conhecimento da Postal Saúde para manifestação, por meio da Carta nº 1816/2015-DESAU/VIGEP. Da análise do DESAU sobre tais manifestações foram expedidas diversas recomendações de melhoria da gestão da assistência à saúde, das quais destaca-se a recomendação de nº 10, a seguir transcrita:

“10. Solicitar à Postal Saúde a emissão de relatórios mensais nos moldes definidos, para que seja avaliada, sistematicamente, a utilização dos recursos repassados àquela operadora.”

- **Fevereiro de 2016:** expedição do Mem. 0078/2016 – GCOS/DECON/VIFIC, de 01 de fevereiro de 2016 ao Departamento de Saúde, Segurança e Sustentabilidade – DESAU.

Trata-se de análise dos balancetes da Postal Saúde (Balancetes de 2014 e Balancetes de outubro, novembro e dezembro de 2015), visando avaliar a razão pela qual os Correios possuem, até dezembro de 2015, o montante da ordem de R\$ 134 milhões registrados em adiantamentos, e a Postal Saúde afirma necessitar de recursos financeiros.

O Relatório Técnico GCOS/DECON/VIFIC nº 0077/2016, de 29 de janeiro de 2016, anexo ao mencionado Memorando, registra a necessidade de *“análise pormenorizadas de questões não abrangidas no mencionado relatório, uma vez que este abordou aspectos relacionados à metodologia diferenciadas de reconhecimento de despesas”*.

- **Abril de 2016:** O Departamento de Saúde dos Correios solicita à Postal Saúde que, na próxima reunião do Conselho Deliberativo, *“seja definido que todos os relatórios e documentos relativos aos assuntos pautados em ATA, sejam disponibilizados à esta área, mediante arquivo eletrônico, em até 10 dias após a realização das reuniões”*.

- **Julho de 2016:** Expedição da Carta nº 1967/2016 – GGPES/DESAU/VIGEP, de 08 de julho de 2016. Recomendação de medidas efetivas para a redução de despesas de saúde assistencial e também administrativas, assim como para assegurar a regularidade da gestão.

- **Julho de 2016:** Expedição da Carta nº 1979/2016-GGPS/DESAU, de 11 de julho de 2016. Solicita aos conselheiros da Postal Saúde que *“acompanhem e fiscalizem a execução das ações desenvolvidas pela POSTAL SAÚDE(...) com vistas ao atendimento completo das solicitações e no prazo determinado pela Vice-Presidência de Gestão de Pessoas”*.

No nível estratégico dos Correios, o controle, o acompanhamento e a fiscalização, de igual modo, mostraram-se intempestivos e insuficientes para os fins de prevenir e mitigar os riscos decorrentes das obrigações assumidas, conforme se verifica das deliberações da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração, durante o período de 2014 e 2015 a seguir relatadas:

- 15ª Reunião Ordinária da Diretoria Executiva, Ata de 22 de abril de 2014

“Item 1.2.1 Celebração de convênio para desenvolvimento de ações de promoção à saúde e prevenção de doenças - Relatório/VIGEP na 012/2014.” Tema aprovado pela Diretoria.

- 28ª Reunião Ordinária da Diretoria Executiva, Ata de 21 de julho de 2014.



“Item 4.1.1 Postal Saúde. Exposição do Chefe do Departamento de Gestão e Melhorias dos Processos Econômico-Financeiros – DGEMP da vice-Presidência Econômico-Financeira dos Correios e do Diretor Administrativo e Financeiro do Postal Saúde. Inexistiu registro das deliberações. ”

- 34ª Reunião Ordinária da Diretoria Executiva, Ata de 02 de setembro de 2014

“Item 1.1.1 Indicação dos membros Suplentes do Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal da Postal Saúde, em virtude de renúncia de Conselheiros. ”

“Item 1.3.1 Proposta de Políticas e diretrizes para liberação de empregados dos Correios às (...) e entidades sem fins lucrativos, mantidas ou patrocinadas pelos Correios. ”

- 47ª Reunião Ordinária da Diretoria Executiva, Ata de 16 de dezembro de 2014

“Item 2.3.1 Informações solicitadas pelo Membro do conselho de Administração(...) representantes dos empregados no Conselho. O Vice-Presidente de Gestão de Pessoas apresenta a Comunicação VIGEP nº 012/2014 que traz informações quanto ao funcionamento da Postal Saúde, requerida pelo Conselheiro por meio da Carta nº 079/2014. ”

Na oportunidade, a Diretoria Executiva deliberou, nos seguintes termos: *“RECOMENDA que esta comunicação seja levada ao Conselho de Administração, tendo em vista que o expediente acima mencionado foi tratado também em reunião daquele colegiado”*.

Em 2015 a Diretoria Executiva deliberou sobre temas específicos quanto à Postal Saúde, os quais envolveram a indicação de membros para a Diretoria Executiva (item 1.1.1 da 2ª RODE, Ata de 13 de janeiro de 2015) a indicação de membros para os Conselhos Deliberativo e Fiscal (item 1.1.2 da 20ª RODE, Ata de 26 de maio de 2015) e também sobre o Novos Planos da Postal Saúde (item 4.1.1 da 15ª RODE, Ata de 23 de abril de 2015 e item 1.2.1 da 20ª RODE).

Na 1ª Reunião do Conselho de Administração, do exercício de 2015, Ata de 12 de fevereiro de 2015, o assunto tratado na 47ª Reunião de Diretoria, anteriormente mencionada, foi deliberado no item 3.1.2 *“Postal Saúde – informações solicitadas pelo membro do Conselho de Administração – COM/CA – 002/2015”*, nos seguintes termos:

“O Conselho de Administração toma conhecimento da COMUNICAÇÃO/VIGEP – 012/2014, constante da pauta da 47ª reunião ordinária da Diretoria Executiva, com esclarecimentos quanto ao funcionamento da Postal Saúde, em atenção à solicitação feita pelo Conselheiro M.C. por meio da Carta – 079/2015. O Conselheiro M.C. registra que, posteriormente ao envio da Correspondência que gerou a Comunicação ora trazida ao colegiado, foi elencado um conjunto mais completo de fatos, por meio da Carta 080/2014 – MCAS, de 07/11/2014, tendo sido solicitada auditoria naquela entidade, o que deve estar em curso neste momento. ”

Durante o exercício de 2015, o acompanhamento mensal dos dispêndios, por parte da Diretoria Executiva, também não se deu com a tempestividade e regularidade registrada na Ata da 19ª Reunião de Diretoria, visto que somente a partir da 32ª Reunião Ordinária, realizada em 18 de agosto de 2015, passa-se a dar atenção mais efetiva às despesas com a assistência à saúde, senão vejamos, os correspondentes registros em Ata.

- 32ª Reunião Ordinária da Diretoria Executiva, Ata de 18 de agosto de 2015.

Item 3.2.1 Postal Saúde. Convite ao presidente da Postal Saúde para expor sobre a evolução da prestação do serviço de assistência médico-hospitalar e odontológica, desde a criação da Postal Saúde. Recomenda, por conseguinte, que a apresentação “*seja levada ao Conselho de Administração*”.

- 37ª Reunião Ordinária da Diretoria Executiva, Ata de 23 de setembro de 2015.

“Item 2.1.1 Demonstrações Financeiras – agosto/2015. Convite às áreas técnicas (VIGEP e VIFIC) para expor sobre as despesas de saúde.”

- 41ª Reunião Ordinária da Diretoria Executiva, Ata de 21 de outubro de 2015.

“Item 2.2.1 Demonstrações Financeiras – setembro/2015. Convite às áreas técnicas (VIGEP e VIFIC) para expor sobre as despesas de saúde, referentes ao mês de setembro/2015.”

O Conselho de Administração, por sua vez, se posicionou de modo mais incisivo sobre os dispêndios com a assistência à saúde, por intermédio das 6ª e 8ª Reuniões Ordinárias, realizadas, respectivamente, nos dias 30 de julho de 2015 e 1º de outubro de 2015, conforme os seguintes registros extraídos das mencionadas Atas:

- 6ª Reunião Ordinária.

“Item 2.1.4. Demonstrações econômico-financeiras – junho/2015 - REL/CA-019/2015.”

“(…)

e) seja efetuada análise detalhada dos fatores que estão ocasionando o aumento significativo das despesas com o serviço médico, desde a criação da Postal Saúde, bem como um comparativo com o custo por beneficiário verificado em outras operadoras” (Original sem grifos).

- 8ª Reunião Ordinária.

“Item 2.1.1. “Demonstrações econômico-financeiras de agosto de 2015 – REL/CA – 026/2015.””

“(…)

O conselheiro C.R.H. registra sua preocupação com os resultados da Empresa, mencionando o aumento das despesas com pessoal, inclusive aquelas vinculadas à saúde, sugerindo que a Diretoria Executiva avalie outras medidas de contenção de despesas. O conselheiro M.C. chama a atenção para a taxa de administração paga à Postal Saúde, a qual entende ser elevada. O conselheiro W.P.O. destaca que, nos últimos meses, houve redução relativa da despesa com pessoal, apesar do aumento vegetativo de 2,5% verificado anualmente na folha de pagamento. Quanto à despesa com saúde, relata as iniciativas da Empresa voltadas à implantação de novo plano de saúde para empregados que vierem a ser admitidos, bem como as referências de mercado de pagamento de taxa de administração a operadoras de planos de saúde. ”

A ausência de ações de acompanhamento e fiscalização não permitiu a implementação de medidas preventivas e tempestivas para evitar incompatibilidades entre a previsão e a execução dos dispêndios, bem como riscos de prejuízos aos cofres públicos e de não cumprimento das políticas e diretrizes estabelecidas para a assistência à saúde dos empregados, conforme se verifica das avaliações contidas no Relatório da Auditoria Interna nº 2015013.

Por meio do mencionado Relatório de Auditoria, é evidenciado que a gestão financeira e operacional da Postal Saúde, se deu em desacordo com normas e regulamentos da Patrocinadora Mantenedora, com indícios de benefícios indevidos a terceiros, de conflito de interesses e de ineficiência na aplicação dos recursos repassados, provocados especialmente, pelo manuseio inadequado dos institutos de contratação e de execução contratual.

Causa

A Diretoria Executiva da ECT e o Conselho de Administração não determinaram tempestivamente a implementação de práticas de controles internos proporcionais à relevância, à materialidade dos recursos e aos riscos envolvidos com o reposicionamento estratégico da ECT, decorrente da nova modalidade de assistência à saúde dos empregados.

Manifestação da Unidade Examinada

A ECT manifestou-se nos termos do Ofício nº 0517/2016 – PRESI, de 31 de outubro de 2016, o qual encaminha diversos documentos das áreas técnicas responsáveis pela gestão orçamentária, financeira e operacional da assistência à saúde dos empregados.

Das mencionadas manifestações observa-se que a ECT elenca diversas providências implementadas e em implementação voltadas ao acompanhamento, controle e fiscalização da gestão da Postal Saúde.

Tais providências dizem respeito, especialmente à:

1. Plano de Redução de Despesas. Apresentação ao Conselho de Administração, de plano de redução de custos, incluindo a *revisão de contratos*, em um montante da ordem de R\$ 208 milhões.
2. Novo Plano de Custeio. Proposição de redução da participação da Mantenedora, sendo que tal medida necessita de apreciação da Comissão Paritária por tratar-se de benefício previsto no Acordo Coletivo de Trabalho.
3. Comissão Paritária – Plano de Saúde. Criação de Comissão Paritária, conforme proposta dos empregados, consignada no Acordo Coletivo de Trabalho – 2016/2017, para formulação de propostas para o acompanhamento, controle, governança, gestão, auditoria, e providências afeitas aos planos, rede credenciada e outras. Segundo consta, *as atividades da Comissão iniciaram em 20 de outubro, com prazo até o dia 30 de janeiro de 2017 para apresentar a conclusão dos trabalhos com as propostas de melhorias para o Plano CorreiosSaúde.*
4. Mecanismos/ações para acompanhamento e avaliação dos repasses de recursos. São relatadas providências afeitas à elaboração de relatório mensal de prestação de contas, a realização de repasses à luz de documento da área técnica, visitas técnicas e outras avaliações específicas.

