



SENADO FEDERAL

Auditoria

Processo SIGAD nº 00200.008702/2020-37

Auditoria de Contas – Exercício 2020

RELATÓRIO DE AUDITORIA EM CONTAS ANUAIS

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Financeira integrada com Conformidade

Ato originário e de designação: Instrução Normativa - TCU nº 84/2020 e Ato do Auditor-Geral nº 5/2020

Objeto da fiscalização: Situação patrimonial, financeira e orçamentária da entidade, refletidas nas demonstrações contábeis de 31/12/2020, e transações subjacentes.

Período abrangido pela fiscalização: 01/01/2020 a 31/12/2020

Composição da equipe:

André Luis Soares da Paixão

Supervisor (matr. 268590)

Allan Del Cistia Mello

Coordenador (matr. 167664)

David Amaral Santos

Coordenador (matr. 268802)

Juliana do Nascimento Leite

Coordenadora (matr. 267822)

Raul Vasconcelos Andrade

Coordenador (matr. 254967)

João Vicente da Rocha Pessoa

Coordenador (matr. 226790)

Carlos Eduardo Lopes Neves

Coordenador (matr. 50869)

Paulo Vitor de Sousa Dantas

Membro (matr. 264936)

Antonio Ariuton Batista Neto

Membro (matr. 53494)

Paulo Guilherme M. da Silva Luz

Membro (matr. 53500)

Filipe Mesquita Botrel

Membro (matr. 258365)

Luiz Claudio de Paiva Fernandes

Membro (matr. 42162)

Ana Luiza Gomes Machado

Membro (matr. 229500)

Bruno Martins Borba

Membro (matr. 267639)

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

Breno G. da Silva Mesquita

Membro (matr. 222383)

Anderson Alves de Oliveira

Membro (matr. 255996)

Danilo Moraes dos Santos

Membro (matr. 254979)

Gheisa Aparecida Soares Pires

Membro (matr. 256216)

Antonio Lisboa de Queiroz

Membro (matr. 225700)

Helio Marçola Junior

Membro (matr. 247008)

Roberto Fonseca Iannini

Membro (matr. 222395)

André Ferrari de Aquino

Membro (matr. 106000)

Marcelo Silva Cunha

Membro (matr. 105366)

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO**Órgão fiscalizado:** Senado Federal**Responsável pela entidade:**

David Samuel Alcolumbre Tobelem; Presidente (titular); 01/01/2020 a 31/12/2020

AUDITORIA
SENADO FEDERAL

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDIT?

A AUDIT realizou, auditoria financeira integrada com conformidade nas contas de 2020 do Senado Federal, com o objetivo de expressar opinião sobre se as demonstrações contábeis, financeiras e orçamentárias do Senado estão livres de distorção relevante, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e se as operações, transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis estão em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.

A auditoria, realizada de 13/08/2020 a 25/3/2021, foi conduzida de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria do setor público, seguindo os ditames da IN - TCU nº 84/2020.

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

O volume de recurso fiscalizados foi de R\$ 4.411.971,78 (quatro bilhões, quatrocentos e onze mil, novecentos e setenta e um reais e setenta e oito centavos) de despesas executadas no exercício, o que representa 77,7% das despesas liquidadas e 35,86% dos restos a pagar não processados.

O QUE A AUDIT ENCONTROU?

Foram analisadas as demonstrações contábeis do Senado Federal, compreendendo diretamente o Balanço Orçamentário e a Demonstração das Variações Patrimoniais e, indiretamente, os seus reflexos nos Balanços Financeiro e Patrimonial em 31 de dezembro de 2020, as Demonstrações das Variações dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido para o exercício findo nessa data. Além disso, examinaram-se as notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis. Nessa análise, não foram identificadas distorções relevantes, tampouco foram verificadas distorções com efeitos generalizados.

Também foram analisadas as transações subjacentes às demonstrações contábeis mencionadas, inclusive os atos de gestão relevantes dos responsáveis. Não foram identificados desvios de conformidade relevantes, nem de efeitos generalizados.

As conclusões atingidas levaram à opinião “limpa” sobre as demonstrações contábeis e sobre a conformidade das transações subjacentes com leis e regulamentos aplicáveis.

QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO?

Considerando terem sido identificadas deficiências de controle interno – apesar de não terem sido encontrados achados relevantes de auditoria –, foram propostas recomendações para correção dos respectivos procedimentos.

QUAIS OS PRÓXIMOS PASSOS?

Para garantir a implementação das ações, a AUDIT realizará monitoramento das recomendações expedidas, na auditoria anual de contas referente ao exercício de 2021, que será conduzida de acordo com a metodologia desenvolvida nesta auditoria.





SENADO FEDERAL
Auditoria

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
Visão geral do objeto	3
Objeto, objetivos e escopo da auditoria.....	3
Não escopo	3
Metodologia e limitações inerentes à auditoria	4
Volume de recursos fiscalizados	6
Benefícios da fiscalização.....	7
2. ACHADOS DA AUDITORIA	8
3. ASSUNTOS QUE EXIGIRAM ATENÇÃO SIGNIFICATIVA NA AUDITORIA	8
3.1. Transações subjacentes – ciclo contábil – plano de saúde	8
3.2. Transações subjacentes – ciclo contábil – contratações	9
4. DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONTROLE INTERNO	10
4.1. Demonstrações contábeis	10
4.2. Transações subjacentes – ciclo contábil – plano de saúde	11
4.3. Transações subjacentes – ciclo contábil – contratações	32
5. MONITORAMENTO DE RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DE ÓRGÃOS DE CONTROLE	49
5.1. Monitoramento de recomendações e determinações do Órgão de Auditoria Interna	49
5.2. Monitoramento de recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União	49
6. CONCLUSÕES	50
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	53
APÊNDICE A - DETALHAMENTO DA METODOLOGIA EMPREGADA	57
APÊNDICE B - COMENTÁRIOS DE GESTORES E ANÁLISES DA EQUIPE	90
LISTA DE SIGLAS	110
LISTA DE TABELAS	113
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	113





SENADO FEDERAL

Auditoria

APRESENTAÇÃO

1. A Constituição Federal de 1988, art. 70, *caput*, estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Adicionalmente, o art. 74, atribui outras competências ao sistema de controle interno, entre as quais, a de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Em complemento, o art. 50 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, inciso II, estabelece que, no apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as atividades de realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório, certificado de auditoria e parecer.
2. Em razão dessas atribuições constitucionais e legais, a Auditoria do Senado Federal realizou auditoria financeira integrada com conformidade nas contas relativas ao exercício de 2020 prestadas pelos responsáveis por essa Casa Legislativa.
3. Com fundamento no art. 14, §4º da Instrução Normativa nº 84, de 2020, do Tribunal de Contas da União, os objetivos da auditoria são obter segurança razoável para expressar conclusões sobre se as demonstrações contábeis, financeiras e orçamentárias do Senado Federal, incluindo as respectivas notas explicativas, estão livres de distorção relevante, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e sobre se as operações, transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis estão em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.
4. Os resultados do trabalho incluem o presente relatório de auditoria e o certificado de auditoria, que irão compor o processo de contas anuais dos responsáveis para fins de julgamento, nos termos do inc. III do art. 9º e do inc. II do art. 50 da Lei 8.443/1992.
5. Este relatório está estruturado da seguinte maneira: a seção 2 contextualiza o trabalho e apresenta os elementos que ajudam na compreensão do relatório; a seção 3 apresenta os achados de auditoria e, em relação a cada um, as conclusões e as propostas de encaminhamento da equipe; a seção 4 destaca os assuntos que exigiram atenção significativa na auditoria; a seção 5 expressa as conclusões da auditoria; a seção 6 sintetiza as propostas de encaminhamento da equipe, considerando a perspectiva dos dirigentes e as ações corretivas que pretendem tomar, obtidas mediante comentários de gestores e analisados pela equipe de auditoria no apêndice C; o Apêndice A detalha a metodologia empregada e o Apêndice B fornece informações adicionais para a compreensão de certos achados; as listas de siglas, tabelas e ilustrações presentes no texto estão indicadas ao final.





SENADO FEDERAL

Auditoria

1. INTRODUÇÃO

6. Trata-se de auditoria financeira integrada com conformidade determinada pela Instrução Normativa nº 84, de 2020, do Tribunal de Contas da União, e autorizada pelo Ato do Auditor-Geral nº 5/2020, instruída no Processo/SIGAD nº 00200.008702/2020-37, realizada nas contas relativas ao exercício de 2020 dos responsáveis pelo Senado Federal, com vistas à certificação dessas contas. A equipe de auditoria foi composta por auditores da Auditoria do Senado Federal.

Visão geral do objeto

7. A visão geral do objeto consiste na situação patrimonial, financeira e orçamentária e outros elementos que são avaliados ou mensurados e reconhecidos pela Administração do Senado Federal – SF, apresentados nos balanços patrimonial, orçamentário e na demonstração das variações patrimoniais; e nas atividades, operações ou transações e atos de gestão dos responsáveis subjacentes a essas demonstrações.

Objeto, objetivos e escopo da auditoria

8. As contas auditadas compreendem os balanços patrimonial e orçamentário em 31 de dezembro de 2020, as demonstrações das variações patrimoniais para o exercício findo nessa data, com as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis, bem como as operações, transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis, subjacentes às demonstrações contábeis.

9. Os objetivos da auditoria são obter segurança razoável para expressar conclusões sobre se as demonstrações contábeis acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial, financeira e orçamentária do Senado Federal em 31 de dezembro de 2020, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, e se as operações, transações ou os atos de gestão relevantes subjacentes estão em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.

10. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia absoluta de que a auditoria, conduzida de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria, sempre irá detectar uma distorção relevante ou um desvio de conformidade relevante quando existir. As distorções nas demonstrações contábeis e os desvios de conformidade nas operações, transações ou atos subjacentes podem ser decorrentes de fraude ou erro e são considerados relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões tomadas com base nas contas auditadas.

Não escopo

11. O escopo da auditoria não inclui as contas não selecionadas e os referenciais não utilizados, de acordo com os parâmetros de materialidade detalhados no Apêndice A deste documento.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

12. O escopo também foi limitado em razão de cortes adotados na elaboração do plano amostral, consoante indicado no tópico 6 do aludido apêndice.

13. Também, não integrou o escopo da auditoria a análise do Relatório de Gestão, exercício 2020, elaborado pela administração do Senado Federal.

Metodologia e limitações inerentes à auditoria

14. A auditoria foi conduzida de acordo com a IN - TCU nº 84/2020, bem como com as normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público, consistentes nas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas à Auditoria (NBC TA), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) que são convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria Independente (ISA), emitidas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC); Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI); e Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

15. Tais normas requerem o cumprimento de exigências éticas, o exercício de julgamento e ceticismo profissionais, a aplicação do conceito de materialidade e a identificação e avaliação de riscos de distorção relevante nas demonstrações auditadas ou de desvio de conformidade relevante nas transações subjacentes, independentemente se causados por erro ou fraude, bem como a definição e a execução de procedimentos de auditoria que respondam a esses riscos, a fim de se obter segurança razoável, mediante evidência de auditoria suficiente e apropriada, para suportar as conclusões em que se fundamenta a opinião de auditoria.

16. Obteve-se entendimento do controle interno relevante para a auditoria para planejar e executar os procedimentos de auditoria mais apropriados às circunstâncias. Avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações feitas pela administração, bem como a apresentação, a estrutura e o conteúdo geral das demonstrações contábeis, incluindo se as transações e os eventos subjacentes estão apresentados de forma adequada.

17. A definição e a execução dos procedimentos de auditoria incluíram inspeção documental, confirmação de saldos e transações, recálculo, reexecução de procedimentos, procedimentos analíticos, indagações, inclusive por escrito, e o uso de técnicas assistidas por computador para examinar populações inteiras de transações e de amostragem estatística para testes de controle e de conformidade (amostragem por atributos). Os aspectos relevantes da metodologia aplicada na definição da Estratégia Global de Auditoria e no desenvolvimento e execução do Plano de Auditoria encontram-se detalhados no Apêndice A deste relatório.

18. Conforme exigido pelas normas de auditoria, as distorções e os desvios preliminarmente detectados durante a auditoria foram comunicados à Administração do Senado Federal (NUP 00100.105594/2020-78), e com ela discutidos antes do encerramento do exercício, de forma a possibilitar, se aplicável, a realização de ajustes necessários para evitar que as demonstrações contábeis fossem encerradas com distorções e desvios, obrigando a equipe de auditoria a emitir uma



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

opinião modificada. As distorções e desvios até então identificados foram integralmente corrigidos pela Administração.

19. O trabalho foi conduzido conforme o Termo de Auditoria (NUP 00100.075825/2020-10, 00100.075826/2020-56 e 00100.075827/2020-09) e com a Estratégia Global de Auditoria (NUP 00100.085431/2020-61). Conforme exigido pelas normas de auditoria (NAT, 52; ISA/NBC TA 220, 14; ISSAI 2220, 14), a equipe de trabalho possui coletivamente a competência e as habilidades necessárias, de acordo com a Matriz de Competências elaborada (NUP 00100.078438/2020-27). A opinião sobre as demonstrações expressa no Certificado de Auditoria levou em consideração as conclusões registradas na Formação de Opinião (NUP 00100.025061/2021-94).

20. Devido às limitações inerentes a uma auditoria, juntamente com as limitações inerentes ao controle interno, há um risco inevitável de que algumas distorções e desvios relevantes não tenham sido detectados, mesmo que o trabalho tenha sido adequadamente planejado e executado de acordo com as normas de auditoria mencionadas.

21. Notadamente no que tange ao ciclo contábil de pagamento da folha de pessoal, frise-se que foram levantadas, na etapa de Planejamento, 11 contas contábeis com valor acima da Materialidade de Execução. Entretanto, algumas contas, após avaliação preliminar da equipe de auditoria ao elaborar o Entendimento do Objeto (P315.1), tratam de assuntos específicos ainda não auditados pela Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas (COAUDGEP) e outras possuem especificidades na apropriação patrimonial, o que demandaria mais tempo para avaliação do objeto e execução dos testes, aspecto limitante na TCA de 2020.

22. Assim sendo, com o fito de assegurar a confiabilidade, tempestividade e ótima alocação dos recursos disponíveis para o exame da conformidade das transações subjacentes, decidiu-se, para o exercício de 2020, pela avaliação de cinco contas contábeis que garantissem uma materialidade significativa, a saber, R\$ 2.361.781.753,30, considerando o somatório das rubricas examinadas no escopo de trabalho e os parâmetros amostrais delineados pelo TCU.

23. Desse modo, a formação de opinião, em relação ao ciclo contábil de pagamento de folha de pessoal, sob a ótica da conformidade das transações subjacentes, pode ser impactada pela exclusão de contas com saldo acima da ME, limitação que será saneada nas próximas auditorias de contas.

24. Quanto ao ciclo imobilizado, as contas contábeis materialmente relevantes foram excluídas devido à impossibilidade de realização de inspeção física dos bens durante a pandemia (COVID-19) e, por conseguinte, à ausência de recursos alternativos para realização tempestiva dos trabalhos.

25. A lista das contas contábeis selecionadas e excluídas no âmbito dos ciclos de pagamento da folha de pessoal e do imobilizado, bem como a justificativa e o escopo do exame empreendido em cada uma, estão pormenorizados no item “Apêndice A – Detalhamento da Metodologia Empregada”.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

Volume de recursos fiscalizados

26. O volume de recursos fiscalizados atingiu o valor de R\$ 4.411.971,78 (quatro bilhões, quatrocentos e onze mil, novecentos e setenta e um reais e setenta e oito centavos) de despesas executadas no exercício. A Tabela 1 apresenta o alcance da auditoria tanto das despesas liquidadas do orçamento de 2020, quanto dos restos a pagar não processados, examinados mediante testes de detalhes. Esses procedimentos de auditoria alcançaram o total de 77,7% das despesas liquidadas e 35,86% dos restos a pagar não processados.

27. Os demais elementos, contas ou itens de menor materialidade dessas demonstrações contábeis foram avaliados mediante procedimentos de revisão sintética.

Tabela 1 - Despesas executadas objeto de testes de detalhes

<u>Ação Orçamentária</u>	<u>Saldo</u>		<u>Saldo</u>	
	<u>Despesas Liquidadas (R\$)</u>		<u>Despesas Inscritas Em RP Não Processados (R\$)</u>	
Administração da Unidade	36.684,74	0,00%		0,00%
Processamento de Causas e Gestão Administrativa na Justiça Militar da União	18.693,50	0,00%		0,00%
Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal	18.693,50	0,00%		0,00%
Apreciação e Julgamento de Causas	665.138,30	0,02%		0,00%
Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho	84.700,00	0,00%		0,00%
Apreciação e Julgamento de Causas no Supremo Tribunal Federal	37.260,05	0,00%		0,00%
Aposentadorias e Pensões Cíveis da União	2.082.567.862,49	48,54%	194.924,34	0,16%
Aposentadorias e Pensões do Extinto Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC	22.170.162,59	0,52%		0,00%
Contribuição da União para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	184.548.495,58	4,30%		0,00%
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes	178.380.496,00	4,16%	26.604.779,52	21,87%
Ativos Cíveis da União	1.443.503.669,78	33,65%	1.512.475,94	1,24%

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	83.474.479,85	1,95%	76.659,33	0,06%
Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	221.232,55	0,01%		0,00%
Comunicação e Divulgação Institucional	46.636.021,16	1,09%	7.530.060,94	6,19%
Fiscalização da Aplicação dos Recursos Públicos Federais	113.666,67	0,00%		0,00%
Processo Legislativo, Fiscalização e Representação Política	243.299.968,83	5,67%	84.021.860,08	69,07%
Contribuições a Organismos Internacionais sem Exigência de Programação Específica	1.149.034,93	0,03%		0,00%
Contribuições a Entidades Nacionais sem Exigência de Programação Específica	90.358,68	0,00%		0,00%
Reserva de Contingência - Financeira				
Reserva de Contingência Fiscal - Primária				
Representação Judicial e Extrajudicial da União e suas Autarquias e Fundações Federais	18.693,50	0,00%		0,00%
Funcionamento De Instituições Federais De Ensino Superior	146.816,00	0,00%		0,00%
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	2.712.514,97	0,06%		0,00%
Processo Legislativo, Fiscalização e Representação Política	431.654,58	0,01%	1.704.697,38	1,40%
Total auditado	<u>3.333.833.249,72</u>	<u>77,70%</u>	<u>43.628.201,14</u>	<u>35,86%</u>
Soma das despesas	<u>4.290.326.298,25</u>	<u>100,00%</u>	<u>121.645.457,53</u>	<u>100,00%</u>

Fonte: Siafi – Execução orçamentária e financeira do Senado Federal.

Benefícios da fiscalização

28. Entre os benefícios estimados desta fiscalização citam-se a melhoria das informações e dos controles internos sobre a conformidade dos atos de gestão financeira e orçamentária e dos respectivos registros contábeis, bem como sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis, mediante convergência aos padrões internacionais em implementação pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A comunicação preliminar das distorções e desvios à Administração, por exemplo, permitiu que os achados preliminarmente encontrados fossem integralmente corrigidos,



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

gerando informação mais fidedigna, que, por sua vez, melhorou a qualidade e a credibilidade da prestação de contas anual dos responsáveis.

2. ACHADOS DA AUDITORIA

29. Os procedimentos de auditoria realizados não constataram distorções ou desvios de conformidade relevantes, consoante o escopo auditado, detalhado no Apêndice A.

3. ASSUNTOS QUE EXIGIRAM ATENÇÃO SIGNIFICATIVA NA AUDITORIA

30. Assuntos que exigiram atenção significativa na auditoria não são achados, mas podem fornecer aos usuários uma base para obtenção de informações adicionais da Administração e com os responsáveis pela governança sobre determinados assuntos relacionados à entidade, às demonstrações contábeis auditadas ou à auditoria realizada (ISA/NBC TA 701, itens 3 e 9).

31. Para os Órgãos de Auditoria Interna e para as unidades técnicas do TCU, esses assuntos podem constituir-se em importantes indicativos ou subsídios para ações de controle ou a realização de auditorias operacionais.

3.1. Transações subjacentes – ciclo contábil – plano de saúde

32. O entendimento das etapas do processo de pagamento à Caixa Econômica Federal (CEF) relativo à utilização de sua rede credenciada por servidores do Senado, com o orçamento da Casa, no âmbito do Convênio nº 21/2017, demonstrou importante participação da empresa BENNER, que auxilia na importação dos dados enviados pela CEF, na parametrização das glosas aplicadas pela SEGP, além de ser responsável pela manutenção e suporte ao sistema Saúde SF, por força do Contrato nº 63/2020. A mesma empresa ainda detém a propriedade do sistema utilizado pela CEF, o SIAGS.

33. Entre SIAGS e SAÚDE-SF ocorre o compartilhamento de informações entre os conveniados, SIS e Saúde-Caixa, mediante intercâmbio de arquivos com as atualizações cadastrais dos beneficiários do SIS, assim como o envio, pelo Saúde-Caixa, das contas em saúde relativas à utilização dos beneficiários do Senado.

Gráfico 1 - Despesas executadas objeto de testes de detalhes





SENADO FEDERAL

Auditoria



Fonte: ETP para contratação da Empresa Benner (NUP 100.149881/2019)

34. Segundo a COGEFI/SEGP, a atividade de análise das cobranças enviadas via sistema pela CEF ao Senado é, em grande medida, automatizada, de modo que, sob o aspecto formal, arquivos em formato *XML (os quais representam a prestação de contas do Ajuste de Convênio) devem ser enviados juntamente com o ofício de cobrança. Assim, tais arquivos ao serem importados no Sistema SF, fornecem o comparativo cadastral de usuários, respectivo uso e valores, bem como as possíveis glosas e inconsistências.

35. Na presente auditoria, não se aplicou testes de controle ou substantivos nas conferências examinadas pelo sistema Saúde-SF, tendo em vista a limitação técnica da equipe de auditoria que executou os testes.

36. Contudo, verifica-se que notável confiança é conferida ao referido sistema, o qual realiza múltiplas conferências para a gestão do Senado, a partir da importação de arquivos em formato *XML, quando disponibilizados pela Caixa, a fim de auxiliar na validação das despesas pagas mensalmente pelo Senado.

37. Assim, entende-se apropriada a avaliação em auditorias futuras acerca da aplicação de testes de auditoria por equipe técnica de TI no sistema Saúde SF, caso se verifique consonância com as prioridades da AUDIT nos próximos anos.

3.2. Transações subjacentes – ciclo contábil – contratações

38. Em 1 (um) contrato¹, verificou-se ser o descritivo das atribuições dos empregados terceirizados, em tese, inerente àqueles especificados para servidores efetivos em contratação similar já abordada pela AUDIT em avaliação passada, estando a tratativa e os riscos advindos dessa sobreposição detalhados em Relatório de Auditoria Operacional (NUP 00100.060403/2017-36).

¹ CT 0012/2019, Amostra n° 21





SENADO FEDERAL

Auditoria

39. Em outro contrato², em que pese a licitação ter sido instruída como mera contratação de serviços, não houve qualquer previsão de mecanismos de controle e fiscalização com o objetivo de mitigar o risco de responsabilização subsidiária do Senado em caso de inadimplência da contratada com seus deveres trabalhistas e previdenciários perante seus empregados.

40. Merece destaque, ainda, que, em pelo menos 8 (oito) contratos³, foi detectada fixação prévia de salários para profissionais terceirizados.

41. Em que pese essa fixação prévia de valores salariais ter sido autorizada e normatizada pela Resolução do Senado Federal nº 03/2019, a AUDIT já alertou⁴ a Administração da Casa quanto ao teor do Acórdão 1.479/2020 - Plenário TCU, que negou provimento ao pedido de reexame do Senado Federal para manutenção do contrato originado do PE 50/2018. Naquela ocasião, o TCU questionou a constitucionalidade da norma do Senado para aplicação no caso concreto, especialmente sobre a fixação de valores salariais.

42. Assim, a AUDIT vislumbra que, com base no aludido entendimento do TCU, a continuidade da prática de fixar valores salariais nos contratos de terceirização sinaliza a ocorrência de um evento de risco para a Administração, o qual deve ser sempre considerado e sopesado, uma vez que a Resolução nº 03/2019 poderá sanar ou não essa questão, a depender do desfecho da discussão sobre a constitucionalidade da norma no âmbito do TCU e/ou do Poder Judiciário.

4. DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONTROLE INTERNO

43. Nesta seção, serão apresentadas deficiências no controle interno remanescentes com potencial de causarem distorções ou desvios relevantes, com a indicação dos respectivos encaminhamentos.

4.1. Demonstrações contábeis

4.1.1. Deficiências no controle interno

44. Por meio de análise dos processos da folha de pagamento dos servidores efetivos, verificou-se que os valores correspondentes à remuneração dos servidores em férias foram deduzidos do valor bruto dos vencimentos e salários, bem como foram registrados na conta 3.1.1.1.01.00 pelo valor líquido. Outrossim, despesas do exercício de 2019 foram reconhecidas/apropriadas somente em 2020, havendo ausência de discriminação entre restos a pagar processados e não processados a liquidar e em liquidação, assim como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em que o passivo exigível e as Variações Patrimoniais Diminutivas foram reconhecidos/apropriados somente em 2020, resultando em acumulação de DEA no exercício corrente, sem observância do regime de competência.

² NS009683, CT 0082/2020, Amostra nº 73

³ CT 0080/2019; CT 0049/2019; CT 0085/2019; CT 0049/2020; CT 0061/2020; CT 0077/2020; CT 0078/2020 e CT 0115/2020.

⁴ NUP 00100.061114/2020 – Processo/SIGAD: 00200.006407/2018.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

45. Da análise das Notas Explicativas, verificou-se a apresentação das exigências básicas de estrutura e de conteúdo estabelecidas no MCASP e na NBC TSP 11, contendo o detalhamento, de forma sistemática e moderada, de informações adicionais em relação àquelas apresentadas nas demonstrações contábeis.

46. Constatadas as referidas distorções pela equipe de auditoria, em conformidade com a NBC TA 450 (R1), as distorções acerca da folha de pagamento dos servidores efetivos, das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e das Notas Explicativas foram encaminhadas tempestivamente à Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade (SAFIN), sendo efetuadas as devidas correções.

4.1.2. Encaminhamentos

47. Recomenda-se à Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade – SAFIN que estabeleça procedimentos de melhoria no processo de trabalho dos registros contábeis da folha de pagamento dos servidores efetivos, correspondentes à remuneração dos servidores em férias, conforme definido nos termos da Macrofunção SIAFI 02142 - Folha de Pagamento. De igual natureza, recomenda-se a observância nos registros de despesas do exercício, discriminando restos a pagar processados e não processados a liquidar e em liquidação e dos registros de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), observando o regime de competência.

48. Recomenda-se à SAFIN que estabeleça procedimentos contábeis para assegurar que as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis sejam elaboradas de acordo com as exigências básicas de estrutura e conteúdo estabelecidas no MCASP, Parte V. e na NBC TSP 11, e apresentem informações adicionais em relação àquelas apresentadas nas demonstrações contábeis. As Notas Explicativas devem oferecer descrições narrativas ou detalhamentos de itens divulgados e informação sobre itens que não se enquadram nos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis, sendo divulgadas informações de natureza patrimonial, orçamentária, econômica e financeira, bem como os critérios utilizados na elaboração das demonstrações contábeis e eventos subsequentes ao balanço, de forma considerável e relevante, proporcionando, ao usuário da informação, compreensão acerca das demonstrações contábeis.

4.2. Transações subjacentes – ciclo contábil – plano de saúde

4.2.1. Deficiências no controle interno

4.2.1.1. Pagamentos divergentes do previsto no Termo de Convênio nº 21/2017 e aditivos vigentes: custo de auditoria

49. Os valores indicados pela CEF para ressarcimento das despesas fixas foram divergentes do previsto no Termo de Convênio nº 21/2017 (Parágrafo Sétimo da Cláusula Sexta e Anexo I), inclusive aditivos, para despesas fixas, em todos os meses analisados. São despesas fixas: (I) custo com pessoal e despesas administrativas, (II) custo com processo de dados e (III) custo com auditoria técnica e administrativa.





SENADO FEDERAL

Auditoria

50. Baseando-se em aditivos ainda em instrução, os quais visavam a atualização do valor das despesas fixas, a CEF encaminhava os ofícios de ressarcimento em valores que se pretendia alterar, mas que ainda não estavam vigentes.

51. O Senado, por sua vez, aplicou devidamente glosas sobre os valores cobrados incorretamente com referência aos meses de DEZ/19 a ABR/20 (pagamentos de JAN/20 a MAIO/20), ou seja, a Casa realizou o pagamento devidamente na maioria dos meses com as seguintes justificativas (SEPASI/COGEFI):

DEZEMBRO/19 A MARÇO/20:

Friso a apresentação das glosas nos valores de R\$ 15.821,30 (quinze mil, oitocentos e vinte e um reais e trinta centavos) e de R\$ 121.049,85 (cento e vinte e um mil, quarenta e nove reais e oitenta e cinco), referentes a valores pretendidos pela Caixa para sofrerem reajuste, por aditivo ao Termo de Convênio vigente. Segundo o Convênio, o valor pago por vida referente ao custo com pessoal e despesas administrativas é de R\$ 5,46 (cinco reais e quarenta e seis centavos), contudo, a fatura trouxe o valor que se pretende aditivar - R\$ 6,41 (seis reais e quarenta e um centavos) -, porém, ainda não aprovado/assinado por esta Casa, portanto, entende-se que a Caixa extrapola os termos atuais e vigentes do Ajuste. Ademais, atinente ao custo com auditoria técnica, a fatura também apresenta valores como se reajustados estivessem, todavia, entende-se serem ainda vigentes os presentes no Termo de Convênio atual.

ABRIL/20:

Frisamos a apresentação da glosa no valor de R\$ 109.929,72 (cento e nove mil, novecentos e vinte e nove reais e setenta e dois centavos), referente a valores pretendidos pela Caixa para sofrerem reajuste, por aditivo ao Termo de Convênio vigente.

52. No mês de referência MAIO/20 (pagamento em JUNHO/20), período no qual estava vigente o Aditivo nº 2 (assinado em 23/4/20), o valor calculado pela Gestão do Senado para as despesas fixas, total de R\$ 203.637,20, ficou em descompasso com o termo vigente, pelo qual o valor total seria R\$ 195.162,20 (cento e noventa e cinco mil, cento e sessenta e dois reais e vinte centavos).

53. Essa diferença de R\$ 8.475,00 (oito mil, quatrocentos e setenta e cinco reais) decorre de o valor informado no ofício da CEF para repasse constar R\$ 4,07 para custo com auditoria BH e R\$ 4,69 para custo com auditoria BR (R\$ 4,07 x 180 = R\$ 732,60; R\$ 4,69 x 14,134 = R\$ 66.288,46), ao passo que o termo vigente previa como custo de auditoria, R\$ 4,10 e 4,09, respectivamente.

54. Ademais, no mesmo período, constatou-se equívoco da CEF em informar valor de abatimento sobre a despesa fixa, em favor do Senado, no valor de R\$ 701.708,04 (setecentos e um mil, setecentos e oitos reais e quatro centavos) por retificação de valores de contratos de auditoria com efeitos pretéritos, sendo descabido, pois o Senado já vinha aplicando glosas de ofício desde 2019.

Tabela 2 - Despesas executadas objeto de testes de detalhes



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

	Auditoria	Valor Unit	Quantidade	Valor Total	
Valores corretos	BH	R\$ 4,07	180	R\$ 732,60	
	BR	R\$ 4,69	14134	R\$ 66.288,46	
Mês	Auditoria	Valor Unit	Quantidade	Valor Total	Valor Acerto
set/19	BH	R\$ 4,10	180	R\$ 738,00	-R\$ 5,40
	BR	R\$ 4,09	14134	R\$ 57.808,06	R\$ 8.480,40
out/19	BH	R\$ 11,77	180	R\$ 2.118,60	-R\$ 1.386,00
	BR	R\$ 11,77	14134	R\$ 166.357,18	-R\$ 100.068,72
nov/19	BH	R\$ 11,77	180	R\$ 2.118,60	-R\$ 1.386,00
	BR	R\$ 11,77	14134	R\$ 166.357,18	-R\$ 100.068,72
dez/19	BH	R\$ 11,77	180	R\$ 2.118,60	-R\$ 1.386,00
	BR	R\$ 11,77	14134	R\$ 166.357,18	-R\$ 100.068,72
jan/20	BH	R\$ 11,77	180	R\$ 2.118,60	-R\$ 1.386,00
	BR	R\$ 11,77	14134	R\$ 166.357,18	-R\$ 100.068,72
fev/20	BH	R\$ 11,77	180	R\$ 2.118,60	-R\$ 1.386,00
	BR	R\$ 11,77	14134	R\$ 166.357,18	-R\$ 100.068,72
mar/20	BH	R\$ 11,77	180	R\$ 2.118,60	-R\$ 1.386,00
	BR	R\$ 11,77	14134	R\$ 166.357,18	-R\$ 100.068,72
abr/20	BH	R\$ 11,77	180	R\$ 2.118,60	-R\$ 1.386,00
	BR	R\$ 11,77	14134	R\$ 166.357,18	-R\$ 100.068,72
Total	BH				-R\$ 9.707,40
	BR				-R\$ 692.000,64
Total geral - Acerto					- R\$ 701.708,04

Fonte: Ofício nº 0125/2020/GESAP/CEF

55. Nesse sentido, o Senado justificou o acatamento da indevida glosa nos seguintes termos (Ofício nº 220/2020 - SEPASI/COGEFI):

Frisamos, ainda, a apresentação da glosa decorrente do enunciado da Ata nº 161/2018, do Conselho de Supervisão do SIS, segundo a qual, seguindo parecer da Advocacia do Senado Federal (ADVOSF), decidiu-se manter suspenso o pagamento de valores referentes às auditorias realizadas fora do Distrito Federal até o envio da documentação com probatória. Sendo assim, o valor de 701.708,04 (setecentos e um mil, setecentos e oito reais e quatro centavos) corresponde a acerto nos valores de auditorias de setembro de 2019 a abril de 2020.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

56. Observa-se contrariedade entre a justificativa do gestor e a aplicação da glosa, já que a CEF indica estar disponível, em cada ofício de ressarcimento encaminhado, os relatórios de glosas respectivos, ao passo que no processo de gestão financeira não se constatou informação acerca da efetiva verificação da disponibilidade de tais relatórios em nenhum mês do período averiguado.

57. Além disso, o Senado já estava aplicando glosas sobre o valor fixo mensalmente conforme justificativas supracitadas. Assim, ao realizar o pagamento mensal com abatimento, a gestão o fez com justificativa improcedente e sem a devida apuração do valor, ainda que a CEF tenha dado causa.

58. Sabe-se dos problemas de prestação de contas que a CEF apresentava à época, diante da obrigação convencional e dos contatos reiterados do Senado para resolução da inadimplência. Contudo, a motivação do ato administrativo deve ocorrer de maneira clara e congruente com a situação fática, consoante os princípios da Administração Pública Federal.

59. Em 10/7/20 (ref. JUN/20), o pagamento também ocorreu em desconformidade. Pagou-se valor maior que o devido na importância de R\$ 8.475,00 (oito mil, quatrocentos e setenta e cinco reais), nos termos do aditivo vigente à época (ofício da CEF consta R\$ 4,07, para custo com auditoria BH e R\$ 4,69, para custo com auditoria BR, ao passo que o termo vigente previa como custo de auditoria, R\$ 4,10 e 4,09, respectivamente).

