



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 05/2019 - DIESP/COICA/SUBCI/CGDF/SUBCI/CGDF

Unidade: Companhia de Planejamento do Distrito Federal
Processo nº: 00480.00006439/2018-18
Assunto: Inspeção objetivando levantar informações com vistas a subsidiar a análise das Prestações de Contas Anual – PCA da Companhia de Planejamento do Distrito Federal- CODEPLAN dos exercícios de 2016 e 2017
Ordem(ns) de Serviço: 134/2018-SUBCI/CGDF de 09/07/2018

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Companhia de Planejamento do Distrito Federal, durante o período de 09/07/2018 a 31/07/2018, objetivando Inspeção na Unidade acima referenciada..

A seguir são apresentados os processos para os quais foram relatadas constatações ou informações:

Processo	Credor	Objeto	Termos
00480-00006439/2018-18	Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan (00.046.060/0001-45)	CODEPLAN 2016-2017	CODEPLAN 2016-2017 Valor Total: R\$ 17.173.455,83

Por meio do Processo SEI 00480-00006439/2018-18 foi encaminhado aos gestores da CODEPLAN o Informativo de Ação de Controle nº 045/2018 – DIGOV/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF, de 24/12/2018 que trata do resultados dos atos e fatos de gestão referentes aos exercícios de 2016 e 2017 da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN. As informações com as manifestações do Controle Interno constam do presente relatório.



II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-GESTÃO FINANCEIRA

1.1 - NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO NAS CLÁUSULAS DO PDV IMPLEMENTADO

Classificação da falha: Média

Fato

A Resolução nº 147/2015 da Diretoria Colegiada da Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, emitida no uso das atribuições conferidas pelo inciso V, do artigo 32, do Estatuto Social da Companhia, instituiu o Programa de Desligamento Voluntário – PDV, na CODEPLAN, o qual foi objeto da Prestação de Contas Anual - PCA 2015 da Companhia, já julgada pelo TCDF, conforme Decisão nº 3667/2018-TCDF e também objeto do Relatório de Auditoria nº 48 /2017-CGDF, sem a verificação da existência de quaisquer irregularidades na implementação do Programa de Demissão Voluntária, principalmente quanto aos benefícios operacionais e financeiros que o programa proporcionará para a entidade patrocinadora.

Como afirmado no Memorando SEI-GDF n.º 765/2017 - SEPLAG /SUGEP, Doc. SEI/GDF 3105140:

Trata-se de pedido de prorrogação do prazo de vigência do Programa de Desligamento Voluntário – PDV da CODEPLAN, fundamentado em requerimento apresentado por 106 empregados da empresa, inscritos e não inscritos no referido programa, para 30 de dezembro de 2018.

Nesse sentido, vê-se que a matéria fora submetida à análise da unidade técnica desta Subsecretaria que exarou manifestação nos termos do documento 3071561.

Assim, para subsidiar a decisão da Governança/DF, destaque-se que: **O GDF "deixaria de economizar com adiamento 18.272.269,65" (Tabela 2821935)**; em caso de anuência, a prorrogação não poderia ultrapassar 31/10/2018, data em que os empregados adquirem o direito a 03 (três) meses de Licença Administrativa Remunerada (grifo nosso).



Entretanto, a equipe de auditoria entende que, caso haja necessidade de uma nova etapa de adesão, faz-se necessário aprimorar as cláusulas do PDV a fim de aumentar o equilíbrio das contas públicas, melhorar o aproveitamento de recursos humanos, possibilitar a modernização da administração pública e, sobretudo, a otimização da prestação dos serviços públicos, uma vez que as vantagens de um PDV não se limitam à economia de recursos financeiros. Deve haver a preocupação em apresentar um programa de demissão voluntária que também demonstre a justificativa e os motivos pelos quais os cargos não seriam mais necessários às atividades da empresa e aos objetivos institucionais.

Conforme Acórdão nº 1260/2017 -Plenário -TCU é irregular a implementação de programa de demissão voluntária sem a demonstração dos benefícios operacionais e financeiros que o programa proporcionará para a entidade patrocinadora, portanto, as vantagens de um PDV não podem ser avaliadas apenas em termos financeiros, expressos pela redução do dispêndio com a folha de pagamento.

Relatório-Acórdão 1260/2017 -TCU - Plenário

(...)

9.4. determinar a realização das audiências dos responsáveis listados no quadro acima para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa por terem aprovado, por meio das resoluções Sesc MT 250/2016 e Senac MT 239/2016, planos de demissão incentivada sem o devido estudo de viabilidade técnica que demonstrasse, de forma objetiva, a vantajosidade operacional e financeira desses planos para as entidades;

9.5. Recomendar aos departamentos nacionais do Sesc e do Senac que, no âmbito de suas respectivas competências, avaliem a conveniência e a oportunidade de editarem normas e diretrizes gerais sobre a elaboração e a execução de planos de desligamentos incentivados, a serem seguidas pelas entidades regionais vinculadas a essas entidades, atentando-se à jurisprudência deste Tribunal e do Tribunal Superior do Trabalho (TST), especialmente quanto aos seguintes aspectos:

9.5.1. Estudos de viabilidade técnica e financeira que justifiquem e demonstrem de forma detalhada e objetiva, no mínimo, os seguintes pontos:

9.5.1.1. O perfil e a área de atuação ou grau de especialização dos empregados que atendem às necessidades da entidade e como tal não podem aderir ao plano;

9.5.1.2. O tempo de serviço e a idade mínima estabelecidos;

9.5.1.3. O rol de todas as indenizações permitidas, acompanhadas dos custos individual e total de todas rubricas previstas;

9.5.1.4. A economia mensal obtida com a substituição dos empregados que aderirem ao plano;



9.5.1.5. O tempo necessário para que o custo total do plano seja compensado pela economia mensal dele decorrente;

9.5.2. Parecer jurídico acerca da regularidade e viabilidade jurídica de todos critérios e benefícios previstos no plano, em observância à legislação aplicável e à jurisprudência pertinente;

9.6. Dar conhecimento desta deliberação ao ministro de estado do Trabalho, ao ministro de estado do Desenvolvimento Social e Agrário, bem como às administrações nacionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e do Serviço Social do Comércio;

A Lei nº 9.784/99 recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834/01 impõe o princípio da moralidade nos termos do seu artigo 2º, caput, como um dos princípios indissociáveis à Administração Pública; e, em seu parágrafo único, inciso IV, exige “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”. Assim, com referência a aspectos da moralidade administrativa e uma vez deixados de serem observados os critérios objetivos para implementação de um PDV, poderá ocorrer uma ilegalidade com conseqüente invalidade dos atos.

Segundo a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

(...)

Embora não se identifique com a legalidade (porque a lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei), **a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário.** A apreciação judicial da imoralidade ficou consagrada pelo dispositivo concernente à ação popular (art. 5º, LXXIII, da Constituição) e implicitamente pelos já referidos artigos 15, V, 37, § 4º, e 85, V, este último considerando a improbidade administrativa como crime de responsabilidade (Di Pietro, 2017, p.116, grifo nosso).

Manifestação do Gestor

Em resposta ao INFORMATIVO DE AÇÃO DE CONTROLE Nº 45/2018, DINCT/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF, de 24/12/2018 o Gestor se manifestou acerca desse achado por meio da Nota Técnica SEI-GDF n.º 1/2019 - CODEPLAN/PRESI/GAB de 08 de janeiro de 2019, Doc. SEI/GDF 17006301 cujo teor segue transcrito a seguir:

(...)



2. Breve histórico sobre o Programa de Desligamento Voluntário – PDV

Processo nº 121.000.383/2015

2.1 em 22/12/2014, a Secretaria de Estado de Transparência e Controle encaminhou à Codeplan, por meio do Ofício nº 2286/2014-GAB/STC, o Relatório de Auditoria nº 14/2014-DIRF/CONAE/CONT/STC, referente à Prestação de Contas Anual da Codeplan, exercício 2012 (Memorando nº 56/2015-DIRAF – fls. 2/3).

2.1.1. Dentre as recomendações apresentadas, pode-se destacar:

2 – Gestão de Pessoal

(...)

c) intensificar a gestão junto aos órgãos competentes do GDF para o encaminhamento do PDV/CODEPLAN;

(...)

5 - Gestão Operacional

5.1 Necessidade de Reestruturação Organizacional da Codeplan de acordo com suas novas atribuições...”

2.2. Em 05/08/2015, a Controladoria-Geral do Distrito Federal encaminhou à Codeplan, por meio do Ofício nº 1245/2015-GAB/CGDF, o Relatório de Auditoria nº 05/2015 – DIRF/CONAE/SUBCI/CGDF, referente à Prestação de Contas Anual da Codeplan, exercício 2013. O referido Relatório, em seu item 3.2, reforçou as recomendações de implementação do PDV, bem como a adoção de medidas que possibilitem a construção de um modelo organizacional adequado às suas atividades fins (Memorando nº 56/2015-DIRAF – fls. 2/3).

