

TC 001.916/2017-3

Tipo: Prestação de contas anuais, exercício de 2015

Unidade jurisdicionada: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)

Responsáveis: Paulo Bernardo Silva (CPF 112.538.191-49); Genildo Lins de Albuquerque Neto (CPF 007.911.504-70); Luiz Antônio Alves de Azevedo (CPF 748.362.268-72); André Peixoto Figueiredo Lima (CPF 259.055.033-20); Adroaldo da Cunha Portal (CPF 648.225.400-49); Leones Dall'agnol (CPF 938.907.619-68); Marco Antônio de Oliveira (CPF 005.863.418-54); Marcos César Alves Silva (CPF 331.795.579-15); Ney Jorge Campello (CPF 144.618.035-20); Heli Siqueira de Azevedo (CPF 470.069.357-68); Emiliano Jose da Silva Filho (CPF 097.279.495-68); Leonor da Costa (CPF 387.204.000-63); Andrea Almeida Mendonça (CPF 425.711.545-91); Fabiano de Cristo Cabral Rodrigues Junior (CPF 329.244.103-04); Rodolfo Ramalho Catão (CPF 047.508.554-05); Antônio Tomáz (CPF 113.785.651-34); Célia Corrêa (CPF 221.301.361-68); Gioconda Vieira Bretas (CPF 943.674.696-20); Giovanni Correa Queiroz (CPF 036.623.061-15); José Furian Filho (CPF 077.873.218-57); Janio César Luiz Pohren (CPF 299.183.240-15); Cleucio Santos Nunes (CPF 133.749.178-01); Maria da Gloria Guimarães dos Santos (CPF 214.103.561-91); Morgana Cristina Santos (CPF 547.818.176-53); Ricardo José Ribeiro Berzoini (CPF 007.529.128-28); Wagner Pinheiro de Oliveira (CPF 087.166.168-39); Antônio Luiz Fuschino (CPF 026.294.398-01); Alessandra Cristina Azevedo Cardoso (CPF 694.932.001-91); Cristiano Rocha Heckert (CPF 983.397.376-00); Luis Mário Lepka (CPF 167.352.859-72); Nelson Luiz Oliveira de Freitas (CPF 623.384.806-78); Swedenberger do Nascimento Barbosa (CPF 848.176.908-87).

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de prestação de contas anuais da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), relativa ao exercício de 2015, organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa - TCU 63/2010.
2. A unidade técnica, em instrução à peça 15, como proposta de mérito, opinou no sentido de

julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis, em razão: i) das medidas adotadas pela alta administração dos Correios terem sido insuficientes para a melhoria dos seus indicadores econômicos; ii) da demora na formulação de diretrizes a respeito do controle, acompanhamento e fiscalização da gestão da Postal Saúde, operadora de planos privados de assistência à saúde dos funcionários da empresa; e iii) da insuficiência da supervisão exercida pelos Correios sobre a citada operadora.

3. Ao longo da citada instrução, ao avaliar a situação econômico-financeira da empresa no exercício em questão, ressaltou-se o descompasso entre as receitas e as despesas nos últimos anos, que resultou no reconhecimento de um prejuízo de R\$ 2,1 bilhões em 2015, o pior resultado de sua história.

4. Nessa linha, foi identificado um elevado crescimento das despesas da companhia, em especial dos gastos relativos a pessoal e encargos. No entanto, no caso específico das “despesas gerais e administrativas”, que obtiveram um aumento expressivo de R\$ 1,4 bilhão em relação ao exercício anterior, não foram observados maiores esclarecimentos nas notas explicativas das demonstrações financeiras para tal elevação, em claro prejuízo aos princípios da publicidade e da transparência, inerentes à elaboração de um relatório de gestão.

5. Diante desse quadro, o Ministério Público junto ao Tribunal propôs, antes do julgamento de mérito, a adoção de medidas necessárias à obtenção do detalhamento dos balanços contábeis, detalhamento dos principais dispêndios, notas explicativas e outros registros que permitissem a efetiva formação de juízo de valor acerca da regularidade das contas, sem prejuízo de eventual aprofundamento em ação de fiscalização específica, conforme parecer à peça 18.

6. A proposta supra foi acolhida pelo Ministro Relator, em seu despacho à peça 19, determinando a adoção das citadas providências para saneamento dos autos.