60. O Aditivo nº 3 (instrução ocorre no processo/SIGAD 00200.019398/2019) traz os valores de R\$ 4,07 e 4,69 para custo das auditorias BH e BR, mas só veio a ser assinado em 15/7/2020 com efeitos retroativos, não se encontrando menção quanto à adequação dos pagamentos de junho e julho/20 nos processos verificados.

4.2.1.2. Ausência de documentos e informações essenciais no processo de gestão financeira

4.2.1.2.1. Ausência de documento que demonstre a data do recebimento do ofício de ressarcimento da Caixa

61. Nos termos dos Parágrafos Primeiro e Quinto da Cláusula Sexta do Termo de Convênio nº 21/2017, o dia subsequente ao recebimento de ofício da Caixa é o marco inicial da contagem do prazo de 3 dias úteis para pagamento, incidindo juros de mora por dia, após o prazo, desde que a Caixa não tenha dado causa ao atraso.

62. A COGEFI/SEGP organiza os documentos atinentes ao pagamento do Convênio em processo administrativo no SIGAD, cujo assunto, por exemplo, foi denominado, em 2020, para servidores/fonte orçamento: “processo de pagamento das despesas realizadas na rede credenciada do Saúde Caixa relativo a servidores, de 2020, para pagamento com recursos oriundos do orçamento da Casa”

63. Com referência ao período analisado de auditoria (pagamentos de janeiro a julho/2020), dos documentos juntados aos processos/SIGAD 00200.000584/2019 e 00200.001819/2020, não é possível saber a data de encaminhamento dos ofícios da Caixa para o Senado, uma vez que só foram juntados os ofícios em si, nos quais não há a data de recebimento.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

64. Portanto, a não existência de documentos comprobatórios que indiquem a data de recebimento dos mencionados ofícios, por exemplo, um e-mail da CEF que contenha a data de encaminhamento/recebimento do documento, inviabiliza a conferência adequada acerca do cumprimento tempestivo da obrigação.

65. Assim, a equipe de auditoria teve de solicitar, ao gestor, a disponibilização dos mencionados arquivos por meio de requerimento específico, pois o processo não continha essa informação básica. Em resposta, foi informado que, com referência a dezembro/19, não fora encontrado o aludido documento.

4.2.1.2.2. Ausência de juntada da Ordem Bancária de pagamento

66. Consoante Manual do SIAFI⁵, na movimentação da Conta Única do Tesouro Nacional, a Ordem Bancária é utilizada para “pagamento de obrigações das UG e demais movimentações financeiras”, ao passo que a Nota de Sistema tem uso para “registro dos movimentos financeiros efetuados pelo BACEN na Conta Única, mediante autorização da STN e registro de depósito direto”.

67. Nos processos de gestão financeira consultados, verifica-se a juntada somente das Notas de Sistemas cujas datas de emissão não coincidem, em todos os casos, com a data da ordem bancária, ou seja, do pagamento propriamente dito à CEF, consoante informações do site da transparência⁶:

Tabela 3 – Relação de Notas de Sistema (NS) e Ordem Bancária (OB)

Competência	Número, data e valor da NS (liquidação contábil)	Número, data e valor da OB (pagamento)
Dez/19	RP Nº: 2020NS000427 Data: 22/1/2020 Valor: R\$ 1.310.526,46 DEA Nº: 2020NS000427 Data: 22/1/2020 Valor: R\$ 27.144.928,43	Nº: 2020OB800196 Data: 23/1/2020 Valor: R\$ 28.455.454,89
Jan/20	Nº: 2020NS001253 Data: 13/2/2020 Valor: R\$ 20.041.928,32	Nº: 2020OB800533 Data: 14/2/2020 Valor: R\$ 20.041.928,32

⁵ Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1541:020305-conta-unica-do-tesouro-nacional&catid=749&Itemid=376>. Acesso em 8/3/2021.

⁶ Site da Transparência do Senado Federal, pagamentos realizados à Caixa Econômica Federal em 2020 (CNPJ 00360305000104), disponível em: <<http://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/recdesp/despesas/pesquisadespesas.asp>>. Acesso em 8/3/2021.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

Fev/20	Nº: 2020NS002852 Data: 26/3/2020 Valor: R\$ 6.941.959,44	Nº: 2020OB801235 Data: 27/3/2020 Valor: R\$ 6.941.959,44
Mar/20	Nº: 2020NS003684 Data: 24/4/2020 Valor: R\$ 32.285.038,60	Nº: 2020OB801578 Data: 27/4/2020 Valor: R\$ 32.285.038,60
Abr/20	Nº: 2020NS004224 Data: 12/5/2020 Valor: R\$ 28.023.507,84	Nº: 2020OB801776 Data: 13/5/2020 Valor: R\$ 28.023.507,84
Mai/20	Nº: 2020NS005127 Data: 12/6/2020 Valor: R\$19.608.167,52	Nº: 2020OB802169 Data: 12/6/2020 Valor: R\$ 19.608.167,52
Jun/20	Nº: 2020NS006017 Data: 10/7/2020 Valor: R\$ 18.785.167,37	Nº: 2020OB802578 Data: 10/7/2020 Valor: R\$ 18.785.167,37

Fonte: elaboração própria a partir do processo de gestão financeira e portal da transparência

68. Embora a variação encontrada seja pequena entre as datas de NS e de OB (no máximo de 3 dias), nos termos dos Parágrafos Primeiro e Quinto da Cláusula Sexta do Termo de Convênio nº 21/2017, o dia subsequente ao recebimento de ofício da Caixa é o marco inicial da contagem do prazo de 3 dias úteis para pagamento, incidindo juros de mora por dia, após o prazo, desde que a Caixa não tenha dado causa ao atraso.

69. Portanto, a não existência de documentos comprobatórios que contenham a data do efetivo pagamento à CEF (Ordem Bancária) inviabiliza e/ou dificulta a conferência adequada acerca do cumprimento tempestivo da obrigação convencional.

4.2.1.2.3. Ausência de manifestação do gestor indicando a situação da prestação de contas da Caixa

70. O inciso XIV da Cláusula Quarta do Ajuste fixa ser responsabilidade da Caixa encaminhar arquivos em formato XML, referente à utilização dos beneficiários do SENADO da rede credenciada compartilhada, ou seja, que permita visualizar o total das faturas pagas pela CEF à rede credenciada, por utilização dos beneficiários do Senado, no mês de referência” (Alínea ‘a’, do Parágrafo Sétimo da Cláusula Sexta):

71. Igualmente, é responsabilidade da CEF indicar glosas e as justificativas relacionadas ao uso da rede credenciada, por meio de relatórios de auditoria, os quais devem ser encaminhados ao Senado para realização de contra-auditoria, nos termos do Convênio:

Cláusula Quarta - Responsabilidade CEF

XI — indicar, por meio de relatórios de auditoria, os procedimentos que devem ser glosados, com as devidas justificativas sinalizadas na Guia TISS;



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

[...]

Cláusula Sétima – Responsabilidade operacional Senado

VII — promover contra-auditoria nas contas auditadas pela CAIXA, por meio dos relatórios disponibilizados conforme item XI da Cláusula Quarta, visando à manutenção da qualidade dos serviços desenvolvidos no atendimento de beneficiários do Saúde CAIXA e do SIS, observando as normas e disposições pertinentes; e

72. Assim, cabe ao Senado fazer a conferência da discriminação das despesas informadas pela Caixa, podendo, se for o caso, oferecer contestação no prazo de 30 dias úteis a partir do efetivo recebimento dos arquivos, sob pena de declínio do direito de contestar eventual despesa indevida se não o fizer no prazo. Na hipótese de contestação, a Caixa tem igual prazo para julgar o ato, confirmando-o ou não por meio de notificação ao Senado nos termos do Ajuste.

73. Nesse sentido, da análise do processo de gestão financeira, identifica-se que somente a CEF informa haver disponibilização dos relatórios de glosa no ofício de repasse, não se depreendendo dos autos: a) se houve ou não a disponibilização dos arquivos *XML; b) se o Senado verificou o efetivo envio/disponibilidade dos relatórios de glosa; c) se houve processamento ou não dos arquivos *XML e se há tratativas em andamento; d) se houve ou não contestação de valores por parte do Senado.

74. Diante do exposto, ressalta-se que o art. 38 da Lei nº 8.666/93 exige que o processo de contratação contenha os documentos essenciais referentes a compras públicas, bem como que a Lei Geral de Licitações tem aplicação, no que couber, aos convênios, conforme art. 116.

75. Vale ainda transcrever trechos de Acórdãos do TCU que ressaltam a observância da formalização devida dos processos de contratação, o que também pode se aplicar aos convênios, uma vez que a Administração Pública não pode se furtar do seu poder-dever de fiscalização, tampouco da observância do princípio constitucional de transparência:

Acórdão: [...] 9.2.7. formalize devidamente os seus processos de contratação, fazendo constar as informações e documentos necessários a sua compreensão, inclusive os registros, documentos e fundamentos relativos às negociações entabuladas com o contratado, de forma a garantir a transparência e a identificação dos atos e fatos ocorridos durante o processo; [Acórdão 93/2008 – Plenário/TCU]

Acórdão: [...] 9.2.1. observe a correta formalização dos atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, devendo constar do processo, nos termos do art. 21, inciso X, do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, os originais das propostas escritas, da documentação de habilitação analisada e dos documentos que a instruírem; [Acórdão 3667/2009 – Segunda Câmara/TCU]

4.2.1.3. Deficiência de estimativa de despesas, e liquidação sem nota de empenho prévia

76. Tanto os Restos a Pagar (RP) quanto as Despesas de Exercício Anteriores (DEA) constituem obrigações de gastos originadas em exercícios precedentes, porém, geram apropriações orçamentárias distintas.





SENADO FEDERAL

Auditoria

77. De acordo com o art. 36 da Lei nº 4.320/1964, os Restos a Pagar são as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, podendo ser processadas (liquidadas) ou não. Dessa forma, o orçamento comprometido foi o do exercício anterior.

78. Por outro lado, as Despesas de Exercícios Anteriores comprometem o orçamento vigente quando o compromisso for reconhecido. Sua definição consta do art. 37 da Lei nº 4.320/1964:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

79. No mês de janeiro de 2020, as despesas apresentadas pela CAIXA no âmbito do Convênio nº 21/2017, referentes a dezembro de 2019, foram custeadas com duas fontes: o valor de R\$ 1.310.526,46 (um milhão, trezentos e dez mil, quinhentos e vinte e seis reais e quarenta e seis centavos) foi alocado na Nota de Empenho 2019NE000362 e inscrito em restos a pagar não processados (RPNP); e o valor de R\$ 27.144.928,43 (vinte e sete milhões, cento e quarenta e quatro mil, novecentos e vinte e oito reais e quarenta e três centavos) foi registrado na Nota de Empenho 2020NE000182, classificado orçamentariamente como despesas de exercícios anteriores.

80. Observa-se que as despesas de saúde com servidores, no âmbito desse Convênio, foram em média⁷, de R\$ 20 milhões por mês em 2019, valor substancialmente maior que o saldo disponível para o mês de dezembro na NE000362, de R\$ 1.310.526,46 (um milhão, trezentos e dez mil, quinhentos e vinte e seis reais e quarenta e seis centavos). Assim, o pagamento, em 2020, de cerca de 95% das despesas de dezembro de 2019 (R\$ 27.144.928,43 – vinte e sete milhões, cento e quarenta e quatro mil, novecentos e vinte e oito reais e quarenta e três centavos) por meio de DEA aponta uma possível falta de planejamento da gestão quanto à estimativa das despesas empenhadas.

81. A apropriação orçamentária de despesas como Restos a Pagar não processados ou como DEA também produz resultados distintos nas demonstrações financeiras da Entidade. Em respeito aos princípios da anualidade orçamentária e da competência contábil, dever-se-ia envidar esforços para executar a despesa dentro do mesmo exercício.

82. Da análise da execução das despesas decorrentes do Convênio nº 21/2017, ainda se verificou desconformidade no mês de fevereiro de 2020, quando não foi observada a ordem das fases definida na Lei nº 4.320/1964, qual seja, empenho, liquidação e pagamento.

83. O empenho da despesa, a primeira fase, foi definido no art. 58 da referida Lei: “(...) é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Ainda que o empenho não seja sinônimo de “nota de empenho”, ambos constituem etapas importante do ciclo da despesa:

⁷ Painel de execução financeira do SIS – 2019. Disponível na intranet em: <https://intranet.senado.leg.br/saude/plano-de-saude-sis/prestacao-de-contas/painel/painel-de-execucao-financieira-do-sis-2019>



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

84. As outras etapas de realização da despesa, liquidação e pagamento foram explanadas nos artigos subsequentes da Lei nº 4.320/1964. Conforme o art. 63, a liquidação é “a verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”, dentre os quais figura a nota de empenho (art. 63, § 2º, II). Ademais, “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação” (art. 62).

85. No citado mês, o ofício de ressarcimento da Caixa (fatura) foi recebido em 5/2/2020 pelo Senado. Já a etapa de liquidação foi formalizada por meio dos Ofícios de solicitação de pagamento da área gestora do Senado (SEGP), em 11/02/2020; no entanto, a Nota de Empenho 2020NE000402 foi emitida no dia 12/02/2020, um dia após a liquidação. Ademais, a Ordem Bancária 2020OB800533 data de 14/2/2020.

86. Há de se ressaltar que o interstício entre a liquidação da despesa e a emissão da nota de empenho foi mínimo e não houve qualquer dano ao erário.

4.2.1.4. Ausência de metodologia formalizada para análise das despesas do convênio.

4.2.1.4.1. Contextualização:

87. Acerca das responsabilidades recíprocas no âmbito do Convênio, empresas contratadas pelo conveniado, cujos custos são ressarcidos pelo Senado, devem realizar auditoria técnica e administrativa sobre as despesas dos beneficiários do conveniente, indicando glosas e justificativas por meio de relatórios, os quais devem ser encaminhados ao Senado para realização de contra-auditoria:

CLÁUSULA QUARTA – DA RESPONSABILIDADE DA CAIXA

X — conferir técnica e administrativamente todas as Guias TISS, avaliando a necessidade e a fidelidade do preenchimento dos campos e a legitimidade das cobranças efetuadas pelos credenciados;

XI — indicar, por meio de relatórios de auditoria, os procedimentos que devem ser glosados, com as devidas justificativas sinalizadas na Guia TISS;

CLÁUSULA SÉTIMA - RESPONSABILIDADE OPERACIONAL DO SENADO

VII — promover contra-auditoria nas contas auditadas pela CAIXA, por meio dos relatórios disponibilizados conforme item XI da Cláusula Quarta, visando à manutenção da qualidade dos serviços desenvolvidos no atendimento de beneficiários do Saúde CAIXA e do SIS, observando as normas e disposições pertinentes; e

88. Além disso, cabe à Caixa disponibilizar arquivos em formato XML, referentes à utilização discriminada dos beneficiários do SENADO no respectivo mês de referência (Cláusula Quarta do Ajuste):

XIV — enviar arquivos analíticos e sintéticos em formato TXT referente à utilização dos beneficiários do SENADO, passando enviar o arquivo em formato XML, após



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

homologado pela CAIXA e disponível em ambiente de produção no sistema da BENNER.

89. Nos termos do Ajuste, o Senado tem de efetuar o ressarcimento das despesas à Caixa no prazo de 3 dias úteis a contar do recebimento de ofício do conveniado. De igual modo, deve-se encaminhar a prestação de contas para análise detalhada da despesa (relatórios de auditoria e arquivos XML) ao conveniente.

90. De posse da efetiva prestação de contas, o Senado tem o prazo de 30 dias úteis para eventualmente contestar os valores (Cláusula Sexta), sob pena de declínio do direito, cuja análise será julgada pela Caixa em igual período:

PARÁGRAFO OITAVO — O SENADO poderá contestar os valores, no prazo de 30 (trinta) dias úteis, contados do efetivo recebimento do relatório que permita a efetiva prestação de contas, sob pena de declínio do direito, cabendo à CAIXA, em igual prazo e condições julgar a contestação, ratificando no caso de não vir a sei acatado ou acatando, notificando o SENADO, por Ofício, nesse sentido.

91. Diante desse contexto, esperava-se que houvesse manifestação expressamente da área gestora (SEGP), nos processos de pagamento, sobre a adequação dos valores cobrados pela CAIXA, mediante algum tipo de atesto, indicando quais análises e conferências são realizadas e as eventuais contestações resultantes desse trabalho.

92. No entanto, atentando-se estritamente às informações contidas nos processos de gestão financeira, apenas ficou subentendido, das solicitações de pagamento da SEGP⁸, que essas conferências aconteceram. O seguinte texto repetiu-se em todos esses ofícios de instrução para ressarcimento:

a) Segundo a alínea “a”, inciso III, Parágrafo Segundo, Cláusula Sexta, do supracitado Termo de Convênio, os relatórios da despesa devem ser apresentados pelo Saúde Caixa, em seu valor exato no montante utilizado pelos beneficiários desta Casa, no primeiro período do mês imediatamente subsequente, quando é realizada a análise e a conferência da despesa por esta Coordenação e pelo PRODASEN, e, em caso de inconsistências, são efetuadas as respectivas glosas;

93. Observa-se que o dispositivo citado acima pela área gestora refere-se aos casos em que o valor do montante seria calculado pela apuração da média de utilização, o que não aconteceu em nenhum dos pagamentos de 2020. Além disso, não consta do processo nenhum registro adicional das mencionadas análises da COGEFI e do PRODASEN.

94. A elucidação de que a análise da despesa não ocorria deu-se a partir de questionamentos feitos pela equipe de auditoria. Resposta da SEGP⁹ menciona que, desde janeiro/20, a empresa BENNER, que desenvolveu tanto o sistema da CAIXA (SIAGS) quanto o do Senado (SAUDESF) e

⁸ Ofício nº 011/2020 (00100.004561/2020-10); Ofício nº 033/2020 (00100.015579/2020-39); Ofício nº 69/2020 (00100.034206/2020-67); Ofício nº 099/2020 (00100.041884/2020-86); Ofício nº 169/2020 (00100.046846/2020-10); Ofício nº 220/2020 (00100.055221/2020-49); Ofício nº 273/2020 (00100.063154/2020-36).

⁹ 00100.086298/2020-61, p. 04



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

presta serviços de manutenção a ambos, orientou o SIS a não importar os arquivos *.XML do sistema da CAIXA por existência de erro na rotina de exportação.

95. Em razão disso, comunicou ainda que o Senado não vinha realizando a análise das despesas pelo uso da rede credenciada (montante total aproximado de R\$ 153.508.788,18 - fonte orçamentária), tampouco efetuava as eventuais contestações decorrentes dessa conferência. Por conseguinte, a situação acarretava a não cobrança de coparticipação dos beneficiários do SIS por todo o período de inadimplência de informações.

4.2.1.4.2. Da prestação de contas do conveniado e da contra-auditoria

96. Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria¹⁰, a Diretoria-Geral apresentou “um conjunto de ações de contra-auditoria, visando ratificar o atesto da despesa”, bem como apresentou documentos relativos à prestação de contas pelo conveniado do período inadimplente, esclarecendo que:

O processamento das contas com a rede de prestadores é o processo de trabalho mais volumoso na operação de um plano de saúde, compreendendo as atividades de registro, de autorização de procedimento, recebimento de contas, auditoria técnica e administrativa, atesto e pagamento. E exatamente por optar pela não manutenção direta dessa operação complexa e onerosa é que a alta Administração da Casa decidiu pelo Convênio com instituição pública que atua com maior porte no setor.

97. Ao fim do relatório de contra-auditoria (Ofício 22/2020 - COGEFI/SEGP), foi atestado, pela SEGP, a segurança dos pagamentos efetivados de janeiro a julho/2020 por não haver inconsistências consideráveis encontradas.

98. Além disso, a Secretaria de Gestão orientou a retenção do valor de R\$ 375.448,40 (trezentos e setenta e cinco mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e quarenta centavos) pelas inconsistências encontradas. Ademais, instrui que a efetivação do pagamento de dezembro/20 só ocorresse após o atesto das despesas pela COGEFI.

99. A mencionada contra-auditoria foi realizada baseada em 3 pilares: “1. Avaliação dos arquivos *XLS, sob metodologia descrita a seguir; 2. Recebimento dos relatórios de auditoria pela Caixa (...); 3. Processamento dos arquivos *.XML.”, consistindo nos seguintes testes aplicados:

- a. Avaliação dos arquivos *XLS (referentes aos pagamentos de janeiro a julho/20) com o banco de dados cadastral de beneficiários do SIS;
- b. Elaboração de relação dos eventos dispendiosos com base nos arquivos *XLS:
 - i. Análise dos preços máximos encontrados;
 - ii. Análise de quantidades a partir de histórico e critério racional.
- c. Recebimento dos relatórios de auditoria CEF;
- d. Processamento do arquivo XML.

¹⁰ NUP 00100.117823/2020-05





SENADO FEDERAL

Auditoria

100. Diferente dos outros pilares, o envio dos arquivos XLS (Excel) pela CAIXA, em setembro/20, e sua análise pela área gestora do Senado não estavam previstos no Convênio nº 21/2017, haja vista que foi uma solução acordada ante a indisponibilidade dos arquivos XML.

101. A análise dos arquivos XLS consistiu na identificação da elegibilidade dos beneficiários que utilizaram a rede credenciada da CAIXA, bem como na análise de quantidade e de preços máximos de eventos considerados dispendiosos. O primeiro aspecto constituiu ponto apartado deste Relatório (vide tópico 4.2.1.5 - uso indevido de serviços do SIS por ex-beneficiários), os demais serão tratados na sequência.

102. Segue-se, então, à análise da equipe de auditoria empreendida sobre cada providência relatada pela Administração da Casa, as quais foram consideradas suficientes, embora demonstrem necessidade de aperfeiçoamento em vários pontos.

4.2.1.4.3. Contra-auditoria: relação dos eventos dispendiosos

103. Da tabela de eventos dispendiosos apresentada pela Gestão do Senado, a equipe de auditoria elaborou levantamento próprio dos eventos dispendiosos, para comparação, só considerando, em um primeiro momento, evento e valor.

104. Sobre a primeira listagem, foram aplicados testes pela equipe do SIS, análise do preço máximo e análise do quantitativo, os quais serão abordados mais à frente.

105. Segundo o relatório encaminhado pela equipe do SIS, a contra-auditoria relacionou os eventos dispendiosos considerando valor unitário, frequência e identificação de percentual de *outliers* por evento. Acrescenta que, “juntos, esses eventos representaram mais de 20% das despesas de janeiro a julho de 2020”. Vale dizer que a equipe de auditoria não fará análise de *outlier*, uma vez que a presente análise é sobre a metodologia de definição dos eventos dispendiosos.

Tabela 4 – Relação dos eventos dispendiosos apresentada pela Gestão do Senado

RELAÇÃO DOS EVENTOS DISPENDIOSOS APRESENTADA PELA GESTÃO DO SENADO			
ORDEM POR VALOR	EVENTO	VALOR NO PERÍODO	OBSERVAÇÃO DA GESTÃO
1	Consulta em consultório (no horário normal ou preestabelecido)	4.209.018,31	
2	DIÁRIA DE UTI ADULTO GERAL	4.079.759,73	
3	PAD - Diária Tipo D - Alta Complexidade Internação Domiciliar	3.095.460,00	
4	KEYTRUDA - 100 MG/ 4 ML SOL INJ CT FA VD INC X 4 ML	1.925.312,74	
5	DIALISADOR ALTO FLUXO FX CORDIAX HDF 1000 - FRESENIUS MEDIC.CARE	1.918.094,14	



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

6	Sessão de psicoterapia individual por psicólogo	1.683.295,43	
7	DIÁRIA DE APARTAMENTO STANDARD	1.626.143,63	
8	Atendimento médico do intensivista em UTI geral ou pediátrica (plantão de 12 horas - por paciente)	1.540.783,62	
I	INJEÇÃO INTRAVÍTEA - PACOTE	1.431.737,77	Evento retirado da análise por quantidade, por insuficiência de informações para contra-auditoria - justificado
9	DIALISADOR ALTO FLUXO FX CORDIAX HDF 800 - FRESENIUS MEDIC.CARE	1.371.556,42	
10	AVASTIN - 25 MG/ML SOL INJ P/ INF IV CT FA VD INC X 4 ML	1.353.543,08	
II	RM - Articular (por articulação)	1.293.039,55	Evento retirado da análise por quantidade, por insuficiência de informações para contra-auditoria - justificado
11	Consulta em pronto socorro	1.153.783,16	
III	RM - Coluna cervical ou dorsal ou lombar	1.117.692,45	Evento retirado da análise por quantidade, por insuficiência de informações para contra-auditoria - justificado
12	DIETA ENTERAL LIQUIDA - EASY BAG Fresubin HP Energy 1000 ml - FRESENIUS KABI	934.382,78	
13	DIALISADOR XEVONTA HI 23 - B.BRAUN	927.385,20	
14	LINHA SANGUE HEMODIALISE AV-SET 5008 CORDIAX POST - FRESENIUS MEDIC.CARE	873.950,14	
15	PACOTE SESSÃO FISIOTERAPIA AMBULATORIAL NÍVEL COMPLEXIDADE II	838.231,31	
16	EQUIPO PARA INFUSAO PARENTERAL EM BOMBAS DE INFUSAO B. BRAUN - 441702SP - Infusomat Space Set Air IL REF: 441702SP - Infusomat Space Set Air IL	820.829,40	
17	TC - Abdome total (abdome superior, pelve e retroperitônio)	819.565,26	
18	Ecodopplercardiograma transtorácico	800.926,80	
19	MERONEM - 1000 MG PO INJ CT 10 FA VD TRANS	789.179,15	
20	IMBRUVICA - 140 MG CAP DURA CT FR PLAS OPC X 90	761.499,70	
21	Doppler colorido venoso de membro inferior - unilateral	758.539,35	

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

22	TAZOCIN - 4 G + 500 MG PO LIOF INJ CT FA VD INC	741.099,53	
23	TEVAOXALI - 5 MG/ML SOL INJ CT FA VD INC X 20 ML	734.423,82	
24	Doppler colorido de vasos cervicais arteriais bilateral (carótidas e vertebrais)	709.139,81	
25	DIALISADOR ALTO FLUXO FX CORDIAX 100 - FRESENIUS MEDIC.CARE	699.676,31	
26	Equipo de Alimentação Spike e Bolsa Enfit REF: NÃO SE APLICA	606.378,42**	
27	REVACLEAR DIALISADOR CAPILAR 400 - BAXTER	605.742,50**	
28	DIALISADOR ALTO FLUXO FX CLASSIX 100 HELIXONE - FRESENIUS MEDIC.CARE	600.109,16**	
29	MABTHERA - 10 MG/ML SOL DIL INFUS IV CT 1 FR VD TRANS X 50 ML	566.518,32**	
30	ADCETRIS - 50 MG PO LIOF INJ CX 1 FA VD TRANS	550.903,32**	
	SOMA TOTAL - 30 EVENTOS (UTILIZADO NA ANÁLISE POR QUANTIDADE)	R\$ 38.095.230,54 *	
	SOMA TOTAL - 33 EVENTOS (UTILIZADO NA ANÁLISE DE PREÇO MÁXIMO)	R\$ 41.937.700,31	

* Embora o valor total informado contra auditado, neste caso, seja de R\$ 36.889.678,60, constatou-se equívoco na soma dos valores.

** Houve divergência de alguns valores da Tabela 4 (eventos dispendiosos considerando valor unitário, frequência e identificação de percentual de *outilers* por evento) da Tabela - Eventos dispendiosos que apresentaram inconsistências na quantidade. Assim, considerou-se a última tabela por consonância com os arquivos disponibilizados no formato Excel.

Fonte: relatório de contra-auditoria da administração do Senado

106. Verifica-se que a soma total dos 30 eventos listados pela administração, utilizados na análise por quantidade, somam R\$ 38.095.230,54 (trinta e oito milhões, noventa e cinco mil, duzentos e trinta reais e cinquenta e quatro centavos), ao passo que a soma dos 33 eventos utilizados na análise de preço máximo totaliza R\$ 41.937.700,31 (quarenta e um milhões, novecentos e trinta e sete mil, setecentos reais e trinta e um centavos). Naquele caso, embora o valor total informado contra-auditado seja de R\$ 36.889.678,60 (trinta e seis milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, seiscentos e setenta e oito reais e sessenta centavos), constatou-se equívoco na soma dos eventos finais da lista, o que também se aplica à soma dos 33 eventos referidos.

107. Já a listagem própria elaborada pela equipe, em comparação com a relação citada, divergiu tanto no valor de soma por evento como no valor final contra-auditado, embora seja baixo o percentual de variação na média. Ademais, houve eventos levantados, na tabela própria de valores,

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

mais altos do que os listados na tabela da Gestão que não foram contra-auditados, nem justificados. Seguem alguns exemplos:

Tabela 5 – Exemplos de valores mais altos do que os listados na tabela da Gestão e que não foram contra-auditados

ORDEM POR VALOR	CODIGO_EVENTO	EVENTO	VALOR TOTAL (N+R-C)	OBSERVAÇÃO AUDIT
20	86010360	PACOTE SESSÃO FISIOTERAPIA AMBULATORIAL NÍVEL COMPLEXIDADE I	R\$720.724,81	Eventos não encontrados no relatório de contra-auditoria, tampouco justificativas.
23	4.13.01.269	Microscopia especular de córnea - monocular	R\$695.658,59	
25	6.00.01.330	DIÁRIA DE ISOLAMENTO DE UTI ADULTO GERAL	R\$683.903,66	
26	145359	EQUIPO P/BOMBA INFUSAO INFUSOMAT SPACE SET AIR IL - B.BRAUN	R\$675.494,75	
27	1.01.02.019	Visita hospitalar (paciente internado)	R\$670.839,81	
30	76058	ZYTIGA - 500 mg. fr. plast. opc 60 cprs. rev. - JANSSEN - CILAG	R\$658.139,24	
32	4.10.01.079	TC - Tórax	R\$633.885,86	
33	6.00.00.678	DIÁRIA DE APARTAMENTO STANDARD DE PSQUIATRIA	R\$603.545,20	
35	249501	DIALISADOR POLIETERSULFONA ELISIO-H 2,1M2 ESTERILIZADO RAI0 GAMA - NIPRO NMC	R\$598.841,31	

Fonte: elaboração pela equipe de auditoria - arquivos *.xls do Saúde Caixa

108. Conclui-se, portanto, pela necessidade de aperfeiçoamento da metodologia de escolha dos eventos dispendiosos para realização de contra-auditoria, pois não foi utilizada amostra estatística para amostragem, nem se utilizou somente dos eventos mais dispendiosos.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

109. Noutro giro, verifica-se que o percentual contra-auditado da despesa, pouco mais de 20% das despesas pagas de janeiro a julho/20 com servidores, demanda aprimoramentos e/ou estudos estatísticos visando robustecer os processos de análises futuros para que ocorra um adequado ateste das despesas.

4.2.1.4.4. Contra-auditoria: análise dos preços máximos encontrados

110. A SEGP selecionou 33 eventos dispendiosos das despesas de janeiro a julho de 2020 e analisou os preços máximos dos eventos dispendiosos, concluindo que não houve “desvios sugestivos de inconsistências”.

111. Apesar de se verificar limitações no levantamento (incluir como parâmetro hospitais de notória especialidade e constatar mais de um *outlier* de preço para o mesmo evento, indagando, neste caso, somente sobre o valor mais alto à CEF), conclui-se que a metodologia apresentada pela SEGP é razoável, assemelhando-se a uma pesquisa de preços, que busca assegurar a adequação do valor cobrado no âmbito do Convênio em relação a outros parâmetros, seja no mercado (Brasíndice/Simpro) seja internamente (Qlick view – valores pagos anteriormente pela Senado).

4.2.1.4.5. Contra-auditoria: análise de quantidades a partir de histórico e critério racional

112. A SEGP selecionou 30 eventos dispendiosos das despesas de janeiro a julho de 2020, definindo as quantidades esperadas para cada evento dispendioso com base no histórico racional e técnico de utilização, por beneficiário, no período de 7 meses.

113. Como resultado da análise pela Administração da Casa, foram encontradas inconsistências na ordem de R\$ 211.558,81 (duzentos e onze mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e oitenta e um centavos).

114. Sobre a metodologia, sem adentrar em critérios técnicos da área da Saúde, a análise das quantidades dos eventos dispendiosos nos aparentou ser coerente com os procedimentos de auditoria adotados pelo SUS, em específico o “Relatório de Frequência de Procedimentos - TAB” que propicia, dentre outras constatações¹¹, relacionar frequência de procedimentos, identificar procedimentos em excesso, situações sazonais etc.

115. No entanto, ao analisar somente os eventos com quantitativo acima do previamente definido, desvios de outra natureza passam despercebidos, como o registro de serviços não prestados ou com informações incorretas, assim como o lançamento indevido de informações no sistema.

116. Ademais, não se verificou uma padronização de critérios (entende-se que foram estipulados para essa contra-auditoria), tampouco se nota o empreendimento de análises recentes e periódicas a partir do critério histórico racional.

¹¹ Orientações Técnicas sobre Auditoria na Assistência Ambulatorial e Hospitalar no SUS, 2005, pág. 22 e 23.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

117. Diante disso, conclui-se ser necessário aperfeiçoar a metodologia de verificação utilizada, combinando-a com outros métodos de verificação da despesa, bem como formalizar/normatizar os critérios de análise que serão utilizados periodicamente nas próximas contra-auditorias.

118. Além disso, considera-se recomendável o efetivo tratamento das possíveis inconsistências encontradas pela contra-auditoria, perante a Caixa, na ordem de R\$ 211.558,8181 (duzentos e onze mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e oitenta e um centavos).

4.2.1.4.6. Contra-auditoria: recebimento dos relatórios de auditoria CEF

119. O Termo de Convênio nº 21/2017 prevê, como responsabilidade operacional do Senado, a realização de contra-auditoria fundada em relatórios que demonstrem os procedimentos glosados pela auditoria da Caixa e respectivas justificativas (relatórios de auditoria) - Cláusula Sétima, VII c/c Cláusula Quarta, XI.

120. Atinente aos relatórios de auditoria da Caixa apresentados atualmente (tabela de glosas), foi comunicado, pela Administração, sobre sua natureza qualitativa e não quantitativa, bem como que foi aprovado tal modelo pelo Conselho de Supervisão do SIS, por meio da Ata nº 164, de 2018 (Processo/SIGAD nº 00200.001361/2018-54).

121. Em resposta ao questionário de auditoria que indagou sobre a metodologia de verificação dos relatórios de glosas foi informado que “esse modelo de relatório traz a garantia de ateste quanto à realização da auditoria, sem necessidade de novos cálculos e/ou validações pela equipe técnica do SIS, pois o recebimento já é considerado uma garantia.”

122. É importante ressaltar que, no Convênio Saúde Caixa, a auditoria contratada pelo convenente assume grande relevância, uma vez que o Senado, conforme esclarecido em reuniões e definido no Termo de Convênio, passa a adotar uma espécie de controle mitigado diante da discriminação devida das despesas mensais (prestação de contas pela CEF), ou seja, deve-se realizar contra-auditoria e não auditoria em si.

123. Em face do exposto, considera-se frágil o entendimento atual da Gestão da Casa, de que o mero recebimento do relatório de glosas, disponibilizado pela CEF, já comprova o custo de auditoria em questão e gera a garantia de atesto, sem checagem mínima de fidedignidade da informação apresentada. Assim, mostra-se relevante a adoção de conferências adequadas no tocante ao mencionado relatório, em conjunto com os demais documentos e arquivos que pormenorizem as despesas pagas.

