

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação dos Resultados da Gestão da Fundacentro, com o objetivo de conhecer e avaliar os macroprocessos finalísticos e de apoio administrativo, no que diz respeito ao mapeamento e sua organização, planejamento, execução e resultados.

Objetivou-se responder às seguintes questões de auditoria:

- A entidade tem conseguido atingir os objetivos em virtude dos quais foi criada?
- Tais objetivos exigem a infraestrutura de uma organização independente – com autonomia administrativa e patrimônio próprio?
- A entidade conhece o esforço financeiro necessário para entregar cada um de seus produtos/serviços à sociedade e os resultados que dele decorrem em cumprimento de sua missão institucional?

Para tanto, foram analisados:

- a) Os indicadores, as metas e os resultados planejados e realizados relativos aos exercícios de 2015, 2016 e 2017, assim como sua pertinência quanto aos objetivos e finalidades da entidade;
- b) O nível de maturidade da entidade quanto ao detalhamento dos macroprocessos finalísticos e administrativos;
- c) Perfil das despesas e a identificação de despesas relacionadas exclusivamente à existência da Fundacentro como entidade autônoma administrativa e financeiramente.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Nenhuma das auditorias anteriores realizadas sobre a gestão da Fundacentro focou no estudo de seus macroprocessos e respectivos controles, custos e resultados. No entanto, dadas as mudanças introduzidas pela IN nº 03/2017, este conhecimento passa a ser condição para a adequada realização das atividades da auditoria interna governamental.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Não obstante a Fundacentro tenha superado as metas estabelecidas nos exercícios analisados, estas não foram estabelecidas por meio de critérios claros e objetivos. Além disso, os indicadores instituídos não são completos e suficientes para representar e quantificar os resultados da entidade.

Não há o adequado controle e transparência sobre os resultados das ações realizadas nem mapeamento dos macroprocessos da entidade, o que, somado às deficiências no estabelecimento das metas e indicadores, impede a avaliação de sua eficiência pelo respectivo ministério supervisor.

Além disso, a análise financeira revelou que as despesas administrativas da Fundacentro excedem os gastos para o cumprimento direto de suas finalidades e, dada a prevalência de um trabalho de caráter intelectual, tal situação requer que a relação entre o peso financeiro de sua estrutura e os resultados alcançados seja absolutamente mensurável, inclusive resultados em termos de contribuição na diminuição efetiva dos acidentes de trabalho e de melhorias das políticas públicas relacionadas à segurança e saúde no trabalho.

Em decorrência desta avaliação, foram emitidas recomendações relacionadas à melhoria nos processos de construção de metas e indicadores; implementação de procedimentos que garantam o adequado controle e transparência de suas atividades e seus resultados e, num objetivo final, avaliar a eficiência da entidade na execução descentralizada de atividade estatal.



Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão



Unidade Auditada: Fundacentro - Fundação Jorge Duprat - Centro Técnico Nacional - Sede - São Paulo

Exercício: 2018

Processo:

Município: São Paulo - SP

Relatório nº: 201801248

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/SP,

Por meio deste relatório, apresentam-se os resultados do trabalho de Avaliação dos Resultados da Gestão na Fundacentro - Fundação Jorge Duprat - Centro Técnico Nacional - Sede - São Paulo, realizado de acordo com os preceitos contidos na Ação de Controle n.º 201801248 e em atendimento ao inciso II do Art. 74, da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”.

1. Introdução

Este Relatório trata do resultado de ação de controle desenvolvida com o objetivo de conhecer e avaliar os macroprocessos finalísticos e de apoio administrativo da Fundacentro, no que diz respeito ao mapeamento e sua organização, planejamento, execução e resultados.

A Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro, fundação pública federal vinculada ao Ministério do Trabalho, instituída pela Lei nº 5.161, de 21 de outubro de 1966, tem como objetivo produzir e difundir conhecimento sobre Segurança e Saúde no Trabalho e Meio Ambiente, para fomentar, entre os parceiros sociais, a incorporação do tema na elaboração e gestão de políticas que visem o desenvolvimento sustentável com crescimento econômico, promoção da



equidade social e proteção do meio ambiente. (Site da entidade, consulta em 16 de novembro de 2018)

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 30 de outubro de 2018 a 30 de novembro de 2018, na sede da Fundacentro, em São Paulo, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

A abordagem adotada pela CGU objetivou responder às seguintes questões de auditoria:

- A entidade tem conseguido atingir os objetivos em virtude dos quais foi criada?
- Os objetivos para os quais foi criada a entidade exige a infraestrutura de uma organização independente – com autonomia administrativa e patrimônio próprio?
- A entidade conhece o esforço financeiro necessário para entregar cada um de seus produtos/serviços à sociedade e os resultados que dele decorrem em cumprimento de sua missão institucional?

Para tanto, foram analisados:

- a) Os indicadores, as metas e os resultados planejados e realizados (estes, por amostragem) pela entidade nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, assim como sua pertinência quanto aos objetivos e finalidades da Fundacentro;
- b) O nível de maturidade da entidade quanto ao detalhamento dos macroprocessos finalísticos e administrativos e os respectivos custos, riscos e controles;
- c) Perfil das despesas quanto a sua composição e distribuição entre finalísticas e administrativas, assim como a identificação de despesas relacionadas exclusivamente à existência da Fundacentro como entidade autônoma administrativa e financeiramente.

A Fundacentro foi previamente informada sobre os fatos relatados, tendo sua manifestação sido recebida em 15 de março de 2019.

3. Conclusão

Verificou-se que, não obstante a Fundacentro tenha superado as metas estabelecidas nos últimos três exercícios analisados (Quadro Evolução dos Resultados – Alcance das Metas, item 1.1.1.5), estas metas, fixadas pelo Ministério do Trabalho, além de não terem sido estabelecidas por meio de critérios claros e objetivos, têm sido bastante modestas frente às finalidades para as quais a Fundação foi criada, considerando-se as atribuições



definidas em seu Estatuto e aquelas que lhe são conferidas pelo Ministério do Trabalho no âmbito da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST), elencadas no item 1.1.1.1 do presente Relatório.

Além disso, os indicadores instituídos não são completos e suficientes para representar e quantificar os resultados da entidade, de modo que as metas a eles relacionadas também não são adequadas para avaliar o cumprimento dos objetivos da Entidade, já que não estão alinhadas com seus objetivos estratégicos. No âmbito do Plano Plurianual vigente (PPA 2016 a 2019) e na LOA, são fixados apenas dois “produtos” para a Fundacentro: estudos e pesquisas pertinentes aos problemas que afetam a segurança e a saúde do trabalhador, e ações educativas e de difusão de informações relacionadas com a proteção e promoção da saúde do trabalhador. Nota-se, ainda, que as atividades atribuídas à Fundacentro têm sido significativamente reduzidas, tanto por limitações orçamentárias como por escassez de quadro técnico, que não vem sendo renovado frente ao número crescente de aposentadorias.

É importante, neste contexto, reforçar o papel do Ministério supervisor da Fundacentro como responsável atuante pelo controle finalístico, zelando pelo cumprimento de - em maior abrangência - seus objetivos e garantindo que a decisão sobre a descentralização de suas atividades mantenha-se como a mais vantajosa.

No caso específico da Fundacentro, há, inclusive, para outras áreas temáticas no campo do trabalho, a execução de atribuições semelhantes às da Fundacentro por secretarias e departamentos dentro da estrutura da Administração Direta do Ministério do Trabalho, conforme tratado no item 1.1.1.2 deste Relatório. Também existem outras instituições, públicas e privadas, que exercem atividades semelhantes às desempenhadas pela Fundacentro, com as quais, inclusive, a Entidade tem desenvolvido parcerias em busca do atingimento de seus objetivos.

E, para além do atingimento dos objetivos da entidade, importa que o controle verifique sua eficiência na execução de suas atividades. A despeito da definição dos seus macroprocessos finalísticos, a Fundacentro ainda não realizou mapeamento dos processos relacionados a cada um deles, assim como não conhece os respectivos custos, tampouco a mão de obra disponível para cada um. Também não há mapeamento de riscos e controles associados. No âmbito das atividades administrativas, não há macroprocessos ou processos definidos.

A análise do perfil das despesas administrativas e finalísticas da Fundacentro, conforme detalhado no item 1.1.1.8, revelou que as despesas administrativas da Fundacentro excedem os gastos para o cumprimento de suas finalidades. Da execução orçamentária do exercício de 2017, incluindo-se despesas com pessoal, 54% referem-se a despesas administrativas e apenas 46% são relativas a pagamentos de despesas de atividades finalísticas. Considerando apenas as despesas discricionárias, o peso da estrutura administrativa da Fundacentro é ainda maior, representando, em 2017, 96% da execução orçamentária do exercício, visto que 68% do montante empenhado pelo programa finalístico refere-se a pagamentos para o contrato de terceirização de pessoal para apoio administrativo. Este, aliás, a despeito do alto custo para a entidade, foi celebrado sem o adequado estudo e dimensionamento da força de trabalho necessária.

É necessário que esteja claro e transparente que os resultados da Fundacentro em termos de contribuição ao país na diminuição dos acidentes de trabalho e em melhorias das



políticas públicas relacionadas à segurança e saúde no trabalho seja perceptível e mensurável, justificando que sua estrutura de suporte às atividades finalísticas, apesar de cara – proporcionalmente e se for o caso – justifica e é necessária.

No entanto, o que se verificou, além das fragilidades já destacadas quanto à definição de metas e indicadores, é que também não há o adequado controle e transparência na execução de suas ações, dada a existência de projetos cujos resultados não são gerenciados por nenhuma instância da Fundacentro e outros que, a despeito da existência de sistema próprio para gerenciamento, não foram incluídos no sistema.

A Fundacentro não possui planejamento operacional consolidado, não realiza o acompanhamento sistemático das ações executadas, tampouco estatísticas sobre os resultados alcançados, trabalhando apenas com indicadores de eficácia que, embora meçam o alcance das metas em termos quantitativos, não refletem o real alcance dos objetivos finalísticos, que deveriam ser traduzidos em soluções em saúde e segurança do trabalho, cujos impactos não são efetivamente medidos e acompanhados pela Entidade.