2.3. Nesse sendo, a equipe da Diretoria Administrativa e Financeira elaborou dois estudos técnicos, sendo: a) estudo sobre a possibilidade de alteração da Natureza Jurídica da Codeplan - Processo nº 0121-000282/2015; b) Estudo e proposta de Programa de Desligamento Voluntário - Processo nº 121.000.383/2015 (Memorando nº 56/2015-DIRAF – fls. 2/3).

2.3.1 O Estudo preliminar do Programa de Desligamento Voluntário (fls. 4/163), dentre os diversos aspectos abordados, apresentou um diagnóstico de situação da Companhia à época, uma análise dos problemas institucionais estruturais identificados, da força de trabalho e dos perfis dos empregados.

2.3.2. Abordou em análises específicas, tendo por base a missão e os objetivos institucionais da Codeplan, a situação de aposentados ativos, de empregos das áreas de Tecnologia da Informação e Gráfica, bem como, de empregos que são terceirizados ou que foram extintos (fls. 28/35). O Estudo concluiu pela necessidade de implementação de um PDV com o propósito

precípua de resolver a situação desses empregos, que representavam 60,63% da força de trabalho da Companhia.

2.3.3 O Estudo apresentou justificativa e os motivos pelos quais esses empregos não seriam mais necessários às atividades da empresa e aos seus objetivos institucionais.



2.4. Em 21/08/2015, a Codeplan encaminhou à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Nota Técnica 1 (17006301) SEI 00480-00006439/2018-18 / pg. 61 Gestão: a) estudo e proposta de alteração da natureza jurídica da Codeplan, visando a criação de uma fundação de estudos e pesquisas - Processo nº 121.000.282/2015; b) estudo e proposta de Programa de Desligamento Voluntário - Processo nº 121.000.383/2015 (fls. 165 /166).

2.5 O Comitê de Governança de Pessoas, por meio da Decisão nº 01, de 09/10/2015, deliberou que as empresas públicas dependentes (“empresas”) a que se refere o Decreto nº 36.757 /2015, deveriam instituir programas de desligamento incentivado ou voluntário, nos termos daquele normativo (fls. 176/178).

2.6 A Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – Governança-DF, em sua 79ª Reunião, realizada em 05/11/2015 decidiu autorizar a Codeplan a elaborar proposta de alteração de percentual de incentivo financeiro, em caráter excepcional, para os empregados das áreas de tecnologia da informação e gráfica, conforme explicitado no Ofício nº 943/2015 – PRESI/Codeplan, e encaminhar ao Comitê de Governança de Pessoas (fls. 172/174).

2.7. Em 09/11/2015, a Diretoria Administrativa e Financeira apresentou minuta de Resolução para implementação do PDV, considerando a Decisão nº 01 do Comitê de Governança de Pessoas (fls.188/206). A Procuradoria Jurídica da Codeplan, em 10/11/2015, emitiu o Parecer Jurídico nº 124/2015 – PROJUR (fls. 207/208), com análise da minuta de PDV apresentada.

2.8. Em 06/11/2015 o Processo nº 121.000.383/2015 foi arquivado, sendo que o estudo realizado deu origem ao Programa de Desligamento Voluntário – PDV implementado por meio do Processo nº 121.000.031/2016. (3149148 3149168 3162104).

2.9. Cabe informar que para consulta dos documentos relacionados ao Processo nº 121.000.383/2015, informamos que o mesmo será convertido para processo eletrônico.

Processo nº 121.000.031/2016 - Volumes 1, 2, 3 - (3149148 3149168 3162104)

2.9 A Procuradoria Jurídica da Codeplan, em 31/03/2016, por meio do Despacho constante à folha 101, reiterou os termos do Parecer Jurídico nº 124/2015-Projur (fls. 207/208 - Processo nº 121.000.383/2015), acerca da legalidade do Programa de Desligamento Voluntário - PDV.

2.10 A Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal -Governança-DF, em sua 29ª Reunião, realizada em 5/5/2016, decidiu aprovar e encaminhar os autos à Codeplan, para as providências necessárias à implantação do Programa de Desligamento Voluntário – PDV, ainda no primeiro semestre de 2016, conforme Despacho nº 291/2016 - Governança-DF (fl. 113).



2.11 *A Diretoria Colegiada da Codeplan, em sua 1.623ª Reunião Ordinária, realizada em 31/05/2016, aprovou a Resolução nº 147/2015 – Diretoria Colegiada - Reeditada em 31/05/2016, e instituiu o Programa de Desligamento Voluntário – PDV, tendo por base o Decreto nº 36.635, de 29 de julho de 2015, o art. 10 do Decreto nº 36.757, de 16 de setembro de 2015, e a Decisão nº 01, de 09 de outubro de 2015, emitida pelo Comitê de Governança de Pessoal – CGP (fls. 157/175).*

2.11.1 *O Programa integrou ação governamental destinada a dotar o governo de mecanismos que ampliassem a capacidade de execução e de gestão para resultados, atendendo os objetivos constantes na Decisão nº 01, de 09/10/2015, do Comitê de Governança de Pessoal – CGP: a) equilíbrio das contas públicas; b) melhor aproveitamento dos recursos humanos; c) modernização da administração pública; e d) otimização da prestação dos serviços públicos.*

2.11.2 *O PDV foi destinado aos empregados ocupantes de Empregos Permanentes da Companhia, aos aposentados ou com tempo de contribuição ao INSS, de no mínimo 25 (vinte e cinco) anos, com no mínimo 50 (cinquenta) anos de idade, e os empregados ocupantes dos empregos permanentes das áreas de Tecnologia da Informação e Gráfica, com mínimo de 20 anos de efetivo exercício na Companhia.*

2.12 *O Comitê de Governança das Empresas Públicas – CEP, em sua 13ª Reunião, realizada em 23/11/2016, decidiu autorizar a celebração do Primeiro Termo Aditivo a Resolução nº 147/2015 - DICOL – Reeditada em 31/05/2016, passando o seu prazo de vigência de 30/12/2016 para 30/12/2017, somente para os empregados que registraram a adesão no período de 1º/06/2016 a 10/08/2016 (fls. 384/385).*

2.13. *Em 24/11/2016, a Diretoria Colegiada da Codeplan, em sua 1.635ª Reunião Ordinária (fl. 389), decidiu autorizar a celebração do **Primeiro Termo Aditivo** a Resolução nº 147/2015 - DICOL – Reeditada em 31/05/2016 (fls. 394/395), tendo por objeto a prorrogação do prazo de vigência do PDV para 30/12/2017. Na mesma data, o Conselho de Administração da Codeplan, em sua 155ª Reunião Extraordinária, ratificou a Decisão da Diretoria Colegiada (fl. 393).*

2.14 *O Comitê de Governança das Empresas Públicas – CEP, em sua 20ª Reunião, realizada em 29/12/2016, deliberou por autorizar a ampliação do prazo para adesão dos empregados da Companhia por mais 60 dias, a partir de 10 de fevereiro de 2017 (fl. 414).*

2.15. *Em 06/01/2017, a Diretoria Colegiada da Codeplan, em sua 1.638ª Reunião Ordinária (fl. 420), decidiu autorizar a celebração do **Segundo Termo Aditivo** a Resolução nº 147/2015 - DICOL – Reeditada em 31/05/2016 (fls. 421/422), tendo por objeto a abertura do novo prazo para adesão ao Programa de Desligamento Voluntário - PDV, por mais 60 (sessenta) dias, a partir de 01/02/2017. Em 01/01/2017, o Conselho de Administração*



da Codeplan, em sua 686^a Reunião Ordinária, tomou conhecimento e ratificou a Decisão da Diretoria Colegiada (fl. 439).

2.16 O Comitê de Governança das Empresas Públicas – CEP, em sua 12^a Reunião, realizada em 27/09/2017, deliberou por autorizar abertura de novo período para adesão ao PDV, de 1^o a 15/10/2017 (fl. 513).

2.17. Em 06/10/2017, a Diretoria Colegiada da Codeplan, em sua 1.656^a Reunião Ordinária (fl. 520), decidiu autorizar a celebração do **Terceiro Termo Aditivo** a Resolução n^o 147/2015 - DICOŁ – Reeditada em 31/05/2016 (fls. 521/ 522), tendo por objeto a abertura do novo prazo para adesão ao Programa de Desligamento Voluntário - PDV, por mais 15 (quinze) dias, a partir de 09/10/2017 a 23/10/2017.

2.17.1 O período de adesão foi modificado pela Diretoria Colegiada, devido ao atraso na tramitação do processo físico entre a SEPLAG e a Codeplan (recebido na Empresa em 04/10/2017), mantendo-se o prazo de 15 dias estabelecido pelo Comitê de Governança das Empresas Públicas – CEP.