4.2.1.4.7. Contra-auditoria: processamento dos arquivos XML

124. Segundo a SEGP¹², os erros de exportação/importação dos arquivos *.xml foram decorrentes de: (1) eventos não exportados pelo sistema da CAIXA (SIAGS); (2) eventos inválidos; (3) falta de preenchimento do código de afinidade de beneficiários; e (4) falhas de programação.

¹² Relatório de contra-auditoria: NUP 00100.11648/2020



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

125. Durante a etapa de conhecimento do objeto da auditoria, ficou entendido que o sistema SAUDE-SF foi parametrizado com “centenas” ou “milhares” de regras de verificação. Entretanto, no relatório de contra-auditoria não ficou claro se o SAUDE-SF aplicou todos esses parâmetros, pois é mencionado que, “na importação, o sistema validou se os beneficiários e prestadores informados nas guias e eventos estavam presentes nos respectivos cadastros”.

126. Por um lado, verifica-se o cumprimento dos Termos do Convênio na efetiva disponibilização pela CEF e importação dos arquivos XML pelo Senado (Cláusula Quarta, inciso XIV). Noutro giro, ainda há problemas residuais de erros não exportados de pequeno montante, diante do valor total:

Tabela 6 – Descrição do processamento dos arquivos XML, de janeiro a julho/20

Mês pagamento Senado	Valor apresentado no Ofício como despesas médicas	Valor importado no Saúde SF	Erro (não exportado)	Negativo
Janeiro/2020	28.279.052,70	28.247.526,48	38.901,26	- 7.375,04
Fevereiro/2020	19.863.676,49	19.832.119,00	50.803,14	-19.245,65
Março/2020	6.767.295,39	6.820.561,71	10.233,45	-63.499,77
Abril/2020	32.103.156,73	32.091.743,18	20.280,95	- 8.867,40
Mai/2020	27.820.259,47	27.821.718,58	13.193,05	-14.652,16
Junho/2020	20.100.218,89	20.109.737,19	5.009,70	- 14.528,52
Julho/2020	18.575.128,51	18.556.027,06	25.206,33	-19.126,78
Totais	153.508.788,18	153.479.433,20	163.627,88	-147.295,32

Fonte: relatório de contra-auditoria

127. Tal verificação de erros culminou na orientação, por parte da Administração do Senado, pela retenção de pagamento à CEF no valor de R\$ 163.627,88 (cento e sessenta e três mil, seiscentos e vinte sete reais e oitenta e oito centavos).

128. Diante do exposto, considerou-se razoável a disponibilização dos arquivos XML à equipe de auditoria, bem como a indicação de importação desses arquivos nos termos do Convênio referentes a quase todo o montante pago. Sobre os erros residuais de valor inferior, estes devem ser sanados, a fim de permitir a análise adequada das despesas.

4.2.1.5. Uso indevido de serviços do SIS por ex-beneficiários

129. O Termo de Convênio estipula em sua Cláusula Sétima, VII, a responsabilidade operacional do Senado de realizar contra-auditoria das despesas:



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

VII — promover contra-auditoria nas contas auditadas pela CAIXA, por meio dos relatórios disponibilizados conforme item XI da Cláusula Quarta, visando à manutenção da qualidade dos serviços desenvolvidos no atendimento de beneficiários do Saúde CAIXA e do SIS, observando as normas e disposições pertinentes; e

130. O § 4º do art. 13 do Anexo VI do RASF, por sua vez, dispõe, como regra, que a utilização de serviços por ex-beneficiário, ou seja, após seu desligamento do SIS, caracterizará má-fé e importará no pagamento integral do valor das despesas, acrescido de multa correspondente a 50% pelo valor utilizado indevidamente.

131. No relatório de contra-auditoria realizado pela Gestão da Casa (NUP/SIGAD 00100.116418/2020), é informado que os testes aplicados resultaram em 2 (dois) grupos de arquivos, quais sejam (I) beneficiário desligado ou inelegível e (II) beneficiário não pertencente ao SIS:

2. Diante da análise das planilhas de beneficiários foi possível verificar se algum beneficiário relacionado à despesa estava desligado ou inelegível. A relação de beneficiários que pode ter utilizado indevidamente o plano, ensejando cobrança pelo Saúde Caixa, está disponível em <U:\COGEFI\Area_compartilhada\Análises AUDIT\Ausência de cobertura - possível cobrança 150%>. Conforme descrito no Convênio nº 021/2017 e no Convênio nº 121/2020, o Senado deve ressarcir a Caixa. Ademais, segundo o Regulamento do plano de saúde, esses beneficiários devem custear 100% do valor das despesas com um acréscimo de 50% a título de multa § 4º, art. 13, Regulamento do SIS.

3. A respeito de cobrança de despesas de beneficiários não pertencentes ao SIS, não foram encontradas tais ocorrências.

132. Diante disso, no que diz respeito à relação “beneficiário desligado ou inelegível”, por não haver uma indicação clara de conformidade ou desconformidade pela Gestão, solicitou-se uma manifestação peremptória da situação dos possíveis beneficiários que podem ter utilizado indevidamente o plano por meio do NUP/SIGAD 00100.103480/2020 (a partir das tabelas disponibilizadas, listou-se os 23 nomes com valores mais altos para verificação, o que correspondeu a mais de 96% do valor total informado).

133. No mesmo documento, foram solicitados esclarecimentos acerca dos “beneficiários não pertencentes ao SIS”, uma vez que foram disponibilizadas listas com nomes e valores, embora a conclusão do relatório indicasse conformidade.

134. Em resposta ao questionamento, NUP/SIGAD 00100.014379/2021, foi justificado e demonstrado razoavelmente que a lista de “beneficiários não pertencentes ao SIS” tratava-se de aplicação de um primeiro filtro de análise pelo PRODASEN, sendo que, numa segunda análise pela COATREL, as supostas divergências não continuaram.

135. Noutro giro, acerca das listagens de “beneficiário desligado ou inelegível”, a Administração do Senado confirmou o provável uso indevido do SIS por parte de 8 (oito) ex-beneficiários, no valor nominal total de R\$ 1.257.061,16 (um milhão, duzentos e cinquenta e sete mil, sessenta e um reais e dezesseis centavos), que, acrescido da multa de 50% estipulada no RASF,



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

totaliza R\$ 1.885.591,74 (um milhão, oitocentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e noventa e um reais e setenta e quatro centavos) (vide Ofício nº 17/2021 – GBSEGP/SEGP – NUP/SIGAD 00100.013486/2021).

136. Acerca disso, a SEGP comunicou que o respectivo processo de cobrança somente poderia ocorrer quando as rotinas de processamento dos arquivos *XLS estivessem finalizadas, e que haveria possibilidade de existir contestações por parte do ex-beneficiário no âmbito administrativo.

137. Não obstante, a Diretora-Geral, por meio do Despacho nº 301/2021-DGER (NUP/SIGAD 00100.014374/2021), informou que determinou a cobrança imediata dessas importâncias identificadas como de uso indevido.

138. Diante dessa determinação da DGER, conclui-se que há pretensão de saneamento para a inconformidade encontrada, mas que tal medida ainda não foi implementada.

139. Constata-se ainda que a iniciativa citada somente foi levada adiante após a equipe de auditoria realizar uma prévia conferência da listagem de possível uso indevido do plano, advinda da contra-auditoria, com o respectivo banco cadastral, e questionar a conformidade dos valores mais altos, sendo que a própria Administração do Senado poderia tê-la feito de ofício, tão logo após a conclusão do seu relatório de contra-auditoria ou mesmo antes.

140. Adicionalmente, segundo a SEGP, a presente desconformidade não tem impacto aos repasses financeiros feitos à Caixa (NUP 00100.013486/2021):

Cabe reforçar aqui que possíveis usos indevidos não foram incluídos nos valores a serem retidos do pagamento da CAIXA porque, se o uso indevido ocorreu, devemos restituir o valor à Caixa e cobrar do beneficiário o pagamento integral do valor com multa de 50%.

141. Nesse sentido, entende-se a manifestação consonante com as disposições do Ajuste, em especial com a Cláusula Sexta acerca do ressarcimento dos custos à Caixa.

4.2.2. Encaminhamentos

142. Considerando as deficiências detectadas supracitadas, encaminham-se 9 (nove) recomendações à Administração da Casa com a finalidade de mitigar e/ou evitar as ocorrências e falhas relatadas.

143. Nota-se que as recomendações, conforme o caso, podem ter natureza prospectiva (recomendações nºs 2, 3, 4, 5, 6) ou saneadora (recomendações nºs 1, 7, 8 e 9).

144. **Recomendação 1** (advém da deficiência de controle interno 4.2.1.1.) – apurar os valores pagos a maior em junho e julho/20 à CEF a título de despesas fixas, total de R\$ 16.950,00 (dezesseis mil, novecentos e cinquenta reais), bem como do montante glosado indevidamente de R\$ 701.708,04 (setecentos e um mil, setecentos e oito reais e quatro centavos), no mês de junho/20, em desfavor do conveniado, adequando-se, nessa situação, a motivação de retenção ou ressarcindo o valor devidamente apurado em pagamentos futuros, conforme o caso.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

145. **Recomendação 2** (advém da deficiência de controle interno 4.2.1.2.) – observar a devida formalização do processo de pagamento do convênio com informações e documentos necessários à sua compreensão, tais como: a) documentos que demonstrem a data de recebimento do ofício de ressarcimento; b) ordem bancária de pagamento, quando for o caso; c) manifestação periódica e sucinta do gestor quanto à efetiva prestação de contas da Caixa e o andamento das tratativas correlatas.

146. **Recomendação 3** (advém da deficiência de controle interno 4.2.1.3.) – realizar a estimativa das despesas com vistas à emissão de empenho com dotação suficiente para cobrir as despesas de cada exercício financeiro.

147. **Recomendação 4** (advém da deficiência de controle interno 4.2.1.3.) – quando utilizar recursos orçamentários, no início de cada ano, realizar emissão de nota de empenho previamente ao recebimento do ofício de ressarcimento (fatura) da Caixa, para as despesas previstas no exercício, a exemplo do NUP/SIGAD nº 00100.001045/2017.

148. **Recomendação 5** (advém das deficiências de controle interno 4.2.1.4.3, 4.2.1.4.4, e 4.2.1.4.5) – nas próximas contra-auditorias, utilizar metodologia clara para escolha de amostra dos eventos dispendiosos (a exemplo da Norma NBC TA 530 - Amostragem em Auditoria), de modo que contemple percentual maior ou mais adequado estatisticamente da despesa efetivamente paga.

149. **Recomendação 6** (advém da deficiência de controle interno 4.2.1.4.) – no âmbito do Convênio, definir e formalizar como serão analisadas periodicamente a prestação de contas da Caixa, bem como o modo de atesto das despesas.

150. **Recomendação 7** (advém da deficiência de controle interno 4.2.1.4.5) – proceder à efetiva verificação e tratamento das inconsistências encontradas em contra-auditoria, em face da análise de quantidades de eventos a partir do critério histórico racional, na ordem de R\$ 211.558,81 (duzentos e onze mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e oitenta e um centavos).

151. **Recomendação 8** (advém da deficiência de controle interno 4.2.1.4.6.) – envia esforços, perante a Caixa, para efetivo saneamento dos problemas remanescentes atinentes à rotina exportação/importação dos arquivos XML, que impactam o sistema Saúde-SF, de modo a permitir o processamento tempestivo das despesas ocorridas, conforme preceitua o Termo de Convênio.

152. **Recomendação 9** (advém da deficiência de controle interno 4.2.1.5.) – avançar com as medidas necessárias, visando a apuração e cobrança dos valores constatados como de provável uso indevido do SIS por parte de 8 (oito) ex-beneficiários, respeitado o contraditório e a ampla defesa, cujos valores acrescidos de multa totalizam R\$ 1.885.591,74 (um milhão, oitocentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e noventa e um reais e setenta e quatro centavos), nos termos do § 4º do art. 13 do Anexo VI do RASF.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

4.3. Transações subjacentes – ciclo contábil – contratações

4.3.1. Deficiências no controle interno

153. Foram pré-definidos 9 (nove) riscos significativos sobre os quais foram aplicados testes de controle e executado procedimento substantivo de inspeção documental com a finalidade de examinar a regularidade do processo de compras e contratações no âmbito do Senado Federal.

154. Percebeu-se que grande parte dos controles internos têm se mostrado operantes e eficazes para atenuar os riscos que envolvem o processo de contratações. No entanto, foram identificadas deficiências tanto na etapa de planejamento quanto na etapa de execução contratual e financeira.

4.3.1.1. Deficiências no Termo de Referência/Projeto Básico – Risco R1

155. Durante o procedimento substantivo de inspeção documental foram detectadas falhas importantes nos Termos de Referência de algumas contratações, conforme será detalhado a diante.

4.3.1.1.1. Deficiência na justificativa da necessidade da contratação sem demonstração de alinhamento estratégico, e/ou não formulada em termos de negócio

156. Em dois contratos analisados, foram detectadas falhas relativas à justificativa para a necessidade de contratação (CT 0079/2020, Amostra nº 1 e CT 0057/2020, Amostra nº 2).

157. Em ambos os casos, a alegada justificativa para contratar os serviços de assinatura anual e de manutenção de impressora em braile vieram desacompanhadas de um embasamento que alinhasse as contratações pretendidas com os objetivos estratégicos e setoriais do Órgão.

158. Assim, não fora demonstrada, de forma clara e inequívoca, a necessidade da contratação e quais objetivos poderiam ter seu alcance prejudicado, caso as contratações não se concretizassem.

4.3.1.1.2. Ausência nos autos de justificativa e/ou de documentos, estudos ou pesquisas que fundamentassem os quantitativos de bens/serviços a serem contratados.

159. Verificou-se que, em 3 (três) contratações¹³, ocorreram falhas com relação à definição dos quantitativos a serem contratados.

¹³ CT 0079/2019, Amostra nº 30 - Trata-se de contratação de 200 menores aprendizes para desenvolvimento de atividades que proporcionem formação técnico-profissional. Acerca desse quantitativo, o Órgão Técnico - OT assim justificou " A manutenção do quantitativo previsto no termo de referência através de entidade mantenedora para contratação dos jovens adolescentes é aquele que, a partir da análise empreendida por este órgão técnico, reflete a necessidade da administração, considerando os pedidos das coordenações e serviços por essa mão de obra, e é um instrumento desafiador de profissionalização de adolescente e de trocas importantes no convívio com o Senado Federal" (Item 3.4 do TR 00100.154893/2019). No entanto a justificativa mostra-se insuficiente, pois não há evidências nos autos sobre a análise proferida pelo OT.

CT 0061/2020, Amostra nº 37 - A justificativa do OT para os quantitativos dos postos de trabalho pleiteados está devidamente incluída no TR, mas baseou-se somente nos quadros dos Contratos 041/2014 e 065/2015, conforme exposto no item 2.2 do TR (00100.010726/2020-84): "(...) o quantitativo de postos de trabalho previsto neste TR guarda consonância com os atuais quadros dos Contratos 041/2014 e 065/2015. (...) os números alcançados têm por principal parâmetro a manutenção do atual quantitativo operacional de cada secretaria demandante, com alterações pontuais feitas em razão da necessidade de redefinição de processo de



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

160. Essa definição deve ser sempre elaborada com amparo em estudos e/ou pesquisas devidamente fundamentadas e documentadas no processo, sendo, pois, insuficiente a mera declaração de necessidade.

161. Nesse sentido, são os Acórdãos exarados pelo TCU listados a seguir:

Indique de forma precisa, suficiente e clara o objeto da licitação e os respectivos quantitativos, nos certames licitatórios que venha a realizar, especialmente na modalidade do pregão, consoante o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, 1993, c/c os arts. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002, e 9º, inciso I, do Decreto nº 5.450/2005. **Acórdão 1553/2018 Plenário – TCU.**

Junte, aos autos dos procedimentos licitatórios, documento que ateste o diagnóstico da necessidade de se proceder à contratação, com a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação, conforme o disposto no art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/1993. **Acórdão 2387/2007 Plenário – TCU.**

Faça constar dos processos administrativos para licitação de bens e serviços os estudos/levantamentos que fundamentem a fixação dos quantitativos a serem contratados. **Acórdão 1071/2009 Plenário – TCU.**

162. Cumpre destacar que a AUDIT tem relatado o ocorrido em auditorias de conformidade de anos pretéritos, mas o problema parece persistir em algumas contratações.

163. Nesse caso, o principal risco é que essa deficiência acarrete um dimensionamento errôneo dos quantitativos, subestimando-os ou superestimando-os.

trabalho e para atender ao decreto 9.329/18." Quanto aos quantitativos para os itens que compõem o lote de maquiagem, O OT justificou as quantidades solicitadas como "quantidade suficiente para atender a demanda da emissora, considerando a grade de programação". E por fim, quanto a projeção de gastos com o custeio de viagens dos trabalhadores no decorrer da execução do contrato, ela fundamentada tão somente nos gastos ocorridos no contrato anterior e em projeção de aumento prevista pelo Órgão Técnico, NUP 00100.038244/2019-11 e nas peculiaridades do posto de trabalho, NUP 00100.172343/2019-65", sem apresentar evidências sobre a questão.

CT 0077/2020, Amostra nº 46 - Com relação a justificativa para o quantitativo de postos de trabalho demandados no CT 0077/2020 o TR se limita a dizer no item 2.2.1 que: "*O quantitativo de profissionais previsto neste Termo de Referência é aquele que, a partir de análise empreendida por este órgão técnico, reflete a necessidade da Administração, considerando a quantidade de portarias e postos de observação descritos na justificativa. Trata-se do número mínimo possível para uma adequada prestação do serviço de segurança*". (NUP 00100.017676/2020-66) A despeito do Órgão Técnico citar que houve análise para estipular o número de postos de trabalho, não há nos autos qualquer evidência, documentos técnicos ou estudos realizados que embasem esse quantitativo demandado. Assim, recomenda-se a Administração que os quantitativos pretendidos sejam sempre embasados em estudos e documentos técnicos e que estes sejam oportunamente juntados aos autos.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

4.3.1.1.3. Objeto em desacordo com a Política Socioambiental do Senado e/ou realização de contratação sem a adoção de critérios adequados de sustentabilidade

164. Foi detectada a ausência de previsão, no Termo de Referência, para que fossem adotados critérios de sustentabilidade para a contratação pretendida e firmada por meio do CT 0021/2019, Amostra nº 17, cujo objeto é a prestação de serviços de lavanderia ao Senado Federal.

165. Importa destacar que não fora também justificada o porquê da não utilização desses parâmetros e, dessa forma, o TR foi silente acerca da adoção de práticas de sustentabilidade.

4.3.1.1.4. Planejamento deficiente ou inadequado do objeto

166. Foram detectadas falhas no planejamento do objeto a ser contratado em duas situações.

167. No caso do CT 0057/2020, Amostra nº 2, observou-se uma discrepância entre o valor estimado no Plano de Contratações e a quantia indicada na Pesquisa de Preços, a qual ficou cerca de 35% (trinta e cinco) superior.

168. O principal risco desta ocorrência é o ensejo de atrasos não previstos ao logo da contratação, tendo em vista que pode ser necessária uma readequação orçamentária no Plano de Contratações.

169. Assim, é fundamental que os Órgãos Técnicos planejem adequadamente suas demandas com valores baseados em pesquisas prévias de mercado que possam refletir os futuros orçamentos da forma mais fidedigna possível.

170. No caso do CT 0034/2020, Amostra nº 17, trata-se de contratação de engenharia, cujo objeto é a manutenção de grupos geradores.

171. O processo foi encaminhado pelo Órgão Técnico à SADCON, para início da instrução, em 05/08/2019 (NUP 00100.109013/2019-33), com a intenção de que a contratação almejada substituísse o Contrato nº 88/2014, cujo término da vigência era previamente conhecido e se daria em 08/12/2019.

172. Com o primeiro pregão fracassado, houve necessidade de o Órgão Técnico restringir a capacidade técnica-operacional exigida no novo certame e de levantar a urgência para a contratação (NUP 00100.177833/2019-58).

173. O novo contrato foi celebrado somente em 11/03/2020 e, dessa forma, a manutenção dos geradores ficou sem cobertura contratual por mais de 3 (três) meses, o que, por si só, já trouxe riscos para a Casa.

174. Por fim, cumpre destacar o teor do Acórdão 606/2008 Plenário – TCU:

Adote providências no sentido de melhor planejar a execução e a finalização de seus contratos, promovendo tempestivamente as medidas necessárias à conclusão das licitações que visam à substituição desses contratos dentro dos prazos de vencimento, de



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

modo a evitar prorrogações ou contratação emergencial decorrentes da ausência desse planejamento.

4.3.1.1.5. Ausência, nos autos, de justificativa, amparada em estudos, pesquisas e/ou levantamentos, para o não parcelamento do objeto

175. Em 2 (dois)¹⁴ procedimentos de contratação analisados, a auditoria considerou insuficientes a argumentação utilizada para o não parcelamento do objeto.

176. Tendo em vista que a norma vigente e julgados recentes do TCU apontam para a perseguição pela adjudicação por itens visando a propiciar ampla participação dos licitantes, é recomendável que a administração se esforce no sentido de, uma vez sendo tecnicamente possível e desde que não haja prejuízo à economia de escala, fundamente a opção pela adjudicação por menor preço global com base em pesquisas de mercado que, para além dos ganhos gerenciais, evidenciem ainda vantagens de poder de barganha na negociação, diluição de custo de logística, bem como vantagens competitivas no mercado objeto da contratação, e/ou ainda demonstrando a interdependência dos itens a serem contratados que impossibilitaria o parcelamento desses.

4.3.1.1.6. Ausência de estudo técnico preliminar

177. A AUDIT tem reiterado a necessidade de regulamentação e implementação da etapa denominada Estudos Técnicos Preliminares – ETP, a fim de fundamentar a solução a ser contratada em consonância com as boas práticas administrativas e com diversos Acórdãos exarados pelo TCU, como os listados abaixo:

Elabore previamente estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade da contratação sob os aspectos da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, com vistas a fundamentar o respectivo projeto básico, especialmente no que concerne às diferentes soluções disponíveis no mercado, à justificativa da solução específica escolhida, bem assim ao demonstrativo dos benefícios técnicos e econômicos provenientes de tal escolha, em atenção ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei no 8.666/1993. Acórdão 137/2010 Primeira Câmara –TCU

- (...) servirá de base para a elaboração do termo de referência ou projeto básico, devendo conter a necessidade da contratação, o alinhamento aos planos do órgão, os requisitos da contratação, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item pretendido, o levantamento do mercado, a escolha do tipo de solução, estimativas preliminares dos preços, descrição da solução como um todo, justificativas para o parcelamento ou não da solução, os resultados pretendidos, as providências para adequação do ambiente do órgão, se for o caso, análise de risco, bem como declaração da viabilidade da contratação. Acórdão 6638/2015 Primeira Câmara - TCU

(...)- Antes da eventual prorrogação do Contrato 85/2013-MI ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender

¹⁴ CT 0020/2020, Amostra nº 39, CT 0032/2020, Amostra nº 41.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

à necessidade que a originou (resolver o problema do transporte de pessoas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilometro rodado. Acórdão 2212/2016 Plenário - TCU

- A ausência de realização de ampla pesquisa de soluções alternativas existentes no mercado e de comparação técnico-econômica das alternativas existentes por meio da realização de estudo técnico preliminar gerou aplicação de multa no valor individual de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) a cada um dos gestores responsáveis pela aquisição de soluções de armazenamento (storage), no âmbito de pregão eletrônico realizado pela AGU em 2015. Acórdão 248/2017 Plenário – TCU

178. A Administração já informou que existem estudos em curso com vistas à elaboração de novo ato que regulamentará as contratações, em substituição ao ADG 09/2015, bem como que se pretende implementar o ETP no âmbito do Senado Federal.

179. No entanto, enquanto não regulamentado, verifica-se, em alguns dos processos de contratações examinados, que o ETP se mostrava indispensável para averiguar as soluções disponíveis no mercado, a fim de definir qual solução melhor atenderia à necessidade que gerou a contratação.

180. No caso da contratação de mão de obra terceirizada por postos de trabalho, por exemplo, a escolha foi prontamente definida em pelo menos 4 (quatro) contratações¹⁵, sem que estivesse amparada por estudos preliminares.

181. A despeito da nova Resolução nº 03/2019 do Senado Federal ter regulamentado, no âmbito interno, a contratação por postos de trabalho, é recomendável que os Órgãos Técnicos fundamentem a solução escolhida para a contratação dentre todas aquelas disponíveis no mercado.

4.3.1.1.7. Deficiência no Projeto Básico

182. Verificou-se que houve fixação da jornada de trabalho, no CT 0115/2020 (Amostra nº 51), em patamar inferior ao estabelecido em Convenção Coletiva de Trabalho – CCT para as categorias de contínuo, copeira e apoio administrativo I. A auditoria considerou insuficiente a justificativa para esse evento.

183. Essa ação, quando praticada sem uma avaliação prévia robusta, traz o risco de onerar inadequadamente o contrato, na medida em que podem ser necessários contratar mais postos para execução do serviço pretendido.

¹⁵ **CT 0049/2015, Amostra nº 5** - A escolha por postos de trabalho para execução de serviços técnicos especializados de apoio técnico e operacional à Secretaria de Infraestrutura do Senado Federal foi prontamente definida sem estudos preliminares;

CT 0012/2019, Amostra nº 21 - A escolha pela contratação por postos de trabalho para serviços de manutenção de ar-condicionado foi prontamente definida sem estudos preliminares;

CT 0085/2019, Amostra nº 25 - A escolha pela contratação por postos de trabalho para monitoração e manutenção dos sistemas broadcast da Tv Senado foi prontamente definida sem estudos preliminares.

CT 0061/2020, Amostra nº 37 - Escolha por postos de trabalho sem estudos preliminares.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

184. Assim, faz-se necessário que a fixação de jornada de trabalho inferior à definida em CCT seja amplamente justificada com evidências, estudos e pareceres juntados aos autos, que demonstrem a eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da sua adoção.

4.3.1.2. Deficiências na Pesquisa de Preços – Risco R2

185. Durante o procedimento substantivo de inspeção documental, foram detectadas falhas nas pesquisas de preços em algumas contratações, conforme será detalhado adiante.

4.3.1.2.1. Deficiência na Pesquisa de Preços

186. No caso do CT 0049/2019, Amostra nº 5, a pesquisa de preços foi ratificada com ressalvas e posteriormente referendada pela autoridade competente, tendo em vista terem sido encontradas as seguintes inconsistências: itens sem consideração do valor do frete e com utilização de preços com descontos, assim como a permanência de preços com prazos de validade acima dos limites temporais estabelecidos.

187. Caso semelhante ocorreu com o CT 0066/2019, Amostra nº 32, no qual a pesquisa foi ratificada com ressalvas e posteriormente referendada pela autoridade competente, tendo em vista terem sido encontradas as seguintes inconsistências pela COCVAP/SADCON: utilização de amostras de *internet* sem a despesa do frete para Brasília, valor com desconto e acima do prazo de 30 dias; utilização de amostras advindas de preços públicos acima dos 180 dias e utilização de cotações advindas de tabelas de referência acima do prazo de 30 dias. (NUP 0100.075718/2019).

188. Em ambas as situações relatadas, a pesquisa foi ratificada com ressalvas e posteriormente referendada pela autoridade competente para autorizar a despesa. Ocorre que as falhas apontadas não estão elencadas expressamente nos parágrafos 13 e 14 do art. 12 do ADG 9/2015, como passíveis de saneamento, por referendo da autoridade competente para autorizar a despesa:

Art.12. (,,)

§ 13. A utilização de menos de 3 (três) amostras de preços, ou a falta de uma fonte pública, poderá ser admitida mediante justificativa do responsável pela pesquisa, na qual apresente os determinantes para a não obtenção do número mínimo requerido.

§ 14. A justificativa a que se refere o § 13 deverá ser referendada pela autoridade competente para autorizar a despesa, a qual deliberará acerca de sua aceitabilidade ou da necessidade de o Órgão Técnico complementar a pesquisa de preços, quando se tratar do número de amostras.

189. Dessa forma, é recomendável que os Órgãos de Apoio a Contratações, encontrando falhas na pesquisa de preços, encaminhem-na novamente para os Órgãos Técnicos para que esses envidem esforços para sanar as inconsistências, nos termos do § 4º do art. 12-A do ADG 9/2015:

Art. 12-A (...)

§ 4º Se houver alguma inconsistência na pesquisa realizada, por falha ou pelo não cumprimento de determinações legais, jurisprudenciais ou regulamentares, a SADCON deverá apontá-la, cabendo ao Órgão Técnico sanar o que for apontado.





SENADO FEDERAL

Auditoria

190. No caso do CT 0061/2020, Amostra nº 37, a pesquisa de preços foi ratificada pela primeira vez em 12/02/2019, com validade até 11/08/2019 conforme NUP 00100.022156/2019-31. A Diretora-Geral, por sua vez, prorrogou o prazo de validade da pesquisa de preços, por mais 180 (cento e oitenta) dias, observada a manifestação da SECOM no NUP 00100.145309/2019-18, com espeque no parágrafo 13 do art. 12 do ADG 09/2015 (NUP 00100.176825/2019-94).

191. Devido ao lapso temporal decorrido até a marcação do pregão, houve pedido de nova prorrogação da pesquisa de preços pelo órgão técnico, em 04/02/2020 (NUP 00100.010734/2020-21), o qual optou pela não realização de nova pesquisa justificando que "não houve alteração significativa nos preços dos itens de maquiagem e equipamentos que ensejasse a realização de uma nova Pesquisa de Preços". A justificativa do OT foi considerada válida pela COCVAP em 05/02/2020 (00100.012386/2020-26), a qual prorrogou a pesquisa sem citar a sua data de validade.

192. Contudo, o ADG 09/2015 contém a previsão da possibilidade de prorrogação da pesquisa de preços por apenas 1 (uma) vez, conforme redação contido no § 1º do art. 12-A: "ratificação da pesquisa de preços terá validade de 180 (cento e oitenta) dias, podendo o Diretor da SADCON, justificadamente, sugerir à autoridade competente a prorrogação do prazo por igual período". Assim, é recomendável que Órgãos Técnicos e de Apoio a Contratações se atentem quanto à validade das pesquisas de preços e prorroguem-nas somente nos casos permitidos pelos normativos internos.

193. Em outras 2 (duas) contratações¹⁶, os Órgãos Técnicos valeram-se de apenas uma das fontes previstas no ADG 9/2015, por ocasião da pesquisa de preços. Por isso, a pesquisa foi ratificada com ressalvas pela COCVAP, mas não foi submetida à autoridade competente para autorizar a despesa a fim de que ela fosse referendada.

194. Nesses casos, é recomendável que os Órgãos Técnicos e os de Apoio a Contratações se atentem para o dever de cientificar e encaminhar, para deliberação da autoridade competente, acerca da pesquisa de preços, sempre que não for possível a utilização do mínimo de 3 amostras provenientes de 2 diferentes fontes, conforme dispões o art. 12 do ADG 9/2015.

4.3.1.2.2. Fator “k” acima do limite máximo recomendado pelo TCU

195. No CT 0078/2020, verificou-se que, conforme informado pelo Serviço de Elaboração de Estimativa de Custos (NUP 00100.028429/2020), o fator "k" para a contratação em tela ficou em 3,13, ou seja, acima do limite recomendado de 2,70, sem justificativa detalhada sobre o fato.

4.3.1.3. Deficiências no Edital – Risco R3

196. Durante o procedimento substantivo de inspeção documental do Edital e de seus anexos, foi detectada uma deficiência que será tratada adiante.

¹⁶ CT 0038/2019, Amostra nº 26, CT 0036/2019, Amostra nº 38.





SENADO FEDERAL

Auditoria

4.3.1.3.1. Ingerência na gestão da contratada, mediante a prefixação de valores de benefícios a serem concedidos aos empregados

197. Na contratação que originou o CT 115/2020, Amostra nº 51, houve adoção de valor do auxílio-alimentação superior ao previsto na Convenção Coletiva de Trabalho – CCT, indicada pela empresa.

198. Assim, é recomendável que não haja fixação, no instrumento convocatório, de valores de benefícios a serem concedidos a empregados terceirizados que possam onerar, de forma inadequada, o contrato.

4.3.1.4. Responsabilização subsidiária por deficiência na fiscalização e gestão do contrato – R7

199. Em que pese ser o foco do procedimento substantivo, por inspeção documental, desse risco, verificar se ocorreram falhas na fiscalização nos contratos de mão de obra terceirizada que poderiam, em tese, gerar responsabilização subsidiária ao Senado Federal, também foram relatadas outras falhas importantes de fiscalização encontradas durante a execução do contrato, inclusive naqueles cujo objeto não era a terceirização de mão de obra.

200. A causa provável de tais falhas, que deve merecer adequado tratamento por parte da Administração, reside na falta de capacitação, orientação e/ou zelo por parte do gestor ou fiscal do contrato em observar todos os procedimentos legais, normativos, jurisprudenciais e contratuais relativos à fase de execução contratual e financeira.

4.3.1.4.1. Ausência nos autos de documento(s) necessário(s)

201. Em 3 (três) contratações analisadas, ocorreram, durante a execução contratual, falhas importantes relativas à documentação instrutória necessária.

202. No caso da NS 000861, CT 0047/2016, Amostra nº 7, verificou-se que houve menção, via e-mail, de que o preposto havia sido designado (NUP 00100.176597/2016-18) conforme um documento anexo; porém, o referido documento não foi localizado nos autos do processo.

203. Conforme estipula o artigo 68 da Lei nº 8.666/93, é obrigatório que as empresas contratadas mantenham preposto aceito pela Administração para representá-lo na execução do contrato, o que não pôde ser verificado documentalmente no processo.

204. Assim, é recomendável que a Administração se atente para o dever de juntar aos autos os documentos que atestem a designação e aceite de preposto, nos casos exigidos pela lei e/ou contrato.

205. No caso da NS005188, CT 0026/2020, Amostra nº 41, percebeu-se que não constava o relatório contendo registros de solicitações realizadas pelo Senado e do atendimento pela Contratada que possibilitassem a verificação da conformidade da execução contratual.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

206. Há atesto do fiscal informando que não houve ocorrências no período, e, nesse caso, há pagamento de um valor sem descontos referente a um suporte técnico, mesmo sem chamadas no período, não sendo possível inferir, de forma objetiva, sobre qual serviço o Senado estava pagando.

207. Por fim, no caso da NS006567, CT 0066/2019, Amostra nº 53, percebeu-se estar ausente, nos autos, o relatório de execução previsto no parágrafo décimo segundo da cláusula terceira do contrato, bem como no parágrafo terceiro da cláusula quinta, que condiciona o pagamento à apresentação do referido relatório atestado pela fiscalização.

4.3.1.4.2. Ausência nos autos de Termo de Recebimento Definitivo do objeto

208. No caso da NS002120, CT 0080/2014, Amostra nº 17, verificou-se estar ausente o Termo de Recebimento Definitivo. O parágrafo sexto da cláusula terceira do contrato em tela estipula a necessidade de emissão de Termo circunstanciado para recebimento definitivo do objeto. Contudo, tal documento não consta dos autos.

209. Assim, faz-se necessário que os gestores responsáveis pela fiscalização se atentem para o dever de juntar os termos de recebimento definitivo, de acordo com o disposto nos instrumentos contratuais.

210. Destaca-se que há um modelo de Termo de Recebimento Definitivo elaborado pela SADCON, disponível na intranet do Senado Federal, o qual pode ser acessado em: Administração>Contratações>Gestão de Contratações>Modelos de Documentos.

