



NOTA TÉCNICA Nº 18/2020/AUD

PROCESSO Nº 01341.008404/2019-61

INTERESSADO: DIRETORIA DE GESTÃO INSTITUCIONAL, GABINETE

1. ESCOPO E OBJETIVO

Trata-se de atividade de monitoramento das recomendações expedidas mediante o Relatório de Auditoria Interna nº 4/2020, de 09/03/2020 (SEI nº 0406486), que registrou os resultados da avaliação da gestão do Plano Médico da CNEN - PLAM-CNEN, conforme previsto no escopo da Ação de Auditoria Interna nº 6 do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna referente ao exercício de 2020.

A versão preliminar do relatório foi encaminhada por e-mail aos Diretores (DGI, DPD e DRS) e Chefe de Gabinete da CNEN em 07/01/2020 (SEI nº 0345089) e seu conteúdo foi apresentado aos gestores em reunião presencial realizada na Sede da CNEN em 09/01/2020, ocasião em que foi acordado o prazo até 17/02/2020 para que a DGI encaminhasse manifestação final sobre o conteúdo do relatório.

Em 17/02/2020, a DGI encaminhou relatório de avaliação da versão preliminar do relatório elaborado pela Auditoria Interna (SEI nº 0379930 e 0379932) e, como anexo, o Projeto de Reestruturação do Modelo de Gestão do Plano Médico, com atividades e cronograma.

O relatório de avaliação da DGI apresenta discordâncias com relação a algumas inconsistências e recomendações apresentadas pela AUD. A manifestação da DGI e os documentos complementares foram analisados pela AUD, que acatou alguns aspectos e manteve seu posicionamento com relação a outros.

Após estas etapas, foi emitida a versão final do relatório, que incorporou a análise da AUD a respeito da manifestação final da DGI, apresentando o relatório de avaliação da DGI como anexo.

O Relatório AUD nº 4/2020, de 09/03/2020, apresentou 15 recomendações aos gestores. Foi destacada a gravidade de algumas constatações e a necessidade de implementar de imediato as recomendações propostas. Assim, para o grupo maior de recomendações, foi definido o prazo de até 30/04/2020 para sua implementação e, para as demais, até 30/06/2020.

Em 20/05/2020, a DGI encaminhou a Nota Técnica nº 4/2020/DGI (SEI nº 0471270), que apresentou seu posicionamento com relação a cada tópico do Relatório da Auditoria Interna. Ressalta-se que essa oportunidade já havia sido concedida aos gestores quando da emissão da versão preliminar do relatório, em 07/01/2020, sendo que o prazo de encaminhamento de manifestação final foi acordado com os gestores em aproximadamente 40 dias, ou seja, até 17/02/2020.

A presente Nota Técnica se propõe a analisar as medidas adotadas pela gestão para implementação das recomendações propostas no Relatório AUD nº 4/2020.

Reitera-se que o objetivo da AUD é fortalecer a gestão pública. As recomendações apresentadas representam oportunidades de melhoria da gestão pública, tanto no sentido de tornar a gestão mais eficiente, quanto de afastar impropriedades identificadas na ação de controle.

Registra-se, por fim, que a Auditoria Interna da CNEN integra o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sendo que os trabalhos executados pela AUD seguem o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e estão sujeitos à supervisão técnica da Controladoria Geral da União.

2. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

Recomendação 1: Encaminhar consulta ao órgão/setor que sucedeu a Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a fim de verificar a aplicabilidade do artigo 23 da Portaria Normativa nº 1/2017 ao PLAM-CNEN e esclarecer se o PLAMCNEN deve observar as normas pertinentes da ANS.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI registra a discordância da DGI com relação à recomendação.

Reproduz-se o seguinte registro do Relatório AUD 04/2020:

Constata-se que o PLAM-CNEN não observa integralmente as normas da ANS, notadamente no que se refere aos percentuais de reajuste das contribuições dos beneficiários. Desta forma, recomenda-se formular consulta à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério da Economia a fim de verificar a aplicabilidade do artigo 23 da Portaria Normativa nº 1/2017 ao PLAM-CNEN e esclarecer se o Plano está obrigado a observar integralmente as normas da ANS.