Adicionalmente, as manifestações registram:

“A Diretoria Executiva dos Correios tem tomado as providências para correção dos eventuais desvios de conduta, porventura identificados por órgãos de controle



interno e externo, como também está empenhada em adotar as ações preventivas e de melhoria para acompanhamento, controle e fiscalização das suas controladas.

Porém, é certo que controle e fiscalização constituem um procedimento que requer continuo aperfeiçoamento e isso tem sido feito pelos Correios.

Por fim, importante ressaltar que a alteração da modalidade de gestão do plano de saúde, está em fase de desenvolvimento e as constatações relatadas servirão de subsidio ao aperfeiçoamento das ações de gestão.

Não obstante o relato apresentado, a Empresa não tem medido esforços para o constante aperfeiçoamento dos processos vinculados à gestão da Postal Saúde.

E como forma de obter a percepção dos beneficiários no tocante ao plano de saúde, a mantenedora realizou pesquisa em que ficou evidenciado que para a maioria dos beneficiários (78%) a Postal Saúde é uma empresa moderna, tendo diminuído a burocracia na utilização do plano. ”

Análise do Controle Interno

Da manifestação apresentada, verifica-se que foram adotadas providências visando conter o aumento de gastos com a gestão do Postal Saúde, notadamente o Plano de Redução de Despesas e o Novo Plano de Custeio.

Inicialmente, cumpre ressaltar que essas medidas adotadas não são referentes a processo de monitoramento e acompanhamento da gestão do Postal Saúde, mas sim de contenção de gastos e despesas.

Em relação à constituição da Comissão Paritária, destaca-se que suas atividades iniciaram em 20 de outubro de 2016, com prazo até o dia 30 de janeiro de 2017 para apresentar a conclusão dos trabalhos com as propostas de melhorias para o Plano CorreiosSaúde. No entanto, essas melhorias só poderão ser implementadas mediante a prévia aprovação da Empresa e da representação dos empregados, condicionada à deliberação e aprovação do assunto às assembleias dos sindicatos no prazo de até 60 dias.

Por fim, é informado sobre mecanismos e ações para acompanhamento e avaliação dos repasses de recursos, tais como relatórios mensais de prestação de contas, orientações à Postal Saúde quanto aos repasses de valores, realização de visitas técnicas e análise de documentação.

Em que pese as providências informadas, verificou-se que essas medidas de acompanhamento, bem como a atuação das áreas responsáveis pelo monitoramento da gestão do Postal Saúde não estão estruturadas e institucionalizadas em normativos internos.

Assim, a ECT deve estabelecer em normativos internos as atribuições e procedimentos de acompanhamento e monitoramento da gestão do Postal Saúde pelo DESAU, ou qualquer outro setor responsável. O normativo deve estabelecer, dentre outros quesitos que a ECT julgar necessários e oportunos:

- Quais são os dados, e seu formato, que a Postal Saúde deve encaminhar ao Departamento;
- Procedimentos para processamento desses dados, de forma a prover informações relevantes para monitoramento sistemático da execução e para as ações de inspeção física da execução (aumento de despesas mensais, separação de custos diretos e indiretos, identificação e número de beneficiários atual, relação número de dependentes por titular, custo por beneficiário, estimativa de aumento de custo por envelhecimento



dos beneficiários, eventos ou datas que acarretam aumento de uso dos benefícios médicos, aumento de despesa com inflação médica, etc.);

- Periodicidade e forma das visitas técnicas e da análise documental efetuada pelo DESAU;
- Acompanhamento, de forma gerencial, das empresas contratadas pela Postal Saúde;
- Transparências das informações da Postal Saúde aos beneficiários ou quaisquer outros interessados;
- Processo de comunicação de informações gerenciais à alta administração da ECT, notadamente a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração.

Além do mencionado normativo, a ECT deve prover o DESAU, e às demais áreas relacionadas, com os recursos necessários para realização dessas atividades de monitoramento, tais como, recursos humanos, equipamento de TIC, recursos financeiros, sistemas informatizados, capacitação dos empregados, etc.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir as atribuições e implementar procedimentos operacionais de acompanhamento e monitoramento da gestão do Postal Saúde pelo Departamento de Saúde (DESAU), pelo Departamento de Controles Internos (DECIN) e outras áreas relacionadas.

Recomendação 2: Adotar as providências para as avaliações e apurações necessárias sobre a prática de atos irregulares pela Postal Saúde, que tenham, supostamente, resultado em benefícios indevidos a terceiros, nos termos consignados no Relatório da Unidade de Auditoria Interna.

2.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Indicação do auditor chefe da Unidade de Auditoria Interna para o desempenho de atribuições de Conselheiro Fiscal da Postal Saúde, em inobservância a vedações constantes da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesse no exercício do cargo ou emprego público.

Fato

A 51ª Reunião Ordinária da Diretoria Executiva da ECT, realizada em 28 de dezembro de 2015, deliberou pela indicação de membros da Diretoria Executiva da Postal Saúde, bem assim do Conselho Deliberativo e Fiscal. Para o Conselho Fiscal, verifica-se a indicação do titular da Unidade de Auditoria Interna, assim como de outra empregada que exerce atividade na mencionada Unidade.

Objetivando compreender as implicações desta medida, busca-se a seguir compreender o fato à luz do Estatuto Social da Postal Saúde, o qual dispõe que o modelo de gestão adotado permitirá que os Correios continuem responsáveis pelo custeio e com poder de gestão e fiscalização.

O mencionado Estatuto registra, também, que *“além disso, permitirá que os Empregados participem do Conselho Deliberativo e Fiscal da POSTAL SAÚDE, órgãos de orientação estratégica e de superior deliberação. Isso significa dizer que os Empregados passam a ter poder para atuar diretamente na gestão e fiscalização da atuação da POSTAL SAÚDE”*.



A participação da ECT na gestão e fiscalização da Postal Saúde, em face de sua qualificação e vinculação como Mantenedora Patrocinadora, é prevista no Estatuto Social da Postal Saúde, conforme se verifica da composição dos membros da Diretoria Executiva e dos Conselhos Deliberativo e Fiscal, a saber:

“Seção III - Do Conselho Deliberativo

(...)

Art. 31. O Conselho Deliberativo é o órgão de orientação estratégica da Postal Saúde e de superior deliberação, (...)

Art. 32. O Conselho Deliberativo é composto por 6 membros titulares e respectivos suplentes, sendo:

I – 3 membros titulares e seus respectivos suplentes, indicados pela Mantenedora e Patrocinadoras, respeitada a proporcionalidade de Beneficiários, garantindo a representação de pelo menos uma Patrocinadora;

II – 3 membros titulares representantes dos Associados Beneficiários e seus respectivos suplentes, eleitos pela Assembleia-Geral.

(...)

Seção IV - Da Diretoria Executiva

(...)

Art. 42. A Diretoria Executiva é o órgão de administração geral da Postal Saúde, ao qual compete propor e executar as diretrizes e políticas aprovadas pelo Conselho Deliberativo, além dos demais atos necessários à gestão, (...).

Art. 43. A Diretoria Executiva é um órgão composto de 4 membros efetivos, designados pela Mantenedora, cujas atribuições de cada diretor serão fixadas pelo Regimento Interno da Postal Saúde, competindo ao Conselho Deliberativo empossá-los

(...)

Seção V - Conselho Fiscal

(...)

Art. 53. O Conselho Fiscal é o órgão responsável pela fiscalização da gestão administrativa e econômico-financeira (...)

Art. 54. O Conselho Fiscal é composto de 4 membros titulares e 4 suplentes, sendo 2 membros e respectivos suplentes eleitos pela Assembleia-Geral e 2 membros e respectivos suplentes indicados pela Mantenedora.” (Original sem grifos)

Considerando-se que a administração da Postal Saúde compete, totalmente, aos membros designados pela Mantenedora e que o Conselho Deliberativo também conta com três membros, igualmente indicados pela Mantenedora, este último em paridade com os membros indicados pela Assembleia Geral, tem-se que a administração estratégica da Postal Saúde é, majoritariamente, exercida pela Mantenedora, em face de sua qualificação e vinculação à Postal Saúde, perante a Agência Nacional de Saúde.

Neste sentido, de relevo observar que o papel do Conselho Fiscal, no contexto da estrutura organizacional da Postal Saúde, em que a administração está a cargo da Mantenedora, assume substantiva correspondência com a natureza do papel fiscalizador do Conselho Fiscal da própria ECT, entidade pública integrante da Administração Indireta Federal, visto as seguintes atribuições definidas no estatuto da Postal Saúde:



“Art. 60. Compete ao Conselho Fiscal, além de outras atribuições que lhe sejam conferidas pela Lei ou Normas em vigor:

I – examinar os balancetes mensais;

II – emitir parecer sobre as demonstrações contábeis do exercício e sobre o Relatório Anual da Diretoria Executiva;

III – examinar, sempre que julgar conveniente, os livros e documentos da Postal Saúde, bem como quaisquer operações, atos e resoluções praticados por seus órgãos administrativos ou colegiados;

IV – apontar eventuais irregularidades, sugerindo medidas saneadoras;

V – fiscalizar o cumprimento da legislação e normas em vigor;

VI – emitir periodicamente relatório sobre Controles Internos;

VII – propor o Regimento Interno do Conselho Fiscal à aprovação do Conselho Deliberativo”.

Desse modo, não se mostra recomendável a participação do auditor chefe da Unidade de Auditoria Interna da Mantenedora, na qualidade de membro do Conselho Fiscal da Postal Saúde, haja vista que seus próprios pareceres sobre as Demonstrações Contábeis, sobre o Relatório Anual da Diretoria Executiva e sobre os controles internos, estão sujeitos a avaliações no escopo das atividades de competência da Unidade de Auditoria Interna da Mantenedora.

Traçando uma análise comparativa, seria o mesmo que o auditor chefe da Unidade de Auditoria Interna da ECT participasse como membro do Conselho Fiscal desta, emitindo opinião sobre as contas, controles internos e outras tarefas a seu cargo, e posteriormente, procedesse às avaliações, por intermédio de atividades de auditoria, da gestão dos administradores da ECT, a qual inclui os pareceres emitidos pelo seu Conselho Fiscal; no caso, envolvendo sua própria atuação fiscalizadora.

Adicionalmente, não se pode desconsiderar o fato de que o papel fiscalizador a cargo do Conselho fiscal, requer disponibilidade de tempo e dedicação suficientes para que haja condições de assumir atribuições de tão grande importância. O exercício da chefia da Unidade de Auditoria Interna da ECT, cumulativamente com as atribuições do cargo de Conselheiro Fiscal da Postal Saúde, tem potencial de comprometer ambas as atividades.

Apresenta-se a seguir, prescrições da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesse no exercício do cargo ou emprego público no âmbito do Poder Executivo Federal, que materializa a situação evidenciada pela atuação do auditor chefe da Unidade de Auditoria Interna, no Conselho Fiscal da Postal Saúde:

“Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

(...)

VII - prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.”
(Original sem grifos).

Apresenta-se inequívoca a prestação de serviços próprios de fiscalização à Postal Saúde por empregado vinculado por meio de contrato de trabalho, à entidade detentora de competência de controlar e de fiscalizar, com a particularidade de que uma tarefa é própria de fiscalização e a outra, de auditoria, porém ambas se destinam à aferição da

regularidade na aplicação dos recursos, do cumprimento de leis e regulamentos, entre outros aspectos contábeis e orçamentários e patrimoniais.