4.3.1.4.3. Pagamento sem comprovação de regularidade fiscal e/ou trabalhista

211. Em dois itens da amostra, foram detectados pagamentos sem que houvesse comprovação de regularidade fiscal ou trabalhista da contratada.

212. No caso da NS002835, CT 0015/2019, Amostra nº 23, verificou-se que o pagamento da NF 377, de 19/03/2020, foi efetuado sem que fosse juntado ao processo Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

213. Já na NS005008, CT 0068/2018, Amostra nº 37, o pagamento da NF 428, de 01/06/2020, foi efetuado sem que houvesse comprovação da regularidade fiscal perante a esfera federal, uma vez que o documento citado para sua comprovação, na solicitação de pagamento, não corresponde à certidão PGFN/INSS.

4.3.1.4.4. Ausência nos autos de documento que viabilize a verificação do cumprimento de prazo contratual

214. Achado de Auditoria detectado na NS005778, ARP 026/2019, Amostra nº 47. Não consta dos autos documentos que demonstrem que a contratada atendeu aos prazos de instalação e desinstalação das grades, conforme previsto no Edital, CAPÍTULO XXIX - DO REGIME DE EXECUÇÃO.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

215. Assim, é imperioso que os gestores e fiscais de contrato se atentem para o dever de exigir da contratada toda a documentação pertinente prevista no contrato, juntando-a aos respectivos autos.

4.3.1.4.5. Ausência, nos autos, de encaminhamento à autoridade competente para aplicação de sanção administrativa

216. Observou-se na NS006180, CT 0076/2019, Amostra nº 51, que o processo não fora encaminhamento à autoridade competente para aplicação da penalidade por descumprimento do Parágrafo Terceiro da Cláusula Quarta do contrato (ausência de apresentação de comprovante atualizado de regularidade com a Fazenda Pública Federal e com a Previdência Social), o que enseja as penalidades previstas nos Parágrafos Sexto e Sétimo da Cláusula Décima do contrato.

217. Reforça-se que são atribuições relatar, por escrito, ao órgão competente, a inobservância de cláusulas contratuais ou quaisquer ocorrências que possam trazer atrasos, defeitos ou prejuízos à execução da avença, em especial as que ensejarem a aplicação de penalidades (Ato nº 02/2008 da Comissão Diretora – Artigo 8º, Inciso XII).

218. Embora haja autorização expressa para o pagamento, ainda que a empresa não esteja com as certidões em dia, não há razões que fundamentem a não abertura de processo para instrução de penalidade.

4.3.1.4.6. Nota fiscal contendo informações incorretas e/ou insuficientes

219. No caso da NS008830, CT 0083/2020, Amostra nº 68, percebeu-se que a NF 1208, de 08/10/2020, emitida pela contratada (NUP 00100.091896/2020-51) e aceita pelos fiscais e gestores da avença, não discrimina corretamente o objeto a ser pago. A referida nota se limita a discriminá-lo genericamente como "serviços prestados".

220. Assim, é imperioso que notas fiscais contendo informações insuficientes e/ou inadequadas não sejam aceitas pela fiscalização.

4.3.1.4.7. Procedimento indevido do gestor ou da unidade técnica

221. Trata-se de processo de pagamento referente à NS003309, CT 0157/2016, Amostra nº 26, cujo objeto é a prestação de suporte técnico, manutenção preventiva, corretiva e evolutiva, com fornecimento de peças originais e atualização de *software* para equipamentos de rede Ethernet.

222. Por ocasião do atesto do fiscal do contrato dos serviços elencados na NF 12457 (00100.038707/2020-12), foi dito que há comprovação da prestação do serviço na forma do Relatório de Prestação de Serviços referente ao período.

223. Ocorre que o relatório juntado ao processo logo após o atesto (NUP 00100.038708/2020-67) não contém a discriminação dos serviços prestados pela empresa, uma vez que o documento, em tela, apenas cita que não houve ocorrências no período.





SENADO FEDERAL

Auditoria

224. Em que pese a análise ter recaído, em relação a esse pagamento específico, pelo critério de sorteio amostral, foram verificados alguns outros pagamentos contidos nesse processo, os quais parecem seguir o mesmo padrão instrutório.

4.3.1.5. Promover aditamento contratual em desacordo com a lei e/ou contrato – R8

225. Quanto ao procedimento substantivo de inspeção documental, com a finalidade de detectar e averiguar se houve pagamentos realizados sem cobertura contratual, foram encontradas 2 (duas) deficiências para esse risco dentro da amostra sorteada, o que será tratado a seguir.

4.3.1.5.1. Procedimento indevido do gestor ou da unidade técnica

226. O caso, em tela¹⁷, tratou-se de análise do processo de repactuação do CT 0020/2018, celebrado com a empresa Vector Serviços de Atendimento Telefônico, cujo objeto é prestação de serviços de operação e suporte da Central de Atendimento de Telecomunicações do Senado Federal, realizados por equipe técnica residente.

227. Verificou-se que, durante a instrução da repactuação, foi levantada a necessidade de apurar os valores repassados à contratada a título de auxílio-funeral, e se havia valor pago a maior.

228. Assim, a gestão informou que a empresa já tinha sido instada a apresentar os valores efetivamente pagos em relação a esse item, relatando também que isso seria apurado em processo apartado (Informação obtida no NUP 00100.021461/2020-40), de modo que o processo de repactuação acabou seguindo sua instrução.

229. Ocorre que o documento citado pela gestão e consultado pela auditoria (NUP 00100.021454/2020-48) não traz evidências de que esses procedimentos estejam sendo averiguados sendo necessário que a Administração indique as evidências de que apuração do item "auxílio-funeral", para o CT 0020/2018, esteja ocorrendo conforme mencionado.

4.3.1.5.2. Deficiência na Pesquisa de Preços (em Prorrogação Contratual)

230. No caso do item NS005123, CT 76/2019, Amostra nº 40, o Órgão Técnico, por ocasião da pesquisa de preços, visando a prorrogação contratual, utilizou apenas uma das fontes previstas no ADG 9/2015, qual seja o preço público. Por conta disso, a pesquisa foi ratificada com ressalvas pela COCVAP/SADCON, mas não foi submetida à DGER para deliberação quanto a essa questão.

231. No caso do item NS006921, CT 0107/2016, Amostra nº 55, o Órgão Técnico utilizou somente uma das fontes previstas no art. 12 do ADG n. 09/2015, qual seja, fornecedores de produtos ou serviços (inciso IV), declarando não ter conhecimento de outros contratos de prestação de serviço similar (vide NUP 00100.043676/2019-88).

232. Assim, é recomendado que os Órgãos Técnicos e os de Apoio a Contratações se atentem para o dever de cientificar e encaminhar para deliberação da autoridade competente, acerca da pesquisa de preços, sempre que não for possível a utilização do mínimo de 3 amostras provenientes

¹⁷ NS003779, CT 0020/2018, Amostra nº 30.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

de 2 diferentes fontes. Ademais, é necessário que os Órgãos Técnicos envidem todos os esforços para robustecer, ao máximo, todas as pesquisas de preços, a fim de evitar que seja utilizada apenas uma fonte de preços.

4.3.1.6. Realizar despesas sem cobertura contratual – R9

233. Quanto ao procedimento substantivo de inspeção documental, com a finalidade de detectar e averiguar se houve pagamentos realizados sem cobertura contratual, foi encontrada 1 (uma) deficiência para esse risco dentro da amostra sorteada, o que será tratado a seguir.

4.3.1.6.1. Procedimento indevido do gestor ou da unidade técnica

234. Trata-se do item NS000262, CT 68/2017, Amostra nº 03. Na contratação, em tela, ocorreu a prestação de serviços com estrapolação do que havia sido estipulado em contrato, conforme informado pela fiscalização no NUP 00100.073333/2018.

235. A justificativa foi que o aumento das faturas ocorreu devido ao funcionamento da emergência para 24 horas, sete dias por semana, tendo sido necessário solicitar acréscimo ao contrato, com vistas a pagar a contratada pelos serviços prestados.

236. Em que pese parecer que a empresa não tenha agido de má fé e o valor ser de pequena monta, o fato ensejou verdadeira prestação de serviços sem cobertura contratual, o que acabou por culminar em Termo de Reconhecimento de Dívida do Senado perante a contratada (NUP 00100.010789/2019).

4.3.1.7. Achado Positivo

237. Em pelo menos 05 (cinco) contratações¹⁸ que compunham a amostra, foram detectados um Achado Positivo.

238. Além dos atestos de praxe dos gestores e fiscais para verificação da documentação atinente à fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada, foi juntado também, nesses processos, um *checklist*, no qual constam, expressamente e de maneira pormenorizada, todos os itens verificados pela fiscalização do contrato, tais como: folha de ponto e de pagamento; pagamento de vale transporte e alimentação; recolhimento do FGTS etc.

4.3.1.8. Outros

239. Outras deficiências detectadas e não alocadas nos riscos anteriores, mas que ensejam recomendações e esclarecimentos à Administração.

¹⁸ NS002789, CT 0048/2019, Amostra nº 22 – *Checklist* NUP 00100.032916/2020-52-1
NS003779, CT 0020/2018, Amostra nº 30 – *Checklist* NUP 00100.042420/2020-97-1
NS003891, CT 0045/2019, Amostra nº 32 – *Checklist* NUP 00100.042445/2020-91-1
NS008157, CT 0049/2020, Amostra nº 64 – *Checklist* NUP 00100.082805/2020-97-1
NS008612, CT 0015/2018, Amostra nº 65 – *Checklist* NUP 00100.087845/2020-25-



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

4.3.1.8.1. Ocorrência de não conformidade relacionada a um teste de controle

240. Foi detectada falha na execução de um controle em um caso¹⁹, no qual restou ausente a Análise da Conformidade dos Registros de Gestão dos Atos de Pagamento.

241. A ausência desse documento impactou nos Riscos R5, R6 e R9, uma vez que, nesses riscos, houve aplicação de teste de controle para verificar a existência desse documento nos autos.

4.3.1.8.2. Existência de controles internos não normatizados nem evidenciados individualmente nos processos de contratação

242. Percebeu-se que os controles (1) conformidade dos registros de execução da contratação para emissão da Nota de Empenho; (2) conformidade da Nota de Empenho para emissão de ordem bancária e (3) existência de conferência prévia ao pagamento pela COEXEFI/SAFIN não são evidenciados e documentados processo a processo e, portanto, não foi possível verificá-los caso a caso.

243. Dessa forma, foi encaminhado questionário à SAFIN (Processo/SIGAD 00200.012823/2020-83), com a finalidade de esclarecer em que medida esses controles são executados.

244. Questionada se a SAFIN analisa, em alguma medida, a conformidade dos registros de execução para emissão da Nota de Empenho, foi respondido que:

A SAFIN não dispõe de competência para aferir diretamente a conformidade da contratação realizada, mas retira, das cláusulas financeiras e orçamentárias do Contrato ou dos instrumentos congêneres, os elementos necessários para a emissão da Nota de Empenho. Em certos pontos da análise, são realizadas consultas e verificações acerca dos documentos que suportaram a contratação.

Na SAFIN, a COEXECO - Coordenação de Execução Orçamentária é a unidade responsável pela execução orçamentária, na qual inclui-se a emissão das Notas de Empenho.

A emissão é precedida de uma análise documental do processo de contratação, que se inicia pela verificação da autorização de despesa pelo Ordenador, conforme definido pelo § 1º, art. 80 do Decreto-Lei nº 200/67 e inclui também:

- Para contratações, verificar se houve a homologação do Pregão Eletrônico ou as autorizações e ratificações para dispensa e inexigibilidade de licitações, conforme art. 26 da Lei nº 8.666/93, documentações que demonstram o credor e importância e despesa, conforme definido pelo art. 61 da Lei nº 4.320/64;
- Verificar se há proposta comercial válida, conforme §3º, art. 64 da Lei nº 8.666/93;
- Analisar as cláusulas contratuais, em especial “Forma de Execução” e “Preço e Forma de Pagamento” adequando as Notas de Empenho emitidas aos respectivos itens financeiros e às formas de execução.

Tais procedimentos definem a adequação aos §§ 2º e 3º do art. 60 da Lei nº 4.320/64, distinguindo-os entre Globais e Estimativos e possibilitando o estabelecimento de um

¹⁹ NS006097, CT 009/2016, Amostra nº 50.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

cronograma financeiro de desembolso realizados por sistema próprio desenvolvido pela SAFESf;

- Verificar se foi emitida Nota de Empenho de acordo com a modalidade de licitação estipulada pelo procedimento licitatório;
- Verificar se as Notas de Empenho deduziram suas importâncias das dotações apropriadas, o que inclui verificar se estão na Ação/Programa de Trabalho adequados, como também nas devidas naturezas de despesa.
- Para reforços e anulações de saldos de Notas de Empenho nos termos do inciso XVIII, art. 8º, do ATC nº 2/2008, é verificado se há solicitação realizada por servidor ou Núcleo de Gestão investido de tal competência, ou seja, se foi designado como gestor da contratação.

Em complemento, além dos procedimentos descritos, para efetivação da emissão da nota de empenho, a SAFIN realiza, mediante uso de sistema próprio (Zeus), detalhado registro dos dados contratuais e controle de saldos empenhados e a empenhar para cada item financeiro da contratação, dentro de cada período de vigência contratual. Considerando os diversos aperfeiçoamentos nos procedimentos realizados pela Secretaria para verificação da conformidade da contratação quando da emissão das Notas de Empenho, o que inclui desenvolvimento continuado de planilhas de controle e do próprio sistema Zeus, atualmente em uso, sempre foram realizadas análises dos processos a fim de verificar a adequação das documentações apostas nos autos e necessárias à emissão das Notas de Empenho.

As verificações não são documentadas nos processos, mas são registradas em sistema próprio da secretaria (Zeus) de forma que podem ser consultadas a qualquer tempo.

245. Questionada se a SAFIN analisa, em alguma medida, a conformidade da Nota de Empenho para emissão da Ordem Bancária, foi respondido que:

Na SAFIN, a coordenação responsável pela emissão das Ordens Bancárias é a COEXEFI. A COEXEFI não realiza a conformidade da Nota de Empenho no momento do pagamento, posto que a Nota de Empenho é emitida por outra Coordenação da SAFIN - a COEXECO - que, conforme explicitado na Questão nº 01, efetua a análise das cláusulas financeiras e orçamentárias do contrato para a emissão.

No âmbito da COEXEFI, os processos de pagamento já chegam com a indicação da Nota de Empenho a ser considerada na contratação. Dessa forma, atualmente, o controle é feito pelo gestor do contrato. Contudo, no processo de análise dos demais requisitos para pagamento, eventualmente se pode detectar alguma inconformidade ou insuficiência de saldo na nota de empenho. Nesses casos, é realizada uma análise para identificação e correção da indicação feita pelo gestor. Na impossibilidade de correção, o gestor ou o setor responsável pela adequação são notificados para regularização. Importante frisar que a maior parte dos erros de uma nota de empenho, se detectados dentro do seu exercício de emissão, são passíveis de saneamento, ainda que já tenham ocorrido os pagamentos.

Ressalta-se que existe projeto na SAFIN/COEXEFI, aguardando escala de prioridade, para extensão do Zeus, sistema atualmente utilizado pela SAFIN, para abranger o módulo financeiro. Nessa versão, as Notas de Empenho indicadas pela gestão poderão ser verificadas e conferidas com os dados da Contratação acumulados no sistema, além de outros benefícios de automação e segurança que o módulo trará para a etapa de pagamentos.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

246. Questionada se a SAFIN analisa, em alguma medida, a conformidade da contratação antes de proceder o pagamento, foi respondido que:

A SAFIN não dispõe de competência para aferir a conformidade da contratação realizada, mas a COEXEFI faz a análise das cláusulas financeiras do Contrato e demais instrumentos contratuais para aferir a conformidade da solicitação, antes do pagamento. Nesse processo, são realizados procedimentos para verificar:

- A necessidade de reforço de Notas de empenho, se aplicável;
 - A compatibilidade do período de competência com a vigência contratual;
 - O valor compatível com o valor atual da contratação;
 - A adequação formal do documento de cobrança;
 - A existência dos dados obrigatórios da Nota Fiscal, como: razão social, protocolos de autorização para emissão, CNPJ compatível com o da Contratação, data de emissão, local de emissão, descrição dos serviços em conformidade com o contrato, e valor;
 - O prazo para pagamento;
 - A existência de multas, juros, ou outros encargos não previstos na Contratação;
 - O atesto do gestor;
 - A existência e a validade das certidões fiscais exigidas;
 - A existência de declarações do Fisco sobre o enquadramento fiscal da empresa;
 - A existência dos certificados de garantia contratual;
 - A autorização para pagamento da despesa;
 - A existência no processo dos documentos exigido pelas cláusulas contratuais, tais como: folha de pagamento; recibo de pagamento de salários; Guias de FGTS, INSS, GFIP, RE; comprovantes de pagamento de vales transportes e de vales refeição; apólices de seguro; tabelas de descontos realizados na Nota Fiscal; planilhas de custos; demonstração analítica da cobrança; relatórios de medição;
 - A indicação de glosas, retenções ou penalidades;
 - A pertinência dos valores cobrados de reajuste, comparando-se os valores cobrados com aqueles anteriormente pagos no SIAFI, por período de competência, analisando as cláusulas financeiras de cada Termo Aditivo que deu suporte à repactuação ou ao reajuste;
 - A indicação de valores de DGBM;
 - A indicação de valores separados de mão-de-obra e de materiais, quando aplicável;
 - A existência de Termos de Recebimento Provisórios ou Definitivos, se aplicável.
- Nesses casos, identificada alguma lacuna/inconformidade, restituem-se os autos à gestão para adequação/complementação de informações.

247. Diante das respostas obtidas por meio do questionário, observa-se que, embora não regulamentados integralmente e não documentados/evidenciados individualmente em cada processo de contratação, a SAFIN exerce, em alguma medida, alguns controles internos atinentes à verificação de conformidade dos registros de execução da contratação para emissão da Nota de Empenho; à verificação de conformidade da Nota de Empenho para emissão de Ordem Bancária; e à verificação de conformidade da contratação previamente ao pagamento.

4.3.1.8.3. Notas de Sistema – NS não localizadas nos processos de referência no SIAFI

248. Destaca-se que a equipe de auditoria não localizou, nos processos de referência constantes do SIAFI, na Conta 332.31.02.00, 3 (três) NS sorteadas e que compunham a amostra.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

249. Trata-se das NS003842, NS007547 e NS010141, as quais, após análise no processo de referência constantes do descritivo no SIAFI, não foram encontradas para exame.

4.3.2. Encaminhamentos

250. Considerando as deficiências detectadas no processo de compras e contratações, e um achado positivo, encaminham-se 13 (treze) recomendações à Administração da Casa com a finalidade de mitigar e/ou evitar as ocorrências/falhas relatadas, assim como com a finalidade de contribuir com o aperfeiçoamento constante desse processo de trabalho.

251. Nota-se que elas, conforme o caso, podem ter natureza prospectiva (recomendações 1 a 8; 11 a 13) ou saneadora (recomendações nº 9, 10 e 14).

252. **Recomendação 1** – Tendo em vista as Deficiências no controle interno 4.3.1.1.1, 4.3.1.1.2, 4.3.1.1.3 e 4.3.1.1.4, recomenda-se à Administração que institua e/ou reforce os controles para mitigar falhas nos Termos de Referência/ Projetos Básicos produzidos pela Casa, orientando e capacitando constantemente os servidores de Órgãos Técnicos responsáveis por sua elaboração, especialmente quanto (1) à caracterização adequada do objeto e seu alinhamento com os objetivos do órgão; (2) aos quantitativos a serem contratados, que devem ser sempre amparados em estudos e/ou pesquisas, expondo nos autos a metodologia adotada para a estimativa fixada; (3) à necessidade de prever critérios adequados de sustentabilidade ou justificar o porquê da não utilização desses parâmetros e (4) ao planejamento adequado das suas demandas e em tempo hábil, a fim de evitar atrasos que possam comprometer os serviços, sobretudo aqueles que necessitem ser executados continuamente;

253. **Recomendação 2** – Tendo em vista a Deficiência no controle interno 4.3.1.1.5, recomenda-se à Administração fundamentar adequadamente a opção por não parcelamento do objeto, baseando-se em pesquisas de mercado (não apenas quanto aos ganhos gerenciais) que evidenciem vantagens de poder de barganha na negociação, diluição de custo de logística, bem como vantagens competitivas no mercado objeto da contratação, e/ou a comprovação da interdependência dos itens a serem contratados;

254. **Recomendação 3** – Ainda que não regulamentado internamente até o momento e tendo em vista a Deficiência 4.3.1.1.6, recomenda-se à Administração avaliar a oportunidade e conveniência de orientar e capacitar os Órgãos Técnicos para que elaborem Estudos Técnicos Preliminares – ETPs, sobretudo nas contratações de maior complexidade e vulto, a fim de embasar a solução escolhida para a contratação dentre todas aquelas disponíveis no mercado, valendo-se das boas práticas administrativas disponíveis;

255. **Recomendação 4** – Tendo em vista as Deficiências 4.3.1.1.7 e 4.3.1.3.1, recomenda-se à Administração abster-se, sem a adequada justificativa, de fixar jornada de trabalho aos colaboradores terceirizados inferior àquela definida em Convenção Coletiva de Trabalho – CCT, amparando-se em evidências, estudos e pareceres técnicos que demonstrem a eficácia, eficiência e efetividade desta





SENADO FEDERAL

Auditoria

medida; assim como, abster-se de proceder à fixação de auxílio-alimentação em valor superior ao estabelecido em CCT;

256. **Recomendação 5** – Tendo em vista as Deficiências 4.3.1.2.1 e 4.3.1.5.2, recomenda-se à Administração que institua e/ou reforce os controles para mitigar as falhas nas Pesquisas de Preços produzidas pela Casa, orientando e capacitando constantemente os Órgãos de Apoio a Contratações e Órgãos Técnicos acerca da legislação e normatização interna vigentes sobre pesquisa de preços, com vistas a otimizá-la, a robustecê-la e a evitar que incorram em irregularidades;

257. **Recomendação 6** – Tendo em vista a Deficiência 4.3.1.2.2, recomenda-se à Administração abster-se de ultrapassar o limite estabelecido para o fator "k" em suas contratações de mão de obra terceirizada, esclarecendo, de forma detalhada, quando esse for excedido sem possibilidade de adequação;

258. **Recomendação 7** – Tendo em vista as Deficiências no controle interno 4.3.1.4.1, 4.3.1.4.2, 4.3.1.4.3, 4.3.1.4.4, 4.3.1.4.5 e 4.3.1.4.6, recomenda-se à Administração instituir e/ou reforçar pontos de controle na etapa de execução contratual, enfatizando a devida capacitação e conscientização dos gestores e fiscais de contratos, com o objetivo de que os autos dos processos de execução contratual sejam devidamente instruídos com todos os documentos que lhe são pertinentes, tais como: certidões negativas de débitos fiscais ou trabalhistas válidas; encaminhamento do processo para penalidade, quando for o caso; termos de recebimento provisório ou definitivo; ordens de serviço; aceitação de notas fiscais com informações adequadas; e todos os demais documentos cuja apresentação pela contratada seja exigida no instrumento contratual;

259. **Recomendação 8** – Tendo em vista a Deficiência 4.3.1.4.7, recomenda-se à Administração sanar essa ocorrência do CT 0157/2026, demonstrando e detalhando nos autos, mês a mês, as atividades que foram executadas pela contratada e que geraram os pagamentos no exercício de 2020, a fim de que fique comprovada, de forma clara, a efetiva prestação de serviços;

260. **Recomendação 9** – Tendo em vista a Deficiência 4.3.1.5.1, recomenda-se à Administração sanar essa ocorrência do CT 0020/2018, indicando as evidências de que a apuração do item "auxílio-funeral" esteja ocorrendo conforme mencionado no processo ou, em caso de negativa, inicie os procedimentos para averiguação;

261. **Recomendação 10** – Tendo em vista a ocorrência da Deficiência 4.3.1.6.1, recomenda-se à Administração abster-se de aceitar, liquidar e pagar, em qualquer hipótese, serviços fora da cobertura contratual, buscando outros mecanismos legais, previamente planejados, que atendam às necessidades da unidade;

262. **Recomendação 11** – Tendo em vista o Achado Positivo 4.3.1.7, recomenda-se à Administração avaliar a oportunidade e conveniência de utilizar modelo de *checklist*, similar ou igual ao detectado, para que a fiscalização demonstre, de forma pormenorizada, a verificação da documentação em todos os contratos de mão de obra terceirizada, assinando-o e juntando-o aos autos;



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

263. **Recomendação 12** – Considerando que alguns dos controles exercidos pela SAFIN durante a execução contratual ainda não são regulamentados integralmente e nem documentados individualmente nos processos de contratação atinentes à: (1) conformidade dos registros de execução da contratação para emissão da Nota de Empenho; (2) conformidade da Nota de Empenho para emissão de Ordem Bancária; e (3) existência de conferência prévia ao pagamento, conforme relatado na Deficiência 4.3.1.8.2; recomenda-se à Administração avaliar a oportunidade e conveniência de que esses controles sejam, no todo ou em parte, regulamentados e documentados, individualmente, nos processos de contratação;

264. **Recomendação 13** – Considerando que a equipe de auditoria não localizou as NS003842, NS007547 e NS010141, nos processos de referência constantes do descritivo no SIAFI, conforme relatado na Deficiência 4.3.1.8.3, recomenda-se à Administração informar qual ato administrativo originou as despesas das NS citadas, corrigindo as informações lançadas no SIAFI, se for o caso.

5. MONITORAMENTO DE RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DE ÓRGÃOS DE CONTROLE

5.1. Monitoramento de recomendações e determinações do Órgão de Auditoria Interna

265. No exercício de 2020, foram realizados dois monitoramentos de auditorias vinculadas à área de Gestão de Pessoas: Auditoria operacional sobre o processo de gestão do Adicional de Especialização e Auditoria operacional do processo de pagamento da folha de pessoal.

266. Todavia, considerando sobretudo o caráter operacional de ambos os trabalhos, as recomendações expedidas não possuem o condão de impactar a avaliação das contas sob a lógica da auditoria financeira, integrada com conformidade.

5.2. Monitoramento de recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União

267. Acerca das recomendações e determinações remetidas pelo TCU ao Senado Federal, em 2020, cumpre reportar que foram protocoladas 254 comunicações, a maioria delas por meio da plataforma Conecta do TCU. Predominantemente, as diligências têm como assunto o julgamento pela ilegalidade de atos de pessoal de aposentadoria e pensão.

268. Dessas, algumas se relacionam a tomadas de contas pretéritas ou apenas determinam ao órgão de controle interno a comunicação das providências empreendidas em resposta à diligência no bojo do Relatório de Auditoria de Contas. São elas:

Tabela 7 – Recomendações e determinações remetidas pelo TCU ao Senado Federal, relacionadas a tomada de contas pretéritas ou que apenas determinaram ao órgão de controle interno a comunicação das providências empreendidas em resposta à diligência no bojo do Relatório de Auditoria de Contas



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

Processo TCU	Comunicação TCU	Acórdão	Resposta ao TCU
033.759/2018-9	Aviso nº 989-GP/TCU	3043/2016-1ª Câmara	Ofício nº 832/2020/PRESID, via Protocolo Eletrônico
000.638/2020-0	Ofício nº 38748/2020- TCU/Seprac	2742/2017-1ª Câmara	Ofício nº 31/2020-PRESID/ADVOSF, via Conecta TCU
008.750/2020-3	Ofício nº 50091/2020- TCU/Seprac	8983/2020-2ª Câmara	Processo SF 00200.014935/2015-10, via Conecta TCU
009.275/2020-7	Ofício nº 50092/2020- TCU/Seprac	8984/2020-2ª Câmara	Processo SF 00200.015103/2015-11, via Conecta TCU
009.253/2020-3	Ofício nº 51151/2020- TCU/Seprac	9730/2020-2ª Câmara	Processo SF 00200.019326/2015-49, via Conecta TCU
009.285/2020-2	Ofício nº 51157/2020- TCU/Seprac	9731/2020-2ª Câmara	Processo SF 00200.024561/2013-71, via Conecta TCU
009.252/2020-7	Ofício nº 57317/2020- TCU/Seprac	11341/2020-2ª Câmara	Processo SF 00200.002717/1990-15, via Conecta TCU

Fonte: elaboração pela equipe de auditoria

6. CONCLUSÕES

269. Realizamos, ao amparo da competência estabelecida no art. 74, incs. II e IV, da Constituição Federal, auditoria financeira integrada com conformidade nas contas relativas ao exercício de 2020 dos responsáveis pelo Senado Federal.

270. As contas auditadas compreenderam as demonstrações contábeis do Senado Federal, compreendendo diretamente o Balanço Orçamentário e a Demonstração das Variações Patrimoniais e, indiretamente, os seus reflexos nos Balanços Financeiro e Patrimonial em 31 de dezembro de 2020, as Demonstrações das Variações dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido para o exercício findo nessa data. Além disso, examinaram-se as notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis. Por fim, também foram objeto do presente trabalho a auditoria das respectivas operações, transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis, subjacentes às demonstrações contábeis.

271. Os objetivos da auditoria foram obter segurança razoável para expressar conclusões sobre se as demonstrações contábeis acima referidas apresentaram adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial, financeira e orçamentária do Senado Federal em 31 de dezembro de 2020, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público; e sobre se as operações, transações ou os atos de gestão relevantes dos responsáveis estavam em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com as leis e os regulamentos aplicáveis e os princípios de Administração Pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

Segurança razoável e suporte às conclusões

272. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia absoluta de que a auditoria, conduzida de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria, sempre irá detectar uma distorção ou um desvio de conformidade relevante quando existir. As distorções nas demonstrações contábeis e os desvios de conformidade podem ser decorrentes de fraude ou erro e são considerados relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões tomadas com base nas contas auditadas.

273. Conforme exigido pelo item 26 da ISA/NBC TA 330/ISSAI 2330 – Resposta do auditor aos Riscos Avaliados, e com os itens 179 e 181 da ISSAI 4000 – Norma para auditoria de conformidade, foi obtida evidência de auditoria apropriada e suficiente para formar as conclusões da auditoria.

274. As demonstrações contábeis da entidade para o exercício findo em 31 de dezembro 2019 não foram auditadas.

275. Foram realizadas as avaliações específicas requeridas pelos itens 12 a 15 da ISA/NBC TA 700/ISSAI 2700 – Formação de opinião e emissão do relatório do auditor independente sobre as demonstrações contábeis (NUP 00100.025061/2021-94), para extrair as conclusões expressas a seguir, que fundamentam as opiniões emitidas no certificado de auditoria.

Conclusão sobre as demonstrações contábeis

276. Considerando o escopo da auditoria e os respectivos procedimentos de auditoria realizados, concluiu-se que não foram encontradas distorções relevantes, individualmente ou em conjunto, nas demonstrações contábeis acima referidas, bem como, em relação às divulgações, as notas explicativas apresentadas não afetam, de forma significativa, o entendimento das demonstrações contábeis pelos usuários.

Conclusão sobre a conformidade das operações, transações ou atos de gestão subjacentes

277. Considerando o escopo da auditoria e os respectivos procedimentos de auditoria realizados, concluiu-se que não foram encontrados desvios de conformidade relevantes, individualmente ou em conjunto, tampouco generalizados nas operações, transações ou atos de gestão relevantes dos responsáveis, subjacentes às demonstrações contábeis acima referidas.

Impacto dos achados nas contas da unidade jurisdicionada

278. Conforme exigido pelas normas e padrões de auditoria do TCU (NAT, 162; PAC, 51), ressalta-se que, como registrado na seção intitulada "Conclusão sobre as demonstrações contábeis", os achados correspondentes às distorções de valor e de classificação, apresentação ou divulgação não são relevantes, individualmente ou em conjunto, e não têm efeitos generalizados sobre as demonstrações contábeis. Portanto, não impactam as contas da unidade jurisdicionada no aspecto da exatidão dos demonstrativos contábeis; e os achados referidos na seção "Conclusão sobre a





SENADO FEDERAL

Auditoria

conformidade das transações subjacentes", igualmente, não impactam as referidas contas nos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

279. Esses aspectos são considerados para fins de certificação das contas como regulares (art. 50, inc. II, da Lei nº 8.443/1992), sendo que os impactos dos achados sobre aqueles aspectos foram considerados na formulação das opiniões expressas no certificado de auditoria, com base na materialidade quantitativa e qualitativa determinada para o trabalho (Apêndice A, item 1).

Apuração e eventual responsabilização de responsáveis

280. De acordo com as conclusões de auditoria, não houve indicativo quanto à necessidade de apuração de eventuais responsabilidades.

Benefícios estimados ou esperados e volume de recursos fiscalizados

281. Entre os benefícios qualitativos esperados da implementação das deliberações propostas, citam-se o aumento da transparência da gestão, a melhoria das informações e o aprimoramento dos controles internos sobre a conformidade dos atos de gestão financeira e orçamentária e dos respectivos registros contábeis, bem como sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis, alinhando-os aos padrões internacionais em implementação pela STN, para convergir as práticas contábeis adotadas no Brasil às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

282. A comunicação preliminar, das distorções detectadas durante a auditoria, à Administração do Senado Federal, por exemplo, permitiu que despesas apropriadas com inobservância da competência contábil da despesa, precisamente despesas de exercícios anteriores e de restos a pagar não processados, cuja liquidação das despesas ocorreu em exercício pretérito, fossem estornados procedendo-se ao lançamento diretamente em ajustes de exercícios anteriores no patrimônio líquido, no valor R\$ 30.148.681,39 (trinta milhões, cento e quarenta e oito mil, seiscentos e oitenta e um reais e trinta e nove centavos), no exercício 2020, gerando informação mais fidedigna que, por sua vez, melhora a qualidade e a credibilidade da prestação de contas anual e incrementa a confiança dos cidadãos na instituição.

283. Da mesma forma, foram identificadas inconsistências na apropriação dos valores da remuneração do período de férias, bem como na conciliação periódica das contas Adiantamento de Férias e Férias a Pagar, devidamente corrigidas pela Gestão, o que ensejou, inclusive, a formalização de alteração da norma do SIAFI reguladora dos procedimentos de apropriação da folha de pagamento pelo órgão central de contabilidade da União, a Secretaria do Tesouro Nacional, resultando em aperfeiçoamento dos registros contábeis.