Processo SEI-GDF n^o 00121-00005126/2017-88

2.18 O Comitê de Governança das Empresas Públicas – CEP, em sua 15^a Reunião, realizada em 24/11/2017, deliberou por não autorizar a prorrogação do prazo de vigência do PDV para dezembro de 2018 (3589823), em referência ao Requerimento apresentado por 106 empregados da Codeplan (2021792).

2.19. Em 03/03/2018, a Codeplan encaminhou Relatório demonstrativo de resultados obtidos com o Programa de Desligamento Voluntário - PDV.

3. Ponderações a respeito do Informativo de Ação de Controle

3.1 A Resolução n^o 147/2015, da Diretoria Colegiada, não previu cláusulas relativas à instituição de um novo PDV, com ampliação de vantagens para a empresa, por tratar-se exclusivamente de um normativo que instituiu um Programa específico, com prazo de vigência previamente definido.

3.2 O PDV da Codeplan seguiu a orientação normativa da Decisão n^o 01, de 09/10/2015, do Comitê de Governança de Pessoas, e em todas as suas fases deliberativas, foi submetido à análise e autorização da Governança-DF.

3.3 A Codeplan realizou estudo técnico, constante do Processo n^o 121.000.383/2015, que subsidiou a implementação do Programa de Desligamento Voluntário – PDV, por meio da Resolução n^o 147/2015 –

Diretoria Colegiada.

3.3.1 O estudo demonstrou a viabilidade técnica e a vantajosidade operacional e financeira na implementação do Programa de Desligamento Voluntário, sem prejuízo do cumprimento da missão institucional da Companhia.

3.3.2. Dentre os diversos aspectos abordados, apresentou um diagnóstico de situação da Companhia à época, e uma análise dos



problemas institucionais estruturais identificados, da força de trabalho e dos perfis dos empregados.

3.3.3. Abordou uma análise de situação de aposentados ativos, de empregos das áreas de Tecnologia da Informação e Gráfica, bem como, de empregos que são terceirizados ou que foram extintos, os quais representavam à época 60,63% da força de trabalho da Companhia. Apresentou os motivos pelos quais esses empregos não seriam mais necessários às atividades da empresa e aos seus objetivos institucionais.

3.3.4 O Programa teve sua clientela bem definida, com incentivo diferenciado para empregos das áreas de tecnologia da informação e gráfica, que não fazem mais parte do escopo de sua missão institucional.

3.3.5. No planejamento do Programa, tanto pelo Governo quanto pela Codeplan, foi prevista a redução dos custos da empresa, sem afetar sua produtividade. Tanto é que, mesmo com o PDV implantado, a produtividade da empresa alcançou altos patamares, sem perda do padrão de qualidade, o que pode ser demonstrado com o quantitativo de produtos disponibilizados, conforme Balanço da Administração 2015-2018 (17005246).

3.3.6. As planilhas com previsão de custos e estimativa de economia mensal constam do estudo técnico realizado pela Codeplan.

4. Sobre as recomendações apresentadas no Informativo de Ação de Controle

4.1. Com o propósito de facilitar o entendimento, elaboramos uma síntese dos elementos já abordados no contexto deste relatório, reportando-nos às recomendações apresentadas no Informativo de Ação de Controle.

4.2 As recomendações apresentadas nas alíneas “b”, “c” e “d” Informativo de Ação de Controle nº45/2018 – DIGOV/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF foram registradas nesta Companhia, pois objetivam o aprimoramento de estudos e de atividades de planejamento para futuros PDVs. Entretanto, com o propósito de esclarecimento, registramos algumas considerações relativas ao PDV implantado na Codeplan para os itens recomendados.

a) Incluir cláusulas na Resolução nº 147/2015 que exijam a realização de estudos técnicos que comprovem a vantajosidade operacional para a empresa pública sem comprometer os seus objetivos institucionais na implantação do PDV;

A Resolução nº 147/2015, da Diretoria Colegiada, não previu cláusulas relativas à instituição de um novo PDV, com ampliação de vantagens para a empresa, por tratar-se exclusivamente de um normativo que instituiu um Programa específico, com prazo de vigência previamente definido, seguindo a orientação normativa da Decisão nº 01, de 09/10/2015, do Comitê de Governança de Pessoas.

O estudo técnico realizado pela Diretoria Administrativa e Financeira, constante do Processo nº 121.000.383/2015, demonstrou a viabilidade técnica e a vantajosidade operacional e



financeira na implementação do Programa de Desligamento Voluntário, sem prejuízo dos objetivos institucionais da Companhia.

b) Fazer constar de forma detalhada em um futuro PDV, o tempo necessário para que o custo total do plano seja compensado pela economia mensal dele decorrente;

Em relação ao PDV implantado, o estudo técnico realizado pela Codeplan, apresentou planilhas com projeções de economia e simulações de adesão ao Programa, considerando o público alvo definido (Processo nº 121.000.383/2015).

Vale esclarecer que o custo do Programa está diluído na economia mensal dele decorrente.

c) Fazer constar de forma detalhada em um futuro PDV, a economia mensal obtida com a substituição dos empregados que aderirem ao plano;

O Programa teve sua clientela bem definida, com incentivo diferenciado para empregos das áreas de tecnologia da informação (digitadores, auxiliares de processamento, teledigifonista, técnico de processamento de dados, etc) e gráfica (fotógrafo de artes gráficas, impressor, montador de fotolito, operador de composer, etc), empregos esses que não fazem mais parte do escopo da missão institucional da Codeplan, inclusive, em alguns casos, que foram extintos do mercado de trabalho.

O estudo técnico também considerou como público alvo os aposentados ativos, e os empregos existentes na empresa que atualmente são terceirizados ou que foram extintos, apresentando, inclusive, o perfil dos ocupantes desses empregos.

Cabe esclarecer que a Codeplan não teve como pressuposto substituir empregados no escopo deste PDV, mas sim, incentivar e oportunizar o desligamento de empregados de áreas que não fazem mais parte de seus objetivos institucionais.

A recomposição do quadro técnico de pesquisadores foi objeto de estudo e de proposta de alteração da natureza jurídica da Codeplan, apresentada às instâncias governamentais superiores por meio do Processo nº 121.000.282/2015.

d) Fazer constar de forma detalhada em um futuro PDV, mediante estudos técnicos, que a redução da força de trabalho não afetará o atingimento das metas de qualidade na consecução dos objetivos institucionais da Entidade.

O Programa de Desligamento Voluntário implantado na Codeplan teve sua clientela bem definida, com foco em empregos que não fazem mais parte do escopo da missão institucional da Codeplan, inclusive, em alguns casos, que foram extintos do mercado de trabalho, aposentados ativos, e os empregos existentes na empresa que atualmente são terceirizados ou que foram extintos.

Os estudos técnicos apontaram para um público alvo que, no caso de desligamento, não prejudicaria a produtividade, nem o atingimento das metas de qualidade na consecução dos objetivos institucionais da Companhia, implicando apenas em remanejamento de pessoas, mediante reorganização interna.



Vale ressaltar que a empresa, com o PDV implantado, manteve suas atividades normalmente e sua produtividade alcançou altos patamares, o que pode ser demonstrado com o quantitativo de produtos disponibilizados, conforme Balanço da Administração 2015-2018 (17005246).

Resultados obtidos

5.1 A Codeplan registrou 105 empregados desligados pelo PDV, sendo que destes, 46 (quarenta e seis) possuíam empregos nas áreas de tecnologia da informação e gráfica, que não possuem relação com os objetivos institucionais da Companhia. Dentre os empregados desligados, 33 (trinta e três) estavam cedidos para outros órgãos governamentais, ou seja, não estavam atuando nas atividades da Empresa.

5.2 O Quadro a seguir demonstra a economia na folha de pagamento, os valores pagos relativos à multa de 40% do FGTS, os valores desembolsados com o pagamento do incentivo do PDV, de julho de 2016 a 13/12/2018, e ao final, a economia gerada com a implantação do Programa:

Descritivo	Valor (em R\$)
(a) Economia com folha de pagamento	41.603.701,40
(b) Incentivo 40% FGTS	5.256.482,66
(c) Incentivo mensal – PDV	16.654.958,59
(d) Desembolso com PDV (b+c)	21.911.441,25
(e) Economia obtida no período (a-d)	19.692.260,15

Os esclarecimentos prestados pela Unidade Auditada confirmam que o Programa de Desligamento Voluntário – PDV, por meio da Resolução nº 147/2015 – Diretoria Colegiada foi executado e implementado sem irregularidade ou ilegalidade com ganho operacional à missão institucional da empresa e economia de recursos públicos, entretanto ainda é viável a implementação de um novo uma vez que o instituído pela Resolução nº 147/2015, da Diretoria Colegiada se propôs a resolver a situação, como afirmado pelo gestor, de 60,63% da força de trabalho da companhia no que diz respeito a empregos que não seriam mais necessários à missão institucional da companhia, e não foi informado o percentual de resolução alcançado e não houve a manifestação quanto a possibilidade da recontração de empregados por meio de função comissionada com atribuições similares aos cargos e funções objetos do PDV em detrimento do interesse público em função do privado, como afirmado pelo gestor na Nota Técnica SEI-GDF n.º 1 /2019 - CODEPLAN/PRESI/GAB de 08 de janeiro de 2019, Doc. SEI/GDF 17006301 :

(...)