O relacionamento institucional entre a ECT e a Postal Saúde, em suas diversas dimensões, inclusive a atuação de empregado da ECT nas atividades de administração e de fiscalização, não está disciplinado em diretrizes estratégicas e materializadas em fluxos administrativos e operacionais. Esta lacuna normativa foi objeto de deliberação do Conselho de Administração da ECT, nos termos da 6ª Reunião Ordinária, Ata de 30 de junho de 2016, a saber:

“ *Item 2.2 Alteração do Estatuto – REL/CA - 025/2016. O Conselho de Administração aprova o encaminhamento à Assembleia Geral de proposta de edição de Decreto Presidencial com as seguintes adequações no Estatuto da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Relatório VIFIC – 008/2016: a) inclusão de regras de organização e funcionamento no relacionamento dos Correios com as entidades patrocinadas, mantidas e controladas. ” (Original sem grifos).*

Causa

Ausência de normativo interno que estabeleça as situações de conflitos de interesse às quais seus empregados não devem se sujeitar, quando da atuação em empresas controladas, fiscalizadas ou reguladas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0509/2016-PRESI, de 24 de outubro de 2016, foi apresentado o Memorando nº 1889/2016-GEFC/AUDIT, de mesma data, com a seguinte manifestação:

“Acerca do exercício simultâneo da função de Chefe da Auditoria dos Correios e do cargo de Conselheiro Fiscal da Caixa de Assistência e Saúde dos Empregados dos Correios (Postal Saúde), do ponto de vista das normas de auditoria, apresentamos as considerações que a seguir passamos a expor.

Assim, cumpre, de início, identificar o conjunto normativo que rege o funcionamento da Auditoria da Empresa e o seu relacionamento com partes interessadas.

Do ponto de vista legal, o funcionamento da auditoria da Empresa é regido pelo Decreto 3.591/2000, pela IN/SFC-01/2001, entre outras normas emitidas pela CGU, por normas emitidas por órgãos de fiscalização profissional como Conselho Federal de Contabilidade, Conselho Federal de Administração, etc. e, internamente, pelo Manorg e pelo Manaud. Esse conjunto normativo abarca códigos de ética e códigos de conduta que regem relacionamentos com partes interessadas. Dentre esses códigos, destaca-se o Código de Conduta do Auditor Interno, contido no Manaud 1/2, vez que é dirigido especificamente aos auditores da Empresa, entre os quais está incluído o Chefe da Auditoria, e, ademais, abarca também princípios e regras básicos contidos em outros códigos que tenham relação com auditoria.

O Código de Conduta do Auditor Interno versa sobre regras e princípios que têm aplicação ampla aos relacionamentos que se podem estabelecer entre as mais diferentes partes relacionadas a um trabalho de auditoria. A questão objeto desta Nota Técnica diz respeito exatamente a isso, pois a Auditoria dos Correios, sob o comando do seu Chefe, audita a Postal Saúde. Disso decorre, inevitavelmente, a ideia subjacente de que o Chefe



da Auditoria da Empresa estaria, ao mesmo tempo, na posição de auditor e de auditado, o que configuraria conflito de interesse. É, portanto, em mencionado código que estão as repostas para a questão apresentada.

Os clientes de auditoria, notadamente o Conselho de Administração a quem a Audit está vinculada, acreditam que os julgamentos realizados pela auditoria não se subordinam aos interesses de nenhum grupo específico. Por isso, nela depositam confiança, que é o mais profundo sustentáculo de uma Auditoria. A confiança, por sua vez, é construída sobre diversos pilares (princípios éticos), dentre os quais destacamos, à vista do objeto desta análise, a integridade e a objetividade. Sobre isso, o Manual 1/2, que trata do Código de Conduta do Auditor Interno, estabelece o seguinte:

1.1 Integridade

A integridade dos auditores internos deve estabelecer confiança e assim, fornece a base para a confiabilidade atribuída a seus julgamentos.

1.2 Objetividade

Auditores internos devem demonstrar o mais alto grau de objetividade profissional na coleta, avaliação, comunicação de informações sobre a atividade ou processo objeto de exame. Na formulação de julgamentos, fornecem uma avaliação equilibrada de todas as circunstâncias relevantes e não são influenciados de forma indevida pelos seus próprios interesses ou de terceiros na formulação dos julgamentos

[...]

2.1. Integridade

Os auditores Internos:

2.1.1 Devem executar seus trabalhos com honestidade, diligência e responsabilidade.

2.1.2 Devem observar a lei e divulgar informações exigidas pela lei e pela profissão.

2.1.3 Não devem conscientemente tomar parte de qualquer atividade ilegal ou se envolver em atos impróprios para a profissão de auditoria interna ou para a organização.

2.1.4 Devem respeitar e contribuir para os objetivos legítimos e éticos da organização.

2.2 Objetividade

Os auditores internos:

2.2.1 Não devem participar de qualquer atividade ou relacionamento que possa prejudicar ou que presumidamente prejudicaria sua avaliação imparcial. Esta participação inclui aquelas atividades ou relacionamentos que podem estar em conflito com os interesses da organização.

2.2.2 Não devem aceitar nada que possa prejudicar ou que presumidamente prejudicaria seu julgamento profissional.

2.2.3 Devem divulgar todos os fatos materiais de seu conhecimento que, caso não sejam divulgados, podem distorcer o relatório apresentado sobre as atividades objeto da revisão.



O Código de Conduta do Auditor Interno tem conteúdo deontológico (cada profissão tem uma deontologia própria). Por isso, ele habita o mundo abstrato do dever-ser, ou seja, é assim como está prescrito abstratamente no código que o auditor deve agir concretamente. Portanto, o que se quer saber, nesta análise, é se o que faz o Chefe da Auditoria é compatível, à vista do Código de Conduta do Auditor, com o que faz um membro do Conselho Fiscal da Postal Saúde.

Assim, em primeiro lugar, convém destacar o Estatuto Social da Postal Saúde, que estabelece o seguinte:

Art. 7º Cabe à Mantenedora e às Patrocinadoras, no que couber:

I - fiscalizar, sempre que entender necessário, por iniciativa dos representantes do Conselho Deliberativo, a observância deste Estatuto e a aplicação dos recursos ou das reservas da Postal Saúde;

II- fiscalizar a execução da política de saúde por ela definida para seus empregados; [...]

IV - liberar os integrantes dos Conselhos Deliberativo e Fiscal e da Diretoria Executiva da Postal Saúde para participarem dos trabalhos dos respectivos colegiados, assegurando-lhes, e também aos membros da Diretoria Executiva, estabilidade no emprego até um ano após o término do mandato, ressalvados os casos de demissão por justa causa ou de ausência de contrato de trabalho.

Como se vê, cabem aos Correios a fiscalização da Postal Saúde. Nos Correios, compete ao Conselho de Administração (CA), órgão ao qual se vincula a Auditoria, fiscalizar a gestão da Diretoria-Executiva¹. A Postal Saúde está inserida no contexto da política de gestão de pessoas da Empesa, gerida pela Diretoria-Executiva. Portanto, a Postal Saúde está sujeita à fiscalização do Conselho de Administração, que, para tanto, pode utilizar-se da Auditoria (Audit) a ele vinculada. Nesse contexto, ao Chefe da Audit cabe administrar as auditorias que o CA decida fazer na Postal Saúde. Importante ressaltar que as atividades de fiscalização são mais abrangentes que as atividades de auditoria. Auditoria é espécie e fiscalização é gênero, o que significa que as atividades administradas pelo Chefe da Audit não esgotam a competência fiscalizatória do CA.

Resta agora saber o que faz um membro do Conselho Fiscal da Postal Saúde. A propósito, seu estatuto estabelece o seguinte:

SEÇÃO V - DO CONSELHO FISCAL

SUBSEÇÃO I- DA DEFINIÇÃO

Art. 53. O Conselho Fiscal é o órgão responsável pela fiscalização da gestão administrativa e econômico-financeiro e deve exercer suas funções nos termos deste Estatuto e do seu Regimento Interno.

SUBSEÇÃO II- DA COMPOSIÇÃO

Art. 54. O Conselho Fiscal é composto de 4 membros titulares e 4 suplentes, sendo 2 membros e respectivos suplentes eleitos pela Assembleia-Geral e 2 membros e respectivos suplentes indicados pela Mantenedora.

SUBSEÇÃO III - DOS MANDATOS

Art. 55. Os membros do Conselho Fiscal exercem mandatos de 4 anos, vedada a recondução.



§ 1º O membro do Conselho Fiscal somente perderá o seu mandato em virtude de:

I - renúncia;

II - cancelamento de sua inscrição como Associado da Postal Saúde;

III - incompatibilidade para o exercício do cargo;

IV - condenação criminal transitada em julgado que conflite com sua responsabilidade de conselheiro;

V - ausências na forma do parágrafo único do art. 62;

VI - decisão da Mantenedora para os cargos em que detenham o direito de indicação;

VII - deliberação da Assembleia-Geral, mediante motivação devidamente comprovada, para os cargos eletivos.

[...]

SUBSEÇÃO IV - DAS COMPETENCIAS

Art. 60. Compete ao Conselho Fiscal, além de outras atribuições que lhe sejam conferidas pela Lei ou Normas em vigor:

I - examinar os balancetes mensais;

II - emitir parecer sobre as demonstrações contábeis do exercício e sobre o Relatório Anual da Diretoria Executiva;

III - examinar, sempre que julgar conveniente, os livros e documentos da Postal Saúde, bem como quaisquer operações, atos e resoluções praticados por seus órgãos administrativos ou colegiados;

IV - apontar eventuais irregularidades, sugerindo medidas saneadoras;

V - fiscalizar o cumprimento da legislação e normas em vigor;

VI - emitir periodicamente relatório sobre Controles Internos;

VII - propor o Regimento Interno do Conselho Fiscal a aprovação do Conselho Deliberativo.

§ 1º Os membros do Conselho Fiscal podem requisitar a apresentação dos livros e de todo e qualquer documento da Postal Saúde, bem como informações aos membros do Conselho Deliberativo e da Diretoria Executiva, não dependendo tais requisições de deliberação ou aprovação dos demais membros.

§ 2º As requisições de que trata o parágrafo anterior são encaminhadas pelo Presidente do Conselho Fiscal, que delas dará ciência aos demais membros e, salvo deliberação em contrário do referido Conselho, fixará prazo para seu atendimento, nunca inferior a 10 dias.

§ 3º O Conselheiro Fiscal deverá guardar o sigilo sobre as informações obtidas por decorrência do mandato.

Art. 61. O Conselho Fiscal poderá exigir a contratação de empresa de auditoria contábil, atuarial ou financeira para realização de trabalhos específicos.

SUBSEÇÃO V - DO FUNCIONAMENTO

Art. 62. O Conselho Fiscal realiza reuniões ordinárias trimestralmente e extraordinárias sempre que convocadas pelo seu Presidente ou pela maioria de seus membros.

Do confronto das atribuições do Chefe da Auditoria com as atribuições do Conselho Fiscal da Postal Saúde - que se traduz em atribuição de seus membros -, constata-se que não há conflito entre elas, senão similaridade: tanto o Chefe da Audit quanto um membro do Conselho Fiscal desempenham funções de mesma natureza: fiscalização. Importante destacar, também, que o membro do Conselho Fiscal não é gestor. Portanto, não são seus atos, em princípio, que são objeto de fiscalização por parte dos Correios, embora a fiscalização de competência da Empresa abranja não somente a Diretoria-Executiva, mas também os Conselhos, inclusive o Fiscal. Evidente que, se o Chefe da Audit, em uma situação extrema, encontrar-se em posição tal que tenha de manifestar-se sobre atos do Conselho Fiscal do qual participou, teria de declara-se impedido. Poderia haver, eventualmente, um impedimento, que é específico e sanável, mas não uma incompatibilidade, que é absoluta e insanável.

Ademais disso, convém lembrar que a Audit está vinculada estatutariamente ao Conselho de Administração, seu cliente primário, a quem compete assegurar à Audit independência - que repercute na objetividade dos auditores -. Portanto, é o próprio CA que define o nível de confiança que se quer depositar nos trabalhos da Audit. Desse modo, embora não explicitado nas normas pertinentes, convém que a liberação do Chefe da Audit para que ocupe o cargo de Conselheiro Fiscal da Postal Saúde seja precedida de autorização do CA.