284. O volume de recursos fiscalizados foi de aproximadamente R\$ 4,4 bilhões das despesas executadas no exercício.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

285. Ante o exposto, tendo em conta as deficiências de controle interno identificadas, recomenda-se à Gestão do Senado Federal, com fundamento no art. 231 do Regulamento Administrativo do Senado Federal, c/c art. 50, II da Lei nº 8.443/1992, estabelecer procedimentos necessários com vistas a:

a) Quanto às demonstrações contábeis:

- i. estabelecer procedimentos de melhoria no processo de trabalho dos registros contábeis da folha de pagamento dos servidores efetivos, correspondentes à remuneração dos servidores em férias, conforme definido nos termos da Macrofunção SIAFI 02142 - Folha de Pagamento. De igual natureza, recomenda-se a observância nos registros de despesas do exercício, discriminando restos a pagar processados e não processados a liquidar e em liquidação e dos registros de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), observando o regime de competência; e
- ii. estabelecer procedimentos contábeis para assegurar que as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis sejam elaboradas de acordo com as exigências básicas de estrutura e conteúdo estabelecidas no MCASP, Parte V. e na NBC TSP 11, e apresentem informações adicionais em relação àquelas apresentadas nas demonstrações contábeis. As Notas Explicativas devem oferecer descrições narrativas ou detalhamentos de itens divulgados e informação sobre itens que não se enquadram nos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis, sendo divulgadas informações de natureza patrimonial, orçamentária, econômica e financeira, bem como os critérios utilizados na elaboração das demonstrações contábeis e eventos subsequentes ao balanço, de forma considerável e relevante, proporcionando, ao usuário da informação, compreensão acerca das demonstrações contábeis.

b) Quanto às transações subjacentes – ciclo contábil – plano de saúde:

- i. apurar os valores pagos a maior em junho e julho/20 à CEF a título de despesas fixas, total de R\$ 16.950,00 (dezesesseis mil, novecentos e cinquenta reais), bem como do montante glosado indevidamente de R\$ 701.708,04 (setecentos e um mil, setecentos e oito reais e quatro centavos), no mês de junho/20, em desfavor do conveniado, adequando-se, nessa situação, a motivação de retenção ou ressarcindo o valor devidamente apurado em pagamentos futuros, conforme o caso;
- ii. observar a devida formalização do processo de pagamento do convênio com informações e documentos necessários à sua compreensão, tais como: a) documentos que demonstrem a data de recebimento do ofício de



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

- ressarcimento; b) ordem bancária de pagamento, quando for o caso; c) manifestação periódica e sucinta do gestor quanto à efetiva prestação de contas da Caixa e o andamento das tratativas correlatas;
- iii. realizar a estimativa das despesas com vistas à emissão de empenho com dotação suficiente para cobrir as despesas de cada exercício financeiro;
 - iv. quando utilizar recursos orçamentários, no início de cada ano, realizar emissão de nota de empenho previamente ao recebimento do ofício de ressarcimento (fatura) da Caixa, para as despesas previstas no exercício, a exemplo do NUP/SIGAD nº 00100.001045/2017;
 - v. nas próximas contra-auditorias, utilizar metodologia clara para escolha de amostra dos eventos dispendiosos (a exemplo da Norma NBC TA 530 - Amostragem em Auditoria), de modo que contemple percentual maior ou mais adequado estatisticamente da despesa efetivamente paga;
 - vi. no âmbito do Convênio, definir e formalizar como serão analisadas periodicamente a prestação de contas da Caixa, bem como o modo de atesto das despesas;
 - vii. proceder à efetiva verificação e tratamento das inconsistências encontradas em contra-auditoria, em face da análise de quantidades de eventos a partir do critério histórico racional, na ordem de R\$ 211.558,81 (duzentos e onze mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e oitenta e um centavos);
 - viii. envidar esforços, perante a Caixa, para efetivo saneamento dos problemas remanescentes atinentes à rotina exportação/importação dos arquivos XML, que impactam o sistema Saúde-SF, de modo a permitir o processamento tempestivo das despesas ocorridas, conforme preceitua o Termo de Convênio; e
 - ix. avançar com as medidas necessárias, visando a apuração e cobrança dos valores constatados como de provável uso indevido do SIS por parte de 8 (oito) ex-beneficiários, respeitado o contraditório e a ampla defesa, cujos valores acrescidos de multa totalizam R\$ 1.885.591,74 (um milhão, oitocentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e noventa e um reais e setenta e quatro centavos), nos termos do § 4º do art. 13 do Anexo VI do RASF.
- c) Quanto às transações subjacentes – ciclo contábil – contratações:
- i. instituir e/ou reforçar os controles para mitigar falhas nos Termos de Referência/ Projetos Básicos produzidos pela Casa, orientando e capacitando constantemente os servidores de Órgãos Técnicos responsáveis por sua elaboração, especialmente quanto (1) à caracterização adequada do objeto e



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

seu alinhamento com os objetivos do órgão; (2) aos quantitativos a serem contratados, que devem ser sempre amparados em estudos e/ou pesquisas, expondo nos autos a metodologia adotada para a estimativa fixada; (3) à necessidade de prever critérios adequados de sustentabilidade ou justificar o porquê da não utilização desses parâmetros e (4) ao planejamento adequado das suas demandas e em tempo hábil, a fim de evitar atrasos que possam comprometer os serviços, sobretudo aqueles que necessitem ser executados continuamente;

- ii. fundamentar adequadamente a opção por não parcelamento do objeto, baseando-se em pesquisas de mercado (não apenas quanto aos ganhos gerenciais) que evidenciem vantagens de poder de barganha na negociação, diluição de custo de logística, bem como vantagens competitivas no mercado objeto da contratação, e/ou a comprovação da interdependência dos itens a serem contratados;
- iii. avaliar a oportunidade e conveniência de orientar e capacitar os Órgãos Técnicos para que elaborem Estudos Técnicos Preliminares – ETPs, sobretudo nas contratações de maior complexidade e vulto, a fim de embasar a solução escolhida para a contratação dentre todas aquelas disponíveis no mercado, valendo-se das boas práticas administrativas disponíveis;
- iv. abster-se, sem a adequada justificativa, de fixar jornada de trabalho aos colaboradores terceirizados inferior àquela definida em Convenção Coletiva de Trabalho – CCT, amparando-se em evidências, estudos e pareceres técnicos que demonstrem a eficácia, eficiência e efetividade desta medida; assim como, abster-se de proceder à fixação de auxílio-alimentação em valor superior ao estabelecido em CCT;
- v. instituir e/ou reforçar os controles para mitigar as falhas nas Pesquisas de Preços produzidas pela Casa, orientando e capacitando constantemente os Órgãos de Apoio à Contratações e Órgãos Técnicos acerca da legislação e normatização interna vigentes sobre pesquisa de preços com vistas a otimizá-la, robustecê-la e evitar que incorram em irregularidades;
- vi. abster-se de ultrapassar o limite estabelecido para o fator "k" em suas contratações de mão de obra terceirizada, esclarecendo, de forma detalhada, quando esse for excedido sem possibilidade de adequação;
- vii. instituir e/ou reforçar pontos de controle na etapa de execução contratual, enfatizando a devida capacitação e conscientização dos gestores e fiscais de contratos, com o objetivo de que os autos dos processos de execução contratual sejam devidamente instruídos com todos os documentos que lhe são pertinentes, tais como: certidões negativas de débitos fiscais ou trabalhistas



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

válidas; encaminhamento do processo para penalidade, quando for o caso; termos de recebimento provisório ou definitivo; ordens de serviço; aceitação de notas fiscais com informações adequadas; e todos os demais documentos cuja apresentação pela contratada seja exigida no instrumento contratual;

- viii. sanar a ocorrência do CT 0157/2026, demonstrando e detalhando nos autos, mês a mês, as atividades que foram executadas pela contratada e que geraram os pagamentos no exercício de 2020 a fim de que fique comprovada de forma clara a efetiva prestação de serviços;
- ix. sanar a ocorrência do CT 0020/2018, indicando as evidências de que apuração do item "auxílio-funeral" esteja ocorrendo conforme mencionado no processo ou, em caso de negativa, inicie os procedimentos para averiguação;
- x. abster-se de aceitar, liquidar e pagar, em qualquer hipótese, serviços fora da cobertura contratual, buscando outros mecanismos legais, previamente planejados, que atendam às necessidades da unidade;
- xi. avaliar a oportunidade e conveniência de utilizar modelo de *checklist*, similar ou igual ao detectado, para que a fiscalização demonstre, de forma pormenorizada, a verificação da documentação em todos os contratos de mão de obra terceirizada, assinando-o e juntando-o aos autos;
- xii. avaliar a oportunidade e conveniência de que os controles exercidos pela SAFIN durante a execução contratual ainda não são regulamentados integralmente e nem documentados individualmente nos processos de contratação sejam, no todo ou em parte, regulamentados e documentados individualmente nos processos de contratação; e
- xiii. informar qual ato administrativo originou as despesas das NS003842, NS007547 e NS010141 nos processos de referência constantes do descritivo no SIAFI, corrigindo as informações lançadas no SIAFI, se for o caso.

286. Com fundamento no art. 231 do Regulamento Administrativo do Senado Federal, c/c art. 50, II da Lei nº 8.443/1992, as recomendações acima serão monitoradas na auditoria anual de contas do Senado Federal relativas ao exercício de 2021.





SENADO FEDERAL

Auditoria

APÊNDICE A - DETALHAMENTO DA METODOLOGIA EMPREGADA

1. DETERMINAÇÃO DA MATERIALIDADE PARA O TRABALHO

1.1. A materialidade é um conceito utilizado pelo auditor para estabelecer o nível (ou os níveis) a partir do qual as distorções na informação ou as não conformidades do objeto de auditoria serão consideradas relevantes e, assim, tratadas para fins de planejar, executar e relatar a auditoria.

1.2. O conceito é utilizado em todas as fases da auditoria: na **fase de planejamento**, para determinar o que é significativo para os procedimentos preliminares de avaliação de risco e para planejar os procedimentos de auditoria; na **fase de execução**, para avaliar o efeito dos achados identificados na auditoria; e na **fase de relatório**, para formar a conclusão ou opinião de auditoria com base na relevância dos achados, individualmente ou em conjunto, bem como para fundamentar as propostas de encaminhamento do relatório. Os julgamentos sobre materialidade são realizados com base nos critérios de magnitude das distorções e dos efeitos das não conformidades (**materialidade quantitativa**), e da natureza e circunstâncias da sua ocorrência (**materialidade qualitativa**).

1.1. Materialidade quantitativa

1.1.1. Conforme o Manual de Auditoria Financeira do TCU, item 226, e a ISA/NBC TA 320, ISSAI 2320, ao estabelecer a estratégia global de auditoria, o auditor deve determinar a materialidade para as demonstrações contábeis como um todo (materialidade global ou materialidade no planejamento), a materialidade para execução da auditoria e estabelecer o limite para acumulação de distorções, de modo a permitir a avaliação dos riscos de distorções relevantes e a determinação da natureza, época e extensão (tamanho das amostras) dos procedimentos adicionais de auditoria. A materialidade, no aspecto quantitativo, geralmente é definida mediante a aplicação de um percentual sobre determinado valor de referência que reflete razoavelmente o nível de atividade financeira do objeto da auditoria, como o total das despesas, das receitas, do ativo, do passivo, do lucro etc.

1.1.2. O Tribunal de Contas Europeu (ECA, na sigla em inglês) estabelece que a materialidade para o trabalho como um todo deve se situar entre 0,5% e 2% do valor de referência. O Instituto dos Auditores Independentes Certificados dos Estados Unidos (AICPA, na sigla em inglês) considera o total das despesas (p.ex.: dotação autorizada, despesa empenhada) como o referencial provavelmente mais apropriado para as auditorias das entidades do setor público (*Audit Guide*, 2014, p. 404). Já a Federação Internacional de Contadores (IFAC, na sigla em inglês) orienta que se o lucro não é uma medida útil (como no caso das entidades sem fins lucrativos e da maioria das entidades do setor público), o auditor pode considerar outras bases como: de 1% a 3% das receitas ou despesas; de 1% a 3% dos ativos; ou de 3% a 5% do patrimônio líquido.

1.1.3. Duas pesquisas internacionais recentes, realizadas no âmbito das especializações em auditoria financeira do TCU, corroboraram que o intervalo situado entre 0,5% a 2% do valor de





SENADO FEDERAL

Auditoria

referência é o mais utilizado pela maioria das EFS (o somatório do % das EFS que adotam ultrapassa 100% pelo fato de que cada EFS pode adotar mais de um referencial).

Tabela 8 – Referências e percentuais adotados pelas EFS

Referencial adotado	% EFS que adotam o referencial	Intervalo aplicado sobre o referencial	% de EFS que adotam
Despesa total	96%	0,5% - 2%	40%
Ativo total	77%	0,5% - 2%	21%
		1%	21%
Passivo Total	36%	0,5% - 2%	60%
Receita total	77%	0,5% - 2%	43%

Fonte: Adaptado de Melo, 2019. TCC Materialidade em auditoria financeira no setor público.

1.1.4. Assim, a escolha do valor de referência nesta auditoria recaiu, inicialmente, sobre a dotação atualizada, e, posteriormente à revisão, sobre a despesa executada, dado que o Senado Federal tem como principal atividade a edição de normas e a fiscalização da atividade de gestão do Estado Brasileiro, conforme previsto no Título IV - Da Organização Dos Poderes, Capítulo I - Do Poder Legislativo da Constituição Federal. Por essa razão, verificou-se que a unidade é melhor entendida pelos dispêndios realizados para o custeio de sua atividade.

1.1.5. Por conseguinte, a materialidade global (MG), a materialidade para execução da auditoria (ME) e o limite para acumulação de distorções (LAD) foram determinados nesta auditoria considerando a relevância financeira individual da conta, classe ou ciclo de transações em relação ao total da dotação atualizada em 31/12/2020. A Tabela 9 apresenta os níveis de materialidade com seus respectivos valores estabelecidos no planejamento e utilizados na execução da auditoria.

Tabela 9 – Níveis de Materialidade (R\$)

VR – Valor de referência	Dotação atualizada	4.593.081.147,00
MG – Materialidade global	2% do VR	91.861.622,94
ME – Materialidade para execução	75% da MG	68.896.217,21
LAD – Limite para acumulação de distorções	5% da MG	4.593.081,15

Fonte: Elaboração pela equipe de auditoria, com base na dotação atualizada no Siafi em Agosto/2020.

1.1.6. Assim, a MG – Materialidade global de R\$ 91.861.622,94 foi o parâmetro quantitativo considerado para a avaliação dos eventuais efeitos das distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, para extrair as conclusões em que se fundamenta a opinião de auditoria. Não foram determinados níveis de materialidade inferiores à MG para classes específicas de transações, saldos contábeis e divulgações, pois não se considerou necessário nas circunstâncias específicas do Senado Federal.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

1.1.7. A ME – Materialidade para Execução dos testes de auditoria foi estabelecida em 75% da MG. Esse percentual geralmente varia entre 50% e 75%. Quando o risco é maior, em um nível mais próximo dos 50% do que dos 75% da materialidade global, e ao contrário, quando o risco é menor.

1.1.8. No caso da presente auditoria, o percentual foi definido em 75%, por se entender como suficiente para abranger todas as áreas de atuação significativa do Senado Federal, além de garantir uma margem de segurança razoável para a auditoria, especialmente considerando que a ação de controle em tela é a primeira auditoria de contas a ser conduzida pela unidade. Por conseguinte, o valor de 68.896.217,21 foi o utilizado para determinar a relevância financeira individual das contas (contas significativas) e como parâmetro para determinar se os saldos dessas contas estavam relevantemente distorcidos.

1.1.9. O LAD representa o valor abaixo do qual as distorções de valor serão consideradas claramente triviais e, portanto, não serão acumuladas durante a auditoria, desde que, quando julgadas pelos critérios qualitativos de natureza ou circunstâncias, não sejam consideradas claramente triviais. Esse limite foi estabelecido em 5% da MG, resultando no valor de R\$ 4.593.081,15. Esse percentual pode variar entre 3% e 5% da materialidade global, a depender da avaliação de riscos (MAF, 234).

1.2. Materialidade qualitativa

1.2.1. A natureza e as circunstâncias relacionadas a algumas distorções podem levar a equipe de auditoria a avaliá-las como relevantes ainda que estejam abaixo dos limites quantitativos de materialidade definidos para o trabalho. A perspectiva qualitativa da materialidade considera a:

- relevância pela natureza – qualquer suspeita de má gestão grave, fraude, ilegalidade ou irregularidade, distorção intencional ou manipulação de resultados ou informações;
- relevância pelas circunstâncias – devido ao contexto em que ocorrem, podem mudar a impressão dos usuários previstos e ter um efeito significativo nas suas decisões.

1.3. Revisão dos níveis de materialidade

1.3.1. Antes de avaliar o efeito das distorções não corrigidas, a equipe de auditoria reavaliou os níveis de materialidade estabelecidos no planejamento para confirmar se continuavam apropriados. A Tabela 10 apresenta os níveis de materialidade revisados com seus respectivos valores, tendo como valor de referência a despesa executada em 31/12/2020.

Tabela 10 – Níveis de Materialidade revisados (R\$)

VR – Valor de referência	Despesa Executada	4.411.971.755,78
MG – Materialidade global	2% do VR	88.239.435,12
ME – Materialidade para execução	75% da MG	66.179.576,34
LAD – Limite para acumulação de distorções	5% da MG	4.411.971,76



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

Fonte: Elaboração pela equipe de auditoria, com base na despesa executada no Siafi em 31/12/2020.

1.3.2. A ME e o LAD permaneceram apropriados, pelas mesmas razões expostas anteriormente. Ademais, como a execução orçamentária ficou pouco mais de R\$ 100.000.000,00 abaixo do orçamento autorizado, o impacto na materialidade foi na ordem de, aproximadamente, R\$ 2.000.000,00. Devido à essa pequena diferença, não foram incluídas novas contas no escopo da auditoria, nem foram realizados novos testes.

1.3.3. A MG revisada, inferior em 3,94% à estabelecida no planejamento, foi considerada para determinar se as distorções não corrigidas eram relevantes, individualmente ou em conjunto, e extrair as conclusões em que se fundamentam as opiniões expressas no certificado de auditoria.

2. CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DAS CONTAS SIGNIFICATIVAS

2.1. A seleção das contas se deu com base em aspectos quantitativos, sendo que as contas selecionadas de acordo com esse critério também possuem aspectos qualitativos relevantes. Foi considerado, ainda, se tratar da primeira auditoria de contas anual conduzida pela equipe. Não foram selecionadas contas pelo aspecto qualitativo, considerado unicamente. Os critérios para seleção de contas contábeis são informados abaixo.

2.2. Ciclo contábil – pagamento da folha de pessoal:

2.2.1. Uma vez elencadas as contas passíveis de exame de acordo com a materialidade, sendo 11 delas vinculadas ao pagamento de pessoal, foi necessário compreender o que estaria abarcado em cada item, haja vista que o levantamento contábil carece de maiores detalhamentos acerca da composição das contas contábeis.

2.2.2. Para isso, após empreendida no SIAFI a pesquisa dos lançamentos de cada conta contábil selecionada pela materialidade especificamente para o mês de abril, definido como piloto para exame do objeto, foi feita uma comparação com as informações oriundas da parte financeira, obtidas por meio do processo SIGAD (Sistema de Gestão Arquivística de Documentos, que é a ferramenta de processo eletrônico da Casa), da folha de pagamento de pessoal.

2.2.3. Como conclusão, notou-se que, no geral, as contas contábeis são formadas por rubricas/processos de trabalho heterogêneos, fato que inviabilizaria, nesse primeiro exercício, um exame da totalidade de cada conta levantada. Por exemplo, a conta 3.2.1.1.1.01.00 (Proventos – Pessoal Civil) abrange todos os lançamentos de folha relacionados a servidores efetivos/aposentados. Nesse espectro, temos pagamentos com elevado nível de automatização dos parâmetros em sistema e outros lançamentos com total dependência humana e alto nível de complexidade para registro em folha.

2.2.4. Ademais, em exame preliminar, observou-se que algumas contas tratam de assuntos específicos ainda não auditados pela Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas (COAUDGEP) e outros possuem especificidades na apropriação patrimonial, o que demandaria mais tempo para avaliação do objeto, aspecto limitante na TCA de 2021-2020.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

2.2.5. Assim, no que concerne ao exame das transações subjacentes vinculadas ao pagamento da folha, como pode ser consultado no papel de trabalho P320.1 (Determinação da materialidade para o planejamento) (NUP 00100.085404/2020-99), decidiu-se, para o presente exercício, pela avaliação da conformidade do pagamento de cinco rubricas que impactam em cinco contas contábeis, com volume financeiro auditado de R\$2.968.604.417,99 (dois bilhões, novecentos e sessenta e oito milhões, seiscentos e quatro mil, quatrocentos e dezessete reais e noventa e nove centavos), considerando o somatório do valor das contas, conforme justificativas para inclusão e exclusão abaixo:

Tabela 11 – Contas Contábeis

Código	Descrição conta	Valor monetário ou saldo (em R\$)	Análise da seleção	Justificativa
2.1.1.1.1.01.03	Férias a pagar	189.936.632,03	Não selecionada	Em análise preliminar do objeto, observou-se a necessidade de obter uma melhor compreensão da interação contábil-financeira que subsidia a conta. Considerando o ineditismo da IN 84/2020 e o prazo enxuto para a entrega do planejamento do RAC, decidiu-se examinar a conta em próxima oportunidade
3.1.1.1.1.01.00	Vencimentos e salários	202.404.813,86	Conta selecionada	Auditoria examinou a transação subjacente referente ao pagamento da rubrica Vencimento (040), para servidores ativos/efetivos. Escopo: folha normal, meses de janeiro a dezembro





SENADO FEDERAL

Auditoria

3.1.1.1.1. 04.00	Gratificações	546.174.682,22	Conta selecionada	Auditoria examinou as transações subjacentes referentes aos pagamentos das rubricas GAL (060), GD (070) e GR (061), para servidores ativos/efetivos. Escopo: folha normal, meses de janeiro a dezembro
3.1.1.1.1. 05.00	Férias - RPPS	113.635.852,48	Não selecionada	Em análise preliminar do objeto, observou-se a necessidade de obter uma melhor compreensão da interação contábil-financeira que subsidia a conta. Considerando o ineditismo da IN 84/2020 e o prazo enxuto para a entrega do planejamento do RAC, decidiu-se examinar a conta em próxima oportunidade
3.1.1.2.1. 04.00	Gratificações	356.713.067,80	Conta selecionada	Auditoria examinou as transações subjacentes referentes aos pagamentos das rubricas Vencimento (040), GD (070) e GR Comissionado (062), para servidores ativos/comissionados. Escopo: folha normal, meses de janeiro a dezembro

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

3.1.2.1.2. 01.00	Contribuição patronal para o RPPS	184.535.817,07	Não selecionada	Em avaliação preliminar, levantou-se que o exame das transações subjacentes que sustentam o registro contábil envolveria temática específica, notadamente distinta das contas até então selecionadas pela equipe de auditoria. Considerando o ineditismo da IN 84/2020 e o prazo enxuto para a entrega do planejamento do RAC, decidiu-se examinar a conta em próxima oportunidade
3.1.2.2.2. 01.00	Contribuições previdenciárias - IN	88.313.265,93	Não selecionada	Em avaliação preliminar, levantou-se que o exame das transações subjacentes que sustentam o registro contábil envolveria temática específica, notadamente distinta das contas até então selecionadas pela equipe de auditoria. Considerando o ineditismo da IN 84/2020 e o prazo enxuto para a entrega do planejamento do RAC, decidiu-se examinar a conta em próxima oportunidade
3.2.1.1.1. 01.00	Proventos - pessoal civil	1.457.207.229,46	Conta selecionada	Auditoria examinou as transações subjacentes referentes aos pagamentos das rubricas Vencimento (040), GAL (060), GD (070), GR (061) e GR Comissionado (062), para servidores inativos/aposentados. Escopo: folha normal, meses de janeiro a dezembro
3.2.1.1.1. 03.00	Gratificações	69.966.540,01	Não selecionada	A conta consolida o pagamento referente a Gratificação por Tempo de Serviço (GATS) para inativos/aposentados. Haja vista

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

				que o exame da transação subjacente a essa vantagem envolve processos de trabalho distintos, tais como averbação de tempo de serviço, bem como legislação específica, optou-se pela exclusão do rol de contas auditáveis para o presente exercício
3.2.1.1.1. 05.00	13 salário - pessoal civil 16/91	126.109.334,47	Não selecionada	Em avaliação preliminar, levantou-se que o exame das transações subjacentes que sustentam o registro contábil envolveria temática específica, notadamente distinta das contas até então selecionadas pela equipe de auditoria. Considerando o ineditismo da IN 84/2020 e o prazo enxuto para a entrega do planejamento do RAC, decidiu-se examinar a conta em próxima oportunidade.
3.2.2.1.1. 01.00	Pensões civis	406.104.624,65	Conta selecionada	Auditoria examinou as transações subjacentes referentes aos pagamentos das rubricas Vencimento (040), GAL (060), GD (070) e GR (061), para servidores inativos/pensionistas. Escopo: folha normal, meses de janeiro a dezembro

Fonte: Elaboração pela equipe de auditoria

2.2.6. A seleção das contas se deu com base em aspectos quantitativos, sendo que as contas selecionadas de acordo com esse critério também possuem aspectos qualitativos relevantes.

2.2.7. Em virtude de se tratar da primeira auditoria de contas anual conduzida pela equipe, não foram selecionadas contas pelo aspecto qualitativo, considerado unicamente.

2.2.8. Registre-se ainda que algumas contas aptas à seleção pelo aspecto quantitativo foram excluídas, após análise da equipe de auditoria, pelo aspecto qualitativo e/ou pelos seguintes fatores:

- a. ineditismo da IN 84/2020;
- b. necessidade de obter uma melhor compreensão da interação contábil-financeira que subsidia a conta;



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

- c. o prazo curto para apresentação do planejamento da Auditoria de Contas;
- d. dificuldade de realização de auditorias durante a pandemia (COVID-19);
- e. ausência de recursos para realização tempestiva dos trabalhos.

2.2.9. As contas contábeis não selecionadas foram as seguintes:

Tabela 12 – Contas Contábeis não selecionadas

Cód	Descrição conta	Justificativa
1.1.1.1.2.20.01	LIMITE DE SAQUE COM VINCULACAO DE	Conta da programação financeira do órgão vinculada à liberação dos recursos financeiros previstos no orçamento e que provavelmente serão auditadas pela CGU e TCU.
1.2.3.1.1.02.01	EQUIP DE TECNOLOG DA INFOR E COMUN	Impossibilidade de realização da auditoria durante a pandemia e ausência de recursos alternativos para realização tempestiva do trabalho.
1.2.3.2.1.01.01	IMOVEIS RESIDENCIAIS / COMERCIAIS	Impossibilidade de realização da auditoria durante a pandemia e ausência de recursos alternativos para realização tempestiva do trabalho.
1.2.3.2.1.01.02	EDIFICIOS	Impossibilidade de realização da auditoria durante a pandemia e ausência de recursos alternativos para realização tempestiva do trabalho.
1.2.3.2.1.01.20	COMPLEXOS/FABRICAS/USINAS	Impossibilidade de realização da auditoria durante a pandemia e ausência de recursos alternativos para realização tempestiva do trabalho.
1.2.3.8.1.01.00	DEPRECIACAO ACUMULADA - BENS MOVEIS	Impossibilidade de realização da auditoria durante a pandemia e ausência de recursos alternativos para realização tempestiva do trabalho.
2.3.7.1.1.02.01	SUPERAVITS OU DEFICITS EXERCICIOS	Contas auditadas indiretamente pela análise das contas selecionadas para a Auditoria de Contas.
2.3.7.1.1.03.00	AJUSTES DE EXERCICIOS ANTERIORES	Contas auditadas indiretamente pela análise das contas selecionadas para a Auditoria de Contas.
2.3.7.1.2.02.00	SUPERAVITS OU DEFICITS DE EXERC AN	Contas auditadas indiretamente pela análise das contas selecionadas para a Auditoria de Contas.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

4.5.1.1.2.01.00	COTA RECEBIDA	Transferência de recursos do Tesouro para o Senado Federal. Matéria possivelmente será auditada pela CGU e pelo TCU no âmbito do Ministério da Economia.
-----------------	---------------	--

Fonte: Elaboração pela equipe de auditoria

2.3. Ciclo contábil – plano de saúde:

2.3.1. O processo de “Assistência à saúde mediante a utilização da rede credenciada SAÚDE CAIXA”, objeto desta auditoria de conformidade, estava circunscrito à conta 3.3.2.3.1.01.00 (Serviços Técnicos Profissionais). O saldo dessa conta, no balancete de 31/12/2019, foi de R\$ 180.590.401,61 (cento e oitenta milhões, quinhentos e noventa mil, quatrocentos e um reais e sessenta e um centavos), motivo pelo qual ela foi previamente classificada como materialmente significativa. Em 31/12/2020, o saldo foi de R\$ 150.623.973,70 (cento e cinquenta milhões, seiscentos e vinte e três mil, novecentos e setenta e três reais e setenta centavos).

2.4. Ciclo contábil – contratações:

2.4.1. O saldo da conta referente ao processo de compras e contratações, no balancete em 2019, ficou em torno de 171 milhões, motivo pelo qual ela foi previamente classificada como materialmente significativa.

2.4.2. Os processos de contratações, objeto de auditoria de conformidade, estão circunscritos à conta 332.31.02.00 (CT Serviços de Apoio Técnico, Administrativo e Operacional), cuja materialidade, em 2020, após fechamento do exercício, foi de R\$ 214.604.858,03 (duzentos e quatorze milhões, seiscentos e quatro mil, oitocentos e cinquenta e oito reais e três centavos).

3. ABORDAGEM DE AUDITORIA

3.1 Demonstrações contábeis:

3.1.1 A decisão da equipe foi por uma abordagem com **ênfase em testes de detalhes** para os riscos que envolviam análise de distorções nas demonstrações contábeis.

3.1.2 Por se tratar da primeira auditoria financeira, baseada numa metodologia nova e recém implementada pelo Tribunal de Contas da União, adotamos um grau elevado de ceticismo profissional em relação à avaliação de risco, o que resultou numa abordagem puramente substantiva para os riscos de natureza contábil/financeira;

3.1.3 Em consequência dessa decisão:

- a. obtivemos entendimento do controle interno em grau mínimo; e
- b. não realizamos poucos testes de controle.

3.2 Transações subjacentes – ciclo contábil – pagamento da folha de pessoal:

3.2.1 Consoante explicado no tópico “Critérios para seleção das contas significativas”, o confronto preliminar entre os lançamentos contábeis-patrimoniais e os registros financeiros revelou incongruências no que concerne ao perfil das rubricas que compõem cada conta. Baseado nisso,



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

restou cristalina a primeira definição sobre o escopo: não seria possível avaliar a totalidade das transações subjacentes de cada conta selecionada.

3.2.2 Posta essa primeira premissa, a equipe de auditoria focou em alcançar a maior materialidade possível, considerando, sobretudo, a viabilidade e confiabilidade para entrega das etapas de Planejamento e Execução (1ª fase) até o fim de novembro, conforme cronograma sugerido pelo TCU.

3.2.3 Assim, após levantada a materialidade do pagamento por rubricas, decidiu-se por avaliar a conformidade dos registros relacionados a: Vencimento, Gratificação de Atividade Legislativa (GAL), Gratificação de Representação (GR), Gratificação de Desempenho (GD) e Gratificação de Representação de Comissionados (GR Comissionado).

3.2.4 De acordo com a metodologia estabelecida pelo TCU para a elaboração da auditoria financeira, cada risco listado no papel de trabalho P315.1 (Identificação de Riscos) (NUP 00100.116246/2020-26-2) deveria ser testado na etapa de Execução, que será melhor destrinchada adiante. Os riscos de conformidade elencados foram os seguintes:

Tabela 13 – Riscos de conformidade elencados para teste na etapa de Execução, no ciclo contábil – pagamento de folha de pessoal

R1	Cadastrar os atributos funcionais de forma equivocada ou desatualizada
R2	Errar no cálculo da folha
R3	Pagar folha sem as autorizações competentes
R5	Não pagar ou atrasar o pagamento por ausência de disponibilidade orçamentária
R7	Erro de apropriação / lançamento da folha no SIAFI pela SAFIN

Fonte: Elaboração pela equipe de auditoria

3.2.5 Em sua gênese, todas as rubricas abarcadas pelo escopo de trabalho possuem similaridade, dado que seu pagamento é viabilizado por parametrização de baixa complexidade no ERGON – sistema de pessoal do Senado Federal. O recorte considerou, também, a etapa de Execução, vez que os pagamentos das rubricas escolhidas poderiam ser submetidos aos mesmos testes substantivos, recálculo com apoio de TAAC e exame documental, o que viabilizaria uma melhor alocação dos esforços.

3.2.6 Após exame do processo SIGAD da folha suplementar de pagamento de pessoal, observou-se irrisória representatividade das rubricas em questão se comparado aos valores pagos na folha normal. Considerando, ainda, que seria necessária a realização de onerosa conciliação entre os registros contábeis e financeiros para as folhas suplementares dos 12 meses do universo e face à característica de “excepcionalidade” da folha suplementar, fato que





SENADO FEDERAL

Auditoria

minimizaria a eficácia na construção das trilhas de auditoria apoiadas por TAAC, decidiu-se avaliar somente as ocorrências oriundas dos processos de folha normal.

- 3.2.7 Por definição, os lançamentos contábeis vinculados ao pagamento de pessoal realizados nas contas do SIAFI são resultado de um agrupamento de registros de rubricas individuais. Exemplificando, o dispêndio total mensal aportado na conta Gratificações (3.1.1.2.1.04.00), que se refere ao pagamento de servidores comissionados/ativos, é oriundo do somatório individual das rubricas Vencimento, GD e GR Comissionado pagas para cada beneficiário com esse tipo de vínculo.
- 3.2.8 Dito isso, para levantamento do universo auditável e avaliação das transações subjacentes, é imprescindível conciliar os valores obtidos nas contas contábeis com as ocorrências que os originam, que são consolidadas no processo financeiro da folha de pagamento.
- 3.2.9 O ponto de partida para realização do *vouching* é, por meio do confronto de valores, entender a correspondência entre os lançamentos contábeis (fonte primária) e os registros financeiros consolidados em folha. Abaixo, segue exemplo extraído de um dos arquivos de conciliação, para o mês de maio na conta 3.2.1.1.1.01.00 (Proventos – Pessoal Civil):

Tabela 14 – Exemplo extraído de um dos arquivos de conciliação, para o mês de maio na conta 3.2.1.1.1.01.00 (Proventos – Pessoal Civil)

NS	NS - Classificação Contábil 1	Doc - Observação	Valor	Mês Lançamento	Correspondência financeira
02000100 0012020 NS00441 0	321110100	FOLHAS DE PAGAMENTO 1, 17, 21, 52 - FOLHA NORMAL DE MAIO DE 2020. PROCESSO: 005629/2020.	2.462,80	MAI/2020	Vantagem pessoal - Lei 8216/91
02000100 0012020 NS00441 0	321110100	FOLHAS DE PAGAMENTO 1, 17, 21, 52 - FOLHA NORMAL DE MAIO DE 2020. PROCESSO: 005629/2020.	1.097.116,48	MAI/2020	Proventos IPC
02000100 0012020 NS00441 0	321110100	FOLHAS DE PAGAMENTO 1, 17, 21, 52 - FOLHA NORMAL DE MAIO DE 2020. PROCESSO: 005629/2020.	2.509.082,03	MAI/2020	AE

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL
Auditoria

02000100 0012020 NS00441 0	321110100	FOLHAS DE PAGAMENTO 1, 17, 21, 52 - FOLHA NORMAL DE MAIO DE 2020. PROCESSO: 005629/2020.	21.618.803,99	MAI/2020	Vantagens incorporadas Pessoal Civil
02000100 0012020 NS00441 0	321110100	FOLHAS DE PAGAMENTO 1, 17, 21, 52 - FOLHA NORMAL DE MAIO DE 2020. PROCESSO: 005629/2020.	96.852.856,83	MAI/2020	Proventos Pessoal Civil, incluindo GD

Fonte: Elaboração pela equipe de auditoria

3.2.10 Compulsando o processo da folha normal do mês de maio, por exemplo, verifica-se que há exata correspondência entre o valor financeiro (R\$ 96.852.856,83) do “pacote de rubricas” que inclui a GD e o lançamento patrimonial.