A DGI se manifestou no sentido de que a consulta já foi realizada em novembro de 2000 e o PLAM-CNEN não necessita registro junto à ANS. Por isso, discorda da recomendação.

A AUD entende que a consulta respondida há quase 20 anos não pode mais fundamentar a gestão do PLAM-CNEN, uma vez que houve alteração nos documentos normativos que regem a assistência à saúde suplementar do servidor.

Dada a recusa da DGI em formular a consulta recomendada à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério da Economia, recomenda-se, alternativamente, submeter o assunto à apreciação da Procuradoria Federal, solicitando posicionamento sobre a aplicabilidade do artigo 23 da Portaria Normativa nº 1/2017 ao PLAM-CNEN e, conseqüentemente, sobre a obrigatoriedade de o PLAM-CNEN se submeter às normas da ANS.

Recomendação 2: Realizar consulta ao MCTIC a respeito da legalidade da gestão extraorçamentária do PLAM/CNEN, considerando os requisitos da Lei 4.320/1964, art. 60, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, bem como a Portaria Normativa nº 1/2017, art. 44, que estabelece a necessidade de previsão orçamentária e financeira.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI registra a discordância da DGI com relação à recomendação.

O Relatório AUD 04/2020 registrou que a gestão extraorçamentária do PLAM-CNEN não atende o disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964, na medida em que realiza despesa pública sem o adequado empenho. Por outro lado, afirmou contrariedade ao artigo 44 da Portaria Normativa nº 1/2017, pela ausência de previsão orçamentária e financeira no âmbito do PLAM-CNEN.

O Relatório informou, ainda, que o Comitê Técnico realizou consulta ao MCTIC para sanar dúvidas relacionadas à retenção de impostos na forma de gestão extraorçamentária, contudo, não foi apresentada documentação comprobatória de consulta formulada ao MCTIC sobre a legalidade da utilização da gestão extraorçamentária dos recursos do PLAM-CNEN. Portanto, foi apresentada a presente recomendação.

Reproduz-se trecho da manifestação da DGI que fundamenta sua discordância com relação à recomendação:

Toda a operacionalização da gestão extraorçamentária está disponibilizada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

Contudo, o fato de a gestão estar disponibilizada no SIAFI não garante que sua operacionalização esteja sendo realizada de maneira apropriada. Daí a recomendação para formulação da consulta ao ministério

supervisor sobre a legalidade da gestão extraorçamentária do PLAM/CNEN. Pelos motivos já expostos no Relatório 04/2020, reitera-se a recomendação.

Recomendação 3: Realizar estudo fundamentado para embasar a escolha da modalidade de gestão da assistência à saúde suplementar, que deve ser única, exceto quanto à concessão do auxílio de caráter indenizatório.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI registra a discordância da DGI com relação à recomendação.

A AUD aponta a ausência de adequada motivação para a escolha da modalidade de gestão de assistência à saúde suplementar dos servidores da CNEN, ao passo que a DGI defende a discricionariedade do ato e a ausência de necessidade de motivação para a referida escolha.

Tendo em vista a materialidade dos recursos humanos e materiais envolvidos na gestão do Plano Médico e a criticidade apontada na sua gestão, conforme argumentos apresentados no Relatório AUD 04/2020, reitera-se a recomendação para realização de estudo fundamentado para embasar a escolha da modalidade de gestão da assistência à saúde suplementar.