2.3.1 O Estudo preliminar do Programa de Desligamento Voluntário (fls. 4/163), dentre os diversos aspectos abordados, apresentou um diagnóstico de situação da Companhia à época, uma análise dos problemas institucionais estruturais identificados, da força de trabalho e dos perfis dos empregados.

2.3.2. Abordou em análises específicas, tendo por base a missão e os objetivos institucionais da Codeplan, a situação de aposentados ativos, de empregos das áreas de Tecnologia da Informação e Gráfica, bem como, de empregos que são terceirizados ou que foram extintos (fls. 28/35). O Estudo concluiu pela necessidade de implementação de um PDV com o propósito precípua de resolver a situação desses empregos, que representavam 60,63% da força de trabalho da Companhia.

2.3.3 O Estudo apresentou justificativa e os motivos pelos quais esses empregos não seriam mais necessários às atividades da empresa e aos seus objetivos institucionais.

Manifestação do Controle Interno

Em que pese as recomendações existentes no INFORMATIVO DE AÇÃO DE CONTROLE N° 45/2018, DINCT/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF, de 24/12/2018 e a resposta do Gestor acerca dos achados por meio da Nota Técnica SEI-GDF n.º 1/2019 - CODEPLAN/PRESI/GAB de 08 de janeiro de 2019, Doc. SEI/GDF 17006301, entendemos como atendida todas as recomendações. Contudo com exceção da recomendação do item a), as demais deverão ser mantidas, cujo atendimento poderá ser verificado em auditorias futuras de forma a contribuir para a eficiência e eficácia de um futuro PDV.

Causa

Em 2016 e 2017:

a) Ausência de cláusulas na Resolução n° 147/2015, da Diretoria Colegiada, que indiquem a possibilidade de ampliar as vantagens para a empresa pública na instituição de um novo PDV.

b) Ausência de estudos técnicos que comprovem que a vantagem para a empresa pública na implantação do PDV não se restringe apenas a aspectos econômicos e que não comprometerão os objetivos institucionais da entidade.



Consequência

Possibilidade de recontração de empregados por meio de função comissionada com atribuições similares aos cargos e funções objetos do PDV em detrimento do interesse público em função do privado

Recomendação

a) Incluir cláusulas na Resolução nº 147/2015 que exijam a realização de estudos técnicos que comprovem a vantajosidade operacional para a empresa pública sem comprometer os seus objetivos institucionais na implantação do PDV;

b) Fazer constar de forma detalhada em um futuro PDV, o tempo necessário para que o custo total do plano seja compensado pela economia mensal dele decorrente;

c) Fazer constar de forma detalhada em um futuro PDV, a economia mensal obtida com a substituição dos empregados que aderirem ao plano;

d) Fazer constar de forma detalhada em um futuro PDV, mediante estudos técnicos, que a redução da força de trabalho não afetará o atingimento das metas de qualidade na consecução dos objetivos institucionais da Entidade.

1.2 - NOVA PRORROGAÇÃO SUCESSIVA DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA A SAÚDE COM POSSIBILIDADE DE SUPERFATURAMENTO E SOBREPREÇO FRENTE À TARIFICAÇÃO DE MERCADO

Classificação da falha: Média

Fato

O Acórdão nº 513/2012 TCU – Plenário determina que: "*A contratação de entidade para prestação de serviços de assistência médica a servidores deve, em regra, ser precedida de licitação, sob pena de afronta ao disposto no art. 2º da Lei 8.666/1993*".

O Processo nº 121.000.209/2011 refere-se à contratação pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal-CODEPLAN, de empresa especializada na prestação de serviços privados de assistência à saúde aos seus empregados e respectivos dependentes,



em rede nacional, envolvendo as áreas médico-hospitalar, laboratórios, exames complementares e serviços auxiliares de diagnósticos e terapia, inclusive internações e HOME CARE, conforme projeto básico acostado às fls.06-18 do respectivo processo.

Os preços praticados na contratação não guardaram sintonia com os praticados no mercado, e não poderia ser de outra forma, uma vez que a metodologia para verificação e tarifação dos usuários não encontra paralelo no mercado.

Observou-se que equivocadamente, o projeto básico previu a cobrança por grupos, ou seja, Plano-I e Plano-II e inicialmente, com a participação financeira dos empregados variando entre 2% a 36%, ou seja, em conformidade com o acordo coletivo de trabalho sob a supervisão do sindicato da categoria, SINDISER, conforme acostado às fls. 222 a 237 do processo nº 121.000.209/2011. Posteriormente, a participação financeira dos empregados foi fixada em 39%, em cumprimento a Clausula Decima Primeira constante do Acordo Coletivo de Trabalho firmado entre o sindicato da categoria, SINDSER, e a CODEPLAN, registrado no Ministério do Trabalho e Emprego - MTE em 21/10/2016 e em consonância com o Termo Aditivo ao Acordo Coletivo de Trabalho, assinado em 31/10/2016.

A CODEPLAN não levou em consideração as práticas de mercado, as quais tarifam os usuários por faixa etária, incorporando nos valores cobrados, os riscos da sinistralidade que nada mais são do que os custos com o serviço/prêmio pago, o qual tem relação direta com o risco de utilização do plano pelos beneficiários.

Assim, verifica-se que no período de vigência do contrato até a data de 20/09/2016 tentou-se por 33 vezes, conforme registrado às fls. 454-462; 4.293-4.305; 4.356-4.366 do Processo nº 121.000.209/2011, cotações no mercado a fim de precificar e realizar a contratação. Entretanto, como não houve a precificação por faixas etárias, as quais permitem variação do valor cobrado em função do risco da prestação do serviço, apenas a empresa AMIL ASSISTENCIA MEDICA INTERNACIONAL LTDA-CNPJ 29.309.127/0001-79 aceitou a proposta e teve a prerrogativa de ditar os preços.

O poder desta empresa chegou ao limite de possibilitar que o contrato nº 08/2012, no período de 04/12/2012 a 28/12/2016, passasse do valor anual de R\$ 7.776.247,56 para R\$ 17.173.455,83, visando o atendimento de cerca de 1.378 funcionários da Companhia, seus dependentes e agregados, ou seja uma variação de 120,8%.



Não consta do Processo nº 121.000.209/2011 que as operadoras cotadas tivessem tido acesso a fatura técnica e a carta de sinistralidade, ambos os documentos fornecidos pela empresa AMIL ASSISTENCIA MEDICA INTERNACIONAL LTDA. O estudo técnico para realização de reajuste acostado às fls. 4.462-4.466 do processo nº 121.000.209/2011, diz respeito ao período de agosto de 2015 a julho de 2016 e apesar de existir correção no cálculo do índice de sinistralidade do plano de saúde, então vigente, 85%, e a recomendação do reajuste em 37,95% nos valores a serem cobrados, não se vislumbra a comprovação da veracidade dos dados referentes à despesa do grupo com os diversos atendimentos propiciados pelo plano de saúde da CODEPLAN. Estes atendimentos e insumos utilizados compuseram o total dos custos incorridos no período e possibilitou mediante a fórmula de cálculo acostada à fl.4.466 do referido processo, chegar ao percentual de reajuste de 37,95% que ao ser negociado foi firmado em 29,85% para vigência no período de 28/12/2016 a 30/11/2017:

IRS –ÍNDICE DE SINISTRALIDADE

D - TOTAL DOS CUSTOS (SINISTRO),

R - TOTAL DA RECEITA (PREMIO)

70% - LIMITE TÉCNICO

$IRS = ((D/R) / 70\%) - 1$

$IRS = ((R\$ 9.903.22204 / R\$11.646.608 92) / 70\%) - 1 = 21,47\%$

IF-ÍNDICE FINANCEIRO ANS

IF: 13, 57.

IT= ÍNDICE TOTAL

$IT = \{(1+IRS) * (1+IF)\} - 1$

IT= 37,957%

A Agência Nacional de Saúde - ANS define anualmente o índice autorizado para reajuste dos planos médicos contratados por pessoa física os quais admitem tão somente duas possibilidades de reajuste: uma pela mudança de faixa etária, as quais relaciona-se diretamente com a potencial utilização do plano de saúde, e outra pela variação da chamada inflação médica (a variação dos custos das operadoras de um ano para outro). Entretanto os planos de saúde coletivos por adesão ou empresariais além destas duas possibilidades contam com mais um reajuste, em função da sinistralidade.