7. Desse modo, diante dessa determinação, foi realizada diligência à ECT (peça 20) para que apresentasse:

a) maior detalhamento das despesas “Custo dos produtos vendidos e dos serviços prestados”, “Despesas com vendas/serviços” e “Despesas gerais e administrativas”, apresentando (em planilha eletrônica, preferencialmente) as respectivas subcontas, em todos os seus níveis, com os valores referentes aos exercícios de 2014 e 2015; e

b) esclarecimentos e justificativas, bem como possíveis relatórios gerenciais e quaisquer outros documentos necessários à elucidação dos fatos, no tocante aos principais aumentos de despesas entre os exercícios de 2014 e 2015, em especial para o crescimento dos gastos com pessoal e da conta “Despesas gerais e administrativas”, diante da ausência de maiores informações nas notas explicativas das demonstrações financeiras do exercício de 2015.

8. Em resposta à citada diligência, os Correios, tempestivamente, encaminharam o Ofício 9387870/2019 – PRESIDÊNCIA (peça 24) com os respectivos esclarecimentos, os quais serão descritos e analisados a seguir.

EXAME TÉCNICO

9. Conforme mencionado, no tocante às principais despesas dos Correios no exercício de 2015, chamou a atenção o aumento de 62% das chamadas “despesas gerais e administrativas”, com um acréscimo de mais de R\$ 1,4 bilhão em relação ao exercício de 2014.

Tabela 1 - Despesas Gerais e Administrativas (2008 a 2015)

Ano	Valor	Ano	Valor
2008	R\$ 1.529.400.000,00	2012	R\$ 2.537.247.000,00
2009	R\$ 2.537.710.017,53	2013	R\$ 3.520.875.000,00
2010	R\$ 1.856.891.000,00	2014	R\$ 2.316.739.000,00
2011	R\$ 2.003.499.000,00	2015	R\$ 3.753.241.000,00

Fonte: elaboração própria com base nas demonstrações financeiras de 2008 a 2015.

10. Apesar de sua materialidade, a única menção a respeito dessa despesa consta na nota explicativa 16.4 das demonstrações contábeis (peça 1, p. 241), que se limitou a conceituá-la e apresentar o seu valor, o que motivou a realização da citada diligência à empresa.

11. Desse modo, com o objetivo de elucidar o caso, os Correios informaram que a diferença entre os dois anos se deveu principalmente a uma reversão da Reserva de Tempo de Serviço Anterior (RTSA), no montante de R\$ 1.086 milhões, realizada em 2014 (peça 24, p. 1-2):

Por meio da Nota Técnica nº 43/CGINP-MP, de 14/02/2014, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG recomendou que o provisionamento registrado em 2009 deveria ser revisto e ao mesmo tempo, os valores atualizados e confrontados com os pagamentos efetuados pelo patrocinador.

A revisão do posicionamento do DEST lastreou-se na manifestação da STN, contida na Nota Técnica nº 831MF/STN/SUPOF/COFIS/GEROB, de 15/10/2012, a qual contraria o posicionamento de mais de uma empresa especializada em atuária contratadas pelo Postalís por ocasião do levantamento dos números referentes ao saldamento em questão. O DEST ratificou o posicionamento apresentado pela Nota Técnica nº 43/CGINP-MP de 14/02/2014, por meio do Ofício nº 75/DEST-MP (Documento SEI nº 9295237), de 21/01/2015, que encaminhou a Nota Técnica nº 33/CGPCE-MP.

Nestes termos, conforme entendimento e recomendação do DEST, do valor original de R\$ 793,0 milhões registrados no Balanço Patrimonial dos Correios, o valor de R\$ 475,8 milhões (valor original) não é devido pela Patrocinadora (Correios), devendo este, acrescido da atualização de INPC mais 6% de juros, ser revertido. O posicionamento desse Departamento originou-se de novos elementos embasado na manifestação da STN.

Assim, em 2014, de acordo com o CPC 23 houve a reversão da provisão a título de RTSA atualizada no valor de R\$ 1.086 milhões com contrapartida o resultado do exercício.

12. Importante esclarecer que a RTSA diz respeito a uma reserva constituída pelos Correios para cobrir o período anterior à entrada de seus empregados no plano de previdência privada da empresa.