Ressalte-se que a Fundacentro é uma instituição cuja finalidade precípua é a realização de pesquisas e estudos, a disseminação desse conhecimento e a capacitação de pessoal na área de segurança e saúde do trabalho, ou seja, trabalhos que envolvem, sobretudo, o capital intelectual, sendo desprovido de sentido que a maior parte do seu orçamento seja ocupado com despesas de caráter administrativo, com uma estrutura proporcionalmente cara diante de resultados pouco mensuráveis em termos de contribuição na diminuição efetiva dos acidentes de trabalho e de melhorias das políticas públicas relacionadas à segurança e saúde no trabalho.

São Paulo/SP, 22 de janeiro de 2019.

São Paulo/SP, 09 de abril de 2019.

Nome: ANA CAROLINA RIBEIRO SAMPAIO LINS
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: CYNTIA GRAZIELLA TIROLI
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: SERGIO AFFONSO DE OLIVEIRA
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE



Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Superintendente da CGU - Regional/SP

Ordem de Serviço nº 201801248

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Dados sobre a Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho - Fundacentro.

Fato

A Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro, fundação pública federal vinculada ao Ministério do Trabalho, foi instituída pela Lei nº 5.161, de 21 de outubro de 1966, que estabeleceu seu “*objetivo principal e genérico de realizar estudos e pesquisas pertinentes aos problemas de segurança, higiene e medicina do trabalho*”. Assim, não foram, naquele momento nem por meio de tal lei, estabelecidos detalhes sobre as atividades a que lhes cabia executar, delegando ao futuro estatuto determinar “*a sede, estrutura, organização e forma de administração e de funcionamento da Fundação*” (art. 4º).

Da sua criação até os dias atuais, algumas e diversas foram as atividades que a Fundacentro executou e as que deixou de executar – sempre na área da segurança e saúde no trabalho, demonstrando que seu papel foi sendo ajustado durante sua existência. Esta informação é extraída dos registros do Grupo de Resgate Histórico – GRH, criado por meio da Portaria nº 132, de 14 de maio de 2008, com o objetivo de elaborar um plano de pesquisa histórica, a partir do acervo documental e técnico da Fundacentro e de



depoimentos de profissionais da área de SST que participaram da trajetória da Fundacentro em algum momento, e que culminaram na publicação “Fundacentro - Meio Século de Segurança e Saúde no Trabalho” (2016).

Atualmente, o Estatuto em vigor, aprovado por meio do Decreto nº 4.663, de 02 de abril de 2013, estabeleceu como finalidades:

“Art. 2º A FUNDACENTRO tem por finalidade a realização de estudos e pesquisas pertinentes aos problemas de segurança, higiene, meio ambiente e medicina do trabalho e, especialmente:

I - pesquisar e analisar o meio ambiente do trabalho e do trabalhador, para a identificação das causas dos acidentes e das doenças no trabalho;

II - realizar estudos, testes e pesquisas relacionados com a avaliação e o controle de medidas, métodos e de equipamentos de proteção coletiva e individual do trabalhador;

III - desenvolver e executar programas de formação, aperfeiçoamento e especialização de mão-de-obra profissional, relacionados com as condições de trabalho nos aspectos de saúde, segurança, higiene e meio ambiente do trabalho e do trabalhador;

IV - promover atividades relacionadas com o treinamento e a capacitação profissional de trabalhadores e empregadores;

V - prestar apoio técnico aos órgãos responsáveis pela política nacional de segurança, higiene e medicina do trabalho, bem como a orientação a órgãos públicos, entidades privadas e sindicais, tendo em vista o estabelecimento e a implantação de medidas preventivas e corretivas de segurança, higiene e medicina do trabalho;

VI - promover estudos que visem ao estabelecimento de padrões de eficiência e qualidade referentes às condições de saúde, segurança, higiene e meio ambiente do trabalho e do trabalhador; e

VII - exercer outras atividades técnicas e administrativas que lhe forem delegadas pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego.”

Além das atribuições definidas em seu Estatuto, foram adjudicadas à Fundacentro ações pertinentes à Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST), instituída pelo Decreto nº 7.602, de 07 de novembro de 2011. São elas:

“VI -Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego:

(...)

g) por intermédio da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO:

1. elaborar estudos e pesquisas pertinentes aos problemas que afetam a segurança e saúde do trabalhador;

2. produzir análises, avaliações e testes de medidas e métodos que visem à eliminação ou redução de riscos no trabalho, incluindo equipamentos de proteção coletiva e individual;



3. desenvolver e executar ações educativas sobre temas relacionados com a melhoria das condições de trabalho nos aspectos de saúde, segurança e meio ambiente do trabalho;

4. difundir informações que contribuam para a proteção e promoção da saúde do trabalhador;

5. contribuir com órgãos públicos e entidades civis para a proteção e promoção da saúde do trabalhador, incluindo a revisão e formulação de regulamentos, o planejamento e desenvolvimento de ações interinstitucionais; a realização de levantamentos para a identificação das causas de acidentes e doenças nos ambientes de trabalho; e

6. estabelecer parcerias e intercâmbios técnicos com organismos e instituições afins, nacionais e internacionais, para fortalecer a atuação institucional, capacitar os colaboradores e contribuir com a implementação de ações globais de organismos internacionais;”

Macroprocessos finalísticos.

Foram as ações elencadas nos subitens 1, 3 e 4 da alínea “g” do inciso VI da PNSST que deram origem à definição dos três macroprocessos finalísticos da Unidade, com transcrição *ipsis litteris* de seus textos. Assim, nos Relatórios de Gestão dos exercícios analisados, 2015, 2016 e 2017, foram informados como macroprocessos finalísticos:

1. Realizar estudos e pesquisas pertinentes aos problemas que afetam a segurança e saúde do Trabalhador;
2. Desenvolver ações educativas relacionadas com a melhoria das condições de trabalho nos aspectos de saúde, segurança e meio ambiente do trabalho;
3. Difundir informações que contribuam para a proteção e promoção da saúde do trabalhador.

De acordo com o Relatório de Gestão (RG) 2017, foi a partir de 2014, quando a Fundacentro começou a participar do planejamento estratégico do Ministério do Trabalho, que foram instituídos os macroprocessos acima elencados.

Fundacentro no PPA e na LOA.

No âmbito do Plano Plurianual (PPA) vigente, relativo ao período de 2016 a 2019, as ações da Fundacentro estão inseridas no âmbito do Programa 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária/ Objetivo 0869 – Promover o direito ao trabalho decente, por meio da inspeção laboral, do aperfeiçoamento dos regulamentos, da articulação de políticas, do diálogo social e de estudos, pesquisas e inovações, no campo da proteção ao trabalhador. O Ministério do Trabalho é o órgão responsável por tais Programa/Objetivo, sendo que a Fundacentro, como entidade a ele vinculada, é responsável por duas das onze metas estabelecidas para o Objetivo 0869, quais sejam:

0408 - Alcançar 6 milhões de pessoas por meio de ações de educação e de difusão de conhecimentos técnicos e científicos para o desenvolvimento da cultura de prevenção em segurança e saúde no trabalho;

0409 - Desenvolver e publicar 180 estudos e pesquisas visando à melhoria das condições de trabalho e proposição de políticas públicas de prevenção em segurança e saúde no trabalho.



Verifica-se, portanto, que, a despeito da existência de três macroprocessos finalísticos na Fundacentro, a ela foram atribuídas apenas duas metas no PPA. Desta forma, de acordo com o RG 2017, a Fundacentro passou a relacionar seus macroprocessos 2 e 3 à meta 0408, enquanto que o macroprocesso 1 se relaciona com a meta 0409.

Já na Lei Orçamentária Anual (LOA) dos anos de 2015, 2016 e 2017, a Ação Orçamentária relacionada ao Programa 2071 foi a 20YW – Produção e Difusão do Conhecimento que Contribuam para a Promoção de Segurança, Saúde dos Trabalhadores e Subsidiem Políticas Públicas no Campo do Trabalho, cujos produtos esperados são: a) pesquisa realizada (apresentada por meio de artigo técnico-científico publicado em periódico indexado, relatório técnico conclusivo ou documento equivalente disponibilizado para a sociedade) e b) pessoas capacitadas (em cursos, seminários, congressos, simpósios, fóruns, colóquios e ciclos de debates nacionais e internacionais).

Produtos e Serviços.

Por fim, para concluir a apresentação da Unidade da maneira que melhor lhe caracterize, apresenta-se, abaixo, os produtos e serviços resultantes das atividades de cada um dos macroprocessos da Fundacentro e as metas do PPA a que se relacionam:

Quadro – Metas do PPA e sua relação com os macroprocessos finalísticos estabelecidos pela Fundacentro e respectivos produtos e serviços.

Macroprocesso	Produtos e Serviços	Meta do PPA 2016-2019
1. Realizar estudos e pesquisas pertinentes aos problemas que afetam a segurança e saúde do Trabalhador.	Artigos científicos em publicações especializadas; relatórios de pesquisas; apresentações, impressas ou orais, em eventos científicos nacionais e internacionais; relatórios técnicos; pareceres; laudos; regulamentos; normas, teses de doutorado, dissertações de mestrado, monografias e trabalhos de conclusão de curso.	0409 - Desenvolver e publicar 180 estudos e pesquisas visando à melhoria das condições de trabalho e proposição de políticas públicas de prevenção em segurança e saúde no trabalho.
2. Desenvolver ações educativas relacionadas com a melhoria das condições de trabalho nos aspectos de saúde, segurança e meio ambiente do trabalho.	Pessoas capacitadas; cursos de curta duração; oficinas de trabalho; seminários, congressos, simpósios e outros eventos.	0408 - Alcançar 6 milhões de pessoas por meio de ações de educação e de difusão de conhecimentos técnicos e científicos para o desenvolvimento da cultura de prevenção em segurança e saúde no trabalho.
3. Difundir informações que contribuam para a proteção e promoção da saúde do trabalhador.	Pessoas alcançadas; distribuição de materiais nas formas impressa, audiovisual ou eletrônica, como a Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, revista científica editada pela Fundacentro; outras publicações técnicas e de divulgação, como livros, manuais, regulamentos técnicos, anais, livretos, cartilhas, histórias em quadrinhos; outros materiais, como folhetos, cartazes e folders; filmes; programas de rádio; vídeos publicados na internet; materiais publicados no sítio da instituição na internet.	