Por outro lado o Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio do Ofício-Circular nº 017/2015-GP, de 28/12/2015, já determinou ao Complexo Administrativo do



Distrito Federal para fins de licitação, dispensa, inexigibilidade e prorrogação de instrumentos contratuais, a obrigatoriedade de realizar, previamente, pesquisa de preços que contemple preços de mercado e preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, visando assegurar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Neste contexto a CODEPLAN, conforme fl.4.408 do referido processo, encaminhou 5 (cinco) solicitações, a empresas e demais órgãos públicos, de cópia de contratos e planilhas de custos, para subsidiar a pesquisa de preços da companhia e apenas a ANTAQ e TERRACAP encaminharam cópias dos respectivos contratos, conforme fls. 4379-4380 e 4400-4407, Processo nº 121.000.209/2011. Ademais, buscou-se sem êxito preços públicos em sítios governamentais e também junto às seguintes Unidades: ADASA, DER/DF, CODHAB, EMATER, METRÔ/DF, EMBRAPA, NOVACAP, FUNAG e DFTRANS, demonstrando deste modo, inequivocamente, que somente a AMIL ASSISTENCIA MEDICA INTERNACIONAL LTDA teve a capacidade técnica e operacional para satisfazer o então projeto básico de implementação do plano de assistência à saúde aos funcionários da CODEPLAN.

Constatou-se que o Contrato nº 08/2012, firmado entre a empresa AMIL - Assistência Medica Internacional e a CODEPLAN, dadas as especificações de tarifação sem relação a faixa etária do beneficiário, teve como consequência a limitação e frustração da competitividade, com possibilidade de direcionamento da contratação vedado expressamente pela Lei nº 10.520/02 em seu art.3, II; Decreto nº 23.460/2002, art. 8º inciso II, a.

Ao analisar os preços e coberturas que a AMIL ASSISTENCIA MEDICA INTERNACIONAL LTDA praticou no contrato então vigente com a TERRACAP, Pregão Presencial nº 01/2015-TERRACAP, acostado à fl. 4.407, verifica-se que a tarifação na faixa etária 00-18 anos, foi fixada ao preço de R\$ 320,00. Já para a mesma faixa etária no mesmo período os preços praticados junto a CODEPLAN, conforme acostado à fl. 119 do Processo nº 121.000.032/2017, foram de R\$ 1.012,70, perfazendo assim, uma diferença de 216,46% para planos com coberturas similares na mesma base territorial, oferecidos pela mesma prestadora de serviços. Vale observar que entre as múltiplas possibilidades de ocorrência o sobrepreço relaciona-se aos preços superiores aos praticados no mercado e o superfaturamento à execução contratual com alterações que causem o desequilíbrio econômico-financeiro em favor do contratado, até que se prove ao contrário ambos tem forte indícios de ocorrência no caso em análise.



Segundo o doutrinador CARVALHO FILHO

[...]

A lei preveniu a ocorrência de situações que pudessem ensejar prejuízo manifesto para a Administração, e uma dessas situações é aquela em que candidatos à contratação, não raras vezes em conluio, fixam preços incompatíveis com as condições de mercado.

Preços incompatíveis são os manifestamente superiores aos praticados no mercado, ou aqueles que, por serem por demais irrisórios, tornam inexequível o cumprimento do contrato.

A lei, nesse caso, então, permite a contratação direta, devendo entender-se que o preço ajustado terá que se amoldar às faixas do mercado (art. 24, VII).

Essa é a incompatibilidade real. O dispositivo, contudo, admite a incompatibilidade cadastral, ou seja, quando os preços são incompatíveis com os fixados pelos órgãos estatais em registros próprios. Infelizmente, poucos órgãos administrativos possuem tais registros de preços, embora previstos no Estatuto. Assim, para a viabilização da norma, será necessário fazer a verificação da disparidade do preço dentro do próprio processo administrativo, o que será possível através de pesquisa feita no mercado.

Se todas as propostas tiverem essa impropriedade e forem, por isso, desclassificadas, pode a Administração tentar superar o vício, dando aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de propostas compatíveis (art. 48, § 3º, Estatuto).

Neste passo, é mister fazer uma distinção. O preço excessivo retrata o sobrepreço, que não se confunde com o superfaturamento, a despeito da confusão que habitualmente se faz. **Sobrepreço é o preço significativamente superior aos praticados referencialmente no mercado; nele, pois, há um plus indevido, ou seja, um acréscimo artificial à referência normal. Já o superfaturamento espelha situações mais ligadas à execução do contrato, como** (a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas; (b) deficiência na execução de obras ou serviços de engenharia, gerando redução da qualidade, vida útil ou segurança; **(c) alterações contratuais que causem o desequilíbrio econômico-financeiro em favor do contratado;** (d) alterações financeiras que provoquem antecipação de recebimentos, ofensa ao cronograma físico-financeiro e prorrogação injustificada do prazo contratual com ônus adicionais para o Poder Público. (CARVALHO FILHO, 2017.p.193-194, grifo nosso).

Por último, consta à fl.4.425 do processo nº 121.000.209/2016, que a despesa referente ao quarto termo aditivo do contrato nº 08/2012, com vigência a partir de 01/12/2016, por doze meses, correria a conta do programa de trabalho 04.122. 6003.8504. 9557- Concessão de Benefícios a Servidores da CODEPLAN, natureza de despesa 33.90.39, fonte 100. As despesas constarão no orçamento por sua totalidade é o Princípio do Orçamento Bruto, previsto no art. 6º da Lei nº 4.320/1964, que diz que todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções, contudo à fl.4.431 do processo nº 121.000.209/2011 consta a informação que 39% da



despesa com a concessão do benefício do plano de saúde será custeado pelos funcionários da CODEPLAN, em função do Acordo Coletivo de Trabalho firmado entre o sindicato da categoria, SINDSER, e a Companhia.

Assim, do valor total do contrato a ser prorrogado que era de R\$ 13.225.610,96, 39%, ou seja, R\$ 5.157.988,28 referiu-se a parte dos empregados, e os outros 61% despesa efetiva da Companhia. Posteriormente, como acostado às fls.4.504-4.506, com o sexto termo aditivo com vigência de 28/12/2016 a 30/11/2017, o valor do contrato passou a R\$ 17.173.455,83, a cota parte dos funcionários na ação orçamentária 8504-Concessão de Benefícios a Servidores foi de R\$ 6.697.647,77, não sendo evidenciado onde foi registrado na CODEPLAN esta receita orçamentária.

Segundo o doutrinador AUGUSTINHO VICENTE

[...]

Os princípios orçamentários são regras válidas para todo o processo orçamentário (elaboração, execução e controle/avaliação) – aplicam-se tanto à LOA como aos créditos adicionais – e visam assegurar-lhe racionalidade, eficiência e transparência, mas não têm caráter absoluto, visto que apresentam exceções.

[...]

O Princípio do Orçamento Bruto estabelece que **todas as parcelas de receitas e despesas, obrigatoriamente, devem fazer parte do orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de deduções.** Procura-se com esta norma impedir a inclusão de importâncias líquidas, ou seja, descontando despesas que serão efetuadas por outras entidades e, com isso, impedindo sua completa visão, conforme preconiza o princípio da universalidade. (AUGUSTINHO VICENTE, 2013.p.30-31, grifo nosso).

Manifestação do Gestor

Em resposta ao INFORMATIVO DE AÇÃO DE CONTROLE Nº 45/2018, DINCT/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF, de 24/12/2018 o Gestor se manifestou acerca desse achado por meio da Nota Técnica DIRAF nº 01/2019 de 08 de janeiro de 2019, Doc. SEI/GDF 16995392 cujo teor segue transcrito a seguir:

(...)

Trata a presente peça técnica de esclarecimentos quanto aos apontamentos contidos no subitem 2 do Informativo de Ação de Controle nº 45/2018 – DIGOV/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF, cujo objetivo foi levantar informações com vistas a subsidiar a



análise da Prestação de Contas Anual – PCA desta Companhia, dos exercícios de 2016 e 2017.

O subitem 2 do Informativo em epígrafe traz o exame realizado, pela Controladoria Geral do DF, no processo nº 121.000.209/2011, que trata da contratação de serviços para prestação de assistência à saúde aos empregados da Companhia, e se resume em dois achados, quais sejam: 1)

a modalidade de tarifação dos serviços – “per capita” – licitado pela Codeplan, que, na visão do técnico, leva à indícios de superfaturamento e sobrepreço; e 2) necessidade de verificação quanto a escrituração da receita orçamentária proveniente da cota parte dos funcionários da Companhia, beneficiários do Plano de Saúde, no período de vigência do contrato em tela.

*Na tentativa de elucidar as questões do **achado 1** supracitado, faz-se necessário repisar os fatos que ensejaram na contratação em tela, conforme passaremos a discorrer, tecendo nossas considerações para cada apontamento levantado pelo auditor.*

Em 17/08/2012, a Companhia realizou o devido certame licitatório - Pregão Presencial nº 09/2012 -, para contratação de empresa especializada na prestação de serviços privados de assistência à saúde, em cumprimento a Cláusula Décima do Acordo Coletivo de Trabalho – ACT, de 01/11/2011 a 31/10/2013.