Do simples confronto das atribuições do Chefe da Audit² e de membro do Conselho Fiscal da Postal Saúde com o Código de Conduta do Auditor Interno, verifica-se que os princípios da integridade e da objetividade não são transgredidos.

Não há mácula ao princípio da integridade porque não há nenhuma desonestidade nem falta de diligência nem irresponsabilidade que possa ser atribuída ao Chefe da Auditoria dos Correios em decorrência do fato apenas de ele exercer também o cargo de Conselheiro Fiscal da Postal Saúde. Não há inobservância de lei porque não há lei que proíba o exercício simultâneo de mencionada função e mencionado cargo, desde que observada a compatibilidade das cargas horárias de trabalho, pois não é possível dedicação exclusiva, ou próxima disso, ao Conselho Fiscal ao mesmo tempo em que se exerce a chefia da Auditoria da Empresa. A propósito, o Estatuto da Postal Saúde define que as reuniões do Conselho Fiscal devem ser realizadas trimestralmente, o que asseguraria a compatibilidade entre as cargas de trabalho da função e do cargo. Tampouco se trata de atividade ilegal, vez que tanto a função quanto o cargo são legalmente instituídos. Os atos praticados no exercício simultâneo da função e do cargo não são impróprios para a profissão de auditoria nem para os Correios nem para a Postal Saúde porque, como já se disse, as atividades da função e do cargo são similares, ou seja, ambas têm natureza fiscalizatória e não se confundem com a gestão da Postal Saúde. Portanto, o exercício da função e do cargo em questão não apenas respeitam princípios éticos, como agora se demonstra, mas também contribuem para a consecução de objetivos legítimos e éticos de ambas as organizações, que se traduzem em atividades fiscalizatórias.

Não há mácula ao princípio da objetividade porque o simples fato de o Chefe da Audit ser membro do Conselho Fiscal da Postal Saúde não interfere em sua independência mental - ser imparcial, não ser tendencioso - em relação a auditorias que administra, como Chefe da Audit, nem em relação a fiscalizações que execute, como conselheiro fiscal. Evidentemente, cumpre destacar, novamente, que só haveria perda de objetividade se o Chefe da Audit tivesse de manifestar-se sobre atos por ele mesmo



praticados como conselheiro fiscal da Postal Saúde, situação em que deve declarar-se impedido. Em se considerando apenas as atividades que corriqueiramente competem ao Chefe da Audit e a conselheiro fiscal da Postal Saúde, não há incompatibilidade objetiva entre elas. Ademais disso, não há que se falar em conflito com interesses da Empresa, pois o interesse do Chefe da Audit, como auditor da Empresa, e do conselheiro fiscal, como fiscalizador da Postal Saúde, são os mesmos: fiscalizar. Isso significa que há, entre elas, sintonia, ao invés de dissonância. Não há interesses antagônicos a serem defendidos, senão um único interesse: fiscalizar a Postal Saúde. Aceitar o exercício da função de conselheiro fiscal da Postal Saúde não significa, para o Chefe da Audit, aceitar algo que pudesse prejudicar, ainda que presumidamente, seu julgamento profissional. Pelo contrário, o exercício da função de conselheiro fiscal potencializa a sua capacidade de julgamento por meio dos dados, das informações e dos conhecimentos que a função naturalmente lhe oferece. Por fim, não é possível enxergar qualquer informação a que um conselheiro fiscal não possa divulgar (informar aos órgãos competentes) a que o Chefe da Audit não possa ter acesso.

Conclui-se, pelo exposto, que não há conflito de interesse entre o exercício simultâneo da função de Chefe da Audit e do cargo de Conselheiro Fiscal da Postal Saúde, ressalvados eventuais impedimentos em que o Chefe da Audit deva manifestar-se sobre atos praticados pelo mesmo Conselho Fiscal e a conveniência de que a designação para o cargo se dê mediante autorização do Conselho de Administração da Empresa. Não obstante ao relatado, o Chefe da Audit decidiu de per si exonerar-se, juntamente com sua suplente, das atividades do Conselho Fiscal da Postal Saúde.”

Análise do Controle Interno

Conforme manifestação apresenta pela Auditoria Interna, não haveria conflito de interesse entre as atividades de Chefe ou integrante da Auditoria Interna da ECT e Membro do Conselho Fiscal da Postal Saúde. O conflito de interesse estaria afastado considerando os princípios éticos de integridade e objetividade previsto no Código de Conduta do Auditor Interno, normativo interno que pauta a atuação dos membros da Auditoria Interna da ECT, incluindo seu chefe, e que abarca regras, princípios e regras básicos contidos em outros códigos que tenham relação com auditoria.

Ademais, é alegado que o Conselho de Administração, instância da ECT responsável pela fiscalização da gestão da entidade Postal Saúde, conta com outros mecanismos de monitoramento além da auditoria realizada pela Auditoria Interna da ECT.

Em relação ao papel de Conselheiro Fiscal, é arguido que se trata de ação fiscalizatória, não de gestão, e que haveria consonância com a atividade realizada pela Auditoria. Afirma também que em uma situação extrema, em que tenha que avaliar os atos do Conselho Fiscal, os membros da auditoria interna poderiam se considerar impedidos. É dito ainda que não há lei que proíba o exercício simultâneo das duas funções, desde que observada a compatibilidade das cargas horárias de trabalho. Por fim, informa que não haveria problemas quanto à obtenção e uso de informação, pois o Chefe de Auditoria teria acesso as mesmas informações do Conselheiro Fiscal.

Inicialmente, cumpre destacar que o papel do conselho fiscal de qualquer entidade não é só fiscalizar a gestão dos recursos, mas opinar sobre as balanços e demonstrações contábeis. É nessa atribuição do Conselho Fiscal do Postal Saúde que se revela o conflito de interesse com a atividade de auditoria desempenhada pela AUDIT, pois, em um momento haveria o ateste das informações contábeis pelo Conselho Fiscal e em outra



oportunidade haveria a avaliação quanto aos controles internos contábeis e quanto à fidedignidade das demonstrações contábeis.

Em um caso hipotético, mas não incomum, poderia ocorrer a situação em que o Conselho Fiscal emitisse opinião favorável sobre as Demonstrações Contábeis, mas auditoria posterior revelasse falhas graves nos registros contábeis. No caso em tela, em que o chefe/membro da Auditoria Interna é também membro do Conselho Fiscal, poderia haver tendência leniente por parte desse agente, ainda que estivesse sujeito a normativos e princípios de integridade, ética e legalidade.

Do caso citado, depreende-se também que a situação, diferente do exposto, não é um caso extremo, mas sim habitual, e o chefe/membro de auditoria deveria se declarar impedido toda vez que fosse emitir opinião sobre os balancetes ou demonstrações contábeis.

Em relação ao Código de Conduta do Auditor Interno, consignado no MANAUD, é de relevo destacar que, em que pese esse normativo interno concatenar princípios e regramentos de outros códigos, não abarca todos os normativos vigentes aos quais os membros da Auditoria Interna estão sujeitos. Conforme já mencionado, a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, dispõe sobre conflitos de interesse no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e o inciso VII, do art. 5º estabelece que há conflito de interesse no caso de pessoa prestar serviços a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

Ainda que a Lei não seja taxativa sobre o caso concreto em discussão, verifica-se o enquadramento a partir do dispositivo legal citado. Ademais, cumpre destacar o conteúdo da Norma de Atributos 1120 (Objetividade Individual) das Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna (IPPF) do Instituto dos Auditores Internos do Brasil, que versa:

“1120 – Objetividade Individual: Os auditores internos devem adotar uma atitude imparcial e isenta e evitar qualquer conflito de interesses.

Interpretação: O conflito de interesses é uma situação na qual um auditor interno, que esteja em uma posição de confiança, tenha um interesse profissional ou pessoal conflitante. Tais interesses conflitantes podem tornar difícil a ele ou ela executar suas funções com imparcialidade. Um conflito de interesses existe mesmo que não se resulte em nenhum ato antiético ou impróprio. Um conflito de interesses pode criar uma aparência de impropriedade que pode abalar a confiança no auditor interno, na atividade de auditoria interna e na profissão. Um conflito de interesses pode prejudicar a habilidade do indivíduo de executar suas funções e responsabilidades objetivamente. ”
(Original sem grifos)

Em que pese as considerações expostas, foi informado pela ECT que o Chefe da Audit decidiu solicitar sua exoneração, juntamente com a de sua suplente, das atividades do Conselho Fiscal da Postal Saúde, com o fito de afastar a situação de conflito de interesse.

No entanto, cabe notar que a Empresa não conta com normativos para evitar tais situações de conflito de interesse da atuação de seus empregados em empresas controladas, fiscalizadas ou reguladas. Assim, recomenda-se à ECT caracterizar em seus normativos internos as situações de conflito de interesse às quais seus empregados estão sujeitos, considerando sua atuação nas entidades vinculadas, tais com Postal Saúde, Postalis, etc. Essa delimitação deve levar em consideração a natureza dos trabalhos desempenhados pelos empregados na ECT, e abrangendo as diversas áreas da empresa, como a Auditoria Interna, Correição, Ouvidoria, etc.



Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar normativo interno que estabeleça vedação às situações de conflitos de interesses às quais seus empregados estejam sujeitos quando da atuação em empresas vinculadas, controladas, fiscalizadas ou reguladas pela ECT.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

3.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Falhas na supervisão da Administração Central sobre o processo licitatório das Diretorias Regionais.

Fato

Para avaliação sobre o processo licitatório e de contratação direta no âmbito da ECT, foi considerado o trabalho da Auditoria Interna consignado no Relatório de Auditoria AUDIT/ECT nº 2016003 (Licitações e Contratações Diretas).

Os exames da Auditoria Interna, no que se refere à licitações e contratações diretas, abrangeram processos da Administração Central (AC) e de cinco Diretorias Regionais, quais sejam: Minas Gerais/MG; Paraná/PR; Rio de Janeiro/RJ, São Paulo Interior/SPI e São Paulo Metropolitana/SPM. Em termos quantitativos, integraram o escopo da auditoria 21 processos de Licitação, dispensa e inexigibilidade, no valor de R\$ 280 milhões.

As constatações mais relevantes registradas no Relatório, bem como as recomendações emitidas, são mostradas no Quadro a seguir.