13. Após uma longa discussão técnica e jurídica, iniciada em 2009, envolvendo os Correios, o fundo de pensão dos empregados (Postalís), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o então Ministério do Planejamento (MP), a respeito do montante exato devido pela estatal, concluiu-se, em 2014, que a parcela que cabia à empresa postal já havia sido quitada em maio daquele ano.

14. Em razão desses cálculos e dos posicionamentos da STN e do MP, o Conselho de Administração da ECT aprovou, na 2ª Reunião Ordinária de 2015, a reversão total do provisionamento da RTSA do balanço, no valor de R\$ 1,086 bilhões, provocando uma diminuição considerável das despesas gerais e administrativas do ano de 2014, explicando-se, assim, a grande diferença entre aquele exercício e o gasto no ano de 2015.

15. Além da reversão da RTSA, os Correios informaram que houve uma revisão do risco processual de diversas ações, o que teria provocado a reversão de provisões de processos de natureza cível no montante de R\$ 238 milhões em 2014, conforme estaria disposto na nota 15.2.1 das Demonstrações Financeiras de 2014.

16. Com base nas explicações apresentadas pela empresa, é possível concluir que, no tocante às “Despesas Gerais e Administrativas”, não houve, de fato, um aumento expressivo em 2015, mas sim uma diminuição desses gastos em 2014, em virtude da reversão de provisões anteriormente constituídas, provocando a discrepância identificada.

17. Ao se desconsiderar, hipoteticamente, as citadas reversões no ano de 2014, identifica-se uma proximidade entre as despesas gerais e administrativas daquele ano e as identificadas em 2015, com um aumento de aproximadamente 3% de um ano para o outro, conforme pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 2 - Despesas Gerais e Administrativas dos Correios ajustadas* (2014 e 2015)

Grupo	2014	2015	Variação
Dispêndios de Pessoal	R\$ 1.568.453.655,74	R\$ 1.486.195.433,03	-R\$ 82.258.222,71
Outras Despesas	R\$ 1.236.091.795,24	R\$ 1.494.999.750,03	R\$ 258.907.954,79
Encargos	R\$ 676.888.170,72	R\$ 660.495.931,71	-R\$ 16.392.239,01
Depreciação e Amortização	R\$ 54.567.825,77	R\$ 65.500.636,99	R\$ 10.932.811,22
Serviços Pessoas Físicas/Jurídicas	R\$ 23.769.693,59	R\$ 21.883.046,01	-R\$ 1.886.647,58
Outros Dispêndios de Pessoal	R\$ 38.794.189,58	R\$ 21.748.286,58	-R\$ 17.045.903,00
Impostos/Taxas/Contribuições	R\$ 1.199.578,57	R\$ 1.969.316,29	R\$ 769.737,72
Comerciais	R\$ 458.405,93	R\$ 256.967,03	-R\$ 201.438,90
Utilidades	R\$ 266.332,82	R\$ 189.582,89	-R\$ 76.749,93
Material e Produtos	R\$ 0,00	R\$ 1.400,00	R\$ 1.400,00
Participação nos Lucros e Resultados	R\$ 40.594.837,58	R\$ 0,00	-R\$ 40.594.837,58
Total Geral	R\$ 3.641.084.485,54	R\$ 3.753.240.350,56	R\$ 112.155.865,02

Fonte: elaboração própria com base em dados apresentados pelos Correios (Planilha anexa à peça 24).

*Desconsiderou-se as reversões da RTSA e de provisões de processos de natureza cível em 2014.

18. Passando para as despesas alocadas como “custos dos produtos vendidos e dos serviços prestados”, sobre os quais observou-se um crescimento de R\$ 1,38 bilhões em 2015, os Correios apresentaram as justificativas para os aumentos mais relevantes, conforme resumido na tabela a seguir:

Tabela 3 – Variação dos custos dos produtos vendidos e serviços prestados pelos Correios de 2014 para 2015