Gráfico 2 – Folha de pagamento normal do mês de maio

020034 FOLHA - SEGP - INATIVOS - APOSENTADOS		R\$126.835.775,02
Natureza de Despesa: 31900101 - Proventos Pessoal Civil		R\$96.852.856,83
		2020NE000000 100-Recursos Próprios
040 - Vencimento	R\$28.666.041,08	
045 - Proventos (RC 41/2003)	R\$534.553,38	
048 - Proventos (RC 103/2019)	R\$18.692,76	
060 - GAL	R\$37.731.250,29	
061 - GR	R\$12.308.520,02	
062 - GR Comissionado	R\$49.784,37	
064 - PC/Opção (Res. 07/02)	R\$805.739,58	
065 - Função Comissionada	R\$3.951.333,40	
070 - Grat. Desempenho	R\$17.201.387,78	
107 - IPC (acréscimo do PSSC)	R\$76.207,83	
108 - Aposentadoria-PSSC(L-9506/97)	R\$276.047,46	
180 - Diferença de Classe	R\$33.940,29	
188 - Acréscimo 20%	R\$255.284,05	
197 - Adicional de Periculosidade	R\$684,48	
719 - Reversão Teto Remuneração	R\$(5.015.005,87)	
734 - Dif Compensada	R\$(4.218,55)	

Fonte: Elaboração pela equipe de auditoria

3.2.11 Haja vista que a avaliação da conformidade foi empreendida sobre o pagamento das rubricas definidas no escopo, fez-se necessário determinar como cada vantagem é apropriada do ponto





SENADO FEDERAL

Auditoria

de vista contábil. No caso da GD, especificamente, seu registro se desdobra em quatro contas patrimoniais distintas, que devem ser conciliadas uma a uma.

- 3.2.12 Acerca do programa de auditoria elaborado em resposta aos riscos identificados, a decisão da equipe, especificamente no que tange à avaliação da conformidade do ciclo contábil de pagamento da folha de pessoal, foi por uma abordagem com **ênfase em testes de detalhes**, haja vista a elevada materialidade do objeto e característica dos testes a serem empreendidos.
- 3.2.13 Para os riscos 1 e 2, foi criado papel de trabalho de recálculo, a fim de verificar a conformidade do pagamento dos itens sorteados aleatoriamente. Como destacado anteriormente, as rubricas examinadas no exercício de 2020 possuem a mesma lógica de parametrização em sistema, vez que suas regras de negócio estão vinculadas ao cargo e padrão de cada servidor. Maiores detalhamentos sobre a metodologia empregada no supracitado teste encontram-se na seção “6 Método de amostragem utilizado na auditoria”.
- 3.2.14 Em relação ao risco 3, relacionado à necessidade de autorização competente para o pagamento da folha, foi criado modelo para preenchimento, cuja evidência foi obtida via análise documental dos processos financeiros da folha e verificação no SIAFI.
- 3.2.15 Finalmente, para os riscos 5 e 7, o indispensável trabalho de conciliação contábil-financeira pormenorizado acima consistiu no próprio teste substantivo.

3.3 Transações subjacentes – ciclo contábil – plano de saúde:

3.3.1 Quanto à auditoria do processo de “assistência à saúde mediante a utilização da rede credenciada SAÚDE CAIXA”, a decisão da equipe foi por uma abordagem com ênfase puramente substantiva para os Riscos (R) 1, 2, 3, 6, 7 e 8, e uma abordagem combinada para os Riscos (R) 4 e 5 de testes de controle e testes substantivos.

3.3.2 Essa decisão decorreu do fato de que, em um primeiro momento:

- Avaliamos o nível planejado de Risco Inerente - RI em grau médio (R2, R4, R5 e R6), alto (R7 e R8), extremo (R1 e R3);
- Avaliamos o nível planejado de Risco de Controle - RC em grau baixo (R4 e R5), alto (R3) e muito alto (R1, R2, R6, R7 e R8);
- Avaliamos que o ambiente da organização possui controles internos medianos.

3.3.3 Em consequência dessa decisão:

- Obtivemos entendimento do controle interno em grau razoável; e
- Realizamos testes de controle e testes substantivos.

3.3.4 No decorrer da auditoria, em face da prestação de contas pela Caixa (envio de arquivos XML) e da aplicação de contra-auditoria pela gestão do Senado sobre as despesas, houve uma reavaliação do Risco 8, explicada mais adiante.

3.3.5 Da conta contábil escolhida 3.3.2.3.1.01.00, verificou-se que as despesas do Convênio nº 21/2017 com Servidores responderam por cerca de 90% das despesas registradas na conta, para os pagamentos ocorridos de janeiro a julho/20 (fonte orçamentária). Em função da materialidade, o



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

escopo da auditoria se restringiu a esse universo. Vale ainda ressaltar que o referido Ajuste teve sua validade concluída em 12/09/2020, sendo substituído pelo Convênio nº 121/2020, o qual não fez parte do escopo desta auditoria, considerando que os valores despendidos no novo Convênio, em 2020, não atingiram o valor da materialidade para execução, além de terem parte dos seus gastos custados com recursos privados oriundos de recolhimentos realizados pelos servidores.

3.3.6 Esclarece-se que as despesas do Convênio nº 21/2017 podem ser custeadas com recursos da LOA e, na sua insuficiência, à conta do Fundo de Reserva do SIS. Além disso, os serviços da rede compartilhada Saúde Caixa, conforme termos do Ajuste, uma das formas em que o SIS realiza assistência à Saúde, podem ser utilizados por (I) Servidores²⁰ e (II) Parlamentares²¹.

3.3.7 O Processo de Trabalho “assistência à saúde mediante a utilização da rede credenciada Saúde Caixa” possui os seguintes subprocessos (I) Cadastramento e gestão de beneficiários, (II) Instrução e formalização de convênios, (III) Autorizações de procedimentos, e (IV) Gestão financeira.

3.3.8 Nesse contexto, considerando a complexidade do objeto da auditoria, o volume de transações, as limitações de recursos humanos e tecnológicos, bem como a necessidade de delimitar o objeto para que a execução da auditoria ocorresse dentro do prazo definido, as atividades foram focadas no subprocesso relacionado à gestão financeira, cujos trabalhos foram iniciados pela equipe no segundo semestre de 2020.

3.3.9 Foram definidos 8 (oito) riscos relevantes para as afirmações de conformidade apontados pela equipe de auditoria, os quais foram detalhados no papel de trabalho, P315.1 -EO – Identificação de Riscos (NUP 0100.002069/2021-82-1), a saber:

- R1: Descumprimento das regras de cobrança previstas no convênio;
- R2: Análise intempestiva das informações de cobrança;
- R3: Emissão de empenho para despesa liquidada;
- R4: Classificação incorreta da despesa;
- R5: Pagamento de despesas sem autorização das autoridades competentes;
- R6: Reconhecimento de despesas fora do regime de competência;
- R7: Atraso de pagamento pelo Senado Federal;
- R8: Ausência de cobrança pelo Senado dos valores pagos a maior à CEF.

3.3.10 A partir dessa etapa, foi definido, junto com ao Gabinete da AUDIT, que os riscos 4 e 6 (R4 e R6) seriam avaliados pela COAUDCF – o que será mais bem abordado em tópico específico –, enquanto os demais riscos seriam objeto de trabalho da COAUDCON.

²⁰ Art. 1º do Anexo VI do RASF: O Sistema Integrado de Saúde (SIS) tem por finalidade proporcionar aos servidores ativos e inativos do Senado Federal e a seus dependentes, bem como aos pensionistas dos servidores efetivos do Senado Federal, ativos ou inativos, assistência com vistas à prevenção de doenças e à promoção, tratamento, recuperação e manutenção da saúde, mediante modelo associativo fechado, de caráter social, sem fins lucrativos, sob modalidade de autogestão.

²¹ Em específico para os parlamentares (Senadores, seus dependentes, ex-Senadores e seus cônjuges), há normativos principais que disciplinam a assistência à Saúde: Ato da Comissão Diretora (ATC) nº 9, de 1995, com alterações posteriores, Lei nº 7.432/1985 e Ato da Diretoria Geral (ADG) nº 7, de 2015.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

3.3.11 Em cada um desses riscos relevantes para as afirmações de conformidade, foram levantados os controles-chaves existentes e os controles esperados. Para esse levantamento foi utilizada a técnica de *brainstorming* com base no conhecimento prévio da equipe de auditoria.

3.3.12 O detalhamento desses controles, bem como a avaliação preliminar do Risco de Controle - RC, o qual consiste na incapacidade do sistema de controles internos de evitar ou detectar oportunamente um erro importante, foram consolidados no papel de trabalho, P315.2 – Avaliação de Controle Interno – Componente Atividades de Controle (NUP 00100.002069/2021-82-3).

3.3.13 De modo contínuo, foram definidos o impacto e a probabilidade da composição do Risco Inerente para cada um dos 8 (oito) riscos definidos. Destaca-se que o Risco Inerente - RI se origina da natureza própria da conta ou tipo de operação analisada. O detalhamento dessa avaliação quanto ao impacto e a probabilidade do RI, bem como o Risco de Distorção Relevante (RDR), obtido pelo produto entre o RI e o RC, constam do papel de trabalho, P315.3 – Matriz de Análise de Risco (NUP 00100.002069/2021-82-4).

3.3.14 A partir dessas informações, a equipe de auditoria fixou a aplicação de testes de controle e de testes substantivos, conforme o caso, detalhados no papel de trabalho, P330.2 – Programa de Auditoria (NUP 00100.002069/2021-82-5), a saber:

a. R1:

- Objetivo: verificar se as regras de cobrança previstas no convênio/legislação estão sendo cumpridas.
- Aplicar *check-list* das regras estabelecidas no convênio/legislação para os pagamentos realizados em 2020, no âmbito do Convênio 21/2017. Processo de pagamento nº 00200.001819/2020; Analisar outras informações disponibilizadas pelo SF acerca de ações realizadas para mitigar/resolver eventuais atrasos no envio das informações.

b. R2:

- Objetivo: Verificar prazos de análise das informações de cobrança.
- Análise documental: examinar a aderência das conferências realizadas pelo Senado aos prazos estipulados nos termos do convênio.

c. R3:

- Objetivo: Verificar se houve emissão prévia do empenho no processo de pagamento em 2020.
- Confrontar a data de emissão da NE com as datas de liquidação e pagamento da despesa em 2020, no âmbito do Convênio 21/2017. Processo/SIGAD de pagamento nº 00200.001819/2020-90.

d. R4:

- Objetivo: Verificar a conformidade da classificação das contas contábeis ou orçamentárias nas demonstrações contábeis.
- Geração de consulta no Tesouro Gerencial dos lançamentos contábeis nas contas selecionadas, identificando a classificação orçamentária, comparando os códigos das contas contábeis com a tabela de classificação orçamentária por natureza de despesa.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

e. R5:

- Objetivo: verificar se o pagamento das despesas ocorre mediante autorização das autoridades competentes.
- Verificar, no processo/SIGAD de pagamento nº 00200.001819/2020-90, no âmbito do Convênio 21/2017, se, a cada instrução de pagamento, ocorre a devida autorização da(s) autoridade(s) competente(s).

f. R6:

- Objetivo: verificar as despesas registradas fora do regime de competência, ou seja, que deveriam ser registradas em 2019, mas que estão registradas como despesas de 2020;
- Geração de consulta no Tesouro Gerencial dos lançamentos contábeis nas contas selecionadas, identificando as notas de empenho e a classificação orçamentária, atribuídas às respectivas contas e, por meio de tabela dinâmica do Excel, segregação das notas de empenho de exercícios anteriores e da classificação orçamentária por elemento de despesa no código 92 (despesas de exercícios anteriores).

g. R7:

- Objetivo: Verificar o prazo em que ocorreram os pagamentos em 2020.
- Examinar a conformidade do prazo de pagamento nos termos do Convênio: intervalo entre as datas de efetivo recebimento pelo Senado dos ofícios de cobrança da CEF (segundo o gestor, recebidos via e-mail), bem como do respectivo pagamento pelo SF. Processo/SIGAD de pagamento nº 00200.001819/2020-90.
- Identificar as medidas adotadas no caso de atraso e confrontar com as regras previstas no Convênio.

h. R8:

- Verificar, se for possível, considerando a complexidade do objeto da auditoria, o volume de transações e as limitações de recursos humanos e tecnológicos:
 - A conformidade da despesa mensal fixa nos termos do convênio;
 - A conformidade de alguns atributos da cobrança (arquivos XLSX e/ou XML), à vista das guias TISS digitalizadas;
 - A conformidade dos procedimentos realizados e a cobertura do plano, mediante conferência de tabela com listagem dos procedimentos cobertos;
 - Se o usuário estava ativo quando utilizou o plano de saúde;
 - A comprovação das auditorias médicas/glosas realizadas por empresas contratadas pela CEF;
 - Tabela de valores cobrados por procedimentos;
 - Tabela com os gastos de saúde feitos pelos servidores do SIS em um dado mês;
 - Se as guias TISS foram auditadas pelas empresas terceirizadas (teste de controle);
 - Se os lançamentos das guias TISS estão de acordo com a planilha.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

3.3.15 Informa-se que a equipe de auditoria constatou que os processos administrativos de pagamentos do convênio continham informações limitadas a respeito do subprocesso de trabalho auditado, sendo necessário realizar questionamentos para entendimento adequado do objeto, além de reuniões.

3.3.16 Sobre a aplicação de testes, foram adotadas principalmente as seguintes técnicas nesse trabalho: (1) análise documental, isto é, exame de processos, dossiês, normas, atos formalizados, atas publicadas, bem como de documentos avulsos ou obtidos por meio de questionários; (2) obtenção de dados e metadados no Portal da Transparência do Senado Federal, da intranet, de sistemas informatizados internos da Casa, tais como SIGAD e NADM; e (3) recálculo das despesas fixas do Convênio.

3.3.17 Conforme calendário do TCU formalizado aos órgãos de auditoria, foram previstos dois marcos principais, caracterizados pela entrega de um relatório preliminar e um relatório final de auditoria.

3.3.18 Nas duas etapas de execução dos trabalhos, os dados da Conta 3.3.2.3.1.01.00 foram extraídos do SIAFI com assistência da COAUDCF.

3.3.19 Quanto à primeira fase de execução dos testes, optou-se por contemplar 7 (sete) riscos definidos para as afirmações de conformidade R1 a R7, ao passo que a análise do R8 dar-se-ia, posteriormente, por ser risco de maior complexidade.

3.3.20 No decorrer da execução da auditoria, em face da prestação de contas pela Caixa de período inadimplente (disponibilização de arquivos XML) e da aplicação de contra-auditoria, pela Gestão do Senado, sobre as despesas, houve uma reavaliação do Risco 8, de modo que a equipe de auditoria, ao invés de aplicar os testes substantivos pretendidos inicialmente, realizou avaliação precipuamente qualitativa sobre as providências relatadas pela Administração, com base nas seguintes justificativas:

- Já existia auditoria contratada pela CEF a qual realiza/auxilia processo de fiscalização dos gastos com Saúde viabilizado pela Rede Credenciada (a Lei nº 8.666/93, art. 67, admite a contratação de terceiros para auxiliar na fiscalização de contratações);
- O termo de convênio prevê expressamente, como competência de o Senado Federal, realizar contra-auditoria nos termos da Cláusula Sétima, VII, do Termo de Convênio;
- A inexistência do recebimento dos arquivos XML até dezembro/20 e o acesso aos arquivos XLS (Excel) só em setembro/20, prejudicaram a análise da equipe em tempo apropriado, uma vez que se deparou, nesse caso, com um grande volume de dados nas planilhas (cada arquivo mensal tem cerca de 200 mil linhas, distribuídas em 21 colunas de informações), embora menos completos/extensos do que os arquivos XML.

3.3.21 Nesse relatório da Gestão, a SEGP esclareceu que a mencionada contra-auditoria foi realizada baseada em 3 pilares: “1. Avaliação dos arquivos *XLS, sob metodologia descrita a seguir; 2. Recebimento dos relatórios de auditoria pela Caixa (...); 3. Processamento dos arquivos *.XML.”, consistindo nos seguintes testes aplicados:

- a. Avaliação dos arquivos *XLS (referentes aos pagamentos de janeiro a julho/20) com o banco de dados cadastral de beneficiários do SIS;



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

- b. Elaboração de relação dos eventos dispendiosos com base nos arquivos *XLS:
 - i. Análise dos preços máximos encontrados;
 - ii. Análise de quantidades a partir de histórico e critério racional.
- c. Recebimento dos relatórios de auditoria CEF;
- d. Processamento de arquivos XML.

3.3.22 Os testes de controle, procedimentos substantivos e análise qualitativa, foram documentados nos papéis de trabalho, E450.2.A1 e E450.2.A2 (Avaliação de Desvios) (NUP 00100.017790/2021-77).

3.3.23 No tocante às limitações da equipe de auditoria, quando da avaliação do Risco 8, ou seja, na verificação de relatório de contra-auditoria, registra-se que:

- Quanto à análise apresentada de preços máximos a partir dos eventos dispendiosos, a equipe de auditoria não realizou testes substantivos (pesquisa de preços), partindo sua análise dos dados apresentados pela Gestão do Senado;
- Quanto à análise apresentada de quantidades a partir de histórico e critério racional, uma análise detalhada restou prejudicada, tendo em vista que se tratou de uma definição e verificação técnica pela equipe da área de saúde do SIS;
- Quanto à análise apresentada da importação/processamento dos arquivos XML, em função da necessidade de conhecimento técnico de TI, uma análise mais aprofundada do processamento desses arquivos e das informações apresentadas restou prejudicada.

3.4 Transações subjacentes – ciclo contábil – contratações:

3.4.1 Quanto à auditoria do processo de trabalho de compras e contratações, a decisão da equipe foi por uma análise combinada, balanceando a efetividade operacional dos testes de controle e de procedimentos substantivos por meio da inspeção documental. Essa decisão decorreu do fato de:

- Avaliarmos o nível planejado de Risco Inerente - RI em grau alto e médio;
- Avaliarmos o nível planejado de Risco de Controle - RC em grau baixo e mediano; e de
- Avaliarmos que o ambiente da organização possui controles internos maduros.

3.4.2 Em consequência dessa decisão:

- Obtivemos Risco de Detecção Relevante - RDC em grau mediano; e
- Realizamos testes de controle e procedimentos substantivos em abordagem combinada.

3.4.3 O processo de trabalho de compras e contratações é subdividido em dois subprocessos denominados de subprocesso licitatório e subprocesso de dispensa ou inexigibilidade de





SENADO FEDERAL

Auditoria

licitação (contratações diretas), englobando, dentre outros, serviços de apoio administrativo, técnico e operacional.

- 3.4.4 Tanto os processos de contratação pública por licitação quanto aqueles efetivados por contratação direta compreendem, de forma geral, três etapas principais: (1) planejamento e instrução da contratação, (2) seleção do fornecedor/executante e (3) execução contratual e financeira.
- 3.4.5 Assim, este relatório consolidou os resultados da auditoria de conformidade na Conta 33.231.02.00, cujos trabalhos foram iniciados pela COAUDCON no segundo semestre de 2020.
- 3.4.6 Inicialmente, foram definidos 9 (nove) riscos relevantes para as afirmações de conformidade apontadas pela equipe de auditoria; eles foram detalhados no papel de trabalho, P315.1 -EO – Identificação de Riscos (NUP 00100.116963/2020-58-2), a saber:
- R1 - Deficiências no termo de referência /projeto básico;
 - R2 - Deficiências na pesquisa de preços;
 - R3 - Deficiências no edital;
 - R4 - Descumprir requisitos legais para realizar contratações diretas;
 - R5 - Pagamentos em valores superiores ou inferiores ao devido;
 - R6 - Pagamento por contrato não executado;
 - R7 - Responsabilização subsidiária por deficiência na fiscalização e gestão do contrato;
 - R8 - Promover aditamento contratual em desacordo com a lei e/ou contrato; e
 - R9 - Realizar despesas sem cobertura contratual.
- 3.4.7 Em cada um desses riscos relevantes para as afirmações de conformidade, foram levantados os controles-chaves existentes e os controles esperados. Para esse levantamento, foi utilizada a técnica de *brainstorming*, com base no conhecimento prévio dos auditores da COAUDCON acerca dos procedimentos de contratação na Casa e mediante análise de normativos internos e fluxogramas existentes. O detalhamento desses controles, bem como a avaliação preliminar do Risco de Controle - RC, o qual consiste na incapacidade do sistema de controles internos de evitar ou detectar oportunamente um erro importante, foram consolidados no papel de trabalho, P315.2 – Avaliação de Controle Interno – Componente Atividades de Controle (NUP 00100.116963/2020-58-3).
- 3.4.8 Em seguida, foram definidos o impacto e a probabilidade da composição do Risco Inerente para cada um dos 9 (nove) riscos definidos. Destaca-se que o Risco Inerente - RI se origina da natureza própria da conta ou tipo de operação analisada. O detalhamento dessa avaliação quanto ao impacto e probabilidade do RI, bem como o Risco de Distorção Relevante (RDR),





SENADO FEDERAL

Auditoria

obtido pelo produto entre o RI e o RC, constam do papel de trabalho, P315.3 – Matriz de Análise de Risco (NUP 00100.116963/2020-58).

- 3.4.9 Conforme dito, a partir do RDR, a conclusão foi de que a abordagem de testes poderia ser feita de forma combinada para os 9 (nove) riscos, balanceando a efetividade operacional de controles e de testes substantivos.
- 3.4.10 A par dessas informações, a equipe de auditoria da COAUDCON definiu previamente os testes de controle a serem aplicados a cada um dos riscos, o que restou detalhado no papel de trabalho, P330.2 – Programa de Auditoria (NUP 00100.117080/2020-65), a saber:
- a. **R1:**
 - (1) Utilização do modelo de projeto básico/termo de referência disponibilizado pela SADCON na intranet do Senado;
 - (2) Existência de manifestação da SADCON sobre o PB/TR apresentado;
 - b. **R2:**
 - (1) Utilização do modelo de pesquisa de preço disponibilizado pela SADCON na intranet do Senado;
 - (2) Existência de manifestação da SADCON sobre a Pesquisa de Preços;
 - c. **R3:**
 - (1) SADCON utiliza as minutas-padrão;
 - (2) Existência de manifestação da SEGP sobre as atribuições dos empregados terceirizados em comparação com as definidas, para efetivos, no RASF;
 - (3) Existência de análise da COPELI quanto à minuta de edital;
 - (4) Existência de Parecer do Órgão Jurídico a respeito da minuta de edital;
 - (5) Existência de deliberação, pela autoridade competente, quanto à realização do procedimento licitatório e eventuais quesitos formulados pelas demais unidades instrutórias;
 - d. **R4:**
 - (1) SADCON apresenta manifestação quanto ao cumprimento dos requisitos legais para realizar à contratação direta do objeto;
 - (2) Existência de manifestação do Órgão Jurídico, quanto ao cumprimento dos requisitos legais para realizar à contratação direta do objeto;
 - (3) Autoridade competente analisa a íntegra do processo e delibera quanto ao reconhecimento e ratificação da situação da contratação direta;
 - e. **R5:**
 - (1) Autuação e instrução, pela COPLAC/SADCON, do processo de pagamento;
 - (2) Informação, pelo Fiscal/Gestor, na liquidação da despesa, da importância devida que será paga;





SENADO FEDERAL

Auditoria

- (3) Conformidade dos registros de execução da contratação, para emissão da Nota de Empenho;
 - (4) Conformidade da Nota de Empenho, para a emissão da ordem bancária;
 - (5) Existência de conferência pela COEXEFI/SAFIN previamente ao pagamento;
 - (6) Existência de atesto da conformidade dos registros de gestão dos atos de pagamento, pela CONTAB/SAFIN;
- f. R6:**
- (1) Autuação e instrução, pela COPLAC/SADCON, do processo de pagamento;
 - (2) Existência do atesto, pelo Fiscal/Gestor, da execução do objeto contratado;
 - (3) Conformidade dos registros de execução da contratação, para emissão da Nota de Empenho;
 - (4) Conformidade da Nota de Empenho, para a emissão da ordem bancária;
 - (5) Existência de conferência pela COEXEFI/SAFIN previamente ao pagamento;
 - (6) Existência de atesto da conformidade dos registros de gestão dos atos de pagamento, pela CONTAB/SAFIN;
- g. R7:**
- (1) Existência de conferência do gestor do contrato, quanto à correção dos pagamentos realizados aos profissionais terceirizados, incluindo os encargos trabalhistas, fiscais e previdenciários;
 - (2) Existência do depósito referente ao DGBM;
- h. R8:**
- (1) Existência de análise dos procedimentos de aditamento pela SADCON;
 - (2) Verificação dos cálculos pela SAFIN;
 - (3) Existência de manifestação do Órgão Jurídico quanto à regularidade do aditamento contratual;
 - (4) Existência de deliberação, pela autoridade competente, quanto à realização do aditamento;
- i. R9:**
- (1) Existência de análise da conformidade dos registros de gestão dos atos de pagamento, pela SAFIN;
 - (2) Existência de atesto no sentido de a despesa realizada possuir cobertura contratual e complementação de informações para conformidade dos registros de gestão, realizados pelo Gestor/Fiscal, quando for o caso.





SENADO FEDERAL

Auditoria

- 3.4.11 A respeito desses controles pré-definidos, os testes foram feitos no sentido de observar a operação e implementação deles com base nas evidências obtidas em cada processo de contratação dentro da amostra.
- 3.4.12 Esse exame dos controles, processo a processo, não foi possível para 3 (três) deles constantes dos riscos R5 e R6, a saber (1) Conformidade dos registros de execução da contratação, para emissão da Nota de Empenho; (2) Conformidade da Nota de Empenho, para a emissão da ordem bancária e (3) Existência de conferência pela COEXEFI/SAFIN previamente ao pagamento. Isso se deveu ao fato de eles, apesar de existentes, não terem sido documentados e detalhados dentro dos processos de contratação.
- 3.4.13 Dessa forma, a equipe da COAUDCON valeu-se de questionário à SAFIN, para que ela esclarecesse aspectos relacionados a esses controles. Os questionamentos da equipe de auditoria, bem como as respostas da SAFIN constam do processo/SIGAD 00200.012823/2020-83 e serão tratados mais adiante.
- 3.4.14 Quanto aos procedimentos substantivos, que consistem em auditoria para detectar distorções relevantes no nível das afirmações, a equipe de auditoria valeu-se da inspeção documental para avaliar a conformidade dos procedimentos com as normas vigentes, levando-se em conta o Inventário de Riscos de Conformidade de Contratações – IRCC.
- 3.4.15 Importa destacar que, durante esse procedimento substantivo, não foram executados recálculos, reexecução de procedimentos, indagações ou inspeção *in loco*.
- 3.4.16 Assim, foram adotadas, principalmente, as seguintes técnicas neste trabalho: (1) análise documental, isto é, exame de processos, dossiês, normas, atos formalizados, atas publicadas e documentos avulsos e (2) obtenção de dados e metadados no Portal da Transparência do Senado Federal e em sistemas informatizados internos da Casa, tais como SIGAD, GESCON, NADM e Senic.
- 3.4.17 Conforme calendário do TCU formalizado aos órgãos de auditoria, foram previstos dois marcos principais caracterizados pela entrega de um relatório preliminar e um relatório final de auditoria.
- 3.4.18 Nas duas etapas de execução dos trabalhos, os dados da Conta 33231.02.00 foram extraídos do SIAFI com assistência da COAUDCF.
- 3.4.19 Quanto à primeira fase de execução dos testes, optou-se por contemplar 4 (quatro) dos 9 (nove) riscos definidos para as afirmações de conformidade: R1, R2, R3 e R4; tendo como escopo os contratos celebrados nos exercícios de 2019 e 2020 (janeiro a agosto) circunscritos à Conta 33231.02.00.
- 3.4.20 A escolha dos riscos supracitados na primeira fase se deu por entendimento da equipe de que seu exame poderia contribuir para um melhor entendimento do processo de trabalho, trazendo





SENADO FEDERAL

Auditoria

uma visão mais abrangente dos contratos que compõem o escopo da auditoria, contribuindo também na análise futura dos riscos relacionados à execução contratual.

3.4.21 Para a segunda etapa de aplicação dos testes, foram realizados: a) os testes referentes aos riscos R5, R6, R7, R8 e R9, tendo como escopo as Notas de Sistema – NS referentes a pagamentos de Notas Fiscais - NF de contratos circunscritos à Conta 33231.02.00 no exercício de 2020; b) complementação para os riscos R1, R2, R3 e R4, examinando todos os contratos firmados entre setembro e dezembro de 2020 contidos na Conta 33231.02.00.

3.4.22 Os testes de controle e os procedimentos substantivos foram documentados no papel de trabalho, E450.1 – Avaliação de Desvios (NUP 00100.117096/2020-78).

4. AVALIAÇÃO E RESPOSTA AOS RISCOS DE DISTORÇÃO RELEVANTE

4.1 Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis, financeiras e orçamentárias, e em relação à conformidade das operações, transações ou atos de gestão relevantes dos responsáveis, independentemente se causadas por fraude ou erro.

4.2 Com base nos resultados da avaliação de risco, planejamos e executamos procedimentos de auditoria em resposta aos riscos significativos de maneira a obter evidência de auditoria suficiente e apropriada para suportar as conclusões da auditoria.

4.3 Esses procedimentos de auditoria incluíram inspeção documental, confirmação de saldos e transações, recálculo, reexecução de procedimentos, procedimentos analíticos, indagações, inclusive por escrito, bem como o uso de técnicas de auditoria assistidas por computador para examinar populações inteiras de transações e de amostragem estatística para testes de controle e de conformidade (amostragem por atributos).

5. FORMAÇÃO DAS OPINIÕES E COMUNICAÇÕES À ADMINISTRAÇÃO

5.1 As distorções e as não conformidades detectadas na primeira etapa do trabalho (agosto a novembro de 2020) foram comunicadas à Administração do Senado Federal e com ela discutidos antes do encerramento do exercício, de forma a lhes permitir efetuar os ajustes necessários e mitigar o risco de que as demonstrações fossem encerradas com distorções relevantes.

5.2 O relatório preliminar completo, contendo os achados, as conclusões e as propostas da equipe, foi encaminhado aos dirigentes da entidade para que apresentassem suas perspectivas e as ações corretivas a implementar.

6. MÉTODO DE AMOSTRAGEM UTILIZADO NA AUDITORIA





SENADO FEDERAL

Auditoria

6.1 Demonstrações contábeis:

- 6.1.1 Sob a ótica da auditoria financeira, foram levantados riscos em todos os ciclos contábeis cujos testes de execução ficaram sob a responsabilidade da equipe da COAUDCF. Para os riscos de “corte” e “exatidão”, foram avaliadas as transações integrais da conta. Já para os riscos de “classificação”, foram realizados com base em amostra estatística por atributos, conforme detalhado adiante.
- 6.1.2 No tocante ao risco de “corte”, para fins de se verificar eventual reconhecimento de despesas fora do regime de competência, foram avaliadas as transações integrais das contas selecionadas no período de janeiro a dezembro de 2020, cujas despesas de 2019 foram apropriadas em 2020.
- 6.1.3 Quanto ao risco de “exatidão”, foram analisados os registros das contas contábeis selecionadas para pagamento de pessoal. Assim, verificou-se os procedimentos de apropriação da conta 311110100 - Vencimentos e Salários quanto a Remuneração do Período de Férias - RPF do período analisado, conforme regulamentado na Macrofunção SIAFI 02142 - Folha de Pagamento.
- 6.1.4 Da mesma forma, foram aplicados testes substantivos para verificar os procedimentos de conciliação das contas Adiantamentos de Férias e Férias a Pagar, tendo em vista as peculiaridades envolvendo a remuneração dos servidores ativos do RPPS, quanto ao direito ao exercício de suas férias.
- 6.1.5 Para os riscos de “classificação”, foi utilizada a amostragem por atributos, que consiste em um método para realização de testes de conformidade e para testes de controle em que o tipo de resposta esperado é binomial (e.g. Conforme / Não conforme). Nesse tipo de amostragem, o auditor deve especificar os valores numéricos apropriados para três fatores: risco de amostragem; taxa de desvio tolerável; e taxa esperada de desvio.
- 6.1.6 No caso do ciclo contábil, PAGAMENTO DE PESSOAL, os valores considerados foram:
- Risco de amostragem de 10% (90% de segurança);
 - Taxa de desvio tolerável de 2%, tendo por base a avaliação preliminar do risco de controle, avaliado em nível mediano e os limites impostos pela metodologia, considerando ser alto o valor monetário da população; e
 - Taxa de desvio esperada de 0,5%, com base em julgamento profissional.
- 6.1.7 Com base nesses fatores, o tamanho da amostra foi de 194 itens, selecionados aleatoriamente, isto é, todos tiveram idêntica chance de serem selecionados.
- 6.1.8 Os resultados dos testes não evidenciaram desconformidades, resultando na projeção da taxa de desvio para a população de 1,2%, que é inferior à taxa tolerável previamente estabelecida em 2%. Esse resultado indica que os controles internos implantados pela Gestão são capazes de prevenir ou detectar e corrigir distorções decorrentes dos riscos inerentes do processo de



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

trabalho de classificação contábil/orçamentária e, portanto, a avaliação preliminar do risco de controle, em nível mediano, não se confirmou.

- 6.1.9 No caso do ciclo contábil, **CONTRATAÇÕES**, que engloba a conta 332310200 (Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional), os valores considerados foram:
- Risco de amostragem de 10% (90% de segurança);
 - Taxa de desvio tolerável de 11%, tendo por base a avaliação preliminar do risco de controle, avaliado em nível alto, e os parâmetros definidos pela metodologia;
 - Taxa de desvio esperada de 3,5%, com base em julgamento profissional e nos parâmetros definidos pela metodologia.
- 6.1.10 Com base nesses fatores, o tamanho da amostra foi de 47 itens, selecionados aleatoriamente, isto é, todos tiveram idêntica chance de serem selecionados.
- 6.1.11 Os resultados dos testes evidenciaram 2 (duas) desconformidades em um dos atributos, resultando na projeção da taxa de desvio para a população de 11%, que é igual à taxa tolerável previamente estabelecida em 11%. Esse resultado indica que os controles internos implantados pela gestão são capazes de prevenir ou detectar e corrigir distorções decorrentes dos riscos inerentes do processo de trabalho de classificação contábil/orçamentária e, portanto, a avaliação preliminar do risco de controle em nível alto não se confirmou.
- 6.1.12 No caso do ciclo contábil, **PLANO DE SAÚDE**, que, para esse procedimento de auditoria, englobou todos os registros contábeis da conta 332310100 (Serviços Técnicos Profissionais), os valores considerados foram:
- Risco de amostragem de 10% (90% de segurança);
 - Taxa de desvio tolerável de 11%, tendo por base a avaliação preliminar do risco de controle, avaliado em nível alto, e os parâmetros definidos pela metodologia;
 - Taxa de desvio esperada de 3,5%, com base em julgamento profissional e nos parâmetros definidos pela metodologia.
- 6.1.13 Com base nesses fatores, o tamanho da amostra foi de 47 itens, selecionados aleatoriamente, isto é, todos tiveram idêntica chance de serem selecionados.
- 6.1.14 Os resultados dos testes evidenciaram 3 (três) desconformidades, resultando na projeção da taxa de desvio para a população de 13,7%, que é levemente superior à taxa tolerável previamente estabelecida em 11%. Ainda assim, esse resultado indica que os controles internos implantados pela gestão são capazes de prevenir ou detectar e corrigir distorções decorrentes dos riscos inerentes do processo de trabalho de classificação contábil/orçamentária e, portanto, a avaliação preliminar do risco de controle em nível alto não se confirmou.
- 6.1.15 Isso porque, ainda que superior à taxa tolerável, identificamos que se tratava de desconformidades de mesma natureza, decorrentes da apropriação de despesas fora do regime



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

de competência, objeto de análise no âmbito da afirmação de “corte”, acima explicitada. Considerando que, por meio do relatório preliminar, as distorções de corte foram corrigidas, ensejando a correção da classificação, avaliamos que as distorções individuais de classificação residuais dessa conta não seriam capazes de provocar, em conjunto, distorções relevantes nas demonstrações contábeis. Portanto, nesse caso, entendemos desnecessário aumentar o tamanho da amostra.