Quadro 8 – Principais Constatações do Relatório da Auditoria Interna nº 20160038

Item	Descrição Sumária	Recomendação
4.4.2	Exigência de experiência na prestação de serviços, sem a devida justificativa dos Correios, limitando os direitos dos licitantes	Recomendação 1: Encaminhar à AUDIT a confirmação da implantação da alteração no Termo de Referência, em conformidade com o plano de providências apresentado pela área.
		Recomendação 2: Avaliar o assunto e, se for o caso, orientar os órgãos responsáveis pelos processos de licitação no sentido de que a utilização do modelo de edital que prevê a exigência de experiência mínima de 3 anos, ininterruptos ou não, na prestação de serviços terceirizados está condicionada a apresentação de justificativa por parte de área demandante. Encaminhando à AUDIT o resultado da avaliação elaborar pela área.
4.5.4	Falhas na composição do Preço de Referência para o Pregão Eletrônico 18/2015	Recomendação 1: Orientar os responsáveis a conferir minuciosamente os formulários de cotação de preços recebidos e respectivas planilhas, quando do lançamento no sistema ERP com vistas à elaboração do QEP para definição do preço de referência



		Recomendação 2: Orientar os responsáveis para que haja o cumprimento das normas previstas no MANLIC 2/3, Anexo 2, subitem 3.1.1 na elaboração do preço de referência das próximas licitações, excluindo dos cálculos as cotações que apresentarem valores extremos, fato que deverá ser justificado no processo.
4.5.5	Falhas na verificação das condições de habilitação do Pregão Presencial 001/2015	Recomendação 3: Providenciar orientações aos responsáveis pelas contratações acerca da necessidade da consulta ao CEIS, em complementação à do SICAF, devidamente impressa e juntada nos processos, evitando-se o risco de contratar licitantes na condição de impedimento de licitar com a administração pública.
4.6.1	Ausência de Edital de Dispensa de Licitação	Recomendação 1: Apuração dos fatos e motivos que levaram ao não cumprimento do disposto nas normas e legislação, bem como dos responsáveis pela irregularidade apontada, informando à AUDIT sobre o resultado e as providências adotadas.
5.6.2	Contratação de mão de obra temporária de forma habitual, para exercer atividades inerentes aos cargos pertencentes ao quadro de pessoal da ECT	Recomendação 1: Interagir com a VIPOS e VIGEP no sentido de implementar mecanismos de controle de forma a assegurar o cumprimento das orientações constantes do Art. 2º da Lei 6.019/74 e normativos vigentes quanto a contratação de mão de obra temporária.
		Recomendação 2: Informar à AUDIT, no prazo de 60 dias, a partir do recebimento do Relatório de Auditoria, os progressos alcançados com as medidas corretivas adotadas. O cumprimento desse prazo será monitorado pela AUDIT por meio do relatório de acompanhamento.
		Recomendação 3: Manifestar-se acerca do Mem. Circular 850/2015-VIGEP, sobre a suspensão de contratação de efetivo para qualquer cargo, utilizando o cadastro de reserva do Concurso Público – Edital 11/2011. Encaminhar os documentos inerentes a manifestação para AUDIT, no prazo de até 30 dias.

Fonte: Relatório de Auditoria AUDIT/ECT nº 2016003

Dos registros da Auditoria Interna, evidencia-se que a instrução dos processos de licitação e contratações diretas, especialmente na fase interna dos processos, requer atenção e esforço de supervisão das unidades que integram a estrutura da Administração Central sobre os procedimentos e atos praticados no âmbito das diversas unidades administrativas, inclusive regionais da Empresa, a fim de garantir efetividade na aplicação das orientações estabelecidas no Manual de Licitações e Contratos. Mostrou-se também necessária, a aplicação de revisões periódicas do mencionado Manual para fins de permitir convergência entre as diretrizes expedidas pela Administração Central e o ambiente operacional da Empresa.

Extrai-se também dos trabalhos da auditoria, como fato relevante e merecedor de atenção da Administração Central da Empresa, a insuficiente supervisão das decisões e realizações da Diretoria Regional do Rio de Janeiro na utilização continuada de mão-de-obra temporária – MOT.

Esta ocorrência é evidenciada segundo os atos praticados pela Diretoria Regional do Rio de Janeiro, nos termos do Pregão Eletrônico nº 15000013/2015, cuja previsão é a contratação de 16.944 carteiros/ano, no valor de R\$ 83.174.779,50, tendo resultado na celebração de 14 contratos no valor de R\$ 31.546.139,60, sendo 13 contratos assinados no período de maio a novembro de 2015 e um, assinado em janeiro de 2016.



A mencionada prática de terceirização de mão de obra, mediante uso continuado de força operacional, afeta o regular provimento de pessoal, via concurso público, nos termos de prescrições constitucional e legal, e representa descumprimento de determinações do Tribunal de Contas da União.

Destaca-se que o saneamento das falhas apontadas no Relatório de Auditoria AUDIT/ECT nº 2016003, bem como o cumprimento das recomendações constantes no Relatório são realizados por meio do processo de *Follow-up*, conduzido pela própria Auditoria Interna.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Insuficiência dos controles internos dos atos administrativos relacionados ao acompanhamento e à fiscalização da execução contratual.

Fato

Com o intuito de avaliar a gestão de contratos da ECT, foi analisado o Relatório Preliminar da Auditoria Interna sobre Gestão de Contratos, que tratou sobre o assunto, no que se refere ao exercício de 2015.

Os exames da auditoria interna abrangeram a gestão de contratos no âmbito da Administração Central (AC) e de seis Diretorias Regionais, quais sejam: Amapá/AP; Roraima/RR; Sergipe/SE; Ceará/CE; Tocantins/TO e São Paulo Metropolitana/SPM. Em termos quantitativos, integraram o escopo da auditoria 22 processos/Contratos, nas seis Diretorias Regionais.

As principais constatações registradas no Relatório, bem como as recomendações emitidas, são mostradas no Quadro a seguir.

Quadro 9 – Principais Constatações do Relatório Preliminar da Auditoria Interna sobre gestão de contratos

Item	Descrição Sumária	Recomendação
2.1.3	Morosidade na execução ou glosa de multas aplicadas à Contratada	Recomendação 1 (CECOM): Doravante, instruir e acompanhar todo o processo de aplicação de penalidades, incluindo-se a execução dos descontos ou glosas, em cujos contratos funcione como gestão administrativa, endereçando aos órgãos envolvidos as demandas pertinentes a cada um e a obtenção da certificação, pelos responsáveis, de que foram atendidas.
		Recomendação 2 (CECOM): Proceder conforme o Plano de Providências, cujo prazo assinalou 30 dias para o seu cumprimento, devendo, ao final, encaminhar a essa AUDIT expediente sobre as providências efetivamente realizadas e os resultados obtidos, além de encaminhar comunicação sobre a conclusão dos processos de penalidades ainda pendentes relativos ao contrato 023/2014.
		Recomendação 3 (CECOM): Desenvolver e implementar mecanismos e procedimentos de acompanhamento e controle a fim de assegurar a integração dos procedimentos de aplicação de penalidades e a consequente execução/cobrança de multas junto às áreas responsáveis e envolvidas.
2.1.6	Falta de aplicação de penalidade à Contratada	Recomendação 1 (GSUPO/AP): Concluir o processo de acordo com o previsto nas cláusulas contratuais e encaminhar cópia à AUDIT quanto ao resultado obtido.



2.1.8	Contrato com data de vigência expirada	Recomendação 1 (GSUPO/RR): Prosseguir conforme sua manifestação, com a celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato para ajuste do prazo de vigência e encaminhar uma cópia digitalizada do documento à Auditoria.
2.2.1	Concessão indevida de vale cultura a empregados com afastamento superior a quinze dias no mesmo período concedido	Recomendação 1 (CEGEP): Proceder conforme sua manifestação no sentido de efetuar os estornos dos créditos de vale cultura, que possam ter sido realizados indevidamente, a empregados e menores aprendizes, bem como devoluções do compartilhamento correspondente na FOPAG de 04/2016, reportando a esta AUDIT, documentalmente, quando da sua regularização.
		Recomendação 2 (CEGEP): Estender a verificação a todos os empregados que possivelmente receberam indevidamente a concessão do vale cultura desde o início da vigência dos contratos 273/2015, 274/2015 e 275/2015, ou seja, desde 09/09/2015, sem prejuízo de extensão para anos anteriores, quando da vigência de contratos de vale culturas anteriores, ficando a critério do gestor, conforme conveniência e oportunidade, reportando a esta AUDIT, documentalmente, quando da sua regularização.
		Recomendação 3 (DECOR): Conhecer a manifestação apresentada e interagir com a CEGEP, definindo um prazo ótimo para regularização das Propostas de Automação de Sistema – PAPs recebidas, a fim de maximizar o êxito nas ações demandadas e eliminar pagamentos indevidos de vale-culturas.
2.9.2	Descumprimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório	Recomendação 1 (GSEMP/SPM): Instaurar processo administrativo para aplicação de penalidade à contratada, pelo descumprimento de cláusula contratual referente às ausências dos vigilantes, nos termos do contrato nº 60/2015.
		Recomendação 2: (GSEMP/SPM): Realizar levantamento dos valores pagos a mais e acionar a contratada visando reaver os respectivos valores apurados.
		Recomendação 3: (GSEMP/SPM): Exigir da contratada o fiel cumprimento do contrato quanto à alocação da quantidade de vigilantes previstas para cada posto contratado, ou adequar os postos de vigilantes de acordo com as necessidades, para tanto, emitir termo aditivo.
2.9.6	Falta de apresentação de documentos obrigatórios pela contratada sem a respectiva aplicação de penalidade	Recomendação 1 – (GSEMP/SPM): Implementar mecanismos de controle para que os gestores de contratos de vigilância armada verifiquem se todos os documentos foram apresentados no prazo estipulado no contrato.
		Recomendação 2 – (GSEMP/SPM): Implementar as providências propostas, com a abertura do processo administrativo NUP 53172.003537/2016-9 para averiguar a ausência da apresentação da documentação pela contratada e aplicação de penalidade.

Fonte: Relatório Preliminar de Auditoria AUDIT/ECT sobre Gestão de Contratos

Dos exames da auditoria interna, foram evidenciadas, na totalidade das mencionadas Diretorias Regionais, baixa qualidade e insuficiência dos controles internos dos atos administrativos relacionados ao acompanhamento e à fiscalização da execução contratual, como medida prévia para orientar a realização de pagamentos. Foram também apontadas deficiências nos controles sobre a aplicação de penalidade contratual a fornecedores, com riscos de prejuízos financeiros à ECT.

No âmbito da Administração Central, destacam-se os registros sobre o insuficiente gerenciamento do Contrato nº 023/2014, cujo objeto é a atualização tecnológica de 27



equipamentos de triagem automática de cartas. Tal ocorrência se evidencia no tocante à morosidade na aplicação de penalidade contratual e na limitação dos controles financeiros, por meio dos sistemas informatizados de gerenciamento de pagamentos a fornecedores. Evidenciou-se, também, deficiências nos controles voltados ao gerenciamento dos contratos de suporte ao pagamento do “Vale Cultura” a empregados, visto, de modo amostral, a ocorrência de pagamento do benefício a empregado em discordância com os critérios estabelecidos. Os controles da execução de contratos de prestação de serviços de acesso predial também se mostraram deficientes.

As recomendações para mitigar a ocorrência das falhas observadas, registradas no Relatório Preliminar de Auditoria AUDIT sobre Gestão de Contratos, terão seu cumprimento acompanhado pela própria AUDIT, por meio do seu processo de *Follow-up*.

3.1.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação sobre a Ação Estratégica Rio 2016.

Fato

A ECT iniciou em 2012 negociações com o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos RIO 2016 (Comitê RIO 2016) para a participação na seleção de Patrocinador Oficial de Operador Logístico dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos RIO 2016. A seleção teve a participação de empresas multinacionais do ramo de logística, mas a ECT sagrou-se vencedora do processo, tornando-se um Participante do Programa RIO 2016.

Em janeiro de 2014, foi celebrado entre as entidades o Contrato DECOE n.º 32/2014 para aquisição de contas de patrocínio nacional, nível 1, na categoria de “*Serviços Logísticos*”, no valor de R\$ 300 milhões, sendo R\$ 120 milhões em patrocínio e R\$ 180 milhões em prestação de serviço de logística, que, conforme cláusula contratual, seria celebrado contrato específico para o fornecimento desde serviço.

Em janeiro de 2015 foi celebrado o Contrato n.º 9912291714 para prestação do serviço de operação logística dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos. A prestação do serviço, bem como a ação de patrocínio ensejou a criação de uma Ação Estratégica no âmbito da ECT, a formação de uma Força-Tarefa (FT RIO 2016) e a criação da Gerência de Operação dos Jogos Olímpicos 2016 (G2016/RJ) para condução dos trabalhos. Para cumprir essa missão e operacionalizar o referido Contrato, os Correios tiveram que prover e aplicar diversos recursos materiais e de força de trabalho, próprios e terceirizados, sendo a maior parte por meio de processos de subcontratação.