Para a efetuação do procedimento licitatório, a gerência de pessoal elaborou o Termo de Referência, buscando, no mercado afim, as formas de tarifação existentes. Das modalidades ofertadas pelas operadoras e administradoras de planos de saúde à época, a área demandante optou por estabelecer como critério para julgamento das propostas, o menor valor per capita mensal para o Plano 1 – com internação hospitalar em enfermaria.

Em relação à essa questão, cumpre-nos destacar que não procede o entendimento do auditor da CGDF de que “a metodologia para verificação e tarifação dos usuários não encontra paralelo no mercado. ”, posto que das 09 empresas consultadas para precificar os serviços (fls. 454/468), para balizar a licitação, apenas uma - Prevquali Administradora de Benefícios Ltda - (fls. 469) apresentou solicitação de alteração do Termo de Referência propondo passar a forma de precificação para “menor preço por faixa etária”.

Nessa linha, verifica-se, ainda, que após a divulgação do Edital do Pregão, 04 (quatro) empresas apresentaram pedidos de esclarecimentos sobre a licitação (fls. 589/607), inclusive a empresa Prevquali Administradora de Benefícios Ltda, contudo nenhum dos pedidos de esclarecimentos versou sobre o critério de julgamento – menor valor per capita -, assim como não

houve nenhum pedido de impugnação do instrumento editalício, ou seja, infere-se que todas as empresas, potenciais licitantes, possuíam condições de ofertar os serviços, na forma licitada pela Codeplan.

Em relação à cota de participação dos empregados e da Companhia no pagamento do plano de saúde, relatada no último



parágrafo da folha 6 do Informativo, ora em análise, cumpre-nos esclarecer que durante toda vigência do contrato em questão a participação da Codeplan ocorreu apenas no valor do Plano I. De dezembro de 2012 a outubro de 2017, em observância aos Acordos Coletivos de Trabalho vigentes, a participação dos empregados se deu de acordo com as faixas salariais existentes no Plano de Cargos e Salários, conforme percentuais constantes da tabela a seguir:

<i>Faixa Salarial</i>	<i>Participação do Empregado</i>
1 a 15	2%
16 a 20	4%
21 a 25	8%
26 a 30	12%
31 a 35	16%
36 a 40	20%
41 a 45	24%
46 a 50	28%
51 a 55	32%
56 a 61	36%

A partir de novembro de 2017, os percentuais de participação dos empregados foram ajustados, no ACT de 2017/2019, conforme quadro abaixo:

<i>Faixa Salarial</i>	<i>Participação do Empregado</i>
1 a 15	24%
16 a 20	26%
21 a 25	30%
26 a 30	34%
31 a 35	38%
36 a 40	42%
41 a 45	46%
46 a 50	50%
51 a 55	54%
56 a 61	58%

A base de cálculo para a participação da Codeplan sempre foi o valor do Plano I, os beneficiários que optaram pelo Plano II arcaram com o valor da diferença entre o Plano I e o II, além dos



percentuais listados nas tabelas acima. Constatou-se, portanto, um equívoco, por parte do técnico da CGDF, quando da interpretação desse tema constante do processo nº 121.000.209/2011.

Em relação à questão da sinistralidade, abordada na folha 7 do Informativo,

esclarecemos que é fato que ela retrata os custos com o serviço /prêmio pago, o qual tem relação direta com o risco de utilização do plano pelos beneficiários, contudo, mesmo nos contratos tarifados por faixa etária há a previsão de cálculo da sinistralidade para reequilíbrio econômico financeiro do ajuste contratual.

No que tange a afirmativa (fls. 07 do Informativo) de que a Codeplan não procedeu pesquisa de mercado de plano de saúde por faixa etária, informamos que não procede, posto que nos autos do processo nº 121.000.365/2015, verifica-se as inúmeras tentativas, sem sucesso, desta

Companhia em precificar plano de saúde nessa modalidade (por faixa etária), para balizamento dos Pregões Eletrônicos nºs 07 e 10 /2017, que, inclusive, restaram desertos.

Quanto aos apontamentos referentes aos reajustes que ensejaram a variação de 120,8% (cento e vinte vírgula oito por cento), no período dos 04 anos analisados pelo auditor, relacionam-se à cláusula sétima, que prevê o reajuste anual do contrato, incluindo-se o cálculo do reajuste técnico, onde se abriga a sinistralidade. Nesse particular, assevera o auditor que as operadoras instadas para cotação não tiveram acesso à fatura técnica e carta de sinistralidade fornecidos pela AMIL Assistência Médica Internacional Ltda, todavia tal assertiva não procede, posto que às fls. 3.767/3.769, constata-se que tais documentos foram disponibilizados às operadoras e administradoras que os solicitaram.

Outro ponto ainda sobre os reajustes que merece destaque é a afirmação do auditor: “(...) apesar de existir correção no cálculo do índice de sinistralidade do plano de saúde, então vigente, 85%, e a recomendação do reajuste em 37,95% nos valores a serem cobrados, não se vislumbra a comprovação da veracidade dos dados referentes à despesa do grupo com os diversos atendimentos propiciados pelo plano de saúde da CODEPLAN.” (fls. 7/8 do Informativo). Sobre essa questão cumpre-nos informar que esta Companhia instituiu Grupo de Trabalho para examinar e tratar das questões relacionadas ao reajuste do contrato, que dentre outras funções tinha a incumbência de checar os dados apresentados pela contratada (fls. 4474/4475 – Processo nº 121.000.209/2011).

Quanto a afirmação expressa às fls. 9 do Informativo de que: “Constatou-se que o Contrato nº 08/2012, firmado entre a empresa AMIL - Assistência Médica Internacional e a CODEPLAN, dadas as especificações de tarifação sem relação a faixa etária do beneficiário, teve como consequência a limitação e frustração da competitividade, com possibilidade de direcionamento da contratação vedado expressamente pela Lei nº 10.520/02 em seu



art.3, II; Decreto nº 23.460/2002, art. 8º inciso II, a).”, importa esclarecer que conforme relatado linhas atrás da presente Nota Técnica, esta Companhia procedeu a dois Pregões (nºs 07 e 10 /2017), nos autos do processo nº 121.000.365/2015, na modalidade de tarifação por faixa etária, que restaram desertos, bem como outros dois Pregões Eletrônicos de nºs 03 e 04/2018, nos autos do processo nº 0012100000381/2018-15 – SEI, também

com a modalidade de tarifação por faixa etária, e mais uma vez não se obteve êxito. Por consequência, repele-se, por absoluto, a ilação do auditor de que esta Empresa estaria limitando e frustrando a competitividade ou, até mesmo, direcionando a contratação!

Por derradeiro, em relação ao achado 1, o auditor apresentou às fls. 09 do Informativo um comparativo entre os valores praticados no contrato da TERRACAP, firmado com a AMIL Ltda, na faixa etária de 00 a 18 anos, de R\$ 320,00 (trezentos e vinte reais) com o valor praticado no contrato da Codeplan fixado em R\$ 1.012,70 (um mil e doze reais e setenta centavos), concluindo por uma diferença de 216,46% para planos com coberturas similares na mesma base territorial, oferecidos pela mesma prestadora de serviços. Tal comparativo induziu o auditor ao raciocínio indícios de ocorrência de superfaturamento e sobrepreço.

Refutamos integralmente a metodologia utilizada pelo auditor, posto que ao pegar apenas uma faixa etária para fazer a comparação, acabou por provocar grande distorção no resultado, senão vejamos: quando aplicamos os valores praticados no contrato da TERRACAP, tomado como base pelo auditor, para todos os beneficiários da Codeplan, por faixa etária, constata-se uma diferença à maior de 29,24% (vinte e nove vírgula vinte e quatro por cento) se esta Companhia tivesse adotado, à época, a tarifação por faixa etária, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Faixa Etária	2016		
	Qtd Benef.	Valor Unit.	Valor Faixa Etária
0 A 18	91	322,51	29.348,41
19 A 23	97	370,89	35.976,33
24 A 28	6	519,24	3.115,44
29 A 33	13	623,09	8.100,17
34 A 38	11	716,55	7.882,05
39 A 43	20	723,71	14.474,20
44 A 48	45	790,15	35.556,75
49 A 53	158	1.011,39	159.799,62
54 A 58	205	1.506,97	308.928,85
> 59	387	1.935,05	748.864,35



<i>TOTAL MENSAL</i>	1.033		1.352.046,17
<i>TOTAL ANUAL</i>	16.224.554,04		
<i>PER CAPTA</i>			
<i>TOTAL MENSAL</i>	1.033	1.012,70	1.046.119,10
<i>TOTAL ANUAL</i>	12.553.429,20		

Analisando a tabela acima, constata-se que o valor oferecido no mercado, por faixa etária, à época, mais próximo do praticado no contrato, per capita de R\$ 1.012,70 (um mil e doze reais e setenta centavos), é o da faixa de 49 a 53 anos. A quantidade de beneficiários até essa faixa etária era de 283 (duzentos e oitenta e três) pessoas, ou seja, 37,73% (trinta e sete vírgula setenta e três por cento) do total, e caso o contrato fosse precificado por faixa etária, o valor mensal pago para esse grupo seria de R\$ 134.453,35 (cento e trinta e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e três reais e trinta e cinco centavos). Já para os outros 750 (setecentos e cinquenta) beneficiários, que representavam 62,27% (sessenta e dois vírgula vinte e sete por cento) do total, o valor total mensal alcançaria R\$ 1.217.592,82 (um milhão, duzentos e dezessete mil, quinhentos e noventa e dois reais e oitenta e dois centavos). O somatório dos dois grupos atingiria o valor total mensal de R\$ 1.352.046,17 (um milhão, trezentos e cinquenta e dois mil, quarenta e seis reais e dezessete centavos), já o valor mensal despendido para os mesmos 1.033 (um mil e trinta e três) beneficiários tendo-se em conta o valor praticado no contrato, per capita à época, perfaz o montante de R\$ 1.046.119,10 (um milhão, quarenta e seis mil, cento e dezenove reais e dez centavos).