Recomendação 4: Elaborar edital de chamamento público para o credenciamento de prestadores de serviço especializados na área de saúde para atendimento dos beneficiários do PLAM-CNEN, dando ampla divulgação em todas as cidades em que a CNEN aloca servidores. O edital deve apresentar as condições de habilitação, prazo, remuneração, aplicação de penalidades, dentre outras informações, e deve ser previamente analisado pela Procuradoria Federal.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI apresentou seguinte manifestação:

O Edital de Chamamento Público, com objetivo de credenciar prestadores de serviços, será preparado, de forma conjunta pelo PLAM-CNEN/RJ, PLAM-CNEN/SP e PLAM-CNEN/MG. Diante da carência de pessoal e da grave crise que o país vive em função da pandemia do coronavírus, informo que essa recomendação será atendida até 27.11.2020.

Reitera-se que deve ser dada ampla divulgação ao edital em todas as cidades em que a CNEN aloca servidores e que o edital deve apresentar as condições de habilitação, prazo, remuneração, aplicação de penalidades, dentre outras informações, e deve ser previamente analisado pela Procuradoria Federal.

Conforme manifestação do gestor, prorroga-se o prazo de atendimento da recomendação para 27/11/2020.

Recomendação 5: Rescindir a relação contratual com a UNIMED Poços de Caldas, dadas as ilegalidades apontadas.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI apresentou seguinte manifestação:

O atendimento dessa recomendação é prioritário. Entretanto, como os servidores e familiares não podem ficar sem assistência à saúde, ainda mais neste momento de pandemia, a rescisão da relação contratual com a Unimed só poderá ser realizada após o credenciamento de hospitais e clínicas nas localidades que atualmente são atendidas pela Unimed. Diante da complexidade dessa mudança, da dificuldade de realizar credenciamentos em locais com poucos servidores da CNEN, da carência de pessoal e da grave crise que o país vive em função da pandemia do coronavírus, informo que a substituição da Unimed será gradual e que essa recomendação será atendida na sua totalidade até 30.12.2020.

Conforme registrado no Relatório AUD 04/2020, constatou-se a prestação de serviços pela UNIMED também em localidades atendidas pelo PLAM-CNEN. Nesses casos, a descontinuidade da prestação de serviços pela UNIMED não acarretaria desassistência à saúde dos servidores e seus familiares. Este ponto deveria ser considerado no planejamento da rescisão da relação com a UNIMED.

O cronograma de atividades do projeto de Reestruturação do Modelo de Gestão do Plano Médico elaborado pela DGI (SEI nº 0379930) previu a entrega do relatório de planejamento de ações para solução final da UNIMED até 31/03/2020. Contudo, o documento não foi apresentado.

Conforme manifestação do gestor, prorroga-se o prazo de atendimento da recomendação para 30/12/2020.

Recomendação 6: Revisar o Regulamento Geral do PLAM-CNEN de forma a garantir sua adesão à Portaria Normativa MPOG nº 1, de 09/03/2017, bem como a reformulação de sua estrutura de gestão, e eliminar as inconsistências apresentadas neste Relatório.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI apresentou seguinte manifestação:

A revisão do Regulamento Geral do PLAM-CNEN será preparada, de forma conjunta pelo PLAM-CNEN/RJ, PLAM-CNEN/SP e PLAM-CNEN/MG, para posterior avaliação do Conselho Nacional e aprovação da Presidência da CNEN. Diante da carência de pessoal e da grave crise que o país vive em função da pandemia do coronavírus, informo que essa recomendação será atendida até 31.08.2020.

O cronograma de atividades do projeto de Reestruturação do Modelo de Gestão do Plano Médico elaborado pela DGI (SEI nº 0379930) previu que o Regulamento Geral do PLAM-CNEN estaria aprovado até 28/04/2020. Contudo, a Nota Técnica nº 4/2020/DGI informou novo prazo de atendimento, qual seja, 31/08/2020.

Conforme manifestação do gestor, prorroga-se o prazo de atendimento da recomendação para 31/08/2020.

Recomendação 7: Revisar os regulamentos regionais de gestão, de forma a garantir sua adesão ao Regulamento Geral e eliminar as inconsistências apresentadas neste Relatório.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI apresentou seguinte manifestação:

A revisão de cada Regulamento Regional de Gestão será preparada pelos gestores regionais, para posterior avaliação do Conselho Regional e aprovação da DGI. Diante da carência de pessoal e da grave crise que o país vive em função da pandemia do coronavírus, informo que essa recomendação será atendida até 30.11.2020.