Rubrica	Variação 2014/2015	Justificativa
Despesas com Pessoal - Saúde	+ R\$ 562 milhões	O acréscimo nas despesas com saúde teria sido ocasionado, principalmente, pela inflação dos serviços de saúde (22%), pela ampliação da cobertura, pelo envelhecimento da população atendida e pela simplificação do atendimento, em virtude da utilização do cartão em vez da autorização em guia de papel, por exemplo.
Despesas com Pessoal - Outros dispêndios de pessoal Vale refeição/alimentação/cesta	+ R\$ 198 milhões	O incremento teria se dado em razão da Implementação do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) 2015/2016, no qual foi decidido pelo aumento de 9,6% no benefício e redução no percentual de compartilhamento com os empregados. Ressaltou-se também que no ACT 2014/2015, vigente no período de 1º/8/2014 até 31/7/2015, foram concedidos três vales extras, benefício que teria sido mantido no ACT 2015/2016.



Remuneração de Franqueadas	Agências	+ R\$ 100 milhões	O aumento na remuneração estaria relacionado a elevação nas receitas do período.
Serviços de Terceiros - mão de obra temporária		+ 80 milhões	A elevação da despesa estaria associada ao acréscimo das demandas na área operacional.
Aluguéis de imóveis		+ R\$ 74 milhões	O acréscimo da despesa estaria associado aos reajustes contratuais e ao aumento de unidades, visando, principalmente, atender à universalização postal. Contudo, registram-se até nov/2015, despesas de R\$ 20,4 milhões com BTS Campinas e R\$ 7,0 milhões com BTS Calamar.
Indenizações postais		+ R\$ 68 milhões	Estariam relacionados a indenizações de objetos postados em exercícios anteriores.

Fonte: elaboração própria com base nas informações constantes do Ofício 9387870/2019 – PRESIDÊNCIA (peça 24).

19. Diante do detalhamento das contas contábeis (arquivo eletrônico anexo à peça 24) e das justificativas apresentadas pelos Correios afetas a evolução dos saldos destas respectivas contas, de 2014 para 2015, conclui-se não terem sido identificadas irregularidades relevantes, no presente caso consubstanciadas na forma de situações ou tendências atípicas, capazes de comprometer a regularidade das contas.

20. No entanto, apesar de apresentado pela empresa os fatos geradores do aumento de custos entre os citados exercícios, entende-se pela manutenção da proposta de encaminhamento sugerida na peça 15, no sentido de julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis, considerando que as citadas ressalvas não possuem relação direta com os esclarecimentos encaminhados. As constatações que provocaram as citadas ressalvas serão transcritas a seguir, nos moldes descritos na instrução anterior.

a) Constatação 1.1.1.3 - Medidas adotadas em 2015 insuficientes para melhoria dos indicadores econômicos da ECT (peça 9, p. 19-26).

21. A CGU, ao analisar o tema da elevação dos gastos, identificou que as medidas adotadas pela alta administração dos Correios naquele exercício foram insuficientes para a melhoria dos indicadores econômicos.

22. Apesar da perceptível deterioração dos indicadores financeiros da empresa desde 2013, aquela controladoria identificou que, ao longo do exercício de 2015, as iniciativas da empresa para mitigar o problema se resumiram apenas na realização de estudos e na constituição de grupos de trabalho, sem a presença de ações com resultados mais concretos.

23. Da manifestação da ECT sobre a tema (peça 9, p. 22-25), resta evidente a insuficiência de medidas efetivas no exercício aqui em análise:

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.

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 Postalis, 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 nº13.303/2016, 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.

24. Ao encontro do entendimento da CGU, depreende-se dos argumentos apresentados que as ações adotadas no exercício realmente se concentraram na criação de grupos de trabalho e na realização de reuniões, não tendo sido apontadas medidas efetivas ao longo do exercício que impactassem os resultados econômico-financeiros da empresa.

25. O chamado Plano Especial de Ações e o Programa de Recuperação Financeira e de Qualidade dos Correios (PRFQ), apesar de medidas que podem ser vistas como positivas na busca da recuperação da companhia, apenas teriam capacidade de produzir, em tese, resultados concretos nos exercícios seguintes, o que reforça a ausência de medidas efetivas imediatas por parte de alta administração.

26. Diante desse cenário, a CGU entendeu necessário recomendar à ECT que estabeleça 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 despesas e aumentando sua produtividade e lucratividade.