Conclui-se, portanto, que em razão da alta faixa etária da massa de beneficiários, a modalidade contratada para o plano de saúde foi a que trouxe maior vantajosidade para a Companhia, não havendo, portanto, que se falar em sobrepreço ou superfaturamento.

Em relação ao achado 2 importa esclarecer que a Codeplan é 100% (cem por cento) dependente do Governo do Distrito Federal, razão pela qual, todo e qualquer repasse para cumprimento de suas obrigações são necessariamente escriturados como receita orçamentária no momento do envio dos respectivos recursos, e no tocante aos repasses para pagamento da folha mensal, não é diferente.

Os empregados, beneficiários do plano de saúde, participam do custeio do contrato de assistência médica mediante descontos em seus respectivos contracheques. Neste caso, quando da apropriação da folha de pagamento mensal, o total dos descontos sob esse código são contabilizados no passivo circulante, em conta de consignação em favor da empresa AMIL, uma vez que a escrituração da receita orçamentária é realizada no momento do repasse dos recursos do tesouro, destinados à folha de pagamento dos empregados.



Por todo o exposto, discordamos do entendimento do auditor que aponta falhas na implementação e prorrogação do contrato 08/2012, uma vez que todas as ações possíveis foram realizadas e alcançadas por esta Companhia, no sentido de preservar a transparência na fixação dos preços, e evitar o sobrepreço ou superfaturamento, indigitados no Informativo de Ação de Controle nº 45/2018.

Por fim, em relação às recomendações elencadas às folhas 12/13, cumpre-nos informar o que se segue:

Recomendações:

Promover ações que possibilitem a redução da sinistralidade do grupo, estimulando as atitudes preventivas de hábitos saudáveis;

As medidas adotadas para diminuir a sinistralidade são realizadas pelo Núcleo de Benefícios, Saúde e Proteção do Trabalho – NUBESP, da Gerência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas – GEPES, que em conjunto com a operadora Amil, realizam campanhas de sensibilização dos empregados e seus dependentes, usuários do plano de saúde, para ingressarem nos Programas de Saúde Preventiva realizados pela contratada, tais como: Tabagismo, Diabetes, Obesidade, Psicológicos e Ortopédicos.

A Companhia possui, também, contrato com a empresa Centro Médico Checkup, onde são homologados os atestados médicos apresentados pelos empregados, e anualmente são efetuados os Exames Médicos Periódicos, bem como, são realizadas palestras com o intuito de informar sobre como reconhecer e evitar que problemas de saúde se agravem.

Paralelo a isso, é realizada pela Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - CIPA, anualmente, a Semana Interna de Prevenção de Acidentes no Trabalho, onde são proferidas palestras educativas, bem como, oferecidos realização de alguns exames, tais como: glicemia e oftalmológico.

Realizar levantamento dos custos dos serviços disponibilizados durante a vigência do plano de saúde, Contrato nº 08/2012 CODEPLAN, a fim de verificar se os preços estabelecidos em Contrato estão adequados aos valores praticados no mercado;

Apresentamos na tabela a seguir os valores efetivamente gastos com o contrato nº 08/2012 e os custos, por faixa etária, nos exercícios de 2016, ano analisado pelo auditor, e obtidos junto à AMIL Assistência Médica Internacional Ltda, bem como 2018, retirados do Contrato nº 13/2018, firmado entre a referida operadora e esta Companhia, que demonstram a vantajosidade dos valores do contrato em relação aos praticados no mercado.

Faixa etária	2016			2018		
	Qtd Benef.	Valor Unit.	Valor Faixa Etária	Qtd Licit.	Valor Unit.	Valor Faixa Etária
0 A 18	91	322,51	29.348,41	95	347,07	32.972,70
19 A 23	97	370,89	35.976,33	51	433,86	22.126,86
24 A 28	6	519,24	3.115,44	6	542,32	3.253,92
29 A 33	13	623,09	8.100,17	5	596,55	2.982,75
34 A 38	11	716,55	7.882,05	7	628,38	4.384,66
39 A 43	20	723,71	14.474,20	12	689,02	8.268,24



44 A 48	45	790,15	35.556,75	28	861,27	24.115,56
49 A 53	158	1.011,39	159.799,62	99	947,40	93.792,60
54 A 58	205	1.506,97	308.928,85	215	1.184,25	254.613,75
> 58	387	1.935,05	748.864,35	432	2.072,43	895.289,76
TOTAL MENSAL	1.033		1.352.046,17	950		1.341.800,70
TOTAL ANUAL	16.224.554,04			16.101.608,40		
PER CAPTA						
TOTAL MENSAL	1.033	1.012,70	1.046.119,10	950	1.303,32	1.238.154,00
TOTAL ANUAL	12.553.429,20			14.857.848,00		

Verificar em especial, a escrituração da receita orçamentária proveniente da cota parte dos funcionários da CODEPLAN no período 28/12/2016 a 30/11/2017, cerca de R\$ 6.697.647,77 (seis milhões, seiscentos e noventa e sete mil, seiscentos e quarenta e sete reais e setenta e sete centavos), e no intervalo de 01/12/2012 a 27/12/2016, período restante da vigência do contrato nº 08/2012. Caso não se verifique a escrituração e destino dos valores recebidos como cota parte dos funcionários. Instaurar tomada de contas especial a fim de quantificar o prejuízo e indicar os responsáveis;

A escrituração da receita orçamentária foi realizada na forma descrita nas folhas 6/7 desta nota técnica.

Verificado o sobrepreço, ou superfaturamento, ou direcionamento do processo licitatório abrir procedimento apuratório.

Conforme demonstrado na resposta à recomendação constante da alínea “b”, bem como no corpo da presente peça técnica, não houve sobrepreço, superfaturamento ou direcionamento do processo licitatório.

Sendo essas as informações julgadas pertinentes para atender à solicitação contida no Memorando 19 (16758099) da Controladoria/Codeplan, encaminho este expediente à consideração do Diretor Administrativo e Financeiro.

Manifestação do Controle Interno

Em que pese as recomendações existentes no INFORMATIVO DE AÇÃO DE CONTROLE Nº 45/2018, DINCT/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF, de 24/12/2018 e a resposta do Gestor acerca dos achados por meio da Nota Técnica DIRAF nº 01/2019 de 08 de janeiro de 2019, Doc. SEI/GDF 16995392, entendemos como atendida a recomendação do item d), não havendo sobrepreço, superfaturamento, ou direcionamento do processo licitatório para a contratação do plano de saúde, entretanto as



recomendações dos itens a, b e c não são satisfatórias e deverão ser mantidas, cujo atendimento poderá ser verificado em auditorias futuras de forma a contribuir para regularidade, eficiência e eficácia da gestão. Não será necessário a instauração de tomada de constas especial em função da escrituração da receita advinda da cota parte dos funcionários da CODEPLAN se verificado a ausência de prejuízo financeiro a instituição que poderá ser constado pela duplicidade de incidência na fonte 100 para o pagamento cobertura contratual referente ao plano de saúde da instituição .