Fonte: Relatório de Gestão 2017 da Fundacentro (págs. 16 e 17 e págs. 70 e 71) e Anexo I do PPA 2016-2019 (págs. 242 e 243).

1.1.1.2 INFORMAÇÃO



A descentralização da atividade de pesquisa e difusão do conhecimento em Saúde e Segurança no Trabalho - a entidade como fundação pública.

Fato

À época em que a Fundacentro foi criada, no ano de 1966, o Estado não comportava as fundações criadas por lei federal na estrutura da Administração Pública, tendo sido sua criação autorizada como entidade de direito privado (estabelecida como tal pelo Decreto nº 62.172/1968, que aprovou seu Estatuto), gozando dos privilégios legais atribuídos às instituições de utilidade pública.

Em 1969, o Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, que alterou dispositivos do Decreto-lei nº 200/1967, deixou claro, no art. 3º, que as fundações instituídas em virtude de lei federal não constituíam entidades da Administração Indireta; entretanto, para aquelas que recebiam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União – caso da Fundacentro, previu a aplicação da supervisão ministerial.

Em virtude do comando anterior foi que o Decreto nº 74.296, de 16 de julho de 1974, que dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Trabalho, passou a vincular a Fundacentro à sua estrutura (art. 4º, inciso III).

Mas foi apenas em 1987 que a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, deu nova redação ao art. 4º do Decreto-lei nº 200/1967, incluindo as fundações públicas entre as entidades da Administração Indireta.

Quanto às atribuições, e de acordo com o conceito introduzido por tal lei, as fundações públicas foram configuradas como entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criadas em virtude de autorização legislativa “*para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de Direito Público*” (inciso IV do art. 5º).

Até então, entidades de direito público eram apenas os órgãos da Administração Direta e as autarquias. Hoje, há fundações instituídas pelo Poder Público como entidades de direito público ou de direito privado, sendo que a lei que as autorizar ou seus respectivos estatutos estabelecerão sua natureza. O atual estatuto da Fundacentro, inclusive, que antes a classificava como entidade de natureza privada, passou a estabelecê-la como “*Fundação de natureza jurídica de Direito Público*” (§2º do art. 1º).

Se para tais atividades não é exigida uma execução direta por órgãos da Administração Direta, também não há óbice para que estes o façam diretamente, visto que a atividade executada pela fundação continua sendo estatal, restando a descentralização, portanto, uma opção.

Há, inclusive, para outras áreas temáticas no campo do trabalho, a execução de atribuições semelhantes as da Fundacentro por secretarias e departamentos dentro da estrutura da Administração Direta do Ministério do Trabalho, conforme trechos abaixo transcritos do Decreto nº 8.894, de 03 de novembro de 2016, que aprova a estrutura regimental do Ministério do Trabalho:

“Art. 14. À Secretaria de Políticas Públicas de Emprego compete:

(...)



VI - promover estudos da legislação trabalhista e da correlata, no âmbito de sua competência, e propor o seu aperfeiçoamento;

Art. 15. Ao Departamento de Emprego e Renda compete:

VII - supervisionar, orientar e coordenar as atividades do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho e elaborar informações estatísticas e indicadores da evolução do mercado de trabalho e emprego, de análises, pesquisas e relatórios capazes de subsidiar a formulação de políticas públicas de trabalho, emprego e renda;

(...)

IX - supervisionar e orientar a realização de estudos da legislação trabalhista e da correlata, no âmbito de sua competência, e propor o seu aperfeiçoamento.

Art. 16. Ao Departamento de Gestão de Benefícios compete:

(...)

IV - supervisionar e orientar a realização de estudos da legislação trabalhista e da correlata, no âmbito de sua competência, e propor o seu aperfeiçoamento.

Art. 17. Ao Departamento de Políticas de Empregabilidade compete:

II - articular-se com os movimentos sociais, com a iniciativa privada e com as organizações governamentais e não governamentais para a ampliação das ações de qualificação e certificação profissional;

(...)

V - supervisionar e orientar a realização de estudos da legislação trabalhista e da correlata, no âmbito de sua competência, e propor o seu aperfeiçoamento.

Art. 18. À Secretaria de Inspeção do Trabalho compete:

(...)

II - formular e propor as diretrizes e as normas de atuação da área de segurança e saúde do trabalhador;

(...)

IX - promover estudos da legislação trabalhista e correlata, no âmbito de sua competência, e propor o seu aperfeiçoamento;

Art. 19. Ao Departamento de Fiscalização do Trabalho compete:

(...)

IV - supervisionar e controlar a geração, a sistematização e a divulgação de informações acerca da inspeção do trabalho e da fiscalização dos recolhimentos do FGTS;

Art. 21. À Secretaria de Relações do Trabalho compete:



III - promover estudos, emitir manifestações técnicas e elaborar proposições sobre legislação sindical e trabalhista;

(...)

VII - propor e promover ações que contribuam para a capacitação e o aperfeiçoamento técnico dos profissionais que atuam no âmbito das relações do trabalho;

Art. 22. À Subsecretaria de Economia Solidária compete:

(...)

II - promover pesquisas e estudos que contribuam para a produção e a disseminação de conhecimentos e tecnologias apropriadas ao desenvolvimento das iniciativas de economia solidária;

(...)

XI - promover ações de educação, formação e qualificação técnica para o desenvolvimento da economia solidária;

(...)

*XIII - promover estudos, emitir manifestações técnicas e elaborar proposições legislativas que visem ao reconhecimento dos empreendimentos econômicos solidários para acesso às políticas públicas, ao tratamento tributário adequado e ao fortalecimento institucional das políticas públicas de economia solidária”.
(Original sem grifos)*

Também existem outras instituições, públicas e privadas, que exercem atividades semelhantes às desempenhadas pela Fundacentro, o que é facilmente identificado por pesquisa rápida em sites de busca na internet. Esta informação foi ratificada pela entidade por meio de resposta à Solicitação de Auditoria nº 201801248/04, em que foi questionado se a Fundacentro conhecia o universo de entidades que executam ações de pesquisa, difusão e capacitação em saúde e segurança do trabalho, circunstância em que ela informou que “*tem um conhecimento parcial*”, mas listou doze instituições – sendo três privadas e nove públicas - com as quais, inclusive, tem desenvolvido parcerias em busca do atingimento de seus objetivos.

É, portanto, a existência da Fundacentro como fundação pública, escolha discricionária da Administração Pública, ressaltando que o faz como forma de dar melhor eficiência à atividade que é descentralizada e àquelas que ficam na responsabilidade da execução direta do Estado. Sobre este assunto, Maria Sylvia Zanella di Pietro, em Direito Administrativo, 18ª edição, bem registra:

*“Note-se que a instituição de entidades descentralizadas prende-se essencialmente a razões de ordem **técnico-administrativas**; o acréscimo de encargos assumidos pelo Estado prestador de serviços (Estado do Bem-estar) aconselha a descentralização de atividades que, pelo elevado número e complexidade, não poderiam ser executadas a contento se mantidas nas mãos de uma única pessoa jurídica. A descentralização, além de aliviar o órgão central de certo número de atividades, ainda traz o benefício da especialização; com a criação da entidade, formar-se-á (ou deveria formar-se) um corpo técnico, especializado na execução do serviço que lhe foi confiado”.*



A história da entidade, contada na publicação “Fundacentro – Meio século de Segurança e Saúde no Trabalho” deixa claras tanto a opção pelo tipo de pessoa jurídica como a questão da especialização. Isto porque não foi a partir da criação da Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho (nome posteriormente alterado para Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho) que o tema segurança e saúde no trabalho passou a integrar a Administração Pública. Antes mesmo já existia o Departamento Nacional de Segurança e Higiene do Trabalho no Ministério do Trabalho (pág. 28) e outras entidades – públicas e privadas – dedicadas ao assunto, tendo sido citadas, naquele documento: Subdivisão de Higiene e Segurança Industrial do Sesi; Divisão de Higiene, Segurança e Medicina do Trabalho da Delegacia Regional do Trabalho de São Paulo; Conselho Estadual de Higiene e Segurança do Trabalho da Secretaria do Trabalho da Indústria e Comércio do Estado de São Paulo; Departamento de Medicina do Trabalho da Associação Paulista de Medicina, a Associação Brasileira de Prevenção de Acidentes e o Instituto Brasileiro de Segurança (págs. 24 e 25).

Os registros compilados na publicação sugerem que anos antes da criação da fundação já existia um processo de discussão no país para a criação de um instituto de pesquisa na área de higiene, segurança e medicina do trabalho. Foram, portanto, pessoas já relacionadas e especializadas no assunto que promoveram o movimento pela criação da entidade, apoiados pelas figuras públicas ocupadas do Ministério do Trabalho à época (págs. 23, 24 e 25).

Quanto à natureza jurídica, ainda na mencionada publicação, consta que durante as discussões a respeito da criação da entidade o Ministro do Trabalho à época já direcionava sua existência como fundação (págs. 26, 27 e 28).

Importante registrar que, assim como é discricionária a criação de entidades para execução de atividade estatal de forma descentralizada, também o é a opção pela sua dissolução, reforçando que o que importa na decisão e em sua manutenção é que a forma como a Administração esteja organizada seja a que a torne mais eficiente. Não por outro motivo foi que o Decreto-lei nº 200/1967 previu:

“Art. 178. As autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da Administração Federal Indireta, bem assim as fundações criadas pela União ou mantidas com recursos federais, sob supervisão ministerial, e as demais sociedades sob o controle direto ou indireto da União, que acusem a ocorrência de prejuízos, estejam inativas, desenvolvam atividades já atendidas satisfatoriamente pela iniciativa privada ou não previstas no objeto social, poderão ser dissolvidas ou incorporadas a outras entidades, a critério e por ato do Poder Executivo, resguardados os direitos assegurados, aos eventuais acionistas minoritários, nas leis e atos constitutivos de cada entidade”. (Original sem grifo)

Ou seja, a criação de pessoa jurídica distinta do Estado, por meio da personificação de patrimônio público e destinação de recursos orçamentários, para execução de atividades de interesse coletivo de caráter social (assistência social, assistência médica, educação e ensino, pesquisa, atividades culturais etc.) – as fundações públicas - não pode ser inútil nem onerosa, ou não se justifica.