27. De todo o exposto, considerando que, no exercício de 2015, não foram adotadas medidas efetivas com o objetivo de equacionar o déficit financeiro da empresa, sendo que, pelo contrário, houve um aumento de gastos no ano em análise, entende-se necessário ressalva às contas dos membros da Diretoria-Executiva, diante da sua competência legal de monitorar as atividades e os resultados da ECT (Decreto 8.016/2013, art. 23, inciso VI), e do Conselho de Administração, haja vista sua atribuição de monitorar os resultados da gestão da Diretoria-Executiva (Decreto 8.016/2013, art. 20, inciso V, alínea “a”).

b) Constatação 2.1.1.5 - Ausência de estabelecimento tempestivo de processo para controle, acompanhamento e fiscalização dos recursos repassados pela ECT ao Postal Saúde (peça 9, p. 40-48).

28. Ainda a respeito da Postal Saúde, ao analisar o histórico da criação desta instituição e os primeiros anos da sua gestão, a CGU concluiu que as diretrizes e procedimentos de controle, acompanhamento e fiscalização por parte da ECT foram normatizados de forma apenas tangencial, sem o aprofundamento necessário.

29. Identificou-se que, no convênio de adesão celebrado entre as partes, não há previsão, de forma suficiente, das obrigações da Postal Saúde quanto à prestação de contas, não se prevendo os meios de controle e fiscalização dos recursos repassados.

30. Ademais, nesse mesmo documento se estabeleceu a necessidade da apresentação de justificativas pela ECT para a solicitação de documentos e informações, algo, na visão da CGU, incompatível com os riscos econômicos e financeiros assumidos pela estatal, com a materialidade dos recursos envolvidos e com a sua figura de mantenedora da instituição.

31. Além desse quadro, a CGU entendeu que a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração da ECT não formularam diretrizes para às respectivas áreas responsáveis pelo controle, acompanhamento e fiscalização da gestão da Postal Saúde, não somente no momento de instituição da nova modalidade de assistência, como durante os dois primeiros exercícios de gestão (2014 e 2015).

32. A esse respeito, a ECT apresentou as ações já realizadas para aprimorar e sistematizar o processo de supervisão da Postal Saúde, com destaque para: 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.

33. Ressaltou, ainda, que estavam em curso: ações de estruturação do relatório de prestação de 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 da fiscalização.

34. Apesar dessas providências, a controladoria entendeu necessárias as seguintes recomendações:

a) 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;

b) 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.

35. Ao encontro do entendimento exposto pela CGU, percebe-se que a institucionalização e sistematização dos procedimentos atinentes ao controle, acompanhamento e fiscalização da Postal Saúde foram tratados pela alta administração da ECT de forma incompatível com a sua relevância e materialidade.

36. Como bem exposto pela controladoria, estabeleceu-se um desequilíbrio entre as obrigações e os riscos financeiros assumidos pela empresa em contraste com um controle não regulamentado e intempestivo da gestão da Postal Saúde.

37. Da própria manifestação da ECT, percebe-se que a sistematização dos processos de fiscalização e prestação de contas não estavam definidos mesmo após mais de três anos de funcionamento daquela instituição, nos quais foram despendidos mais de cinco bilhões de reais.

38. De todo modo, há de se destacar que, no exercício aqui em análise, foi criada a Gerência de Acompanhamento da Gestão da Postal Saúde, em julho de 2015, importante providência na sistematização da fiscalização daquela caixa de assistência.

39. Desse modo, no tocante especificamente a 2015, apesar de nesse exercício terem sido adotadas as primeiras medidas no sentido de estruturar e normatizar a fiscalização exercida pela empresa, entende-se que a demora na formulação de diretrizes a respeito do controle, acompanhamento e fiscalização da gestão da Postal Saúde enseja ressalva às contas dos membros da Diretoria-Executiva, diante da sua competência legal de exercer a supervisão e o controle das atividades administrativas e operacionais da ECT, bem como editar as normas internas necessárias ao funcionamento da estatal (Decreto 8.016/2013, art. 23, inciso I e II), e do Conselho de Administração, haja vista sua atribuição de fiscalizar a gestão da Diretoria-Executiva e de fixar a orientação geral dos negócios da ECT (Decreto 8.016/2013, art. 20, inciso I e II).

c) Constatação 2.1.1.7 - 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 (peça 9, p. 50-57).