Por solicitação da própria Coordenação-Geral da FT RIO 2016, autorizada pelo Comitê de Auditoria (COAUD), foi realizada auditoria especial na Ação Estratégica RIO 2016 pela Auditoria Interna da ECT (AUDIT). Os objetivos da auditoria se concentraram em verificar os seguintes itens:

- a) Avaliar os processos de subcontratação e a gestão administrativa e operacional desses subcontratos, bem como avaliar as compras realizadas via Portal de Serviços Corporativos (compras de pequeno montante);
- b) Avaliar o cumprimento das macro atividades definidas para a Ação Estratégica RIO 2016 e as atribuições definidas na portaria de criação da FT RIO 2016 e nos normativos internos da ECT para a G2016/RJ;



- c) Avaliar a conformidade da aplicação de recursos com o Contrato de Operação Logística;
- d) Avaliar o mapeamento dos riscos para os itens de fornecimento de recursos associados ao Contrato de Operação Logística, o tratamento dos riscos identificados e a existência de planos de contingência para o cumprimento das obrigações contratuais.

A auditoria especial conduzida pela AUDIT teve caráter preventivo e as constatações verificadas pela equipe foram levadas ao conhecimento da Força-Tarefa em três oportunidades diferentes ao longo dos trabalhos realizados, com o intuito de fortalecer os controles internos antes do início dos Jogos. Dessa forma, as soluções já adotadas pelo gestor e verificadas durante a realização dos trabalhos, foram descritas junto com as constatações no Relatório de Auditoria sobre a Ação Estratégica RIO 2016 elaborado pela AUDIT.

Processos de subcontratação e Portal de Serviços Corporativo

Com relação aos processos de subcontratação, gestão administrativa e operacional dos subcontratos e compras realizadas via Portal de Serviços Corporativo, a AUDIT identificou problemas relacionados a falhas formais de autuação de processo administrativo, falhas relacionadas ao processo licitatório e falhas relacionadas à execução e fiscalização contratual, inclusive com relação aos contratos de mão de obra terceirizada.

Quanto às falhas formais de autuação processual, foram identificadas ausência de organização documental de processos, ausência de formalização de processo para a execução e fiscalização dos subcontratos e autuação do processo após o término da vigência do subcontrato. Destaca-se que as falhas de autuação processual podem comprometer a operação de logística como um todo, tendo em vista que não possibilita o controle da execução contratual e nem da fiscalização referentes a subcontratos.

Sobre a subcontratação de mão de obra temporária, foram identificadas várias impropriedades relacionadas à execução contratual. Foram identificadas algumas questões relacionadas à deficiência de controle da mão-de-obra terceirizada, no que se refere ao uso do uniforme da empresa, possibilitando o comprometimento da segurança das instalações. Ademais, foram identificadas constatações relacionadas ao descumprimento de cláusulas contratuais referentes à documentação de terceirizados, ao local da execução do serviço, às penalidades aplicadas e ao atesto e pagamento de notas fiscais sem conferência das informações constantes na SEFIP (Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social) e GFIP (Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social).

Também foram observadas falhas em relação à contrato encerrado com processo de aplicação de penalidade paralisado há 3 meses, emissão de portaria de apoiadores de contrato após o encerramento da vigência contratual, descumprimento contratual sem aplicação de penalidades e jornada de trabalho de terceirizados superior à jornada prevista em contrato.

Foram apresentadas impropriedades relacionadas à locação de imóvel destinado às atividades logísticas, como: locação em desacordo com os requisitos técnicos definidos em chamamento público, ausência de pesquisa de mercado nos autos do processo para locação de imóvel destinado às atividades logísticas; e documentação em desacordo com os normativos internos.

Por fim, sobre os processos de subcontratação e a gestão administrativa e operacional dos processos, foram identificadas questões relacionadas a: ausência de



Relatório relativo à prestação de serviços de logística; ausência de informações sobre alguns indicadores operacionais ao RIO 2016; fragilidade na justificativa e ausência de parecer jurídico para a contratação de consultoria por inexigibilidade; remanejamento de R\$ 5.997.000,00 do saldo de recursos orçamentários dos recursos do caderno de recursos de transporte para contratação de consultoria, sem constar do Escopo Quantitativo e sem a anuência do Comitê RIO 2016; e alterações substanciais dos termos contratuais da Operação Logística sem a formalização por meio de Termo Aditivo.

As principais causas apontadas para estas constatações foram: deficiência no planejamento com relação ao dimensionamento da equipe de apoio da Força-Tarefa RIO 2016, contingenciamento de recursos, ausência de modelo e/ou sistema para a apuração dos custos da operação logística, falhas na fiscalização do contrato e até mesmo o entendimento equivocado da Força-Tarefa sobre obrigações contratuais. Das 32 constatações apontadas pela AUDIT sobre a gestão dos subcontratos, apenas 6 haviam sido solucionadas quando da emissão do Relatório Preliminar. Dentre as ações adotadas, destacam-se: não prosseguimento do processo de inexigibilidade para a contratação de consultoria e emissão de portaria de apoiadores e fiscais de contrato.

É importante destacar que as causas identificadas para a falha referente à inexecução contratual quanto à apresentação de Relatório referente à execução da operação logística apontaram para a falta de modelo e sistemas suficientes para apuração de custos da operação logística, incapazes de coletar informações de custos vinculados a outras unidades e ao “no show” (serviço não entregue pela ECT). Esta causa não reflete apenas na elaboração do Relatório referente à execução do Contrato de Operação Logística, mas pode interferir na própria contabilidade da operação e, dessa forma, não permitir a visualização do custo total da operação logística do Jogos RIO 2016;

Cumprimento das macro atividades definidas para a Ação Estratégica RIO 2016:

No que se refere à avaliação do cumprimento das macro atividades definidas para a Ação Estratégica RIO 2016, e as atribuições definidas na portaria de criação da Força-Tarefa e no Manual de Organização (MANORG), Módulo 10, Capítulo 8, para a G2016/RJ, a AUDIT constatou a ausência de um Plano de Gerenciamento de Custos, bem como a ausência dos custos indiretos no custo total da operação logística dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos.

Com relação à ausência de um Plano de Gerenciamento de Custos, a AUDIT apontou como causa a inexistência de ações de planejamento, estimativa orçamentária e controle de custos. O auditado se comprometeu a elaborar um documento estruturado com esses itens, contudo, até a emissão do Relatório Preliminar, a constatação não havia sido solucionada.

Sobre a ausência dos custos indiretos no custo total da operação logística, a causa apontada foi a decisão estratégica da Diretoria Executiva, conforme Reunião de Diretoria (REDIR) n.º 045, de 11 de novembro de 2013. O auditado forneceu a informação dos custos indiretos de forma parcial, acumulada até o mês de novembro de 2015, e o custo total ainda é desconhecido. Adicionalmente, o gestor não forneceu o planejamento dos custos indiretos até o final da operação logística.

Aplicação dos recursos em conformidade com o Contrato de Logística:

Quanto à regularidade da aplicação dos recursos, verifica-se que as constatações mais relevantes estão relacionadas à ausência de planejamento da atividade de atendimento e suporte aos sistemas, ausência de planos de contingência para as atividades logísticas e ausência de documentação ou instrumento formal para a definição de escopo, prazo e orçamento de obras de adaptação no armazém Duque de Caxias, alugado pelos Correios.



Destaca-se que, inicialmente, a disponibilização deste armazém era responsabilidade dos Correios, conforme previsto no Contrato de Operação Logística. No entanto, devido a problemas que impactaram na tempestividade da disponibilização do imóvel, essa obrigação foi transferida para o Comitê RIO 2016. Esse caso de transferência de obrigação ao Comitê era previsto em Contrato e é chamado de “No-Show”. Assim, o Comitê providenciou o armazém em Duque de Caxias e alugou para a ECT, para que este pudesse promover a Operação Logística prevista em Contrato.

As causas apontadas para estas constatações refletem um planejamento inadequado ou insuficiente com relação às atividades de suporte de sistemas e às atividades de logística, sendo: demandas de suporte acima da capacidade técnica da área; implantação de sistemas, soluções e distribuição de equipamentos de forma simultânea às demandas de usuários regulares dos Correios e a operação logística dos Jogos; estruturação dos modelos e procedimentos de registro e controle das ações de contingência da operação logística ainda em andamento; ausência de área de engenharia estruturada e específica para atender a Operação Logística e o atraso da integração da equipe de engenharia para atender o Contrato.

Destas três constatações, apenas a relacionada à ausência de planejamento da atividade de atendimento e suporte aos sistemas havia sido solucionada, com a apresentação do documento “*Projeto de Atendimento e Suporte aos Sistemas AC/VILOG/G2016/SUTIC Versão 1*”, que define os níveis de atendimento de suporte aos sistemas e aos serviços que utilizam os recursos de infraestrutura de rede e de produção de TIC. De acordo com a AUDIT, este documento detalha o processo de atendimento e suporte, classificando sua prioridade, de acordo com os ambientes de produção, treinamento e homologação.

Outros exemplos de constatações relatadas pela AUDIT referentes à aplicação de recursos com contratos de *software* estão relacionados a seguir: Ausência de Acordo de Nível de Serviço (ANS) entre a área técnica e a para os sistemas OM, TMS, LCC, Mobilidade, L&F; e falha no processo de estudo de viabilidade técnica para os sistemas OM, WMS, Mobilidade, L&F e IDCorreios.

As principais causas identificadas para estas constatações foram: grande quantidade de erros encontrados após a liberação para homologação; falta do sistema OM; falta de assinatura no Termo de Escopo do Projeto de Software; desconhecimento da área funcional da necessidade de regra de expurgo e de formalização das tratativas de acordos de nível de serviço entre a área funcional e a área técnica; descontinuidade do processo de levantamento de riscos após a saída da analista responsável pela atividade; desconhecimento da metodologia do desenvolvimento de sistemas; desconhecimento da necessidade do estudo de viabilidade técnica; necessidade de implantação de rotina de inventário para a realização de inventário cíclico.

Do total das 38 constatações apresentadas, 14 haviam sido solucionadas, e 24 constatações ainda permanecem sem solução, quando da emissão do Relatório Preliminar. Dentre as medidas adotadas para a solução das 14 constatações pode-se citar: assinatura de Termo de Escopo do Projeto de Software; apresentação de Relatório de Viabilidade Técnica; homologação de sistema com a correção de erros encontrados; elaboração do documento de Projeto de Atendimento e Suporte aos Sistemas, priorizando o processo de atendimento e suporte de acordo com os ambientes de produção, treinamento e homologação; implantação do Diário de Bordo e Revisão do PET (Planejamento dos Eventos Teste); implantação de formulário destinado à solicitação de recursos avulsos; e apresentação do aplicativo *smartsheet*, para a melhoria do controle dos recursos utilizados.



Avaliação do mapeamento dos riscos:

Sobre a avaliação do mapeamento dos riscos para os itens de fornecimento de recursos associados ao Contrato de Operação Logística, o tratamento dos riscos identificados e a existência de planos de contingência para o cumprimento dessas obrigações contratuais, foram identificadas, dentre as principais constatações, impropriedades com relação ao comprometimento da segurança dos Jogos Olímpicos, no que se refere à contratação de empregados terceirizados, em função de orientações provenientes da Delegacia de Repressão a Crimes contra o Patrimônio da Polícia Federal e impropriedades que pudessem comprometer a segurança ao fornecimento de energia ao prédio do armazém Duque de Caxias.

As causas identificadas para a questão relacionada ao comprometimento da segurança dos Jogos Olímpicos, referente à contratação de empregados terceirizados, se deve à contratação de terceirizados para postos de trabalho a partir de 1 de abril de 2016, depois do período final para credenciamento de todos os empregados próprios e terceirizados que participariam nos Jogos.

Com relação às impropriedades que pudessem comprometer a segurança ao fornecimento de energia ao prédio do armazém Duque de Caxias, foi apontada como causa a alocação de profissionais de engenharia nas atividades da Força-Tarefa em período posterior a seleção do imóvel para locação. A constatação ainda se encontra como não solucionada, considerando que foi identificado que os cubículos de medição continuam vulneráveis, pois nenhuma proteção foi instalada para impedir o acesso e desligamento intencional dos disjuntores principais de alimentação do prédio.