Este controle, no caso das fundações públicas deve ser realizado pelo Ministério Supervisor, não sendo um controle hierárquico e, sim, o chamado controle finalístico, que visa a mantê-las no estrito e eficiente cumprimento de suas finalidades.



1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Descrição dos macroprocessos da Unidade.

Fato

Conforme já introduzido no item 1.1.1.1, a instituição passou a participar da elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério do Trabalho – MTb a partir de 2014, e vem trabalhando com três macroprocessos finalísticos, apresentados a seguir:

1. Realizar estudos e pesquisas pertinentes aos problemas que afetam a segurança e saúde do trabalhador.

É desenvolvido por meio de projetos sobre temas específicos em segurança e saúde no trabalho, que são avaliados e aprovados anualmente. Os projetos são agrupados em diferentes programas conforme os diferentes temas e são coordenados por servidores da Fundacentro, normalmente lotados nos setores subordinados à Diretoria Técnica, que tenham formação específica adequada à coordenação destes projetos. As equipes dos projetos são compostas por outros servidores da instituição, por profissionais pertencentes a outras instituições públicas ou privadas, ou ambos. Os cronogramas dos projetos normalmente envolvem a identificação e a contextualização de problema ou tema em segurança e saúde no trabalho, propondo, ao final, medidas e recomendações aplicáveis à situação de trabalho investigada. Os projetos também podem ser iniciados a partir de demandas de órgãos públicos da União, Estados e Municípios, do Ministério Público, de entidades de classe, de organizações não governamentais, governos de outros países, organismos internacionais e outras instituições para emitir relatórios, informes e pareceres técnico-científicos na área de segurança e saúde no trabalho e meio ambiente.

2. Desenvolver ações educativas relacionadas com a melhoria das condições de trabalho nos aspectos de saúde, segurança e meio ambiente do trabalho.

As ações ocorrem por meio de cursos e outros eventos organizados ou apoiados pela Fundacentro com carga superior a oito horas, normalmente organizados e gerenciados pela Coordenação de Educação e pelo Serviço de Eventos. Para os cursos são elaborados ou atualizados materiais didáticos em função do conteúdo programático, da carga horária, do público-alvo e da metodologia de ensino que é utilizada. A divulgação do curso é feita pela Assessoria de Comunicação Social e no sítio da Fundacentro na internet.

3. Difundir informações que contribuam para a proteção e promoção da saúde do trabalhador.

As ações ocorrem por meio de eventos organizados ou apoiados pela Fundacentro com carga inferior a oito horas com a exposição de diferentes assuntos em Segurança e Saúde do Trabalhador – SST, pela distribuição de materiais técnico-científicos em SST e pelo atendimento direto ao público, respondendo a dúvidas técnicas e recebendo visitantes em suas instalações para difusão de conhecimentos técnicos. Estas ações são realizadas tanto no Centro Técnico Nacional em São Paulo, quanto nas Unidades Descentralizadas da Fundacentro.

Todos esses macroprocessos estão voltados ao cumprimento de sua missão, que é a produção e difusão de conhecimentos que contribuam para a promoção da segurança e



saúde dos trabalhadores em geral, de forma a contribuir para o desenvolvimento sustentável, com crescimento econômico, equidade social e proteção do meio ambiente.

Nesse sentido, a Fundacentro possui duas metas nas ações do Plano Plurianual – PPA, sendo elas:

- Meta 0408 - Alcançar 6 milhões de pessoas por meio de ações de educação e de difusão de conhecimentos técnicos e científicos para o desenvolvimento da cultura de prevenção em segurança e saúde no trabalho;
- Meta 0409 - Desenvolver e publicar 180 estudos e pesquisas visando à melhoria das condições de trabalho e proposição de políticas públicas de prevenção em segurança e saúde no trabalho.

Uma vez estabelecidas estas duas metas, a Fundacentro passou a relacionar seus macroprocessos 2 e 3 à meta 0408, enquanto que o macroprocesso 1 está refletido na meta 0409.

A Fundacentro não possui programa temático ou objetivo sob sua responsabilidade no PPA 2016-2019. A UPC (Unidade Prestadora de Contas) participa do Programa: 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária, no Objetivo: 0869 – Promover o direito ao trabalho decente, por meio de inspeção laboral, do aperfeiçoamento dos regulamentos, da articulação de políticas, do diálogo social e de estudos, pesquisas e inovações, no campo da proteção ao trabalhador, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho. A instituição é responsável pela ação orçamentária 20YW – Produção e Difusão de Conhecimentos para a Promoção de Políticas Públicas em Segurança e Saúde do Trabalho, que constitui a ação finalística da Instituição.

Em decorrência da fusão, em 2015, do Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Previdência Social, surgiu a necessidade de rever o Planejamento Estratégico. Este processo se iniciou no segundo trimestre de 2016, mas foi interrompido em decorrência da reversão da fusão. O processo foi reiniciado no segundo semestre de 2016, mas não foi concluído até o término do exercício, de forma que não foi implementado em 2017.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Insuficiência de indicadores para avaliar o atendimento dos objetivos e dos critérios da eficiência e da efetividade da Unidade e ausência de confiabilidade das fontes e/ou métodos de cálculo dos indicadores existentes.

Fato

Dentro do Planejamento Estratégico do Ministério do Trabalho para o exercício de 2017, a Fundacentro foi enquadrada no âmbito da disseminação do conhecimento e gestão participativa, e mais especificamente incrementar a produção e difusão de estudos, pesquisas, diagnósticos, inovações e avaliações relacionadas ao trabalho. Sob esse contexto, foram instituídos dois indicadores pela Unidade, quais sejam: 1) produção científica/acadêmica e 2) atingimento de público alvo.

Esses indicadores, em consonância com o Plano Plurianual 2016-2019 e o Planejamento Estratégico do Ministério do Trabalho, são avaliadores de eficácia, pois se prestam apenas a medir a quantidade de produto que se traduz no alcance de entrega dos serviços, deixando a entidade de trabalhar com indicadores de eficiência e efetividade.



A Fundacentro não possui metodologia de apuração de custos que permita definir o custo associado a cada um de seus macroprocessos finalísticos. Logo, nenhum dos indicadores trabalhados pela Unidade mede padrões de eficiência da Fundacentro, pois não apresentam a correlação entre quantidade de produto e os custos dos processos.

Embora meçam o alcance das metas em termos quantitativos, não refletem o real alcance dos objetivos finalísticos, que deveriam ser traduzidos em soluções em saúde e segurança do trabalho à sociedade, cujos impactos não são efetivamente medidos e acompanhados pela Unidade, o que demonstra ausência de indicadores de efetividade.

A Fundacentro, ao ser questionada, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201801248/02, acerca da eventual realização de acompanhamento das estatísticas de setores ou áreas em que ela propôs normativos de segurança, saúde e higiene do trabalho e em que estes foram incorporados à legislação, como forma de identificar os reais resultados e benefícios da Fundação à sociedade e no campo do trabalho, bem como dos empregadores já capacitados, respondeu que *“Não são realizados acompanhamentos estatísticos sistemáticos dos resultados dos normativos publicados. Há propostas de trabalho nesse sentido, mas ainda em fase inicial”*.

A falta de indicador qualitativo dificulta a avaliação do atendimento dos objetivos para os quais a Entidade foi criada, bem como a avaliação do atendimento dos critérios da eficiência e efetividade da Unidade.

Nos Informes de Gestão da Unidade, divulgados anualmente com a relação consolidada de todas as ações desenvolvidas pela Fundacentro e respectivos resultado dos diversos programas temáticos, constam outras atividades relevantes relacionadas ao seu objetivo, que não são contempladas pelos indicadores, tais como a celebração de acordos de cooperação técnica, protocolos de intenções e as ações ali efetivadas, participações e contribuições em estudos acadêmicos e grupos técnicos, que não são avaliadas diretamente pelos indicadores atuais.

Além do comprometimento dos indicadores em termos de utilidade e completude, a equipe constatou que a fonte ou o método de cálculo dos indicadores utilizados pela Unidade não é confiável.

Esta constatação adveio da identificação de que a fonte de dados utilizada para cálculo dos indicadores são as disponíveis no Sistema de Gestão de Projetos e Atividades – SGPA, sendo que, após selecionar-se 65 produtos informados nos Informes de Gestão de 2015, 2016 e 2017 e solicitar seus resultados, verificou-se que:

- a) embora todos os trabalhos tenham sido apresentados, apenas 12 (19% dos projetos selecionados) continham registros no referido sistema;
- b) o lançamento do público alcançado e/ou atingido no sistema se dá por estimativa, o que compromete a confiabilidade dos resultados apresentados pelo indicador.

Como os dados não estão todos compilados no SGPA, torna-se difícil e custoso obter os dados para calcular os indicadores, pois são necessárias interações excessivas entre as Diretorias e Coordenações da Unidade Central e das Unidades Descentralizadas e Escritórios Regionais, e consultas a inúmeras fontes de dados externas ao sistema para a consolidação dos indicadores. A metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação dos dados não é transparente e nem estruturada.



A título de exemplo, o indicador de pessoas alcançadas pelas ações de educação e difusão de conhecimentos técnicos e científicos da Fundacentro é composto pelas seguintes fontes de informação:

1) Número de downloads da Revista Brasileira de Saúde Ocupacional no portal SciELO (<https://analytics.scielo.org/>)

2) Número de acessos de vídeos no Youtube Institucional da Fundacentro (<https://www.youtube.com/watch?v=k4NniblJD5s>)

3) Número downloads de publicações fornecido Relatório de Contador de Download – Biblioteca disponível na Intranet <http://intranet/v3/PortalNovo/Views/Relatorios/RelatorioBibliotecaContadorDownload.aspx>

Engloba os sistemas “Acervo Digital”, Podcast / Videcast e Publicação

4) Número de pessoas que participaram de cursos e eventos, extraído do SGPA.