O cronograma de atividades do projeto de Reestruturação do Modelo de Gestão do Plano Médico elaborado pela DGI (SEI nº 0379930) previu que o Regulamento Geral do PLAM-CNEN estaria aprovado até 18/06/2020. Contudo, a Nota Técnica nº 4/2020/DGI informou novo prazo de atendimento, qual seja, 30/11/2020.

Conforme manifestação do gestor, prorroga-se o prazo de atendimento da recomendação para 30/11/2020.

Recomendação 8: Providenciar de imediato avaliação atuarial dos planos médicos regionais para o estabelecimento da receita, despesa e fundo de reserva.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI apresentou seguinte manifestação:

A elaboração da avaliação atuarial do exercício de 2020, nos moldes expostos no Inciso VI no Item 4.6, será realizada até a data de 01.10.2020, para subsidiar a correção das contribuições do Plano Médico.

No mencionado inciso VI do subitem 4.6, a DGI apresentou o seguinte posicionamento:

Existe discordância de entendimento quando se fala de ausência de realização de avaliação atuarial anual. Todos os gestores regionais fazem anualmente uma avaliação atuarial que é chamada de uma avaliação econômica, mas que utiliza os mesmos critérios de uma avaliação atuarial: análise da evolução das despesas e receitas, análise do nível de sinistralidade, análise comparativa com o mercado, análise da evolução dos números de beneficiários e outros estudos que possibilitem uma avaliação estatística da situação do Plano Médico. É entendimento da administração que esses estudos são equivalentes ao que a Portaria do MPOG chama de avaliação atuarial. A própria Portaria não determina que a avaliação atuarial tenha que ser feita por uma empresa privada. A Administração acredita ser mais vantajosa a avaliação atuarial interna, pois além da complexidade do planejamento da contratação por licitação, há economia nos gastos orçamentários da CNEN. Para ter maior aderência ao que dispõe a referida Portaria, as avaliações econômicas serão denominadas a partir de agora de avaliações atuariais internas. Sem dúvida nenhuma, que aqui não se trata meramente de uma questão de denominação, mas sim de interesse da administração em resguardar os recursos públicos, elaborando internamente o plano atuarial, ao invés de contratar um terceirizado que irá fazer um trabalho que pode e é realizado pela administração do Plano Médico da CNEN.

A DGI considera que os gestores regionais fazem a avaliação econômica do PLAM-CNEN utilizando os mesmos critérios da avaliação atuarial e, desta forma, entende que esses estudos atendem à exigência da Portaria do MPOG e a necessidade da Instituição, e destaca ainda vantagens desses estudos.

A AUD considera que a elaboração de avaliação atuarial pelo próprio gestor do plano médico prejudica a segregação de funções e pode comprometer a objetividade da avaliação, além de não atender requisitos de habilitação técnica.

Por se tratar de cumprimento de exigência normativa de portaria ministerial, sugere-se encaminhar consulta à Procuradoria Federal para analisar se a avaliação defendida pela DGI atende ou não a exigência do art. 22 da Portaria Normativa nº 01/2017.

De qualquer forma, destaca-se o descumprimento da periodicidade anual da avaliação exigida pela mencionada Portaria, de acordo com a manifestação prestada pela CGRH mediante Despacho nº 0289121, que informou que a última avaliação atuarial do PLAM-CNEN/RJ foi realizada em maio de 2018 e do PLAM-CNEN/MG em 2011, não tendo sido apresentada a informação com relação ao PLAM-CNEN/SP.

Recomendação 9: Revisar a tabela de valores pagos à rede credenciada, bem como os valores das contribuições dos beneficiários, de acordo com a avaliação atuarial.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI apresentou seguinte manifestação:

A revisão das contribuições é realizada anualmente, ou quando necessária, conforme a avaliação atuarial e os critérios definidos nos regulamentos.