6.2 Transações subjacentes – ciclo contábil – pagamento da folha de pessoal:

- 6.2.1 Consoante descrito no tópico anterior, os riscos 1 e 2, elencados na etapa de Planejamento, foram submetidos ao mesmo teste de conformidade: recálculo, complementado com o exame documental dos atos que originaram cada registro em sistema, de acordo com as regras estabelecidas para o pagamento de cada rubrica abarcada pelo escopo de auditoria.
- 6.2.2 Uma vez conciliados os registros com maior nível de granularidade (base financeira), cuja extração foi feita diretamente pela equipe de auditoria via ERGON, com nossa fonte primária (lançamentos em contas contábeis), foi possível precisar o quantitativo de registros que formam o universo auditável, que é a população.
- 6.2.3 Considerando que o recálculo para as rubricas do escopo envolve os mesmos parâmetros, a saber, Cargo, Especialidade e Padrão, decidiu-se por agrupá-las para formação da população. Aglutinando as 60 bases financeiras (5 tipos de rubricas x 12 meses), formou-se a base matriz da auditoria, com 460.316 ocorrências de janeiro a dezembro de 2020.
- 6.2.4 Posto isso, com o fito de automatizar grande parte da rotina de checagem, foi necessário diligenciar o Prodasen/Senado Federal para obtenção da base cadastral que viabilizaria a execução dos testes por meio de TAAC, haja vista que não há alternativa para extração direta dos dados funcionais em alto volume pela equipe de auditoria, diferentemente do que foi realizado com êxito para a base financeira.
- 6.2.5 A construção do papel de trabalho deixou pendente para a equipe de auditoria, em linhas gerais, a verificação da origem cadastral dos registros da amostra, considerando que o teste relacionado ao cálculo de cada pagamento foi efetuado por TAAC. Obviamente, a existência de situações excepcionais gerou a ocorrência de “falsas inconformidades” no cálculo, que posteriormente foram destrinchadas para exame dos possíveis desvios.
- 6.2.6 Como critério para avaliação da conformidade cadastral, definiu-se que as informações sobre o cargo do servidor seriam prioritariamente buscadas no Diário Oficial da União (DOU), no Boletim Administrativo do Senado Federal (BASF) e no NADM, sistema de pesquisa de normas internas. Em decorrência da existência de vários registros com impossibilidade de identificação nas fontes primárias, uma vez que se relacionam com atos antigos, adotou-se, como procedimento, identificar a remessa e/ou julgamento do ato de admissão/aposentadoria/pensão pelo TCU, dado que há, como requisito para envio do ato, a



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

concessão, no âmbito da Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGP), e a conferência, nesta AUDIT.

- 6.2.7 Os testes de conformidade aplicados para avaliar a conformidade dos pagamentos da folha de pessoal foram realizados com base em amostra estatística por atributos.
- 6.2.8 A amostragem por atributos é o método para realização de testes de conformidade e para testes de controle em que o tipo de resposta esperado é binomial (e.g. Conforme / Não conforme). Nesse tipo de amostragem, o auditor deve especificar os valores numéricos apropriados para três fatores: risco de amostragem; taxa de desvio tolerável; e taxa esperada de desvio.
- 6.2.9 No caso do ciclo contábil vinculado ao pagamento da folha de pessoal, considerando o escopo de trabalho retromencionado para o exame das transações subjacentes, os valores considerados foram:
- Risco de amostragem de 10% (90% de segurança);
 - Taxa de desvio tolerável de 2%, tendo por base a avaliação preliminar do risco de controle, a característica das rubricas incluídas no escopo de trabalho; e
 - Taxa de desvio esperada de 0,75%, com base nas auditorias realizadas anteriormente e no julgamento profissional.
- 6.2.10 Com base nesses fatores, o tamanho da amostra foi de 265 itens, de acordo com a metodologia proposta na tabela 4, pag. 241, do Manual de Auditoria Financeira do TCU e tabelas do *Audit Guide: Audit Sampling, do American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)*. Os itens amostrais foram selecionados aleatoriamente, isto é, todos tiveram idêntica chance de ser selecionados.
- 6.2.11 Como resultado do teste de recálculo, não foram identificados desvios no que tange aos pagamentos efetuados, bem como inconformidades nos cadastros que embasam as regras de negócio para composição das rubricas auditadas.
- 6.2.12 Acerca dos testes empreendidos para exame dos riscos 3, 5 e 7, foi realizada uma avaliação em todos os processos financeiros que consolidam a folha normal, de janeiro a dezembro/2020. Igualmente, não foram identificados desvios de conformidade pela equipe de auditoria.

6.3 Transações subjacentes – ciclo contábil – plano de saúde:

Parâmetros dos testes de controle e de conformidade

- 6.3.1 No período de vigência do Convênio nº 21/2017, em 2020, houve sete pagamentos com recursos do orçamento federal referentes a beneficiários “servidores” (janeiro a julho/20). Assim, por se tratar de pequena quantidade de itens da população, não houve necessidade de definição de amostra para os riscos 1, 2, 3, 5 e 7.





SENADO FEDERAL

Auditoria

- 6.3.2 Já os testes de conformidade dos riscos 4 e 6 foram realizados pela COAUDCF, com base em amostragem estatística por atributos, mas abrangendo toda a conta contábil 3.3.2.3.1.01.00. Essa situação está explicitada em tópico próprio da COAUDCF (item 6.1 deste apêndice).
- 6.3.3 No que diz respeito ao R8, procedeu-se a uma análise do relatório de contra-auditoria e dos arquivos disponibilizados, com foco precipuamente qualitativo. Nesse caso, também não houve necessidade de definição de amostra.

Definição da distorção tolerável (DT) para testes substantivos

- 6.3.4 A ME alocada a cada conta, grupo de contas ou ciclo contábil, denominada distorção tolerável (DT), tem efeito na extensão dos testes substantivos quando o auditor faz uso de técnicas de amostragem aplicada à auditoria para testar menos de 100% das transações. O estabelecimento de um valor menor para a DT exigirá que o auditor realize uma maior quantidade de testes para obter a evidência de auditoria suficiente do que aquela necessária quando se estabelece um valor maior.
- 6.3.5 A DT é, portanto, a aplicação da materialidade para execução (ME), conforme definido na ISA/NBC TA 320, item 9, em procedimento de amostragem específico. Ao definir uma amostra, o auditor determina a DT para avaliar o risco de que o conjunto de distorções individualmente irrelevantes possa fazer com que as demonstrações contábeis apresentem distorções relevantes e forneça margem para possíveis distorções não detectadas. A DT pode ter o mesmo valor ou um valor menor do que o da ME (ISA/NBC TA 530, A3).
- 6.3.6 Assim, no planejamento da auditoria, a alocação da ME seguiu a regra descrita nos itens 1.1.7 e 1.1.8 deste Apêndice. As contas dos ciclos contábeis tiveram a DT estabelecida em 75% da MG (DT de R\$ 66.179.576,34).

Não escopo

- 6.3.7 Da conta contábil escolhida, 3.3.2.3.1.01.00, verificou-se que as despesas do Convênio nº 21/2017 com “servidores” responderam por cerca de 90% das despesas registradas na conta, para os pagamentos ocorridos de janeiro a julho/20 (fonte orçamentária). Em função da materialidade, o escopo da auditoria se restringiu somente a esse universo.
- 6.3.8 Vale ainda ressaltar que o referido Ajuste teve sua validade concluída em 12/09/2020, sendo substituído pelo Convênio nº 121/2020, o qual não fez parte do escopo desta auditoria. Ademais, os pagamentos das despesas com “servidores”, no período de agosto a setembro/20, decorreram do fundo de reserva do SIS, que não guarda relação com o orçamento anual.
- 6.3.9 Além disso, o Processo de Trabalho “assistência à saúde mediante a utilização da rede credenciada Saúde Caixa” possui os seguintes subprocessos (I) Cadastramento e gestão de beneficiários, (II) Instrução e formalização de convênios, (III) Autorizações de procedimentos, e (IV) Gestão financeira.
- 6.3.10 Nesse contexto, considerando a complexidade do objeto da auditoria, o volume de transações, as limitações de recursos humanos e tecnológicos, bem como a necessidade de delimitar o objeto para que a execução da auditoria ocorresse dentro do prazo definido, as atividades foram focadas no subprocesso relacionado à gestão financeira.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

6.4 Transações subjacentes – ciclo contábil – contratações:

Parâmetros dos testes de controle e de conformidade

- 6.4.1 Os testes de conformidade aplicados nos processos foram realizados com base em amostra estatística por atributos.
- 6.4.2 A amostragem por atributos é o método para realização de testes de conformidade e para testes de controle em que o tipo de resposta esperado é binomial (e.g. Conforme / Não conforme). Nesse tipo de amostragem, o auditor deve especificar os valores numéricos apropriados para três fatores: risco de amostragem; taxa de desvio tolerável; e taxa esperada de desvio.
- 6.4.3 No caso dos riscos R1, R2 e R3, os valores considerados foram:
- Risco de amostragem de 10% (90% de segurança);
 - Taxa de desvio tolerável de 10%, tendo por base a avaliação preliminar do risco de controle, avaliado em nível baixo; e
 - Taxa de desvio esperada de 3%, com base no julgamento profissional.
- Com base nesses fatores, o tamanho da amostra total foi de 52 itens (contratos firmados em 2019 e 2020), dos quais 38 foram selecionados aleatoriamente na primeira etapa de execução dos testes (contratos do ano de 2019 e janeiro a agosto de 2020), isto é, todos tiveram idêntica chance de serem selecionados (conforme papel de trabalho P530.1 - Riscos R1 ao R3 - NUP 00100.002590/2021-10); os demais 14 itens correspondem a população de contratos firmados entre setembro e dezembro de 2020.
- 6.4.4 Para o risco R4, foi considerada a população de contratações diretas.
- 6.4.5 No caso dos riscos R5, R6, R7, R8 e R9, os valores considerados foram:
- Risco de amostragem de 10% (90% de segurança);
 - Taxa de desvio tolerável de 10%, tendo por base a avaliação preliminar do risco de controle, avaliado em nível baixo ou mediano; e
 - Taxa de desvio esperada de 5%, com base no julgamento profissional.
- 6.4.6 Com base nesses fatores, o tamanho da amostra foi de 78 itens, conforme papel de trabalho P530.1 – Riscos R5, R6, R7, R8 ao R9 (NUP 00100.025953/2021-95). Os itens amostrais foram selecionados, aleatoriamente, isto é, todos tiveram idêntica chance de serem selecionados.
- 6.4.7 Os procedimentos substantivos foram documentados no E450.1 – Avaliação de Desvios (NUP 00100.017676/2021-47). Os desvios de controle que poderiam ser considerados relevantes a ponto de alterar os atributos de conformidade foram destacados no referido E450.1.
- 6.4.8 Conforme metodologia utilizada, a quantidade de amostras em que foram identificados desvios relevantes foi insuficiente para alterar a conclusão geral dos atributos analisados.

Definição da distorção tolerável (DT) para testes substantivos





SENADO FEDERAL

Auditoria

- 6.4.9 A ME alocada a cada conta, grupo de contas ou ciclo contábil, denominada distorção tolerável (DT), tem efeito na extensão dos testes substantivos quando o auditor faz uso de técnicas de amostragem aplicada à auditoria para testar menos de 100% das transações. O estabelecimento de um valor menor para a DT exigirá que o auditor realize uma maior quantidade de testes para obter a evidência de auditoria suficiente do que aquela necessária quando se estabelece um valor maior.
- 6.4.10 A DT é, portanto, a aplicação da materialidade para execução (ME), conforme definido na ISA/NBC TA 320, item 9, em procedimento de amostragem específico. Ao definir uma amostra, o auditor determina a DT para avaliar o risco de que o conjunto de distorções, individualmente irrelevantes, possa fazer com que as demonstrações contábeis apresentem distorções relevantes e forneça margem para possíveis distorções não detectadas. A DT pode ter o mesmo valor ou um valor menor do que o da ME (ISA/NBC TA 530, A3).
- 6.4.11 Assim, no planejamento da auditoria, a alocação da ME seguiu a regra descrita nos itens 1.1.7 e 1.1.8 deste Apêndice. As contas dos ciclos contábeis tiveram a DT estabelecida em 75% da MG (DT de R\$ 66.179.576,34).
- 6.4.12 Importa destacar que 2 (duas) NS sorteadas tiveram que ser substituídas por outras “elegíveis”, porquanto não eram referentes a pagamento de NF contratual conforme detalhado abaixo:
- NS008806, referente a complementação do valor depositado a título de DGBM, substituída por NS subsequente a ela, que se referia a pagamento de contrato, qual seja a NS008830; e
 - NS010123, referente a remissão do pagamento direto do 13º salário a colaboradores, substituída por NS subsequente a ela, que se referia a pagamento de contrato, qual seja a NS010138.
- 6.4.13 As informações acerca dessas duas amostragens - para os Riscos R1, R2 e R3 e para os Riscos R5, R6, R7, R8 e R9 - constam do papel de trabalho P530.1 – Amostragem (NUP 00100.025953/2021-95).

7. PLANO DE AÇÃO PARA SOLUÇÃO DE LACUNAS DE CAPACIDADES DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO DIAGNOSTICADAS, CONFORME OFÍCIO-CIRCULAR Nº 1/2020 – SEGECEX





SENADO FEDERAL

Auditoria

7.1 Conforme especificado na Seção 1 – Introdução, “Metodologia e limitações inerentes à auditoria”, foram diagnosticadas lacunas de capacidades do órgão de controle interno que inviabilizaram a realização de procedimentos adicionais de auditoria.

7.2 Assim, cumprindo com o estabelecido no Anexo ao Ofício-Circular nº 1/2020 – Segecex, de 7 de outubro de 2020, elenca-se, abaixo, as ações que serão adotadas com vistas a solucionar as referidas lacunas:

Tabela 15 – Plano de Ação para solução de lacunas de capacidades do órgão de controle interno diagnosticadas

Coordenação da AUDIT	Lacuna de capacidade diagnosticada	Ação a ser adotada para solucionar a lacuna de capacidade	Prazo para implementação	Responsável pela implementação
Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas	Conhecimento insuficiente sobre objetos materialmente relevantes	Realização de levantamentos para obtenção de conhecimento detalhado acerca de objetos vinculados às contas não selecionadas	15/06/2021, conforme ação de controle 4.2 do PAInt	SEAUDGEP
	Ausência de procedimentos de auditoria contínua na folha de pagamento	1) Realização de <i>benchmarking</i> para obter informações práticas sobre o assunto; 2) Utilização do Arquimedes para o apoio à construção das trilhas de auditoria	30/06/2021	SEAUDGEP
	Conhecimento insuficiente sobre auditoria financeira	Nivelamento da equipe por meio das ações de capacitação ofertadas pelo TCU	30/06/2021	SEAUDGEP
Coordenação de Auditoria Contábil e Financeira	Limitações físicas decorrentes da pandemia, que inviabiliza inspeções físicas	Monitoramento de retorno ao trabalho presencial	Janeiro/2022	COAUDCF
	Capacidade operacional limitada	Reposição da vaga na equipe decorrente	N/A	COAUDCF



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

	para aumento significativo do escopo da auditoria	de aposentadoria do servidor		
--	---	------------------------------	--	--

Fonte: Elaboração pela equipe de auditoria





SENADO FEDERAL

Auditoria

APÊNDICE B - COMENTÁRIOS DE GESTORES E ANÁLISES DA EQUIPE

Este Apêndice do relatório tem por referência o disposto nas Normas de Auditoria do TCU, itens 144 a 148, e na Orientação Prática: Relatório de Auditoria da CGU, item 3.11.1, e será completado após a obtenção de comentários dos dirigentes da entidade auditada sobre o relatório.

Também tem por referência o disposto no art. 14 da Resolução TCU 315, de 2020, no sentido de oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

A inclusão e a análise desses comentários no relatório final resultam em um documento que não só apresenta os achados, as conclusões e as propostas da equipe, mas também a perspectiva dos dirigentes e as ações corretivas que pretendem tomar.

DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONTROLE INTERNO

1. Recomendações quanto às Demonstrações Contábeis

<p>1.1 Estabelecer procedimentos de melhoria no processo de trabalho dos registros contábeis da folha de pagamento dos servidores efetivos, correspondentes à remuneração dos servidores em férias, conforme definido nos termos da Macrofunção SIAFI 02142</p>	<p>1.2 Folha de Pagamento. De igual natureza, recomenda</p>	<p>1.3 se a observância nos registros de despesas do exercício, discriminando restos a pagar processados e não processados a liquidar e em liquidação e dos registros de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), observando o regime de competência;</p>
--	--	--

Comentário dos gestores:

Informamos que já foram adotados todos os procedimentos de melhoria atendendo integralmente as recomendações da Auditoria, o que gerou informação mais fidedigna e maior qualidade nos demonstrativos contábeis. Com relação especificamente aos registros contábeis da Folha de Pagamento dos servidores, após questionamento da Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade – SAFIN quanto aos procedimentos contábeis específicos de férias, houve alteração da Macrofunção 021142 – Folha de Pagamento, por parte da Secretaria do Tesouro Nacional, ficando o Senado Federal aderente às normas que regem essa matéria. Cumpre ainda ressaltar que todas as questões significativas são controladas pela Administração. Ou seja, internamente, todos os procedimentos adotados fazem parte de um sistema de controle e monitoramento de forma a





SENADO FEDERAL

Auditoria

identificar possíveis alterações e/ou melhorias nos processos internos, resultando em aperfeiçoamento constante dos registros contábeis. Análise da equipe de auditoria:

Análise da equipe de Auditoria:

A Gestão informa que foram adotadas todas as medidas para regularização das distorções que originaram a presente recomendação, o que foi confirmado por esta unidade de auditoria interna.

A Gestão declara ainda que o sistema de controle interno está adequado para identificar possíveis alterações nos processos internos, o que resulta em aperfeiçoamento contínuo dos registros contábeis. No entanto, não apresentou evidências específicas que seja possível aferir se houve melhorias nos processos de trabalho que mitiguem o risco de novas distorções. Anteriormente, a SAFIN, por meio do documento nº 00100.114084/2020-91, indicou algumas ações necessárias para assegurar a correta apropriação das despesas observando-se o regime de competência por parte das unidades gestoras e, conseqüentemente, da SAFIN.

Nesse sentido, entende-se por manter a recomendação em aberto para que a Gestão preste os esclarecimentos no próximo ciclo de monitoramento, em especial quanto à existência de algum controle para resguardar a observância do regime de competência.

1.4 Estabelecer procedimentos contábeis para assegurar que as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis sejam elaboradas de acordo com as exigências básicas de estrutura e conteúdo estabelecidas no MCASP, Parte V. e na NBC TSP 11, e apresentem informações adicionais em relação àquelas apresentadas nas demonstrações contábeis. As Notas Explicativas devem oferecer descrições narrativas ou detalhamentos de itens divulgados e informação sobre itens que não se enquadram nos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis, sendo divulgadas informações de natureza patrimonial, orçamentária, econômica e financeira, bem como os critérios utilizados na elaboração das demonstrações contábeis e eventos subsequentes ao balanço, de forma considerável e relevante, proporcionando, ao usuário da informação, compreensão acerca das demonstrações contábeis;

Comentário dos gestores:

Todas as recomendações da Auditoria para assegurar que as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis estejam em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e com a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP 11 foram implementadas em sua totalidade. Tal providência trouxe melhoria nas informações complementares bem como detalhamento de itens adicionais aos apresentados nas demonstrações contábeis, proporcionando ao usuário da informação maior compreensão a respeito da situação orçamentária, financeira e patrimonial do Senado Federal.

O Serviço de Contabilidade Analítica – SECONTA, área responsável pela elaboração das Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas, está em constante contato com a Secretaria do



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

Tesouro Nacional - STN, além de outros órgãos, quais sejam, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União, a fim de manter-se sempre atualizado com os últimos pronunciamentos e entendimentos com relação à contabilidade aplicada ao setor público. Ademais, a área tem participado constantemente de todos os encontros e seminários ministrados pela STN, onde são explicitados todas as alterações normativas e procedimentais, bem como os parâmetros que visam à padronização e eficiência do processo de encerramento do exercício financeiro.

Análise da equipe de auditoria:

A Gestão informa que foram adotadas todas as medidas para assegurar que as Notas Explicativas estejam em consonância com os critérios aplicáveis, o que foi confirmado por esta unidade de auditoria interna. A Gestão declara ainda que a área responsável está em contínuo aperfeiçoamento junto aos órgãos de referência, a fim de se manter atualizada com as alterações normativas e procedimentais relacionadas ao assunto, resultando em melhoria nos processos internos de encerramento do exercício financeiro.

Ante o exposto, entendemos que a recomendação foi atendida. Além disso, sendo a auditoria de contas um processo contínuo anual, o aprimoramento ou não dos controles internos relativos às notas explicativas poderá ser identificado e avaliado nas auditorias subsequentes.

2. Recomendações quanto às transações subjacentes – ciclo contábil – plano de saúde

2.1 Apurar os valores pagos a maior em junho e julho/20 à CEF a título de despesas fixas, total de R\$ 16.950,00 (dezesesse mil, novecentos e cinquenta reais), bem como do montante glosado indevidamente de R\$ 701.708,04 (setecentos e um mil, setecentos e oito reais e quatro centavos), no mês de junho/20, em desfavor do conveniado, adequando-se, nessa situação, a motivação de retenção ou ressarcindo o valor devidamente apurado em pagamentos futuros, conforme o caso;

Comentário dos gestores

As diferenças apontadas pela AUDIT decorrem de divergências contratuais apuradas pelo Senado Federal relativas à correção dos custos com as auditorias médicas que atuam nos Estados de Minas Gerais e no Distrito Federal. Todas as diferenças foram ajustadas contratualmente e regularizadas financeiramente, não remanescendo pendências relativas a estes valores.

Análise da equipe de auditoria:

A equipe da AUDIT fundamentou a recomendação com indicação de documentos e demonstração do cálculo acerca das desconformidades encontradas, vide item 4.2.1.1 do relatório RAC 2020: Pagamentos divergentes do previsto no Termo de Convênio nº 21/2017 e aditivos vigentes.

A resposta da Administração, por sua vez, apesar de informar o saneamento da deficiência, não indicou documentos e evidências comprobatórias da sua manifestação.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

Apesar disso, a equipe da AUDIT buscou verificar no processo 00200.001819/2020 se havia alguma informação nova. Assim, identificou-se que no Ofício nº 128/2021 - SEPASI/COGEFI, datado de 30/03/2021 (NUP 00100.030898/2021), consta a seguinte manifestação e o pagamento correspondente (2021OB802801): “Por fim, segundo o Ofício nº 125/2020 – GESAP, do Saúde Caixa (fls. 83), foi indicado um valor de R\$ 701.708,04 (setecentos e um mil, setecentos e oito reais e quatro centavos) pela Caixa Econômica para acerto financeiro decorrente da correção do custo com as auditorias médicas que atuam no Estado de Minas Gerais e no Distrito Federal. Contudo, prudentemente, o SIS já vinha glosando os valores, com fins de não onerar o plano de saúde. Assim, a glosa efetivada pelo então Chefe do Serviço de Pagamento não era necessária, devendo ser restituída”.

De outro lado, embora não apresentada evidências de saneamento, considera-se suficiente a mera manifestação da Administração quanto à adequação do saldo de R\$ 16.950,00 (dezesseis mil, novecentos e cinquenta reais), em face da baixa materialidade.

Diante do exposto, entende-se que a recomendação foi atendida e que ela será baixada por implementação.

2.2 Observar a devida formalização do processo de pagamento do convênio com informações e documentos necessários à sua compreensão, tais como: a) documentos que demonstrem a data de recebimento do ofício de ressarcimento; b) ordem bancária de pagamento, quando for o caso; c) manifestação periódica e sucinta do gestor quanto à efetiva prestação de contas da Caixa e o andamento das tratativas correlatas;

Comentário dos gestores:

A Administração já inclui nos processos de pagamento cópia dos comprovantes das datas de efetivo envio das faturas pelo Saúde Caixa (item "a"), bem como as ordens bancárias e extratos de pagamento (item "b"), conforme o caso. A Administração irá adotar manifestação sucinta do gestor a respeito da prestação de Contas do Saúde Caixa (item "c").

Análise da equipe de auditoria:

Inicialmente é importante ressaltar que a recomendação indica rol de informações/documentos exemplificativos, com vistas a melhorar a compreensão do processo administrativo de pagamento do Convênio Saúde Caixa.

Sobre o item “a”, diferente do que afirma o gestor, não foi encontrado no processo documento que comprove a efetiva data de recebimento do Ofício da CEF, seja por meio de declaração do gestor ou juntada do e-mail da CEF que encaminha a cobrança/ofício de ressarcimento, situação que ensejou requerimento da AUDIT à Gestão para disponibilização dos referidos e-mails por meio do doc. 00100.103480/2020-93 (letra “e”), datado de 17/11/20, com atendimento em 27/11/2020 pelo Coordenador da COGEFI.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

Por outro lado, verificou-se constar o inteiro teor do ofício da Caixa, datado, com pedido de ressarcimento, cujo recebimento não coincide necessariamente com a data do ofício.

De fato, a diferença entre a data do ofício CEF e do efetivo recebimento, quando verificado, era de poucos dias. Contudo, o Convênio prevê prazo exíguo de pagamento, 3 dias úteis a partir do pedido da Caixa (parágrafo primeiro da Cláusula Sexta), sob pena de incidência de juros atualizado pelo INPC pro rata dia. Assim, mostra-se adequado constar dos autos, informação incontestada sobre a data de recebimento.

Sobre o item “b”, em contraste com manifestação encaminhada, no período de análise pela equipe da AUDIT, nos pagamentos realizados com recursos orçamentários, verificou-se constar do processo somente a juntada de Notas de Sistema - NS (mostra a movimentação financeira - liquidação) ao invés da Ordem Bancária de Pagamento - OB (demonstração efetiva do pagamento).

Ademais, constatou-se haver diferenças entre as datas de NS e OB na maioria dos casos, vide Tabela 3 do Relatório – Relação de Notas de Sistema (NS) e Ordem Bancária (OB).

Novamente, ressalta-se que o prazo para pagamento do convênio é exíguo, com incidência de juros por dia em caso de atraso, sendo adequado constar do processo documentos que comprovem a real data de pagamento.

Sobre o item “c”, o gestor manifestou-se pela adequação da recomendação e que será implementada.

Diante do exposto, entende-se por manter a recomendação em aberto para que a Administração preste esclarecimentos no próximo ciclo de monitoramento.

2.3 Realizar a estimativa das despesas com vistas à emissão de empenho com dotação suficiente para cobrir as despesas de cada exercício financeiro;

Comentário dos gestores:

Resposta para os itens iii e iv: O Senado Federal realiza, no início de cada exercício financeiro, a emissão de empenho estimativo. Este empenho é efetivado por ocasião do primeiro pagamento realizado ao Saúde Caixa, em cada exercício. Ressalta-se, entretanto, que o orçamento destinado anualmente à Ação Saúde é, frequentemente, insuficiente para cobrir as despesas do Sistema Integrado de Saúde (SIS). Portanto, o empenho estimativo é emitido com recursos suficientes para cobrir, aproximadamente, as despesas dos primeiros três a cinco meses de faturas do Saúde Caixa.

Análise da equipe de auditoria:

Conforme já apontado no relatório do RAC (item 4.2.1.3.), constatou-se possível falta de planejamento da gestão quanto à estimativa das despesas empenhadas, em face do valor inscrito em DEA, convém transcrever excerto do relato:

“80. Observa-se que as despesas de saúde com servidores, no âmbito desse Convênio, foram, em média, de R\$ 20 milhões por mês em 2019, valor substancialmente maior que o saldo disponível para





SENADO FEDERAL

Auditoria

o mês de dezembro na NE000362, de R\$ 1.310.526,46. Assim, o pagamento, em 2020, de cerca de 95% das despesas de dezembro de 2019 (R\$ 27.144.928) por meio de DEA aponta uma possível falta de planejamento da gestão quanto à estimativa das despesas empenhadas.

81. A apropriação orçamentária de despesas como Restos a Pagar não processados ou como DEA também produz resultados distintos nas demonstrações financeiras da Entidade. Em respeito aos princípios da anualidade orçamentária e da competência contábil, dever-se-ia envidar esforços para executar a despesa dentro do mesmo exercício”.

Sabe-se do caráter misto de custeio Convênio, com fonte orçamentária e subsidiariamente com o fundo de reserva, situação verificada no decorrer da auditoria, além de estar prevista no parágrafo único do art. 43 do Anexo VI do RASF.

Além disso, no tocante ao pagamento com rubrica orçamentária, doravante, importante se faz observar os princípios que regem o tema (princípios da anualidade orçamentária e da competência contábil).

Diante do exposto, entende-se pela pertinência e manutenção da recomendação.

2.4 Quando utilizar recursos orçamentários, no início de cada ano, realizar emissão de nota de empenho previamente ao recebimento do ofício de ressarcimento (fatura) da Caixa, para as despesas previstas no exercício, a exemplo do NUP/SIGAD nº 00100.001045/2017;

Comentário dos gestores

Resposta para os itens iii e iv: O Senado Federal realiza, no início de cada exercício financeiro, a emissão de empenho estimativo. Este empenho é efetivado por ocasião do primeiro pagamento realizado ao Saúde Caixa, em cada exercício. Ressalta-se, entretanto, que o orçamento destinado anualmente à Ação Saúde é, frequentemente, insuficiente para cobrir as despesas do Sistema Integrado de Saúde (SIS). Portanto, o empenho estimativo é emitido com recursos suficientes para cobrir, aproximadamente, as despesas dos primeiros três a cinco meses de faturas do Saúde Caixa.

Análise da equipe de auditoria:

A recomendação pauta-se na emissão de empenho estimativo previamente ao recebimento do ofício de ressarcimento (fatura) da Caixa, em cada início de exercício financeiro, e não depois, como se observou no processo analisado.

Conforme preceitua a Lei nº 4.320/1964, a emissão do empenho constitui ato prévio à liquidação da despesa. Tal regra foi descumprida no caso analisado, conforme consta do relatório:

“85. No citado mês, o ofício de ressarcimento da Caixa (fatura) foi recebido em 5/2/2020 pelo Senado. Já a etapa de liquidação foi formalizada por meio dos Ofícios de solicitação de pagamento da área gestora do Senado (SEGP), em 11/02/2020; no entanto, a Nota de Empenho 2020NE000402





SENADO FEDERAL

Auditoria

foi emitida no dia 12/02/2020, um dia após a liquidação. Ademais, a Ordem Bancária 2020OB800533 data de 14/2/2020”.

Diante do exposto, reitera-se pelo atendimento da recomendação, ressaltando-se o NUP nº 00100.001045/2017 como um bom exemplo a ser adotado, quanto ao momento de solicitação da emissão de empenho, no início do exercício financeiro.

2.5 Nas próximas contra-auditorias, utilizar metodologia clara para escolha de amostra dos eventos dispendiosos (a exemplo da Norma NBC TA 530 - Amostragem em Auditoria), de modo que contemple percentual maior da despesa efetivamente paga;

Comentário dos gestores:

A Administração adotou procedimento de contra-auditoria definido e padronizado pelo Senado Federal, ampliando amostragem da contra auditada.

Análise da equipe de auditoria:

Em primeiro lugar, frisa-se que a recomendação sugere aprimoramento para as “próximas contra-auditorias” referente às despesas do Convênio.

Noutro giro, fez-se análise do documento Ofício nº 011/2021 - COGEFI/SEGP (NUP 00100.037882/2021), datado de 16 de abril de 2021, encaminhado pelo Despacho nº 899/2021-DGER (NUP 00100.041377/2021), de 28 de abril de 2021.

No referido ofício, acerca do tema metodologia para escolha dos eventos dispendiosos e técnicas de amostragem, visualizou-se orientações gerais muito similares ao método utilizado na contra-auditoria avaliada (NUP 00100.116418/2020), convém transcrevê-la:

“Metodologia de análise:

- 1. Detecção de usos por beneficiário que ultrapasse os limites estabelecidos em termos de quantidades e preços máximos baseado no histórico já contraauditado e respeitando metodologia que garanta amostragem satisfatória.*
- 2. Retenção de percentual de valores correspondente ao histórico de janeiro a julho de 2020, seguindo ofício nº 235/2020 GBSEGP/SEGP, documento 00100.116418/2020-61.*
- 3. Encaminhamento dos casos com inconsistências para esclarecimento junto à auditoria do Saúde Caixa.*
- 4. Liberação dos valores após tratamento das inconsistências pelo Saúde Caixa”.*

Conforme já explicado no relatório do RAC 2020, constatou-se deficiências nos critérios de seleção da amostragem aplicados na contra-auditoria, os quais não foram abordados ou evidenciados especificamente na manifestação encaminhada.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Portanto, entende-se pela manutenção da recomendação para que a Administração preste novos esclarecimentos.

2.6 No âmbito do Convênio, definir e formalizar como serão analisadas periodicamente a prestação de contas da Caixa, bem como o modo de atesto das despesas;

Comentário dos gestores:

A Administração adotou procedimento de contra-auditoria definido e padronizado pelo Senado Federal, ampliando amostragem da contra auditada.

Análise da equipe de auditoria:

No decorrer da auditoria, constatou-se que houve certo período sem atesto das despesas, situação que se encontra atualmente sanada, no que diz respeito ao período verificado pela equipe de auditoria no RAC 2020, conforme NUP 00100.117823/2020 - Despacho nº 3043/2020-DGER.

Na manifestação é dito ser adotado procedimento de ateste das despesas. Em completo à resposta encaminhada, indicou-se o Ofício nº 011/2021 - COGEFI/SEGP (NUP 00100.037882/2021), datado de 16 de abril de 2021, nominado de padrão de ateste de despesa, em atendimento à recomendação.

Assim, entende-se que foram explanadas orientações formais para atendimento desta recomendação a qual será baixada por implementação.

2.7 Proceder à efetiva verificação e tratamento das inconsistências encontradas em contra-auditoria, em face da análise de quantidades de eventos a partir do critério histórico racional, na ordem de R\$ 211.558,81 (duzentos e onze mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e oitenta e um centavos);

Comentário dos gestores:

As divergências identificadas foram devidamente retidas dos repasses financeiros efetuados pelo Senado Federal, não gerando qualquer prejuízo ao erário. A Administração notificou o Saúde Caixa apresentando o detalhamento dos valores glosados e estão em andamento as tratativas para definição de um fluxo padronizado e oficial de comunicação entre as partes envolvidas.

Análise da equipe de auditoria:

Em face das divergências constatadas em contra-auditoria pelo Senado e das informações apresentadas, depreende-se que as inconsistências ainda estão em fase de apuração pela Caixa.

Corroborar essa constatação, além da manifestação encaminhada, a conclusão da contra-auditoria contida no Ofício nº 235/2020 – GBSEGP/SEGP, datado de 28/12/2020 (NUP 00100.116448/2020):



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

“ (...) Diante do exposto, recomenda-se a retenção de R\$ 211.558,81 (duzentos e onze mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e oitenta e um centavos) referente ao pagamento do Saúde Caixa, até a verificação das inconsistências”.

Desse modo, para obter informações acerca do efetivo valor das inconsistências, ainda sob verificação perante a Caixa, e do respectivo tratamento, entende-se pela manutenção da recomendação.