As informações são obtidas da seguinte forma: a) O Contador de Download – Biblioteca, disponível na intranet da Fundacentro, registra os downloads dos sistemas “Acervo Digital”, “Podcast/Videocast” e “Publicação” e permite emitir relatórios consolidados por períodos específicos; b) As visualizações no Youtube são obtidas pelo contador de acessos da própria plataforma. O responsável pelo canal (Assessoria de Comunicação) emite relatórios para períodos específicos; c) O portal SciELO Analytics permite a qualquer usuário consultar os dados de acesso dos periódicos disponíveis; d) Por meio do portal, a Fundacentro obtém os dados de acesso à Revista Brasileira de Saúde Ocupacional; e) Cursos e eventos – relatórios disponíveis no SGPA, à medida que são concluídos.

Os dados referentes aos indicadores são consolidados pela Diretoria Técnica semestralmente para apresentação de relatórios ao SIOP- Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento e apresentação de relatórios ao Ministério do Trabalho, no âmbito do Planejamento Estratégico do Ministério. Os dados também são informados no Relatório de Gestão apresentado ao TCU anualmente. Os arquivos são mantidos em pasta compartilhada no servidor da Fundacentro.

Diante de todos os dados coletados, infere-se que não há indicadores de eficiência nem efetividade para apurar as atividades desenvolvidas pela Entidade, uma vez que não existe uma correlação explícita entre os indicadores instituídos na Unidade e os indicadores e metas do PPA relacionados à Fundacentro e aos objetivos em virtude dos quais a instituição foi criada. Os indicadores trabalhados no PPA que tem alguma correlação com o alcance e o resultado efetivo das ações desenvolvidas pela Fundacentro são geralmente calculados pelo Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho – DSST do Ministério do Trabalho, tais como o histórico da proporção de acidentes graves e fatais em relação ao total de acidentes num determinado período.

Embora se reconheçam as limitações, como o subdimensionamento dos dados oficiais em acidentes de trabalho graves e fatais em virtude de subnotificações, bem como o lapso temporal para o impacto das ações preventivas nas condições de segurança e saúde do trabalho, é recomendável o acompanhamento das estatísticas de setores ou áreas em que a Fundacentro propôs normativos de segurança, saúde ou higiene do trabalho e o estabelecimento de indicadores que reflitam em que medida estes foram incorporados à legislação, ou ainda, adotados pelos empregadores capacitados pela Fundacentro.



Causa

A Unidade não conta com indicadores de eficiência e efetividade que tornem mensuráveis e claros os resultados da Fundacentro e, ainda, os indicadores atualmente formalizados não possuem fontes consistentes de obtenção dos dados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 08/2019/PRES/FUNDACENTRO, de 15 de março de 2019, a Fundacentro apresentou a seguinte manifestação:

“Concordamos com constatação da Auditoria sobre a insuficiência de indicadores. Os indicadores hoje usados são apenas de eficácia. Entendemos que tais indicadores devem ser discutidos no âmbito do Planejamento Estratégico que a instituição pretende fazer no corrente ano.

De fato, algumas atividades não são contempladas nos indicadores, como a celebração de acordos técnicos e a participação em alguns grupos técnicos.

Já a participação em estudos acadêmicos e programa de pós-graduação gera estudos e pesquisas que são contabilizados nos indicadores, destacando-se artigos feitos em parceria com outras instituições nos quais técnicos da Fundacentro são coautores e dissertações publicadas, algumas gerando também artigos em periódicos.

Sobre a confiabilidade dos indicadores, no ponto em que o relatório informa que apenas 12 (19% dos projetos selecionados) tinham registro no sistema, entendemos que tenha havido alguma confusão. O relatório ora se refere a projetos, ora a produtos, ora produtos de ações internas, termos que têm significado bem diferentes no presente contexto, ora se considerando uma amostra de 65(pg.12), ora de 52 (pg. 16). Reconhecemos que as informações relativas a protocolos de cooperação (13 itens ou 20% do total de 65) precisam melhorar.

Sobre a participação em comissões e grupos de trabalho (13 itens ou 20%) existe alguma informação sistema, como a participação em reuniões, mas não a informação consolidada como foi solicitada. Nos demais casos, a regra é estar no SGPA, mas algumas execuções realmente não foram informadas e alguns lançamentos no sistema não continham todas as informações solicitadas pela auditoria. No entanto, diríamos que, das solicitações feitas pela auditoria, pelo menos 50% estão no SGPA, e a porcentagem de itens sobre os quais não existe nenhuma informação no referido sistema, seria 20%, ou seja, refere-se aos acordos de cooperação. Sobre essa questão, temos plena convicção que deve ser revisto na instituição.

A afirmação constante do relatório de que “o lançamento do público alcançado e/ou atingido no sistema se dá por estimativa, o que compromete a confiabilidade dos resultados apresentados pelo indicador” não procede. Nos cursos e eventos promovidos pela Fundacentro, o cômputo do público alcançado é feito a partir das listas de presença e; nos demais casos (RBSO, Youtube e downloads), esses números são fornecidos pelos sistemas relacionados a cada um deles. Apenas nos eventos promovidos por outras instituições, nos quais servidores da Fundacentro são convidados a ministrar palestras, esse número é obtido por estimativa, quando não é possível obter a lista de presença. Destacamos que, embora a instituição divulgue as informações relativas a essas palestras no seu informe de gestão, o número não é usado no cálculo do indicador.



Não consideramos que sejam necessárias interações excessivas entre as unidades nem inúmeras fontes para obtenção dos dados, portanto discordamos dessa constatação apresentada no relatório. São apenas quatro fontes de dados, três das quais obtidas de forma direta nos respectivos sistemas. Para o SGPA, uma vez que a unidade insere os dados no sistema, estes podem ser extraídos sem necessidade de maiores interações. Concordamos que o processo deve ser estruturado e publicizado, algo que deve fazer parte do planejamento estratégico que se pretende desenvolver.

Reconhecemos a necessidade de aperfeiçoamento de indicadores, algo que também deve ser discutido no âmbito do planejamento estratégico.

Todavia, destacamos que avaliações de impacto têm alto custo, já que vão muito além do acompanhamento estatístico, e que a maioria das instituições públicas, incluindo a Fundacentro, não tem expertise para fazer esse tipo de avaliação.

Como já destacado anteriormente, existe sim um acompanhamento do programa de Pós-Graduação. Reconhecemos a necessidade de acompanhar melhor os acordos de cooperação e as participações em comissões e grupos de trabalho.”

Análise do Controle Interno

A Unidade reconhece a insuficiência e a incompletude dos indicadores atualmente utilizados, concordando que se tratam de indicadores de eficácia e, ainda, que algumas atividades realizadas pela Fundacentro não são contempladas pelos indicadores atuais.

Contesta, porém, a afirmação feita pela equipe de auditoria, de que a participação em estudos acadêmicos e o programa de pós graduação não são diretamente avaliadas pelos indicadores, afirmando que o resultado dessas ações, quais sejam, artigos feitos em parceria com outras instituições nos quais técnicos da Fundacentro são coautores e dissertações publicadas, e que tenham gerado artigos em periódicos, são contabilizados nos indicadores. De fato, não se verificou na amostra selecionada casos relacionados a atividades do curso de pós-graduação não contabilizadas, embora sejam registrados apenas os produtos finais do curso, ou seja, as dissertações e eventuais artigos publicados a elas relacionados, lançados no SGPA. Logo, acata-se as argumentações da Unidade no que se refere ao curso de pós-graduação, já tendo sido providenciada a devida adequação na constatação. Especialmente, foram verificadas participações de técnicos da Fundacentro em grupos de estudo, indicadas nos Informes de Gestão, que não constavam do SGPA e, portanto, não foram contempladas nos indicadores. Aliás, a Unidade acaba por reafirmar o fato, quando, em seguida, informa que *“sobre a participação em comissões e grupos de trabalho (...) existe alguma informação no sistema, como a participação em reuniões, mas não a informação consolidada como foi solicitada. Nos demais casos, a regra é estar no SGPA, mas algumas execuções realmente não foram informadas e alguns lançamentos no sistema não continham todas as informações solicitadas pela auditoria.”*

Com relação às quantidades e percentuais apurados pela equipe de auditoria na análise da amostra, que embasou a constatação de ausência de confiabilidade das fontes e/ou métodos de cálculo dos indicadores existentes, a equipe reafirma integralmente os resultados obtidos, esclarecendo que a amostra foi composta por 65 projetos/ações, constantes dos Informes de Gestão dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, dos quais 13 se referiam a demandas externas, ou seja, protocolos de cooperação não cadastrados devidamente no sistema, e, dos 52 restantes, apenas 12 estavam devidamente registrados



no SGPA, conforme se depreende da resposta da Fundacentro à Solicitação de Auditoria 201801248/03, mais precisamente da resposta da Diretoria Técnica à Auditoria Interna, para atendimento da demanda da CGU, conforme quadro a seguir:

Quadro – Consolidação da resposta à SA nº 201801248/03.

CONSTA NO SGPA			
SIM	NÃO	NADA FOI DITO	NORMALMENTE/EVENTUALMENTE
1.7	1.1	2.3	1.6
1.9	*1.2 (cinco)	3.6 (quatro)	**1.8 (duas - não foram apresentados resultados)
2.1	*1.3 (sete)		1.10 (quatro)
2.4	1.4		1.11 (dois)
2.5	*1.5		1.12 (cinco)
2.7 (quatro)	2.2		2.6 (cinco)
3.1	3.2		**2.8 (três)
3.4			**3.3
3.5			3.7 (quatro)
12	17	5	31

*Projetos de iniciativa externa, arquivados na Diretoria Executiva.

**Foi necessário solicitar informações complementares aos autores ou participantes dos projetos para informar os resultados.

A resposta à Solicitação de Auditoria 201801248/03 também corrobora a constatação de que, para o cálculo dos indicadores, são necessárias várias interações entre as Unidades e que as fontes para obtenção dos dados para a composição dos indicadores são incontáveis.