O Relatório AUD 04/2020 registra que não há uma tabela única aplicável aos credenciados do Plano Médico. Todavia, os valores da tabela de preços a serem pagos à rede credenciada representam as despesas do PLAM-CNEN e, portanto, também deveriam ser definidos com base em estudo atuarial, o que não ocorreu, evidenciando, assim, mais uma vez, o descumprimento do art. 22 da Portaria Normativa nº 01/2017.

Desta forma, reitera-se a recomendação.

Recomendação 10: Estabelecer a obrigatoriedade de manutenção do fundo de reserva para cada plano regional, de acordo com os valores definidos nas avaliações atuariais, sendo gerido em separado das contribuições mensais.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI apresentou seguinte manifestação:

Conforme exposto no Inciso VII do Item 4.6, a obrigatoriedade de manutenção do fundo de reserva será objeto de análise quando da revisão do Regulamento Geral do Plano Médico. A necessidade e a manutenção de um fundo de reserva são questões técnicas que devem ser analisadas e aprovadas pelos gestores do Plano Médico.

No mencionado inciso VII do subitem 4.6, a DGI apresentou o seguinte posicionamento:

O fundo de reserva será mais bem regulamentado quando da revisão dos diversos regulamentos de gestão, conforme prevista no Projeto de Reestruturação do Modelo de Gestão do Plano Médico. A gestão institucional discorda da forma como foram definidos alguns critérios para a formação do fundo, da mesma maneira em relação à forma de utilização do fundo de reserva. Por enquanto, os demonstrativos financeiros irão discriminar claramente os valores dos fundos de reserva.

Considerando a manifestação do gestor quanto às recomendações 6 e 7, prorroga-se o prazo de atendimento desta recomendação para 30/11/2020, quando estarão finalizadas as revisões dos Regulamentos Geral e Regionais.

Recomendação 11: Padronizar os demonstrativos mensais dos três planos regionais, de forma a facilitar a consolidação das informações afetas ao PLAM-CNEN.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI apresentou seguinte manifestação:

Em relação aos demonstrativos mensais, o IPEN elaborou proposta de padronização das informações a ser discutida com a CGRH e com o CDTN com o intuito de verificar se as necessidades e peculiaridades de todos os planos são contempladas. Entretanto, em função da crise da COVID 19, a agenda ficou comprometida. Informo que essa recomendação será atendida até 31.08.2020.

O cronograma de atividades do projeto de Reestruturação do Modelo de Gestão do Plano Médico elaborado pela DGI (SEI nº 0379930) previu que a padronização dos demonstrativos financeiros até 30/04/2020. Contudo, a Nota Técnica nº 4/2020/DGI informou novo prazo de atendimento, qual seja, 31/08/2020.

Conforme manifestação do gestor, prorroga-se o prazo de atendimento da recomendação para 31/08/2020.

Recomendação 12: Instaurar procedimento para apurar responsabilidades pela ausência de implementação das recomendações apresentadas no Parecer nº 00118/2018/DCAD/PFCNEN/PGF/AGU, devidamente aprovado em 11/07/2018, no sentido de levantamento de informações sobre a retenção e recolhimento do ISS referente aos serviços prestados pela rede credenciada de assistência à saúde suplementar, bem como pela morosidade de atuação junto à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para regularizar a situação. Registra-se que a morosidade na adoção das providências acarreta no aumento da dívida tributária devido ao acréscimo de multa e encargos moratórios.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI apresentou seguinte manifestação:

Será instaurado procedimento para apurar responsabilidade. Essa recomendação será atendida após o retorno dos servidores da CNEN para as atividades presenciais, tendo em vista o expediente administrativo excepcional no âmbito da CNEN em razão da pandemia do Coronavírus (COVID-19).

Conforme manifestação do gestor, prorroga-se o prazo de atendimento da recomendação e solicita-se a apresentação de manifestação atualizada até 31/08/2020.