Salienta-se que todas as recomendações emitidas pela Auditoria Interna em relação ao assunto, são acompanhadas por meio do processo de *Follow-up*, que visa acompanhar o cumprimento das recomendações junto ao gestor.

4 GESTÃO PATRIMONIAL

4.1 BENS IMOBILIÁRIOS

4.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Falhas no processo de disponibilização de imóvel na modalidade BTS.

Fato

A avaliação da gestão de imóveis teve como foco o processo de locação de imóveis com infraestrutura sob medida (*Build to Suit* - BTS) adotado pela empresa na implantação dos Centros de Cartas e Encomendas (CCEs) de Salvador e de Recife.

A verificação desse processo foi realizada por ação de controle específica e as constatações e recomendações para melhoria do processo estão registrados no Relatório de Auditoria nº 201602673.

A decisão pela adoção da modalidade BTS para locação de imóveis foi tomada, em 2012, pelo Comitê Estratégico de Avaliação e Monitoramento de Investimentos (COMIN), que considerou como preponderante o prazo para disponibilização dos imóveis, tendo em vista o contrato de aquisição de maquinário para automação da triagem. Todavia, não houve a elaboração prévia de estudos conclusivos sobre a viabilidade econômico-financeira que comparasse a opção BTS com outras opções de



mercado para disponibilização de imóveis, tais como aquisição de imóvel, locação comum, Concessão de Direito Real de Uso, permuta, Fundo de Investimento Imobiliário, etc.

Os benefícios da modalidade adotada para aluguel de imóvel para operação dos CCE de Salvador e Recife só foram demonstrados em momento posterior à contratação de empresa para disponibilização de imóvel, o que representou um risco de prejuízo financeiro para ECT, considerando que os outros tipos de modalidade de disponibilização de imóvel poderiam ser mais vantajosos.

Os contratos referentes à construção do CCEs de Salvador e de Recife foram assinados em 2014, com previsão de entrega das obras em 2015. No caso de Salvador, a obra foi entregue dentro do prazo contratado e, após correções de não conformidades detectadas na vistoria de recebimento, a Unidade de Tratamento entrou em operação no início de 2016. Já no CCE de Recife, após prorrogações do prazo para conclusão da obra, o contrato foi rescindido no exercício corrente por descumprimento da avença pela contratada. A rescisão contratual evidenciou a desatualização do Plano de Ação adotado pela empresa, uma vez que o quadro de Riscos, Consequências e Ações de Mitigação não contemplava a situação de inexecução/rescisão contratual. Como providência, a ECT já procedeu com a atualização dos documentos pertinentes para mapear esse risco e estabelecer um plano de ação para mitigar esse risco.

Os exames dos processos também revelaram a ausência de normativos internos que estabelecessem competências e procedimentos para a locação de imóvel nessa modalidade, o que oportunizou a ocorrências de falhas no curso dos processos.

Por exemplo, foi observada a ausência de verificação das informações contábeis, financeiras e econômicas das empresas contratadas, de forma a atestar que teriam condições técnicas e econômicas de honrar os compromissos assumidos. Também foi verificado a celebração de contrato com base em uma Certidão Positiva de Débitos com Efeitos Negativos vencida, o que representou um risco à ECT de ter suas operações suspensas por problemas do imóvel junto aos órgãos locais. Além disso, foi averiguado que o processo de locação na modalidade BTS não previa a realização de fiscalização durante a construção do imóvel pela contratada, o que no caso concreto do CCE de Recife, impediu que a ECT conhecesse sobre os atrasos na obra da contratada e adoção de medidas tempestivas.

No caso da locação do CCE de Salvador, foi constatado que o Laudo de Valor Locatício, que estipula um preço de referência para locação, estimou o aluguel do terreno de 98.538,49 m² por R\$ 900.000,00. Em negociação com a empresa contratada, ficou acertado que o aluguel seria de R\$ 899.895,69 mensais pela área total do terreno. Todavia, posteriormente, se aventou a possibilidade da redução do terreno, com a finalidade de reduzir despesas relacionadas a tributos e manutenção da área não construída. No contrato assinado foi verificado que o terreno foi reduzido para 86.303,64 m², sem, contudo, o respectivo ajuste no valor do aluguel.

Em relação à elaboração do Laudo de Valor Locatício, que estabelece o preço de referência para locação dos empreendimentos, foi observado que não foram adotadas todas as recomendações dos normativos vigentes, que preveem que para estimativa de valor de locação de um imóvel ainda não existente (chamado de “*imóvel paradigma*”) seja realizada vistoria *in loco* dos imóveis que compõem amostra para estimativa de preço. No caso concreto, foi verificado que a empresa contrata para elaboração dos Laudos Locatícios do CCE de Salvador e de Recife realizou a pesquisa por meio de pessoas credenciadas, em sua maioria corretores de imóveis, ou em informações extraídas de anúncios de jornais, sem, no entanto, realizar a vistoria no local dos imóveis.



Relativamente aos contratos assinados com as empresas contratadas, foi averiguado que as mudanças das cláusulas contratuais do modelo de contrato não se mostraram as mais vantajosas à ECT. Contudo, em que pese as alterações observadas, não foram encontradas justificativas ou atas de negociação que demonstrassem que as celebrações dos contratos estavam vinculadas as modificações realizadas.

No caso da locação de imóvel para operação do imóvel de Recife, foi observada fragilidade no processo de avaliação e aprovação do Laudo de Valor Locatício pela ECT, pois não foram realizadas todas as verificações exigidas por normativo interno, além de não utilizar o instrumento formal adequado para registrar a análise realizada. Ademais, no caso de Recife, foi verificada a morosidade na aplicação de penalidade por descumprimento contratual.

Ante as falhas evidenciadas, em termos gerais, foi recomendado à ECT a elaboração de normativo interno específico que defina os critérios, regras, competências, atribuições, procedimentos e atividades no processo de disponibilização de imóvel na modalidade BTS, com o intuito de mitigar os riscos e falhas identificados.

Ademais, foi recomendado à ECT proceder com a estruturação da política imobiliária, contendo ferramentas para a análise econômico-financeira comparativa das diferentes soluções de disponibilização de imóveis.

Em relação à locação do imóvel de operação do CEE de Salvador, no qual foi observado a redução do terreno total do empreendimento, sem a respectiva redução do valor do aluguel, foi recomendado a adoção de providências para repactuação do contrato.

As providências adotadas pelo Gestor no sentido de atender as recomendações registradas no Relatório de Auditoria nº 201602673 serão monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente, que consiste na interação deste Órgão de Controle Interno com a Entidade para garantir que soluções estão sendo adotadas por parte do Gestor.

5 CONTROLES DA GESTÃO

5.1 CONTROLES INTERNOS

5.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

5.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do Grau de Maturidade do Programa de Integridade na ECT.

Fato

A CGU tem exercido papel de incentivo para adoção de medidas de integridade pelas empresas públicas e privadas, reconhecendo boas práticas e buscando o diálogo e parceria para promover ações voltadas à prevenção da corrupção.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.846, de 1º de agosto de 2013, a qual estabelece que entidades e associações passarão a responder civil e administrativamente por atos lesivos ou prejuízos causados ao patrimônio público, bem como de outros fatores relevante, como a materialidade de recursos geridos pelas empresas públicas, foi estruturada nova ação de controle para avaliação do grau de maturidade do Programa de Integridade nas empresas estatais.

Essa avaliação foi realizada na ECT ao longo do exercício de 2015, abrangendo os diversos setores da empresa e, inclusive, avaliando a atuação da alta administração,



tendo como escopo, a situação presente da empresa e as decisões e demais atos de gestão ocorridos nos exercícios de 2013 a 2015.

Nesse trabalho, a CGU buscou conhecer o estágio evolutivo em que se encontra a ECT em termos de políticas, procedimentos, medidas e controles relacionados à ética e integridade.

Entende-se que as empresas estatais estão suscetíveis a ocorrências de fraudes, corrupção e desvios, denominados de riscos de integridade. A partir do compromisso assumido pela empresa, quanto aos valores de integridade e de ética, a organização pode proceder ao mapeamento de riscos de integridade e, assim, elaborar políticas e medidas de integridade, constituindo controles internos administrativos para eliminar ou mitigar os riscos identificados. Essas políticas e medidas devem ser consolidadas em um Programa de Integridade, que não só lista os controles existentes, mas promove o monitoramento e melhoria contínua desse sistema.

Conforme verificado nos trabalhos realizados, a ECT não conta com um Programa de Integridade constituído. Ademais, não foi identificado um registro formal sobre o mapeamento de riscos de integridade. Não obstante, a empresa conta com políticas e medidas de integridade, mas aplicadas de maneiras esparsa e não consolidadas nos diferentes setores e níveis hierárquicos. Além disso, foi atestado que os controles internos existentes carecem de melhorias.

Também foi verificado que a ECT não conta com uma área única responsável pela elaboração e monitoramento dessas medidas de integridade. Embora tenha sido observado que as áreas da empresa possuam medidas e promovam sua aplicação e monitoramento, essas atividades não são realizadas de modo integrado e não seguem uma sistemática definida, o que dificulta uma avaliação gerencial pela alta administração sobre a integridade da empresa.

A partir dos testes e apontamentos feitos, foi recomendado à ECT a definição de um plano de ações para melhoria de suas medidas de integridade, bem como a elaboração de uma Programa de Integridade. Como providência inicial, a ECT implantou o Departamento de *Compliance* em junho de 2016. Atualmente, essa área está realizando os estudos necessários para a elaboração do plano de ações, com o intuito de elaborar, implantar e acompanhar o Programa de Integridade na Empresa, bem como atender outras sugestões de melhoria registrados no Relatório de Avaliação da Integridade na ECT.

As observações realizadas e as propostas de melhoria identificadas foram consignadas no Relatório de Avaliação da Integridade em Empresas Estatais nº 201503942, levado ao conhecimento do Gestor em 27 de novembro de 2015. O acompanhamento da elaboração do Plano de Ações, bem como o monitoramento da execução das ações previstas no Plano será realizado por meio do Plano de Providências Permanente, que é o procedimento de contato entre a CGU e o Gestor para verificar o cumprimento das recomendações emitidas por este Órgão de Controle Interno.

5.1.1.2 INFORMAÇÃO

Insuficiente atuação da Auditoria Interna para avaliação sobre a qualidade dos controles internos administrativos da ECT.

Fato



A Unidade de Auditoria Interna das entidades da Administração Pública Federal Indireta são as instâncias responsáveis, em um primeiro nível, por avaliar e fomentar a melhoria dos controles internos administrativos das organizações públicas, e, assim, auxiliar à gestão na consecução dos seus objetivos estratégicos.

Dessa forma, buscou-se avaliar a atuação da Auditoria Interna (AUDIT) da ECT no exercício de 2015, conforme seu papel de avaliação da qualidade dos controles internos da Empresa.

O resultado da avaliação foi consolidado no Relatório de Auditoria nº 201600459, que tratou, além das atividades da Unidade no exercício de 2015, sobre a conformidade do Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT) de 2015. O Relatório foi encaminhado ao conhecimento do Gestor em 22 de junho de 2016.

Com base na avaliação dos relatórios de auditoria emitidos pela AUDIT, tanto no exercício de 2015, como no de 2016, verifica-se que o desempenho da Unidade não tem permitido suficientes avaliações sobre a qualidade dos controles internos dos diversos macroprocessos de gestão, visto o reduzido quantitativo de relatórios expedidos nos exercícios e a necessidade de melhoria da qualidade dos relatórios em termos de abrangência e profundidade dos exames e de suas recomendações.

No tocante aos aspectos quantitativos afeitos à atuação da AUDIT, registra-se o baixo índice de emissão de relatórios em contraposição ao número de auditorias previstas no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT). O Quadro a seguir mostra o número de auditorias concluídas e pendentes em relação aos PAINTs de 2014 e 2015.