Afirma a unidade que “*são apenas quatro fontes de dados, três das quais obtidas de forma direta nos respectivos sistemas. Para o SGPA, uma vez que a unidade insere os dados no sistema, estes podem ser extraídos sem necessidade de maiores interações...*” (grifo nosso), ressaltamos que a Fundacentro elencou quatro fontes de dados para a composição do indicador de pessoas alcançadas pelas ações de educação e difusão de conhecimentos técnicos e científicos da Fundacentro, conforme resposta ao item 10 da SA 201801248/02, e, ainda assim, foram observadas inconsistências quando da análise da amostra, pois os lançamentos no SGPA são deficientes e, portanto, não confiáveis.

Com relação à afirmação de que o lançamento do público alcançado e/ou atingido no sistema se dá por estimativa, de fato, procede a contestação da Unidade, haja vista que, efetivamente, apenas em algumas situações, geralmente nos eventos de grande porte e nos quais a Fundacentro é convidada a ministrar palestras, esse número é obtido por estimativa. Logo, acata-se a argumentação da Unidade e já foi providenciada a adequação do apontamento pertinente. No entanto, cabe ressaltar que a Unidade, ao utilizar como fonte de informação o público atingido por palestras, cursos e eventos lançado no SGPA, considera, sim, as informações relativas a essas palestras no cálculo do indicador, o que ficou evidenciado sobretudo nos exercícios de 2015 e 2016, o que compromete a confiabilidade do indicador.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar o acompanhamento das estatísticas de setores ou áreas em que a Fundacentro propôs normativos de segurança, saúde ou higiene do trabalho, e o



estabelecimento de indicadores que reflitam em que medida estes foram incorporados à legislação, ou ainda, adotados pelos empregadores capacitados pela Fundacentro.

Recomendação 2: Construir e institucionalizar indicadores de eficiência e efetividade que tornem mensuráveis e claros os resultados da Fundacentro em termos de contribuição ao país na diminuição dos acidentes de trabalho e em melhorias das políticas públicas relacionadas à segurança e saúde do trabalho.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

As metas estipuladas pela Entidade são inadequadas, resultando em subexecução de serviços e não atingimento dos objetivos.

Fato

As metas foram definidas considerando o histórico dos anos anteriores e levando em conta cortes orçamentários e perspectivas de aposentadorias, quando das discussões sobre o planejamento estratégico do Ministério do Trabalho e sobre o Plano Plurianual.

Quadro – Indicadores, metas e fórmula de cálculo.

Indicador	2015	2016	2017	Fórmula de cálculo
Estudo / pesquisa publicado	45	45	45	Soma de estudos / pesquisas publicados no período / quantidade prevista
Pessoa capacitada	4.500	4.500	4.500	Soma de pessoas capacitadas no período / quantidade prevista
Pessoa alcançada	200.000	1.000.000	1.000.000	Soma de pessoas alcançadas no período / quantidade prevista

Fonte: Fundacentro

A Fundacentro atingiu as metas físicas fixadas, nos 3 últimos exercícios, conforme se pode inferir da evolução dos resultados (série histórica) a partir do exercício de 2015, no quadro a seguir, por meio do qual evidencia-se que a Fundacentro superou as metas estabelecidas para estudos e pesquisas publicados e pessoas alcançadas pelas ações de educação e divulgação de conteúdo em saúde e segurança do trabalho:

Quadro – Evolução dos Resultados – Alcance das Metas.

Indicador	2015		2016		2017	
	Quantidade	% meta	Quantidade	% meta	Quantidade	% meta
Estudo / pesquisa publicado	64	142%	55	122%	67	148%
Pessoa capacitada	3.414	76%	4107	91%	4015	89%
Pessoa alcançada	255.591	(127%)	1.672.227	167%	1.672.787	167%

Fonte: Fundacentro.

Ressalte-se que não existe um processo formalmente instituído para estabelecimento das metas da Entidade, nem há normativos que estipulem orientações necessárias para implementação e monitoramento dos indicadores, tanto para o CTN quanto para as unidades descentralizadas. O Sistema de Gestão e Atividades e Projetos – SGPA é usado para dar suporte ao monitoramento.



Assim como os indicadores instituídos não são completos e suficientes para representar e quantificar os resultados da entidade, as metas a eles relacionadas não são adequadas para o cumprimento dos objetivos da Unidade, já que não estão alinhadas com os objetivos gerais ou estratégicos.

Existem atividades que a Entidade realiza sem que haja produtos ou serviços relacionados, e sem macroprocessos devidamente mapeados, não ocorrendo seu acompanhamento formal, e sem avaliação dos resultados, como a celebração de acordos de cooperação técnica, o programa de pós graduação relacionado com as condições de trabalho nos aspectos de saúde, segurança, higiene e meio ambiente do trabalho, e as participações e contribuições em grupos de trabalho junto a órgãos públicos e entidades civis, incluindo a revisão e formulação de regulamentos para a proteção e promoção da saúde do trabalhador .

Ademais, não foram identificadas avaliações periódicas das metas, sejam mensais, trimestrais ou semestrais, para identificação de eventuais obstáculos e redirecionamento das atividades visando à consecução dos objetivos da Entidade.

Causa

A Unidade não dispõe de um processo formalmente instituído para estabelecimento das metas da Entidade, bem como não observa os objetivos gerais e estratégicos da Fundacentro quando da fixação das metas.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade não se manifestou acerca da presente constatação.

Análise do Controle Interno

Não se aplica.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir processo formal para o estabelecimento de metas na Unidade, que contenham justificativas para critérios clara e objetivamente definidos, e que estejam alinhadas com os objetivos gerais ou estratégicos da Fundacentro. Para tanto, recomenda-se mapeamento de macroprocessos de atividades que, atualmente, a Entidade realiza sem que haja produtos ou serviços relacionados, e seu acompanhamento formal, com a devida avaliação periódica dos resultados.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Ausência de controle sobre as ações realizadas e sobre os produtos e serviços realizados.

Fato

Com o objetivo de verificar os resultados produzidos pela Fundacentro nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, selecionou-se, a partir das informações disponibilizadas nos Informes



de Gestão dos respectivos exercícios, uma amostra de 65 produtos de ações realizadas pela entidade no período.

Destas, treze referiam-se a acordos de cooperação técnica, parceria ou protocolo de intenções celebrados em virtude de demandas externas à instituição, sem repasse de recursos financeiros. Constatou-se que tais projetos, decorrentes de iniciativas de terceiros, eram disponibilizados à equipe de auditoria pela Diretoria Executiva, instância de apoio à Presidência da entidade, e não pela Diretoria Técnica, a quem compete desenvolver, planejar, coordenar, controlar e avaliar a execução de atividades técnico-científicas.

Assim, solicitou-se que a Fundacentro descrevesse qual o rito para a formalização de acordos com entidades externas e informasse quem gerencia a execução destes instrumentos e quais os controles aplicados sobre as atividades e os resultados dos protocolos de intenção e acordos de cooperação técnica.

Em resposta, foram disponibilizadas duas ordens de serviço (OS nº 03/2005 e OS nº 05/2008) com detalhamento dos procedimentos internos relacionados à formalização destas parcerias e de convênios. Tais, normas, no entanto, no que tange às parcerias técnico-científicas, encerram-se na fase de assinatura, arquivamento e publicação dos termos de celebração, não definindo atribuições relacionadas à gestão das parcerias e controle das atividades e resultados.

Como resultado, constatou-se que tais projetos não têm sido gerenciados por nenhuma instância dentro da instituição, embora fiquem os processos de celebração arquivados na Diretoria Executiva.

Para disponibilização dos documentos de comprovação dos trabalhos e seus resultados, foi necessário à Diretoria Executiva recorrer aos servidores responsáveis por cada uma das parcerias e verificar, junto a cada um deles: se houve a realização do trabalho; se o trabalho chegou a ser concluído e, em caso positivo, onde se encontravam os documentos comprobatórios de seus resultados.

Ainda, destas análises, verificou-se que não está claro ou transparente, em nenhum dos processos:

- a) o procedimento que o desencadeou e de quem foi a iniciativa;
- b) com que macroprocesso o produto se relaciona;
- c) qual produto será entregue e como ele será incorporado às finalidades, ao conhecimento, à memória, à difusão e às futuras ações da Fundacentro;
- d) A avaliação, por parte da Fundacentro, da importância da parceria para a entidade e a justificativa para a celebração da parceria.

Ora, tudo isto indica que tais parcerias têm servido, tão somente, à prestação de ajuda a entidades externas, já que seus resultados sequer são conhecidos pela Fundacentro. Ou seja, embora a entidade possua sistema específico para gerenciamento de projetos e atividades (SGPA), os trabalhos decorrentes de parcerias externas, além de não estarem registrados no sistema, não têm nenhum tipo de registro institucional afora sua celebração, restando circunscritos aos arquivos pessoais dos servidores envolvidos nos trabalhos. Assim, não estão servindo aos propósitos da Fundacentro como instituição e, em último caso, à sociedade.



Além disso, embora estivessem figurando como ações realizadas pela Fundacentro em 2015, dos treze processos analisados, foram apresentados resultados para apenas um (Processo nº 264001.000154/2015-69), sendo que os demais não tiveram andamento ou não tiveram resultados apresentados (Processos nºs 264001.000505/2014-51, 264001.000551/2014-50, 264001.000526/2014-76, 264001.000437/2014-20, 264001.000096/2014-92, 264001.000100/2014-12, 264001.000436/2014-85, 264001.000175/2015-84, 264001.000553/2014-49, 264001.000554/2014-93, 264001.000436/2014-85 e 100/2014).

Já em relação aos produtos das 52 ações internas da Fundacentro selecionadas na amostra, embora todos tenham sido apresentados, apenas doze tinha seus resultados e documentos de execução registrados no SGPA.

Ou seja, não existe controle adequado e suficiente nem transparência relacionados às ações realizadas pela Fundacentro e seus respectivos resultados, dado a existência de projetos que não contêm nenhum tipo de registro institucional formal.