Os esclarecimentos prestados pela Unidade Auditada demonstram que a missão institucional da companhia foi alcançada nos exercícios em análise sem que houvesse sobrepreço, superfaturamento ou direcionamento do processo licitatório na contratação da AMIL ASSISTENCIA MEDICA INTERNACIONAL LTDA-CNPJ 29.309.127/0001-79 e despesas relacionadas aos processos, também analisados por terem impacto financeiro nos exercícios em análise: 121.000.009/2016; 121.000.032/2017; 121.000.038/2017; 121.000.082/2016; 121.000.090/2016; 121.000.197/2016; 121.000.424/2011 e SEI 00121-00005126/2017-88 – PDV ,entretanto não foi informado na Nota Técnica DIRAF nº 01/2019 de 08 de janeiro de 2019, Doc. SEI/GDF 16995392, a justificativa técnica para uma variação de 120,8% no contrato de plano de saúde no período de 04/12/2012 a 28/12/2016 a justificativa do gestor “ *Sobre essa questão cumprenos informar que esta Companhia instituiu Grupo de Trabalho para examinar e tratar das questões relacionadas ao reajuste do contrato, que dentre outras funções tinha a incumbência de checar os dados apresentados pela contratada (fls. 4474/4475 – Processo nº 121.000.209/2011) ”*, não justificou o percentual de reajuste pois o índice de sinistralidade de um plano de adesão coletiva ou empresarial retrata os custos com o serviço/prêmio pago, o qual tem relação direta com a utilização do plano pelos beneficiários, incorpora o risco de atendimento nas várias faixas etárias, o que eleva os custos são os atendimentos efetivamente realizados com impacto no equilíbrio entre receitas e despesas da empresa prestadora dos serviços de saúde e este índice passa a ser crítico quanto o grupo retira mais de 70% do valor do prêmio pago anualmente, por isso a assimetria de informação detectada pala equipe de auditoria não encontrou resposta, ou seja, a operadora do plano de saúde é a única que detém a informação dos custos efetivos incorridos componente : D - TOTAL DOS CUSTOS (SINISTRO) da fórmula à baixo descrita:

IRS –ÍNDICE DE SINISTRALIDADE



D - TOTAL DOS CUSTOS (SINISTRO),
R - TOTAL DA RECEITA (PREMIO)
70% - LIMITE TÉCNICO
 $IRS = ((D/R) / 70\%) - 1$
 $IRS = ((R\$ 9.903.22204 / R\$11.646.608 92) / 70\%) - 1 = 21,47\%$

IF-ÍNDICE FINANCEIRO ANS

IF: 13, 57.

IT= ÍNDICE TOTAL

$IT = \{(1+IRS) * (1+IF)\} - 1$
IT= 37,957%

Outro ponto com esclarecimentos prestados, mas não satisfatório é o referente a escrituração da receita pública referente a cota parte dos funcionários da CODEPLAN no exercício de 2016 e 2017 no qual foi elevada ao patamar de 39% do valor total do contrato (trinta e nove por cento) com AMIL ASSISTENCIA MEDICA INTERNACIONAL LTDA-CNPJ 29.309.127/0001-79.

A classificação orçamentária da receita, estabelecida na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, obedece ao conceito de receita no sentido ampliado, ou seja, o conjunto de meios financeiros que o Estado e outras entidades de direito público auferem (sem reflexo no seu passivo) e que podem dispor para custear a produção de seus serviços e executar as tarefas determinadas pelas políticas públicas, deste modo a escrituração em conta de Passivo Circulante de uma receita orçamentária para pagamento de obrigação contratual do órgão não deixa evidente que o funcionário sofreu o sacrifício patrimonial para o pagamento de sua cota parte do plano de saúde, ao contrário da visibilidade ao sacrifício patrimonial do órgão às expensas do Distrito Federal visto ser uma empresa totalmente dependente e o dispendido com a folha de pagamento já constar como despesa (sacrifício patrimonial do órgão), corrobora o afirmado que a escrituração da receita não é livre não é opcional ou livre, pois os órgãos públicos e empresas públicas tem o dever legal de arrecadar e evidenciar suas receitas como disposto no art. 11 e art. 48-A, II da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.

A Portaria Interministerial nº 163/2001-STN/SOF iniciou o processo de uniformização da classificação da receita, a atualização da classificação



orçamentária implementado pela União, por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, teve o objetivo de nortear a estrutura classificatória básica para os orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios

A escrituração da consignação para pagamento de plano de saúde não deverá ser escriturada no passivo circulante, o gestor informou que.

Em relação ao achado 2 importa esclarecer que a Codeplan é 100% (cem por cento) dependente do Governo do Distrito Federal, razão pela qual, todo e qualquer repasse para cumprimento de suas obrigações são necessariamente escriturados como receita orçamentária no momento do envio dos respectivos recursos, e no tocante aos repasses para pagamento da folha mensal, não é diferente.

Os empregados, beneficiários do plano de saúde, participam do custeio do contrato de assistência médica mediante descontos em seus respectivos contracheques. Neste caso, quando da apropriação da folha de pagamento mensal, o total dos descontos sob esse código são contabilizados no passivo circulante, em conta de consignação em favor da empresa AMIL, uma vez que a escrituração da receita orçamentária é realizada no momento do repasse dos recursos do tesouro, destinados à folha de pagamento dos empregados (grifo nosso).

Assim, para associar a despesa à determinada receita que a financia, é necessária a utilização de uma fonte de recursos, no programa de trabalho. Dessa forma, a fonte de recursos deve espelhar a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade. Essa classificação permite ainda identificar a personalidade jurídica dos órgãos que as detêm. Essa associação se dá pela segundo o Manual de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal de 2016.

Com o advento da Portaria Interministerial nº 163/2001-STN/SOF, e em cumprimento ao disposto no art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, iniciou-se o processo de uniformização da classificação da receita. O processo de atualização da classificação orçamentária foi implementado pela União, por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, com o objetivo de nortear a estrutura classificatória básica para os orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios



Assim do valor total do contrato a ser prorrogado, para o exercício de 2016, com vigência de 01/12/2015 a 30/11/2016, terceiro termo aditivo fls.4221-4224, que após o 1º termo de apostilamento ao contrato 08/2012 CODEPLAN atingiu o valor de R\$ 13.225.610,96, por sua vez o total liquidado na fonte 100 e registrado no SIGGO ao término do exercício de 2016 foi de 13.415.148,15 a diferença entre o total previsto para o pagamento e o total liquidado é razoável 1,43 %, já o valor efetivamente pago a AMIL na fonte 100(extração DISCOVERER/SIGGO) com empenhos nos exercidos de 2015 e 2016 e nota de lançamento e pagamento em 2016 foi de R\$ 7.287.040,32 uma diferença de 6.128.107,83 em relação ao total liquidado, ou seja 54,31% seria a cota parte dos funcionários da CODEPLAN para o custeio do plano de saúde. Não foi fornecido o registro desta receita.

Por outro lado para o exercício de 2017, como acostado às fls.4.504-4.506, com o sexto termo aditivo com vigência de 28/12/2016 a 30/11/2017, o valor do contrato passou a R\$ 17.173.455,83), a cota parte dos funcionários/participação financeira dos empregados na ação orçamentária 8504-Concessão de Benefícios a Servidores seria de R\$ 6.697.647,77, fixada em 39%, em cumprimento a Clausula Décima Primeira constante do Acordo Coletivo de Trabalho firmado entre o sindicato da categoria, SINDSER, por sua vez o total liquidado e registrado no SIGGO na fonte 100 ao término do exercício de 2017 para a respectiva ação orçamentária foi de 13.653.981,75, a diferença entre o total previsto para o pagamento e o total liquidado é de 79,50 %, já o valor efetivamente pago a AMIL na fonte 100(extração DISCOVERER/SIGGO) com empenhos nos exercidos de 2016 e 2017 e nota de lançamento e pagamento em 2017 foi de R\$ 8.543.444,70 uma diferença de 5.110.537, em relação ao total liquidado, ou seja 37,42% seria a cota parte dos funcionários da CODEPLAN para o custeio do plano de saúde. Não foi fornecido o registro desta receita.

Causa

Em 2016 e 2017:

Falhas na implementação e prorrogação do contrato nº 08/2012 sem que houvesse a disponibilização de produto similar comercializado pelas operadoras de planos



de saúde, uma vez que a individualização dos preços por faixas etárias é a prática vigente de mercado e não por valores fixos sem referência a idade dos beneficiários do plano de assistência à saúde.

Consequência

Falta de transparência na fixação dos preços cobrados pela AMIL ASSISTENCIA MEDICA INTERNACIONAL LTDA junto a CODEPLAN, na prestação de serviços privados de assistência a saúde para os empregados e respectivos dependentes com variação de preços não justificadas e consequentemente, indícios de sobrepreço e superfaturamento.

Recomendação

a) Verificar em especial, a escrituração da receita orçamentária proveniente da cota parte dos funcionários da CODEPLAN no período 28/12/2016 a 30/11/2017, cerca de R\$ 6.697.647,77, e no intervalo de 01/12/2012 a 27/12/2016, período restante da vigência do contrato nº 08/2012.

b) Promover ações que possibilitem a redução da sinistralidade do grupo, estimulando as atitudes preventivas de hábitos saudáveis;

c) Realizar levantamento dos custos dos serviços disponibilizados durante a vigência do plano de saúde, contrato nº 08/2012 CODEPLAN, a fim de verificar se os preços estabelecidos em Contrato estão adequados aos valores praticados no mercado;

III - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO FINANCEIRA	1.1 e 1.2	Média



Brasília, 02/08/2019.

Diretoria de Inspeção de Contas nas Áreas de Economia, Serviços e Políticas Públicas-
DIESP



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 02/08/2019, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <http://saeweb.cg.df.gov.br//validacao> e informe o código de controle **4454FF3A.85228323.F8CAE387.7F6C3045**