Quadro 11 – Resumo da situação das auditorias do PAINT 2014 e 2015

PAINT	Previstas	Especiais*	Canceladas	Concluídas	Não concluídas
2014	43	8	11	15	25
2015	39	1	6	2	32
Total	82	17	16	17	57

Fonte: RAINTE 2014 e 2015

* Auditorias não previstas que acrescentaram ao número de previstas.

Verifica-se que, no exercício de 2015, das 34 auditorias que deveriam ser realizadas, apenas duas foram concluídas no exercício, representando um percentual de execução de 5,88%. O desempenho da auditoria em 2014 também foi deficitário, correspondendo à 37,5%. Além disso, registra-se que, referente ao exercício de 2013, ainda há pendência de aprovação de dois relatórios de auditoria.

As justificativas acostadas ao item 6 “*Fatos relevantes que impactaram a unidade de Auditoria Interna na realização das auditorias*” do Relatório Anual da Auditoria Interna (RAINT) 2015, registram como fator determinante para o baixo desempenho, a necessária revisão de relatórios produzidos em 2013 e 2014, de acordo com a nova sistemática de classificação de achados pela AUDIT, o que tem causado um impacto acumulativo na emissão de relatórios.

Destaca-se que a Unidade tem adotado medidas para melhoria dos seus processos e para orientação de sua equipe. No entanto, em que pese a relevância das mencionadas orientações, a tempestividade é característica intrínseca à atividade de auditoria, visto que oportuniza a adoção de providências também tempestivas, sejam elas preventivas ou corretivas. Assim, a AUDIT deve adotar um plano de revisão dos relatórios, especificando a prioridade e prazo para emissão dos relatórios pendentes.

No tocante à qualidade e à suficiência dos produtos resultantes da atividade de auditoria, verificou-se que os relatórios emitidos não possibilitam compreender a real



situação dos controles internos, seja pela baixa representatividade em termos quantitativos de processos analisados, ou pela pouca profundidade e abrangência dos exames.

Foi observado, por exemplo, que fatos apresentados tratam de questões meramente formais relacionadas à instrução processual e prescindem de informações que permitam situar o problema apontado e sua representatividade em relação ao universo de processos/contratos. Em outras análises, cujo macroprocesso sugere avaliações sobre aspectos relevantes da execução físico-financeira dos contratos, os exames não se mostram inseridos em uma abordagem que demonstre o universo de contratos e sua representatividade de escopo, relatando aspectos de gerenciamento. O número reduzido de contratos analisados também representa limitação ao diagnóstico sobre a qualidade dos controles internos.

Outro aspecto verificado, diz respeito a fragilidades na delimitação da causa das constatações registradas em Relatório, impedindo a elaboração de recomendações estruturantes e efetivas para mitigação das falhas observadas.

Além disso, foi observada a existência de falha de planejamento na definição do escopo da auditoria e também desalinhamento entre os objetivos programados e o resultado das análises, impossibilitando manifestação conclusiva e assertiva sobre a qualidade dos controles internos, tendo sido recomendadas providências para melhoria dos processos de auditoria envolvendo o planejamento e a execução das atividades, bem como relatoria, supervisão das atividades nos diversos níveis e a categorização dos riscos envolvidos.

Desse modo, verifica-se que as avaliações não permitem responder aos objetivos de auditoria programados, e consistem em insuficiente avaliação da qualidade dos controles internos, impedindo, por conseguinte, que a alta administração da Empresa utilize tais produtos na tomada de decisão para a melhoria dos processos de gestão.

Em adição sobre o assunto já tratado no Relatório de Auditoria nº 201600459, a ECT apresentou manifestação por meio do Memorando nº 1889/2016-GEFC/AUDIT, de 24 de outubro de 2016, encaminhado por meio do Ofício nº 0509/2016-PRESI, de mesma data. No Memorando é informado que os relatórios da auditoria emitidos, apresentam seção com a conclusão da equipe, na qual é declarada sobre a qualidade dos controles internos. Ademais, é alegado que o Parecer da Unidade de Auditoria Interna no processo de prestação de contas dos Correios, referente ao exercício de 2015, evidencia a suficiente atuação da auditoria internas dos Correios quanto à avaliação da qualidade dos controles internos.

O Memorando nº 1889/2016-GEFC/AUDIT informa ainda sobre a implementação de nova metodologia de classificação de achados, a orientação quanto à qualidade dos exames, adequação das constatações à nova estrutura organizacional da ECT, modelagem dos processos da AUDIT, implantação de novo sistema de acompanhamento de recomendações (*Follow-up*), reavaliação dos pontos pendentes e constituição de Grupos de Trabalho para avaliação de manifestações do Postalis.

Destaca-se que as melhorias informadas pela ECT quanto à atuação da auditoria Interna no sentido de atender as recomendações contidas no Relatório nº 201600459 serão acompanhadas pela CGU no âmbito do Plano de Providências da ECT.

5.1.1.3 INFORMAÇÃO



Fragilidades nos controles internos relacionados à elaboração das Demonstrações Contábeis.

Fato

Com vistas a avaliar os controles internos estabelecidos pela ECT para assegurar a exatidão e integridade dos registros contábeis, foram realizados exames nos documentos de conciliação e composição dos saldos de alguns grupos de contas da empresa, referentes ao exercício de 2015.

Os resultados dessa avaliação estão registrados no Relatório de Auditoria nº 201504951, cuja versão final do documento foi encaminhada ao gestor em 31 de maio de 2016. As análises consistiram na confrontação dos saldos contábeis com os saldos apresentados em relatórios financeiros ou gerenciais, no que tange às contas de grande materialidade do balancete de outubro de 2015, quais sejam, despesas com pessoal (R\$ 9.574.103.419,29) e ativo imobilizado (R\$ 6.678.183.844,40). Complementarmente, foram verificadas as composições dos saldos relacionados às atividades de compra e prestação de serviços, ou seja, as aquisições junto a fornecedores e faturamento a receber de clientes.

De forma recorrente, constatou-se que a intempestividade no processo de incorporação de novos bens adquiridos ao patrimônio da empresa gera divergência entre os saldos patrimonial e contábil do Ativo Fixo da ECT. No período analisado, verificou-se que o valor da divergência foi de R\$ 108 milhões.

Também se mostrou recidiva a ausência de regularização de lançamentos referentes à folha de pagamento, cujo saldo a pagar apresentava pendências de baixa contábil, no montante de R\$ 779.930,27 em novembro de 2015. Situação análoga foi verificada na composição de contas a pagar (Fornecedores Internos) e a receber (Faturamento a Receber), gerando possíveis distorções nas demonstrações contábeis.

Em relação aos sistemas informatizados utilizados pela empresa, identificaram-se falhas de integração entre o módulo contábil e os demais módulos e sistemas, acarretando inclusive a necessidade de lançamentos manuais, o que representa maior risco de erros nos registros.

Por fim, constatou-se que algumas Diretorias Regionais apresentavam saldo invertido na conta '*Fornecedores Internos*', em que são registradas obrigações da ECT. Isso porque algumas penalidades aplicadas a fornecedores, que consistem em direitos da empresa, encontravam-se contabilizadas na referida conta. Neste caso, mostra-se mais adequada a reclassificação dos valores de multas para o ativo, com vistas a demonstrar com mais clareza a distinção entre os valores a pagar aos fornecedores e o montante de multas aplicadas.

Diante das fragilidades apontadas, foram recomendadas à ECT medidas corretivas com vistas a elidir os pontos ressaltados no Relatório de Auditoria nº 201504951, a fim de que os saldos dos demonstrativos contábeis estejam embasados em documentos e relatórios confiáveis e que os valores dispostos nos balanços evidenciem a exata situação patrimonial da empresa.

As ações implementadas pela empresa no sentido de atender as recomendações são acompanhadas por este Órgão de Controle Interno no âmbito do Plano de Providências da ECT, que consiste na agenda do Controle Interno com o Gestor.



5.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

5.1.2.1 INFORMAÇÃO

Acompanhamento das recomendações da CGU.

Fato

O sistema Monitor, desenvolvido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, é a ferramenta informatizada e de interação com o gestor para acompanhamento das providências adotadas pela Unidade para saneamento das recomendações ou mitigação das constatações apontadas nos Relatórios de Auditoria expedidos por este Órgão de Controle Interno.

Dessa forma, buscou-se avaliar se a ECT, no exercício de 2015, adotou providências para o atendimento das recomendações e se os documentos comprobatórios da resolução das constatações foram registrados no sistema Monitor.

Inicialmente, cabe observar que no Relatório de Gestão da Unidade, referente à gestão de 2015, foram trazidas informações sobre o tratamento das recomendações, conforme pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 12 – Tratamento das Recomendações constante no Relatório de Gestão

Recomendações				Recomendações em monitoramento		Recomendações Providências do Gestor	
Atendidas	Canceladas	Em monitoramento	Outras Situações	Em análise pela CGU	Para providências do Gestor	No Prazo	Prazo Expirado
203	54	192	40	117	75	33	42

Fonte: Relatório de Gestão da ECT, exercício de 2015

No entanto, ressalta-se que as informações trazidas no Relatório de Gestão, refere-se ao tratamento de todas as recomendações emitidas por este Órgão, não se restringindo ao exercício de 2015.

Para efeitos de esclarecimento, o quadro a seguir demonstra o número de recomendações efetivamente tratadas no exercício de 2015 pela ECT.

Quadro 13 – Tratamento das Recomendações no exercício de 2015

Recomendações *				Recomendações em monitoramento		Recomendações Providências do Gestor	
Atendidas	Canceladas	Em monitoramento	Outras Situações	Em análise pela CGU	Para providências do Gestor	No Prazo	Prazo Expirado
165	19	207	38	109	98	69	29

Fonte: Sistema Monitor, extração em 22/08/2016

Nota-se, portanto, que a ECT, no exercício de 2015, atendeu 165 recomendações, restando ao final do exercício 207 recomendações para atendimento.

O cancelamento de 19 recomendações foi efetuado pelo Órgão de Controle Interno, seja pela perda de objeto, alteração de legislação, falha na elaboração da recomendação ou outro motivo que enseje a retirada do rol de recomendações em monitoramento. As 38 recomendações classificadas em “Outras Situações” referem-se a



recomendações consolidadas com outras, devido a sua semelhança, e recomendações de cunho formal, que reforçam o mero cumprimento de normas e que, portanto, não são monitoradas.

As 98 recomendações classificadas como “Para providências do Gestor” são, em grande parte, recomendações reiteradas, seja porque foi concedido prorrogação de prazo para atendimento ou porque a solução informada não foi integral para resolução da constatação. Dentre os motivos para a prorrogação de prazo destacam-se a necessidade de desenvolvimento de sistemas informatizados e instauração de processo de apuração de responsabilidade. A maior parte das recomendações que tiveram atendimento parcial, referem-se a providências que foram informadas pelo gestor, mas não foi apresentada a documentação comprobatória de resolução da falha ou não foram apresentados os elementos que demonstrem o efetivo atendimento da recomendação.

Em que pese o número de recomendações pendentes, observa-se que a ECT tem empenhado esforços para a resolução das recomendações, considerando o número de recomendações atendidas e das recomendações que estão em análise pelo Órgão de Controle Interno.

Após a implantação do sistema Monitor, a ECT adotou nova rotina para acompanhamento das recomendações. A Assessoria do Presidente realiza reunião mensal com um grupo composto por representantes das Vice-presidências com vistas ao tratamento das recomendações registradas nos Relatórios de Auditoria emitidos por este Órgão de Controle Interno, sendo todas as manifestações e planos de providências revisados por estes e validadas pelo Assessor para inserção no sistema Monitor.

Foi verificado que tanto a implantação do Sistema Monitor, como a nova rotina adotada pela ECT, tem contribuído para o saneamento e mitigação das falhas apontadas nos Relatórios de Auditoria expedidos pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