Causa

No caso das ações decorrentes de processos originários de demandas externas, a causa está relacionada a fragilidade nos processos de gestão da entidade que, diante de uma omissão no normativo relacionado, também se omite na gestão. No caso dos processos de iniciativa da Diretoria Técnica, a causa está relacionada a fragilidades nos controles de processos já normatizados, ou seja, embora os instrumentos de controle já existam e estejam disponíveis, a entidade não aderiu adequadamente a seu uso.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 08/2019/PRES/FUNDACENTRO, de 15 de março de 2019, a Fundacentro apresentou a seguinte manifestação:

“Reconhecemos a falha da instituição no que se refere ao acompanhamento acordos de cooperação técnica, parcerias e protocolos de intenções celebrados. Os procedimentos para celebração e acompanhamento desses acordos deve ser revistos, dentro do planejamento que a instituição deve fazer em 2019 e aqueles que não enquadrarem serão revogados”.

Análise do Controle Interno

A Fundacentro informa que os procedimentos para celebração e acompanhamento de acordos decorrentes de demandas externas devem ser revistos a partir do planejamento de 2019 da Fundacentro. No entanto, nada falou sobre a ausência do adequado controle e transparência das demais ações de iniciativa da própria Diretoria Técnica, as quais, embora tenham à disposição um sistema de informação de gestão, não têm tido todo seu conteúdo contemplado no SGPA.

Recomendações:

Recomendação 2: Implementar rotinas e normas que exijam que quaisquer ações realizadas pela Fundacentro dentro de seus objetivos organizacionais contenham registros suficientes para garantir o adequado controle e transparência de suas atividades.



1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

A Fundacentro não dispõe de plano operacional formalizado e consolidado.

Fato

A Fundacentro está inserida no Planejamento do MTe, e é a partir das metas nele estabelecidas e das propostas de projetos de pesquisa, que a instituição estabelece seu planejamento de atividades para cada exercício.

A Fundacentro realiza o planejamento anualmente, elegendo áreas temáticas de atuação, que são representadas pelos Programas e Linhas de Pesquisa, considerando a missão da instituição, histórico de atuação da casa, prioridades da gestão, capacidade técnica, disponibilidade de pessoal, a participação da Fundacentro no Plano Plurianual, demandas externas, entre outros.

O planejamento é apresentado no formato de planilha extraída do SGPA, onde as informações são inseridas.

A partir da indicação dos programas, contendo as diretrizes, o técnico apresenta uma proposta que será avaliada, e, se aprovada nas diferentes instâncias, será implementada.

As propostas seguem o rito avaliação da Chefia Imediata – avaliação da Chefia da Unidade / Coordenação - avaliação da Coordenação do Programa – avaliação da Diretoria Técnica. Os ritos são os mesmos para todas as unidades, havendo diferenças apenas no que se refere à cadeia hierárquica, que não é a mesma nos Escritórios regionais e Centros.

Prestadas as informações, em linhas gerais, pela Unidade, a equipe verificou que a Fundacentro não dispõe de Plano operacional consolidado, com o devido detalhamento dos projetos. Os projetos, de forma geral, são lançados no Sistema de Gestão de Projetos e Acompanhamento – SGPA, com informações como objetivos, metas, cronogramas e recursos necessários.

De acordo com o Relatório de Gestão 2017, o SGPA dispõe do plano operacional da Fundacentro com o devido detalhamento dos projetos. Solicitada a disponibilizar o plano operacional dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, a entidade respondeu:

“Nosso Sistema de Gestão de Projetos e Acompanhamento nos possibilita extrair informações detalhadas sobre os projetos, ou seja, seus objetivos, metas, recursos necessários (físicos, de pessoas e orçamentários) para seu desenvolvimento e conclusão, sendo que estes dados estão disponíveis tanto para Diretoria Técnica como para todos os demais servidores.

Isto, em resumo, é o que se quis dizer no o Relatório de Gestão 2017. Ou seja, que no SGPA se encontram detalhados os projetos com respectivos objetivos, metas, cronogramas e recursos necessários à sua consecução, e que o referido sistema funciona como um plano operacional.”

A equipe verificou que o SGPA fornece alguns relatórios consolidados para a composição dos indicadores, como cursos e eventos. No entanto, nota-se que vários produtos relacionados aos indicadores e suas metas, mencionados nos Informes de Gestão dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, não foram encontrados no SGPA, tampouco em



relatórios construídos emitidos via SGPA, conforme se evidencia também das respostas da Unidade à Solicitação de Auditoria n. 201801248/03. Dados referentes a cooperações técnicas, protocolos de intenções, cursos, eventos e pesquisas científicas, utilizados para a composição dos indicadores e aferição das metas, encontram-se esparsos e são buscados em diversas fontes, pelo responsável pela consolidação, sem que haja procedimento formalmente definido para coleta e consolidação dos dados.

Causa

Fragilidade nos processos de gestão da entidade, que utiliza instrumentos insuficientes para a consolidação e acompanhamento de um planejamento operacional.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 08/2019/PRES/FUNDACENTRO, de 15 de março de 2019, a Fundacentro apresentou a seguinte manifestação:

“Também reconhecemos a deficiência nesse quesito. É mais um ponto a ser tratado no Planejamento Estratégico.”

Análise do Controle Interno

A Fundacentro concordou com a constatação da equipe de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir procedimentos para elaboração de planejamento operacional anual, adaptando o SGPA ou desenvolvendo sistema que permita a consolidação e o acompanhamento sistemático do planejamento operacional.

1.1.1.8 INFORMAÇÃO

Despesas administrativas da Fundacentro excedem gastos para cumprimento de suas finalidades.

Fato

A despeito da definição dos seus três macroprocessos finalísticos, a Fundacentro ainda não realizou mapeamento dos processos relacionados a cada um deles, assim como não conhece os respectivos custos nem a mão de obra disponível para cada um. Ou seja, embora consiga relacionar os produtos e serviços resultantes de seus macroprocessos finalísticos, a entidade não conhece o esforço financeiro – neste incluindo-se a mão de obra – para entregá-los à sociedade.

Da mesma forma, e mesmo por consequência, também não há mapeamento de riscos e controles associados.

No âmbito das atividades administrativas, não há macroprocessos ou processos definidos.

A Diretoria de Administração e Finanças – DAF informou, por meio do Ofício nº 006/DAF, de 30 de outubro de 2018, que atualmente conhece os custos por Grupos de



Despesa, Ação de Governo, Plano de Trabalho e Natureza da Despesa, mas disponibilizou o Processo nº 264001.000432/2018-21, por meio do qual a Coordenação de Orçamento e Finanças apresenta à Presidência proposta para o Modelo de Apuração de Custos da Fundacentro, de acordo com a Macrofunção Siafi 021133.

Assim, com o intuito de identificar o perfil das despesas e sua relação com os objetivos da entidade e, ainda, tendo em vista a inexistência dos custos mapeados por macroprocessos, levantou-se a execução orçamentária e financeira da Fundacentro por Programa e Ação de Governo, por meio de relatórios do Tesouro Gerencial, de forma a viabilizar ao menos a identificação do percentual de participação das despesas realizadas no âmbito dos programas finalísticos e das despesas realizadas com sua estrutura administrativa.

O orçamento executado da Fundacentro - considerando-se como execução os valores empenhados - nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, foram de, respectivamente, R\$ 103.872.579,82, R\$ 106.392.925,55 e R\$ 112.596.925,95. Em média, 75% destes montantes, em cada exercício, refere-se a despesas com a rubrica Pessoal e Encargos Sociais (ativos civis, aposentadorias, pensões, contribuições, precatórias etc.), restando, em média, 25% para as despesas correntes e de investimentos.

Quadro – Execução orçamentária da Fundacentro nos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Exercício	Despesa Empenhada (R\$)	Despesas Correntes e de Investimento (R\$)	%	Pessoal e Encargos Sociais (R\$)	%
2015	103.872.579,82	27.452.104,41	26,43	76.420.475,41	73,57
2016	106.392.925,55	26.941.015,67	25,32	79.451.909,88	74,68
2017	112.596.925,95	26.342.682,87	23,40	86.254.243,08	76,60
Média			25,05		74,95

Fonte: Tesouro Gerencial, consultas extraídas em outubro e novembro de 2018.

Tomando-se para análise o exercício de 2017, dentro da rubrica Pessoal e Encargos Sociais, 5% referem-se a despesas com pensionistas, precatórios e verbas rescisórias, sendo que o documento que a entidade disponibilizou em resposta à solicitação para que as despesas fossem desmembradas por cargos, não trouxe detalhamento para estes grupos. Dos 95% restantes, que representam o montante de R\$ 82.077.775,22, tem-se que 58,10% referem-se a pagamentos a servidores da área finalística (pesquisadores, técnicos e tecnólogos) e 41,90% são despesas com servidores que executam atividades de apoio à gestão (analistas, assistentes e auxiliares).

Já para as Despesas Correntes e de Investimento, e ainda sobre o exercício de 2017, 2% referem-se a verbas indenizatórias de pessoal, o que corresponde a R\$ 2.306.610,68, sendo que da consulta à execução orçamentária também não é possível a identificação dos cargos beneficiados. Dos 98% restantes, ou R\$ 24.007.013,88, 86,38% foram empenhadas pelo Programa 2131 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Trabalho, ou seja, despesas administrativas, e 13,62% foram empenhados pelo programa finalístico 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária.

Entretanto, no que se refere às despesas correntes e de investimento realizadas no âmbito do programa/ação orçamentária finalísticos, em análise dos empenhos emitidos, verificou-se que, do total de R\$ 3.270.394,06, 68% é relativo a pagamentos pelo Contrato nº 04/2015, contrato de terceirização de pessoal para apoio administrativo.



Ou seja, excluindo-se o montante de R\$ 6.483.078,54 (6% da execução orçamentária da Fundacentro) relativo às despesas com pensionistas, precatórios, verbas rescisórias e verbas indenizatórias de pessoal (5% de Pessoal e Encargos Sociais e 2% das Despesas Correntes e de Investimentos), cuja classificação pelo perfil da despesa não foi possível, tem-se a seguinte situação para o montante restante, que corresponde a R\$ 106.113.847,41:

Quando – Perfil das despesas da Fundacentro no exercício de 2017 - administrativas x finalísticas.