40. Ao analisar o papel desempenhado pelas unidades responsáveis, pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração na supervisão da Postal Saúde, evidenciou-se insuficiente atuação, tanto quanto às ações de acompanhamento e de fiscalização propriamente ditas, como no tocante à análise das prestações de contas.

41. Das deliberações da alta administração dos Correios entre 2014 e 2015, a CGU entendeu que o controle, o acompanhamento e a fiscalização se mostraram intempestivos e insuficientes para os fins de prevenir e mitigar os riscos decorrentes das obrigações assumidas.

42. Das atas de reuniões da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração, foram identificadas decisões apenas sobre temas específicos, como, por exemplo, indicação de membros para diretoria executiva e conselhos deliberativo e fiscal da instituição, ou esclarecimentos sobre o funcionamento da Postal Saúde. Apenas no segundo semestre de 2015 foi possível perceber uma atenção mais efetiva com as despesas de assistência a saúde.

43. Esses colegiados, no entendimento da CGU, não determinaram tempestivamente a implementação de práticas de controles internos proporcionais à relevância, à materialidade dos recursos

e aos riscos envolvidos.

44. A respeito, a ECT elencou diversas providências, implementadas e em implementação, voltadas ao acompanhamento, controle e fiscalização da gestão da Postal Saúde, principalmente no que diz respeito a planos para redução de despesas.

45. Entretanto, como as medidas adotadas não se referem a processo de monitoramento e acompanhamento da gestão do Postal Saúde, mas apenas à contenção de gastos e despesas, a CGU entendeu necessárias as recomendações a seguir:

a) 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;

b) 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.

46. Sobre o caso, entende-se que existe intrínseca relação entre esta constatação e a demora na formulação de diretrizes descrita no item anterior.

47. Conforme citado pela CGU, apenas em novembro de 2015, ou seja, após quase dois anos de funcionamento da Postal Saúde, houve a primeira análise da prestação de contas daquela instituição, por meio da expedição da Nota Técnica DESAU 1802/2015, de 16/11/2015.

48. Esse documento demonstra que, mesmo após dois anos de operação, ainda não foram estabelecidos parâmetros, diretrizes ou modelos para a realização da prestação de contas, conforme se depreende de trechos transcritos pela CGU em seu relatório (peça 9, p. 44-45):

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.

(...)

(...) 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

49. Assim, evidenciam-se a insuficiência e a intempestividade da fiscalização e acompanhamento por parte da ECT, haja vista que, nos dois primeiros anos do funcionamento da Postal Saúde, nos quais foram repassados mais de R\$ 3 bilhões, não teria havido análise de prestação de contas da instituição e nem sequer tinham sido definidas as informações que deveriam ser apresentadas pela controlada.

50. Todavia, no tocante ao exercício aqui em análise, é importante salientar que, ao final do ano de 2015, iniciou-se relevante auditoria na Postal Saúde com objetivo de verificar se as políticas, diretrizes e estratégias estabelecidas pelos Correios estavam sendo cumpridas e se os repasses realizados ocorriam de acordo com os normativos instituídos. Também foram avaliados os controles relativos a diversos procedimentos, como credenciamento, autorização, atendimentos pela rede credenciada, entre

outros. Esse trabalho, realizado pela Auditoria Interna da ECT, resultou em extenso relatório, no qual foram formuladas recomendações para 115 constatações.

51. Assim como na constatação anterior, no tocante especificamente a 2015, apesar do início de ações de fiscalização mais efetivas sobre a Postal Saúde nesse exercício, entende-se que a tempestividade e abrangência das ações fiscalizatórias não foram compatíveis com a relevância e materialidade dos recursos repassados, razão pela qual a fragilidade aqui analisada enseja **ressalva** às contas dos membros da Diretoria-Executiva, diante da sua competência normativa prevista no Decreto 8.016/2013, art. 23, inciso I, VI e IX, de supervisionar e monitorar as atividades e resultados da ECT e da Postal Saúde, bem como do Conselho de Administração, haja vista sua atribuição de fiscalizar a gestão e monitorar os resultados da Diretoria-Executiva e os riscos estratégicos da empresa, conforme Decreto 8.016/2013, art. 20, inciso II e V, alínea “a” e “b”.