Recomendação 13: Elaborar relatórios periódicos informando o status da dívida tributária municipal em nome da CNEN no que se refere à prestação de serviço ao plano médico e submeter os relatórios à apreciação da DGI.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI apresentou seguinte manifestação:

Os relatórios periódicos serão elaborados, a partir do mês de junho de 2020.

Considerando a manifestação do gestor, prorroga-se o prazo de atendimento da recomendação e solicita-se a apresentação dos relatórios, indicando a periodicidade definida, até 31/08/2020.

Recomendação 14: Instaurar procedimento para apurar responsabilidade pela ausência de adoção providências para sanar as inconsistências apontadas na prestação de serviços pela UNIMED Poços de Caldas, conforme registrado no processo nº 01341.002407/2008-39, considerando que a SRH/MP, o parecer PF/CNEN nº 604/2008 e o parecer do Chefe do SEGAS se posicionaram pela ilegalidade da contratação da UNIMED. Posteriormente, o Comitê Técnico da Revisão do Plano Médico da CNEN registrou, no Relatório Parcial nº 2, encaminhado ao Gabinete da Presidência em 23/07/2018, seu entendimento de que a contratação da UNIMED representa contratação de operadora de plano de assistência à saúde, de forma a contrariar a Portaria Normativa nº 1 do MPDG em seu artigo 4º, recomendando, portanto, a utilização da UNIMED somente como rede credenciada, sem o pagamento da taxa de administração. O termo de credenciamento celebrado em 01/06/2019 não sanou as irregularidades apontadas.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI apresentou seguinte manifestação:

Será instaurado procedimento para apurar responsabilidade. Essa recomendação será atendida após o retorno dos servidores da CNEN para as atividades presenciais, tendo em vista o expediente administrativo excepcional no âmbito da CNEN em razão da pandemia do Coronavírus (COVID-19).

Conforme manifestação do gestor, prorroga-se o prazo de atendimento da recomendação e solicita-se a apresentação de manifestação atualizada até 31/08/2020.

15) Instaurar procedimento para apurar responsabilidade pelos pagamentos efetuados à UNIMED, considerando a ausência de cobertura contratual e ausência de realização de procedimento licitatório.

A Nota Técnica nº 4/2020/DGI apresentou seguinte manifestação:

Será instaurado procedimento para apurar responsabilidade. Essa recomendação será atendida após o retorno dos servidores da CNEN para as atividades presenciais, tendo em vista o expediente administrativo excepcional no âmbito da CNEN em razão da pandemia do Coronavírus (COVID-19).

Conforme manifestação do gestor, prorroga-se o prazo de atendimento da recomendação e solicita-se a apresentação de manifestação atualizada até 31/08/2020.

3. CONCLUSÕES

Com relação à maioria dos pontos apresentados no Relatório AUD 04/2020, a Diretoria de Gestão Institucional manifestou concordância e afirmou que já tinham sido evidenciados pelo Comitê Técnico de Revisão do Plano Médico. Contudo, reitera-se que o relatório final do comitê técnico foi apresentado em outubro de 2018, sendo que a maioria das recomendações deve ser aplicada em âmbito institucional. Apesar do transcurso de mais de 18 meses, as providências ainda não foram implementadas.

Por outro lado, a DGI indica que a regularização de algumas fragilidades apontadas pela AUD está dentro do escopo do planejamento do projeto de Reestruturação do Modelo de Gestão do Plano Médico. Contudo, de forma geral, o cronograma de atividades do referido projeto não vem sendo cumprido.

Com relação aos pontos com os quais a DGI não concorda, sugere-se encaminhar o assunto à apreciação da Procuradoria Federal, quando couber, e à decisão da Presidência da CNEN.



Documento assinado eletronicamente por **Adriana de Oliveira Resende, Auditor(a)-Chefe**, em 25/05/2020, às 12:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e no §1º do art. 7º da Portaria PR/CNEN nº 80, de 28 de dezembro de 2018.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.cnem.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0479158** e o código CRC **58B26825**.