2.8 Envidar esforços, perante a Caixa, para efetivo saneamento dos problemas remanescentes atinentes à rotina exportação/importação dos arquivos XML, que impactam o sistema Saúde-SF, de modo a permitir o processamento tempestivo das despesas ocorridas, conforme preceitua o Termo de Convênio;

Comentário dos gestores:

*O Saúde Caixa regularizou os envios dos arquivos no padrão *.xml, os quais estão sendo utilizados pela Administração para as ações de validação e atesto da despesa sujeita a pagamento pelo Senado Federal. Somente são pagos os valores demonstrados e passíveis de validação. Eventuais divergências são objeto de análise e tratamento pelo Saúde Caixa. Estão em andamento as tratativas para a definição de um fluxo padronizado e oficial de comunicação entre as partes envolvidas.*

Análise da equipe de auditoria:

*A Gestão do Senado informa que em geral houve regularização dos arquivos no padrão *.xml. Ademais, comunica que eventuais divergências são objeto de análise e tratamento pelo Saúde Caixa, bem como que está em andamento tratativas para padronização e melhoria da comunicação entre os convenientes.*

Diante disso, considera-se oportuna a manutenção da recomendação para fins de acompanhamento das tratativas em andamento.

2.9 Avançar com as medidas necessárias, visando a apuração e cobrança dos valores constatados como de provável uso indevido do SIS por parte de 8 (oito) ex-beneficiários, respeitado o contraditório e a ampla defesa, cujos valores acrescidos de multa totalizam R\$ 1.885.591,74 (um milhão, oitocentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e noventa e um reais e setenta e quatro centavos), nos termos do § 4º do art. 13 do Anexo VI do RASF

Comentário dos gestores:

A administração instaurou processos administrativos individuais para assegurar o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa dos interessados, em observância ao disposto na Lei n 9.784/1999 e no Art. 3º, § 1º, do Ato da Comissão Diretora nº 11/2012, com vistas ao ressarcimento devido.



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

Análise da equipe de auditoria:

Por meio do Despacho nº 300/2021-DGER (NUP 00100.014374/2021) - datado de 11/02/2021, bem como do Ofício nº 108/2021-GSEGP (NUP 00100.037963/2021) - datado de 18/4/2021, depreende-se que, por parte da Administração, estão sendo adotadas as medidas cabíveis no sentido de apurar os valores constatados como de provável uso indevido do SIS por parte de 8 (oito) ex-beneficiários, ou seja, a recomendação está em fase de implementação.

Diante disso, considera-se oportuna a manutenção da recomendação para fins de acompanhamento das tratativas em andamento.

3. Recomendações quanto às transações subjacentes – ciclo contábil – contratações

3.1 Instituir e/ou reforçar os controles para mitigar falhas nos Termos de Referência/ Projetos Básicos produzidos pela Casa, orientando e capacitando constantemente os servidores de Órgãos Técnicos responsáveis por sua elaboração, especialmente quanto (1) à caracterização adequada do objeto e seu alinhamento com os objetivos do órgão; (2) aos quantitativos a serem contratados, que devem ser sempre amparados em estudos e/ou pesquisas, expondo nos autos a metodologia adotada para a estimativa fixada; (3) à necessidade de prever critérios adequados de sustentabilidade ou justificar o porquê da não utilização desses parâmetros e (4) ao planejamento adequado das suas demandas e em tempo hábil, a fim de evitar atrasos que possam comprometer os serviços, sobretudo aqueles que necessitem ser executados continuamente;

Comentário dos gestores:

De acordo com o item 4.3.1.1 do Relatório da Auditoria do Senado Federal (AUDIT), os apontamentos quanto às deficiências na elaboração de Termo de Referência/ Projeto Básico (TR/PB) foram baseados na seguinte quantidade de achados:

- *deficiência na justificativa da necessidade da contratação: dois contratos*
- *ausência de justificativa dos quantitativos: três contratos*
- *objeto em desacordo com a Política Socioambiental: um contrato*
- *planejamento deficiente ou inadequado do objeto: dois contratos*
- *ausência de justificativa satisfatória para o não parcelamento do objeto: dois contratos.*

Considerando o universo de contratações realizadas pelo Senado Federal ao longo do exercício de 2020, tais achados representam uma ocorrência extremamente baixa, o que denota que as medidas de controle e a prática adotada pela Administração estão sendo profícuas.

Com efeito, o Senado ostenta normatização específica [Anexo V do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf) e Ato da Diretoria-Geral (ADG) nº 9/2015] acerca dos requisitos instrucionais de dimensionamento qualitativo e quantitativo dos objetos a serem contratados, da observância dos critérios de sustentabilidade, e de instituição de Plano de Contratações e respectivas ações de acompanhamento. Nessa senda, cumpre ressaltar que o alinhamento da contratação com



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

os objetivos do órgão é avaliado pelo Comitê de Contratações quando da deliberação acerca da solicitação encaminhada pelo Órgão Técnico.

Ademais, além da instituição do Documento de Oficialização de Demanda (DOD) Eletrônico, da adoção de modelos de TR/PB e de realização do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas contratações de Tecnologia da Informação (TI), as ações de controle imediato no trâmite dos processos de contratação Secretaria de Administração de Contratações (SADCON), Advocacia do Senado Federal (ADVOSF) e Diretoria Geral (DGER) mitigam os riscos e a inobservância concreta das boas práticas indicadas pela AUDIT.

Por fim, para maior controle e mitigação dos riscos, será encaminhada orientação geral aos Órgãos Técnicos cientificando-os acerca dos apontamentos e recomendações da AUDIT e estabelecendo a observância de checklist referente à elaboração do TR/PB.

Análise da equipe de auditoria:

A Administração entende que a Casa possui normativos suficientes que orientam a elaboração de TR/PB e informa que encaminhará orientação geral aos órgãos técnicos sobre os apontamentos da auditoria e adotará checklist para maior controle e mitigação dos riscos referente à elaboração do TR/PB.

Nesse sentido, esta COAUDCON entende que a Administração vem tomando diversas providências no sentido de aperfeiçoar a elaboração de PB/TR e que os achados são pontuais no universo de contratações efetuadas pela Casa.

Ademais, a observância de checklist contribuirá para a mitigação das ocorrências observadas. Assim, esta COAUDCON entende que o plano de ação atende a recomendação, que ficará aberta para que a Administração demonstre as ações informadas em próximo ciclo de monitoramento.

3.2 fundamentar adequadamente a opção por não parcelamento do objeto, baseando-se em pesquisas de mercado (não apenas quanto aos ganhos gerenciais) que evidenciem vantagens de poder de barganha na negociação, diluição de custo de logística, bem como vantagens competitivas no mercado objeto da contratação, e/ou a comprovação da interdependência dos itens a serem contratados;

Comentário dos gestores:

Recomendação em análise pela administração.

Análise da equipe de auditoria:

Aguardando manifestação do gestor. A Administração solicitou esclarecimentos a auditoria acerca desta recomendação, que serão respondidas em Ofício juntado ao processo 00200.003711/2021-12. Assim, esta COAUDCON entende que a recomendação deva permanecer em aberto para que a Administração se manifeste em próximo ciclo de monitoramento.





SENADO FEDERAL

Auditoria

3.3 avaliar a oportunidade e conveniência de orientar e capacitar os Órgãos Técnicos para que elaborem Estudos Técnicos Preliminares – ETPs, sobretudo nas contratações de maior complexidade e vulto, a fim de embasar a solução escolhida para a contratação dentre todas aquelas disponíveis no mercado, valendo-se das boas práticas administrativas disponíveis;

Comentário dos gestores:

Para as contratações de tecnologia da informação, o Ato da Diretoria-Geral (ADG) nº 9/2015, no § 5º do art. 11, já estabelece a preferência de observância da Instrução Normativa Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) nº 4/2010 (atualmente a IN SGD/ME nº 01/2019), que prevê a realização de Estudo Técnico Preliminar (ETP) (chamado na IN nº 04/2010 de "Análise de Viabilidade da Contratação") para subsidiar a elaboração do Termo de Referência/Projeto Básico (TR/PB).

Ainda que o Senado não estabeleça normativamente, em caráter geral, a obrigatoriedade de ETP, os requisitos do TR/PB fixados no ADG nº 9/2015, as ações de conformidade instrucional realizadas pela Secretaria de Administração de Contratações (SADCON) e Advocacia do Senado Federal (ADVOSF), bem como as informações requeridas para inclusão de uma contratação no Plano de Contratações, de certa forma contemplam os pressupostos e o conteúdo esperados do ETP.

De toda sorte, existe em curso a elaboração de um novo normativo interno de contratações (Processo no 00200.020110/2018-79).

Após a publicação do novo normativo o ETP será obrigatório:

I - a partir da entrada em vigor do futuro Ato:

a) para as contratações de soluções de Tecnologia da Informação; e

b) para as contratações de alçada do Primeiro- Secretário.

II - a partir de 1º de janeiro do ano subsequente à entrada em vigor do futuro Ato, para as demais contratações do Senado Federal.

Visando à celeridade processual, o Comitê de Contratações poderá dispensar a realização de ETP para determinados objetos.

Análise da equipe de auditoria:

Esta COAUDCON vem recomendando a adoção e normatização de Estudo Técnico Preliminar nos procedimentos de contratações do Senado há alguns anos e a Administração vem tomando medidas para a sua normatização conforme se observa nos documentos contidos no processo nº 0200.020110/2018-79. A recomendação foi no sentido de avaliar a oportunidade e conveniência de haver orientação aos gestores sobre o uso do ETP, sobretudo nas contratações de maior vulto, ainda que não totalmente normatizado pela Casa, valendo-se de boas práticas administrativas disponíveis. A Administração informa que o novo normativo interno em discussão tratará sobre o tema. Considerando que a COAUDCON já monitora a implementação da normatização do ETP em outros



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

processos advindos de auditorias de conformidade pretéritas, dos anos de 2018 e 2019, a ação será baixada por recusa de atendimento justificada.

3.4 abster-se, sem a adequada justificativa, de fixar jornada de trabalho aos colaboradores terceirizados inferior àquela definida em Convenção Coletiva de Trabalho – CCT, amparando-se em evidências, estudos e pareceres técnicos que demonstrem a eficácia, eficiência e efetividade desta medida; assim como, abster-se de proceder à fixação de auxílio-alimentação em valor superior ao estabelecido em CCT;

Comentário dos gestores:

No tocante ao apontamento acerca do auxílio-alimentação é preciso salientar que o valor mínimo de R\$ 22,12 é estabelecido normativamente no Senado por força da Decisão da Comissão Diretora de 20/12/2011, de modo que consta da minuta-padrão de edital de licitação de terceirização a seguinte previsão: "Deverá ser considerado o auxílio-alimentação no valor de R\$ 22,12 (vinte e dois reais e doze centavos), por dia útil de trabalho, fixado por decisão na 14ª Reunião de 2011 da Comissão Diretora, realizada em 20/12/2011, ou valor estabelecido no Acordo Coletivo de Trabalho ou na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) indicado(a) sob a responsabilidade do licitante nos termos da alínea a.1.1, caso este seja superior àquele".

A seu turno, quanto à fixação da jornada de trabalho, a Auditoria do Senado Federal (AUDIT) parte do pressuposto da viabilidade de estruturação, no próprio edital de licitação, da relação de trabalho com esteio em determinada CCT.

Ocorre que há entendimento consolidado no âmbito do SF (inclusive, adotado na minuta-padrão de edital) e do TCU (ex.: Acórdão no 2.601/2020-Plenário) quanto à inviabilidade de indicação prévia de determinada CCT como parâmetro de composição da proposta, porquanto, nos termos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o enquadramento sindical é de responsabilidade da própria empresa, tendo em vista sua atividade econômica preponderante. Destarte, a indicação da CCT para a estruturação da proposta ao tempo da licitação é um atributo da empresa, sobre o qual a Administração não possui qualquer ingerência. Em sendo assim, por uma questão lógico-temporal, não se mostra possível prever, ainda na fase de planejamento da contratação, qual seja a CCT que norteará o contrato resultante do processo licitatório.

Assim, a fixação da jornada de trabalho baseia-se em critérios objetivos e aderentes ao dimensionamento das necessidades concretas da Administração, levando em conta a dinâmica da prestação dos serviços e dos horários de funcionamento da Casa. Ademais, as justificativas apresentadas pelo Órgão Técnico, passam por criteriosa avaliação de legalidade por parte da Secretaria de Administração de Contratações (SADCON) e Advocacia do Senado Federal (ADVOSF), sendo, ainda, aprovadas, caso a caso, pela Diretoria Geral do Senado Federal (DGER).

Análise da equipe de auditoria:



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

Esta COAUDCON faz recomendações à Casa baseadas em jurisprudência consolidada do TCU e nas melhores práticas administrativas adotadas pelo Poder Executivo como o definido na IN 05/2017, que veda a fixação nos atos convocatórios os benefícios, ou seus valores, a serem concedidos pela contratada aos seus empregados, devendo adotar os benefícios e valores previstos em Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho.

Quanto à questão da jornada de trabalho, a COAUDCON esclarece que não se pretende o estabelecimento de CCT específica no PB/TR.

A auditoria identificou a indicação de jornada de trabalho de seis horas diárias no Termo de Referência que deu origem ao contrato nº 115/2020 (00100.063507/2020-06). A CCT, cuja contratada é vinculada, estabelece jornada de trabalho de 44 horas semanais (00100.090047/2020-81).

Portanto, a COAUDCON recomenda que se indique no PB/TR a jornada de trabalho determinada na CCT de referência adotada para a estimativa de preços, a qual será definida futuramente e, eventualmente, confirmada por indicação da licitante exitosa. Caso a Administração considere necessária pré-estabelecer jornada específica, diferente daquela adotada na CCT de referência, que o faça amparando-se em evidências, estudos e pareceres técnicos, demonstrando a eficácia, eficiência e efetividade desta decisão. Tratando-se de recomendação com viés prospectivo, a COAUDCON informa que a recomendação será baixada e que novas auditorias continuarão atentar-se para a temática.

3.5 instituir e/ou reforçar os controles para mitigar as falhas nas Pesquisas de Preços produzidas pela Casa, orientando e capacitando constantemente os Órgãos de Apoio à Contratações e Órgãos Técnicos acerca da legislação e normatização interna vigentes sobre pesquisa de preços com vistas a otimizá-la, robustecê-la e evitar que incorram em irregularidades;

Comentário dos gestores:

Quanto aos apontamentos relacionados nos parágrafos 186, 187, 188 e 189, cumpre mencionar o disposto no art. 111 do Ato da Diretoria-Geral (ADG) nº 09/2015, que diz: “O Diretor-Geral deliberará sobre eventuais casos omissos, podendo delegar ou avocar quaisquer dos poderes e competências aqui estabelecidos”. Dessa maneira, as autorizações pontualmente realizadas nos respectivos processos estavam regularmente amparadas pelo normativo interno.

Já sobre o apontamento dos parágrafos 190, 191 e 192, esclarecemos que o § 17 do art. 12 do ADG nº 09/2015 dispõe que “será dispensada a pesquisa de preços para os insumos e materiais necessários à execução de contrato de serviços de natureza continuada sempre que o somatório dessas verbas não ultrapassar a 10% do valor do contrato”, situação verificada quando da realização da pesquisa de preços.

Por fim, quanto à recomendação do parágrafo 193, registramos que o entendimento desta Administração é no sentido de que a deliberação necessária a partir do disposto no § 14 do art. 12



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

do ADG nº 09/2015 diz respeito somente ao mínimo de três amostras, sendo que a ausência de uma fonte pública dispensa deliberação, devendo apenas ser justificada pelo Órgão Técnico.

Nada obstante, importa ressaltar que a SADCON realiza continuamente a capacitação dos atores envolvidos nos processos de contratações.

Análise da equipe de auditoria:

A SADCON entende que as falhas apontadas pela COCVAP tratam de casos omissos e remete o caso ao artigo 111 do ADG 09/2015, a fim de que o Diretor-Geral delibere. Esta COAUDCON entende que não se trata de casos omissos, mas sim de falhas sanáveis nos termos do § 4º, artigo 12-A do ADG 09/2015.

A COAUDCON concorda que a pesquisa de preços para o caso concreto poderia ser dispensada nos termos do §17, artigo 12 do ADG 09/2015: § 17. Será dispensada a pesquisa de preços para os insumos e materiais necessários à execução de contrato de serviços de natureza continuada sempre que o somatório dessas verbas não ultrapassar a 10% do valor do contrato, salvo na hipótese do inciso II do § 9º do art. 11 deste Ato.

Ademais, quanto ao entendimento do § 14 do artigo 12, esta COAUDCON concorda com a SADCON de que a deliberação necessária diz respeito somente ao número de amostras.

Por fim, quanto à capacitação dos servidores não foram apresentadas evidências que demonstrem a implementação das referidas ações.

Em que pese as diferenças de entendimento e a ausência de evidências que demonstrem as ações de capacitação a COAUDCON informa que a recomendação será baixada por recusa de atendimento justificada pela Administração e que novas auditorias continuarão se atentar acerca da robustez e regularidade da pesquisa de preços.

3.6 abster-se de ultrapassar o limite estabelecido para o fator "k" em suas contratações de mão de obra terceirizada, esclarecendo, de forma detalhada, quando esse for excedido sem possibilidade de adequação;

Comentário dos gestores

Conforme item 4.3.1.2.2 do Relatório da AUDIT, o apontamento se baseou em 01 (um) achado, referente ao Contrato nº 078/2020, no qual “o fator "k" para a contratação em tela ficou em 3,13, ou seja, acima do limite recomendado de 2,70, sem justificativa detalhada sobre o fato”.

Quanto ao caso concreto, o fator “K” elevado para os itens 2 a 5 do Contrato nº 078/2020 resulta da combinação de baixos salários com benefícios que compõem uma parcela representativa do valor contrato. O preço final consolidado para a equipe com dedicação exclusiva de mão de obra apresenta uma redução de 12% em relação ao valor estimado para tal despesa. Ademais, as “despesas administrativas” e “lucro”, somados, representam 1,28% do custo total do contrato, bem inferior ao percentual de 5,50% projetado na estimativa inicial da contratação. Por fim, tem-se que





SENADO FEDERAL

Auditoria

o fator “k” real do Contrato no 078/2020 é de 2,76, inferior, portanto, ao fator de 3,13 estimado originalmente.

Sugere-se à Diretoria Geral do Senado Federal (DGER) que inclua tais informações na consulta a ser realizada por força do item 4.3.1.1.5.

Análise da equipe de auditoria:

A Administração apresentou as justificativas necessárias. Tratando-se de recomendação com viés prospectivo, a COAUDCON informa que a recomendação será baixada por implementação e que novas auditorias continuarão atentar-se para a observância do fator k nas contratações com dedicação exclusiva de mão de obra.

3.7 instituir e/ou reforçar pontos de controle na etapa de execução contratual, enfatizando a devida capacitação e conscientização dos gestores e fiscais de contratos, com o objetivo de que os autos dos processos de execução contratual sejam devidamente instruídos com todos os documentos que lhe são pertinentes, tais como: certidões negativas de débitos fiscais ou trabalhistas válidas; encaminhamento do processo para penalidade, quando for o caso; termos de recebimento provisório ou definitivo; ordens de serviço; aceitação de notas fiscais com informações adequadas; e todos os demais documentos cuja apresentação pela contratada seja exigida no instrumento contratual;

Comentário dos gestores

Será enviado Ofício Circular a todos os gestores, bem como ao Serviço de Análise de Conformidade da Coordenação de Contabilidade da Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade (SEACONF/COEXEFI/SAFIN), dando ciência da recomendação exarada pela Auditoria do Senado Federal (AUDIT).

Será elaborado, ainda, um “Manual do Gestor” compilando diversas informações já disponíveis na intranet e aquelas porventura ainda não contempladas.

Análise da equipe de auditoria:

A Administração informou que será encaminhado Ofício aos gestores e secretaria de finanças dando ciência da recomendação e que será elaborado um Manual do Gestor com vistas a compilar informações acerca da gestão de contratos. Assim, a COAUDCON entende que a ação atende às recomendações e que ela será objeto de acompanhamento no próximo ciclo de monitoramento com a finalidade de que a Administração apresente as evidências acerca das medidas tomadas.

3.8 sanar a ocorrência do CT 0157/2026, demonstrando e detalhando nos autos, mês a mês, as atividades que foram executadas pela contratada e que geraram os pagamentos no exercício de 2020 a fim de que fique comprovada de forma clara a efetiva prestação de serviços;

Comentário dos gestores



AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Auditoria

A gestão realizará as diligências necessárias ao atendimento à recomendação da Auditoria do Senado Federal (AUDIT).

Análise da equipe de auditoria:

A Administração informa que serão efetuadas as diligências necessárias ao atendimento da recomendação. Assim, a COAUDCON entende que a ação atende às recomendações e será objeto de acompanhamento no próximo ciclo de monitoramento.

3.9 sanar a ocorrência do CT 0020/2018, indicando as evidências de que apuração do item "auxílio-funeral" esteja ocorrendo conforme mencionado no processo ou, em caso de negativa, inicie os procedimentos para averiguação;

Comentário dos gestores

A gestão realizará as diligências necessárias ao atendimento à recomendação da Auditoria do Senado Federal (AUDIT).

Análise da equipe de auditoria:

A Administração informa que serão efetuadas as diligências necessárias ao atendimento da recomendação. Assim, a COAUDCON entende que a ação atende às recomendações e será objeto de acompanhamento no próximo ciclo de monitoramento.

3.10 abster-se de aceitar, liquidar e pagar, em qualquer hipótese, serviços fora da cobertura contratual, buscando outros mecanismos legais, previamente planejados, que atendam às necessidades da unidade;

Comentário dos gestores

Conforme item 4.3.1.6 do Relatório da Auditoria (AUDIT), o apontamento se baseou em um único achado, referente ao Contrato nº 068/2017. No caso, conforme justificado pelo gestor do contrato, houve a realização de serviços de processamento de roupas para o Serviço Médico de Emergência sem cobertura contratual no valor de R\$ 394,90 (trezentos e noventa e quatro reais e noventa centavos), de modo que o pagamento devido à empresa foi formalizado por meio de Termo de Reconhecimento de Dívida.

A se considerar o universo de contratações realizadas pelo Senado Federal (SF) ao longo do exercício de 2020, tal achado representa uma ocorrência extremamente baixa, o que denota que as medidas de controle e a prática adotada pela Administração estão sendo suficientes. De toda forma, para maior controle e mitigação dos riscos, será encaminhada orientação geral aos Órgãos Técnicos cientificando-os acerca dos apontamentos e recomendações da AUDIT.

Análise da equipe de auditoria:



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

A Administração justificou sobre a ocorrência e diz que encaminhará orientação geral aos Órgãos Técnicos cientificando sobre os apontamentos e recomendações da AUDIT. Diante da justificativa apresentada para o caso concreto e tratando-se de recomendação com viés prospectivo, a COAUDCON informa que a recomendação será baixada por implementação e que novas auditorias continuarão atentar-se para a observância de que não ocorra a aceitação de serviços sem a devida cobertura contratual.

3.11 avaliar a oportunidade e conveniência de utilizar modelo de checklist, similar ou igual ao detectado, para que a fiscalização demonstre, de forma pormenorizada, a verificação da documentação em todos os contratos de mão de obra terceirizada, assinando-o e juntando-o aos autos;

Comentário dos gestores:

Consoante item 4.3.1.7 do Relatório da Auditoria (AUDIT), "em pelo menos cinco contratações" envolvendo dedicação exclusiva de mão de obra foi constatada uma boa prática ("achado positivo") consistente na juntada, por parte da gestão, de "um checklist, no qual constam, expressamente e de maneira pormenorizada, todos os itens verificados pela fiscalização do contrato, tais como: folha de ponto e de pagamento; pagamento de vale transporte e alimentação; recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) etc".

Com efeito, trata-se de uma praxe adotada pelos Núcleos de Gestão de Contratos do Senado Federal (SF) no tocante à fiscalização das obrigações trabalhistas a serem observadas pelas empresas contratadas.

De todo modo, a fim de intensificar a observância da boa prática, informa-se que será determinada a adoção do referido checklist aos Núcleos de Gestão e às demais unidades que realizem gestão/fiscalização de contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, sem prejuízo de alterações objetivando a melhoria e completude de seu conteúdo.

Análise da equipe de auditoria:

Trata-se de recomendação oriunda de achado positivo com viés de ampliar a boa prática de juntar aos autos checklist no qual consta expressamente e de maneira pormenorizada todos os itens verificados pela fiscalização nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. A Administração informa que a prática é usual para averiguar a observância dos aspectos trabalhistas da contratação e que será determinada a adoção do checklist pelos Núcleos de Gestão de Contratos. Assim, a COAUDCON entende que a recomendação possa ser baixada por implementação.

3.12 avaliar a oportunidade e conveniência de que os controles exercidos pela SAFIN durante a execução contratual ainda não são regulamentados integralmente e nem documentados individualmente nos processos de contratação sejam, no todo ou em parte, regulamentados e documentados individualmente nos processos de contratação; e



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

Comentário dos gestores

As recomendações procedem e já são cumpridas pela Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade (SAFIN). As atividades de controle executadas durante a emissão das notas de empenho e Ordens Bancárias são vinculadas e plenamente regulamentadas pela Secretaria de Tesouro Nacional – STN, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e competente para definir e normatizar os procedimentos atinentes às operações de contabilidade, e de gestão orçamentária e financeira da Administração Pública Federal, seguindo-se em especial as Macrofunções 021213 – ROTINA PARA EMISSÃO DE NOTA DE EMPENHO; 020305 – CONTA ÚNICA DO TESOURO; 020303 – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA. Os parâmetros da análise são intrínsecos à própria atividade, exercidos durante toda o período da execução contratual e seguindo as instruções da STN acima descritas. A respeito da conformidade dos registros de execução da contratação para emissão da Nota de Empenho e de Ordens Bancárias, a SAFIN realiza a análise dos aspectos financeiros, orçamentários e contábeis referentes aos contratos e necessários para a regular emissão dos documentos financeiros, atividades estas também regulamentadas por vasta legislação federal, a saber:

- §1º do art. 80 do Decreto-lei 200/67 – autorização do Ordenador de despesa;*
- Art. 26 da Lei 8.666/93 – Homologação de Pregão Eletrônico e autorização e ratificação de dispensa e inexigibilidade de licitação;*
- Art. 61 da lei 4.320/64 – Credor e importância da despesa;*
- §3º, art. 63 da lei 8.666/93 – Proposta comercial válida;*
- §§2º e 3º da lei 4.320/64 – Empenhos globais e estimativos;*
- Instrução Normativa 1.234 da Receita Federal;*
- Legislações tributárias correlatas, em especial Lei Complementar (LC) 116/2003.*

A análise não tem por objetivo realizar a conformidade da execução da contratação de etapas do processo externo e não relacionados à execução orçamentária e financeira, procedimento este cujas atribuições de competências estão disciplinadas pelo Ato da Comissão Diretora nº 2/2008 e Ato da Diretoria- Geral nº 9/2015 entre outros. Importante ressaltar que a SAFIN, por forma da Instrução Normativa STN 06/2007, realiza a Conformidade dos Registros de Gestão, verificando se os registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial efetuados pela Unidade Gestora Executora foram realizados em observância às normas vigentes e se há documentação que suporte as operações registradas, atestando e documentando individualmente nos processos de contratação.

Análise da equipe de auditoria:

A Administração informa de forma detalhada quais são os controles exercidos pela SAFIN; qual é a legislação de referência e que os controles embora não regulamentados e documentados, possuem parâmetros intrínsecos à própria atividade Assim, a COAUDCON entende que a ação atende parcialmente a recomendação e que ela permanecerá em aberto para que a Administração se



AUDITORIA
SENADO FEDERAL





SENADO FEDERAL

Auditoria

manifeste em novo ciclo de monitoramento acerca da oportunidade e conveniência de evidenciar/documentar os controles exercidos pela SAFIN nos processos de contratação individualmente.

3.13 informar qual ato administrativo originou as despesas das NS003842, NS007547 e NS010141 nos processos de referência constantes do descritivo no SIAFI, corrigindo as informações lançadas no SIAFI, se for o caso.

Comentário dos gestores

Em atenção à recomendação, a Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade (SAFIN) tece as seguintes considerações: NS 7547: Referido documento referenciou o processo de pagamento 00200.000344/2020. Isso decorreu de erro tipográfico, vez que o processo correto é o 00200.000334/2020. O documento foi juntado tempestivamente ao processo correto, pelo documento 00100.079845/2020. NS 3842 e 10141: Quando há um registro de despesa antecipada, um ativo é apropriado (conta 11.9xx.xxxx) e um cronograma de baixa patrimonial se estabelece, para que a variação patrimonial diminutiva seja reconhecida na competência do fato gerador, contra a baixa do ativo mencionado. Os lançamentos questionados são baixas patrimoniais de despesa antecipada, lançados de forma automática pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), sem intervenção do operador no momento de sua geração, respeitando o cronograma de realização de despesa inserido anteriormente no sistema. Ambos decorreram do lançamento efetuado pela 2019NS006197, devidamente constante no processo de pagamento 00200.008438/2019, através do documento 00100.087822/2019 (ANEXO: 001).

Análise da equipe de auditoria:

A COAUDCON verificou que a NS 7547, juntada em processo equivocado por meio de erro tipográfico, foi juntada ao processo 00200.000334/2020. A SAFIN informa ainda que as NS 3842 e 10141 foram lançadas automaticamente no SIAFI sem intervenção de operador e que elas se referem, em verdade, ao lançamento efetuado pela 2019NS006197, constante do processo 00200.008438/2019. Diante do esclarecimento prestado, a recomendação será baixada por implementação.





SENADO FEDERAL
Auditoria

LISTA DE SIGLAS

ADG – Ato do Auditor-Geral do Senado Federal
 AE – Adicional de Especialização
 AICPA – *American Institute of Certified Public Accountants*
 ARP – Ata de Registro de Preços
 ATC – Ato da Comissão Diretora
 AUDIT – Auditoria do Senado Federal
 BACEN – Banco Central do Brasil
 BASF – Boletim Administrativo do Senado Federal
 CCT – Convenção Coletiva de Trabalho
 CEF – Caixa Econômica Federal
 CFC – Conselho Federal de Contabilidade
 COATREL/SEGP – Coordenação de Atendimento e Relacionamento do Senado Federal
 COAUDCON/AUDIT – Coordenação de Auditoria de Contratações
 COAUDCF/AUDIT – Coordenação de Auditoria Contábil e Financeira
 COAUDGEP/AUDIT – Coordenação de Auditoria de Gestão de Pessoas
 COCVAP/SADCON – Coordenação de Controle e Validação de Processos
 COEXEFI/SAFIN – Coordenação de Execução Financeira do Senado Federal
 COGEFI/SEGP – Coordenação de Gestão Financeira do SIS
 CONTAB/SAFIN – Coordenação de Contabilidade do Senado Federal
 COPELI – Comissão Permanente de Licitação do Senado Federal
 COPLAC/SADCON – Coordenação de Planejamento e Controle de Contratações do Senado Federal
 DEA – Despesas de Exercício Anterior
 DGBM – Depósito em Garantia Bloqueado para Movimentação
 DGER – Diretor-Geral do Senado Federal
 DOU – Diário Oficial da União
 DT – Distorção Tolerável
 ECA – Tribunal de Contas Europeu
 EFS – Entidades Fiscalizadoras Superiores
 ERGON – Sistema de Pessoal do Senado Federal
 ETP – Estudo Técnico Preliminar
 GAL – Gratificação de Atividade Legislativa





SENADO FEDERAL

Auditoria

GBSEGP – Gabinete da Secretaria de Gestão de Pessoas do Senado Federal
 GESAP – Gerência Nacional de Plano de Saúde da Caixa Econômica Federal
 GESCON – Sistema de Gestão de Contatos do Senado Federal
 GD – Gratificação de Desempenho
 GR – Gratificação de Representação
 IFAC – Federação Internacional de Contadores
 IFC – Instituto de Previdência dos Congressistas
 INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
 IRCC – Inventário de Riscos de Conformidade de Contratações
 ISA – Normas Internacionais de Auditoria Independente
 ISSAI – Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
 LAD – Limite para Acumulação de Distorções
 MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
 ME – Materialidade para Execução
 MG – Materialidade Global
 NADM – Normas Administrativas do Senado Federal
 NAT - Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União
 NAT – Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União
 NBC TA – Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas à Auditoria
 NBC TSP – Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público
 NE – Nota de Empenho
 NF – Nota-Fiscal
 NS – Nota de Sistema
 NUP – Numeração Única de Processo SIGAD
 OB – Ordem Bancária
 OT – Órgão Técnico
 PAC - Padrões de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas da União
 PB – Projeto Básico
 PRODASEN – Secretaria de Tecnologia da Informação Prodasen
 RASF – Regulamento Administrativo do Senado Federal
 RC – Risco de Controle
 RDR – Risco de Distorção Relevante
 RI – Risco Inerente
 RP – Restos a Pagar





SENADO FEDERAL

Auditoria

RPNP – Restos a Pagar não processados
 SADCON – Secretaria de Administração de Contratações do Senado Federal
 SAFIN – Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade do Senado Federal
 SECOM – Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal
 SEGP – Secretaria de Gestão de Pessoas do Senado Federal
 SENiC – Sistema Integrado de Contratações do Senado Federal
 SEPASI/COGEFI – Serviço de Pagamento da Coordenação de Gestão Financeira do SIS
 SF – Senado Federal
 Siafi - Sistema Integrado de Administração Financeira
 SIGAD – Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos
 SIS – Sistema Integrado de Saúde do Senado Federal
 STN – Secretaria do Tesouro Nacional
 SUS – Sistema Único de Saúde
 TAAC – Técnicas de Auditoria Assistida por Computador
 TCA – Tomada de Contas Anual
 TCU – Tribunal de Contas da União
 TI – Tecnologia da Informação
 TR – Termo de Referência
 UG – Unidade Gestora





SENADO FEDERAL

Auditoria

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Despesas executadas objeto de testes de detalhes	6
Tabela 2 - Despesas executadas objeto de testes de detalhes	12
Tabela 3 – Relação de Notas de Sistema (NS) e Ordem Bancária (OB)	15
Tabela 4 – Relação dos eventos dispendiosos apresentada pela Gestão do Senado.....	22
Tabela 5 – Exemplos de valores mais altos do que os listados na tabela da Gestão e que não foram contra-auditados	25
Tabela 6 – Descrição do processamento dos arquivos XML, de janeiro a julho/20	28
Tabela 7 – Recomendações e determinações remetidas pelo TCU ao Senado Federal, relacionadas a tomada de contas pretéritas ou que apenas determinaram ao órgão de controle interno a comunicação das providências empreendidas em resposta à diligência no bojo do Relatório de Auditoria de Contas	49
Tabela 8 – Referências e percentuais adotados pelas EFS.....	58
Tabela 9 – Níveis de Materialidade (R\$)	58
Tabela 10 – Níveis de Materialidade revisados (R\$)	59
Tabela 11 – Contas Contábeis	61
Tabela 12 – Contas Contábeis não selecionadas	65
Tabela 13 – Riscos de conformidade elencados para teste na etapa de Execução, no ciclo contábil – pagamento de folha de pessoal	67
Tabela 14 – Exemplo extraído de um dos arquivos de conciliação, para o mês de maio na conta 3.2.1.1.1.01.00 (Proventos – Pessoal Civil).....	68
Tabela 15 – Plano de Ação para solução de lacunas de capacidades do órgãos de controle interno diagnosticadas.....	88

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Despesas executadas objeto de testes de detalhes	8
Gráfico 2 – Folha de pagamento normal do mês de maio.....	69