52. Ressalta-se que a matriz de responsabilização consta da peça 15, p. 26-56, sendo que, para maiores informações, ver também a “Matriz de Elementos para Caracterização da Responsabilidade de Agentes”, elaborada pela CGU (peça 12).

53. No tocante às recomendações propostas pela unidade técnica à peça 15, parágrafos 35, 44 e 79, considerando que se tratavam de sugestões de aprimoramento a serem implantadas em relatórios de gestão subsequentes, entende-se, nesse momento, dispensáveis tais deliberações, haja vista que essas melhorias já foram implantadas pela empresa, conforme foi observado nos relatórios ulteriores.

54. Por último, com relação às ciências propostas naquela instrução, parágrafos 21 e 98, as quais possuíam finalidade meramente pedagógica de observância de normativos, também opina-se pelo não cabimento, diante do comando previsto no art. 7º, inciso II, c/c art. 10 da Resolução-TCU 315/2020, que desautorizam tal medida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

55. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo Ministro-Relator, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas **regulares com ressalva**, em virtude das falhas adiante relacionadas, as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhes quitação:

a.1) Paulo Bernardo Silva (CPF 112.538.191-49), Alessandra Cristina Azevedo Cardoso (CPF 694.932.001-91), Célia Correa (CPF 221.301.361-68), Leones Dall’Agnol (CPF 938.907.619-68), Wagner Pinheiro de Oliveira (CPF 087.166.168-39), Maria da Glória Guimarães dos Santos (CPF 214.103.561-91), Nelson Luiz Oliveira de Freitas (CPF 623.384.806-78), José Furian Filho (CPF 077.873.218-57), Morgana Cristina Santos (CPF 547.818.176-53), Antônio Luiz Fuschino (CPF 026.294.398-01), Genildo Lins de Albuquerque Neto (CPF 007.911.504-70), Luis Mario Lepka (CPF 167.352.859-72) e Cleucio Santos Nunes (CPF 133.749.178-01), pelas medidas adotadas em 2015 insuficientes para melhoria dos indicadores econômicos da ECT, pela ausência de estabelecimento tempestivo de processo para controle, acompanhamento e fiscalização dos recursos repassados pela ECT ao Postal Saúde e pela insuficiência de controle, acompanhamento e fiscalização da gestão da Postal Saúde;

a.2) Ricardo José Ribeiro Berzoini (CPF 007.529.128-28), Gioconda Vieira Bretas (CPF 943.674.696-20) e Luiz Antônio Alves de Azevedo (CPF 748.362.268-72), pelas medidas adotadas em 2015 insuficientes para melhoria dos indicadores econômicos da ECT e pela insuficiência de controle, acompanhamento e fiscalização da gestão da Postal Saúde;

a.3) Cristiano Rocha Heckert (CPF 983.397.376-00), Emiliano José da Silva Filho (CPF 097.279.495-68), Marco Antonio de Oliveira (CPF 005.863.418-54), Marcos César Alves Silva

(CPF 331.795.579-15), Janio César Luiz Pohren (CPF 299.183.240-15), Swedenberger do Nascimento Barbosa (CPF 848.176.908-87) e Antônio Tomáz (CPF 113.785.651-34), pelas medidas adotadas em 2015 insuficientes para melhoria dos indicadores econômicos da ECT.

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas **regulares** as contas dos Srs. André Peixoto Figueiredo Lima (CPF 259.055.033-20), Leonor da Costa (CPF 387.204.000-63), Giovanni Correa Queiroz (CPF 036.623.061-15), Ney Jorge Campello (CPF 144.618.035-20), Fabiano de Cristo Cabral Rodrigues (CPF 329.244.103-04), Heli Siqueira de Azevedo (CPF 470.069.357-68), Andrea Almeida Mendonça (CPF 425.711.545-91), Adroaldo da Cunha Portal (CPF 648.225.400-49) e Rodolfo Ramalho Catão (CPF 047.508.554-05), dando-lhes quitação plena.

c) encaminhar o acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentarem, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; e

d) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação ao colegiado no sentido de autorizar à SeinfraCOM **encerrar** o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

SeinfraCOM, em 3/6/2020.

Glaysen Almeida de Oliveira
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 8105-1