Perfil das despesas	Pessoal e Encargos Sociais (R\$)	Despesas Correntes e de Investimento (R\$)	Total (R\$)	Participação (%)
Administrativas	34.394.029,46	22.979.346,08	57.373.375,54	54%
Finalísticas	47.683.745,76	1.056.726,11	48.740.471,87	46%
Total	82.077.775,22	24.007.013,88	106.113.847,41	100%

Fonte: Tesouro Gerencial, consultas extraídas em outubro e novembro de 2018; Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201801248/07.

O quadro acima, portanto, demonstra o peso que a estrutura administrativa da Fundacentro tem para cumprimento de seus objetivos: da execução orçamentária do exercício de 2017, incluindo-se as despesas com pessoal e excetuando-se 6% das despesas que não tiveram detalhamento suficiente para classificação, 54% referem-se a despesas administrativas e apenas 46% são relativas a pagamentos de despesas para fins de atividades finalísticas.

Focando-se apenas nas despesas discricionárias, relativas às Despesas Correntes e de Investimento, os gastos administrativos representaram 96% da execução orçamentária do exercício de 2017, visto que 68% do montante empenhado pelo programa finalístico refere-se a pagamentos para o contrato de terceirização de pessoal para apoio administrativo.

Ainda, se somarmos as despesas de pessoal terceirizado (Apoio Administrativo, Limpeza e Conservação, Vigilância, Manutenção Predial e Tecnologia da Informação), no montante de R\$ 12.724.716,07, às despesas de pessoal efetivo da área administrativa da Fundacentro, tem-se um montante de R\$ 47.118.745,53, praticamente se igualando às despesas de pessoal da área finalística, que foi de R\$ 47.683.745,76, numa relação de 49,7% e 50,3%, respectivamente.

Ressalte-se que a Fundacentro é uma instituição cuja finalidade precípua é a realização de pesquisas e estudos, a disseminação desse conhecimento e a capacitação de pessoal na área de segurança e saúde do trabalho, ou seja, trabalhos que envolvem, sobretudo, o capital intelectual, não parecendo haver sentido que a maior parte do seu orçamento seja ocupado com despesas de caráter administrativo.

Assim, é necessário que a entidade envie esforços para identificar qual sua estrutura ideal: quais as atividades e serviços que devem ser realizados para atendimento de suas finalidades – dada a quantidade de atividades e serviços que já foram prestados e já deixaram de ser prestados durante sua história; mapear seus processos; identificar seus custos; dimensionar mão de obra especializada e qual o tamanho que sua estrutura, física e de apoio administrativo, lhe é suficiente. Ou seja, é necessário definir sobre o que devem ser as atividades a serem desempenhadas pela Fundacentro para identificar que tipo de infraestrutura elas exigem e tornar possível dimensioná-la adequadamente.



Por fim, para além de tudo isso, é necessário que esteja claro e transparente que os resultados da Fundacentro em termos de contribuição ao país na diminuição dos acidentes de trabalho e em melhorias das políticas públicas relacionadas à segurança e saúde no trabalho seja perceptível e mensurável, justificando que sua estrutura de suporte às atividades finalísticas, apesar de cara – proporcionalmente e se for o caso – justifica e é necessária.

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Ausência do adequado estudo e dimensionamento da força de trabalho que subsidie a terceirização, evidências de remunerações divergentes das funções efetivamente exercidas e possível superdimensionamento de postos em determinados setores.

Fato

Se, no âmbito das despesas discricionárias, as despesas administrativas representam 96% da execução orçamentária de 2017 da Fundacentro, sobre estas, são as despesas com contratação de pessoal terceirizado as responsáveis por sua maior parcela. Do montante das despesas administrativas, 55,4% são despesas com terceirização, sendo que somente o Contrato nº 04/2015, de terceirização de apoio administrativo, representa 40,3% dos gastos desta natureza (administrativa).

Quadro – Perfil das despesas administrativas realizadas no âmbito dos Programas 2131 e 2071 no exercício de 2017.

Item	Valor (R\$)	Representação
Despesas administrativas*	22.979.346,08	100%
Despesas com terceirização**	12.724.716,07	55,4%
Contrato nº 04/2015 (Apoio Administrativo)	9.263.413,68	40,3%

Fonte: Tesouro Gerencial, consultas extraídas em outubro e novembro de 2018.

* Soma das Despesas Correntes e de Investimento de caráter administrativo, realizadas no âmbito dos Programas 2131 (Gestão e Manutenção do Ministério do Trabalho) e 2071 - Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária.

** Apoio Administrativo, Limpeza e Conservação, Vigilância, Manutenção Predial e Tecnologia da Informação.

Dado o percentual de participação do Contrato nº 04/2015 sobre a execução orçamentária total da Fundacentro no exercício de 2017, e com o objetivo de verificar a adequabilidade de seu custo para a Fundacentro no que se refere ao seu tamanho, solicitou-se – visto que ele se encontrava vigente no momento da auditoria – o quantitativo de postos de trabalho atualizado e sua distribuição por setores/unidades descentralizadas.

Dos 160 postos de trabalhos existentes em novembro de 2018, distribuídos em nove cargos distintos, 71 estão alocados no Centro Técnico Nacional, em São Paulo. Os demais 89 postos estão distribuídos entre as treze unidades descentralizadas da Fundacentro no país.

Registre-se que, do total de 232 servidores ativos da Fundacentro em novembro de 2018, período de realização desta auditoria, 115 eram da área meio e 117 eram da área finalística, ou seja, os cargos estão praticamente na condição de igualdade quantitativa. Acrescentando-se, no entanto, os 160 terceirizados contratados, tem-se que a proporção se altera de maneira que a entidade passa a ter 275 postos de trabalho na área de suporte, representando 70% do total da força de trabalho da Fundacentro. Tal condição, dadas as



finalidades da Fundacentro, precisa estar claramente justificada e sua necessidade demonstrada para fazer sentido.

Não há, no entanto, no Processo nº 758/2014, relativo à licitação da qual decorreu o Contrato nº 04/2015, qualquer estudo que embase o quantitativo contratado. Tal fato foi registrado no Relatório de Auditoria da CGU nº 201801162 e, embora a Fundacentro tenha manifestado que tal estudo tenha sido realizado, este não fazia parte do processo de contratação nem foi apresentado à equipe de auditoria.

Assim, com o objetivo de conhecer as atribuições específicas dos cargos de Auxiliar Administrativo, Auxiliar de Planejamento e Controle, Auxiliar Operacional e Recepcionista, assim como a adequabilidade de seus quantitativos, realizou-se entrevistas com 49 dos 52 terceirizados ocupantes destes cargos, já que três estavam em férias no período de realização desta auditoria. Esta quantidade representa 94% dos postos analisados e 69% dos terceirizados do CTN. Não foram realizadas entrevistas com motoristas, telefonistas, secretárias, copeiras e garçons, dado que suas funções têm atribuições mais claramente definidas.

Das entrevistas realizadas, por meio das quais questionou-se a cada entrevistado quais eram suas atribuições e sua rotina de trabalho nos respectivos setores, verificou-se, em conjunto com as atribuições de algumas divisões constantes no Estatuto, bem como da quantidade de outros servidores da Fundacentro alocados ao respectivo setor, que é possível estar havendo excesso nas alocações de terceirizados em algumas situações. Isto foi verificado na Presidência, Diretoria Executiva, no Serviço de Recursos Institucionais, na Coordenação de Higiene do Trabalho, na Coordenação de Proteção do Trabalho e no Serviço de Benefícios e Apoio Social.

Além disso, verificou-se que há terceirizados com cargos de maior complexidade exercendo atribuições incompatíveis com as de seus cargos, por exemplo:

a) A Presidência da Fundacentro aloca três pessoas exercendo a função de secretariado: uma servidora e duas terceirizadas, uma do cargo de Auxiliar de Planejamento e Controle - APC e uma do cargo de Secretária. Por meio de entrevista, constatou-se que não há grandes diferenças entre o que as três executam. Ressalte-se que, além do cargo de Secretária ter uma remuneração 15% acima do cargo de Auxiliar de Planejamento e Controle, as atribuições que vêm sendo executadas pela terceirizada de APC não correspondem às descritas para este cargo no processo de contratação.

b) Das cinco terceirizadas do cargo de Auxiliar de Planejamento e Controle alocadas no Centro Técnico Nacional, incluindo a mencionada na alínea anterior, quatro não exercem atribuições compatíveis com as descritas no processo de contratação, sendo suas atribuições menos complexas e mais aproximadas com as do cargo de Auxiliar Administrativo, cargo com salário 30% menor.

c) Na Assessoria de Comunicação Social há duas terceirizadas, sendo uma do cargo de Auxiliar de Planejamento e Controle e uma do cargo de Auxiliar Administrativo. Das entrevistas realizadas, constatou-se que esta última exerce as mesmas atribuições que a primeira e ainda outras complementares, sendo que tem uma remuneração 30% menor.

Registre-se que não fez parte do escopo desta avaliação a identificação do exercício, pelos terceirizados, de atribuições inerentes aos cargos da carreira de Ciência e Tecnologia, no qual se enquadram os servidores da Fundacentro, mas, tão somente, a relação entre a demanda, a contratação e seus custos.



Assim, é necessário que, antes da contratação, essas demandas estejam muito bem definidas em termos da necessidade de serviço de cada setor, não apenas da necessidade em termos de quantidade, mas, sim, das atribuições específicas que o setor demanda e em que intensidade. Por exemplo, dos 49 entrevistados, quinze informaram como rotina: atendimento de ligações; dar entrada e saída de processos no sistema próprio da Fundacentro; administração da agenda da chefia; elaboração de comunicações (ofícios, comunicações internas, memorandos etc.) e solicitações de veículos e materiais de expediente. Em muitos desses casos, e de acordo com o setor em que estão alocadas, questiona-se a quantidade e intensidade de cada uma destas atividades por dia para que seja necessário ocupar um terceirizado para tais atribuições.

Alerte-se que a eficiência foi incluída entre os princípios que regem a Administração Pública, com o objetivo de que os serviços públicos fossem prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia. Isto significa privilegiar a aferição de resultados, a realização de atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional por parte dos servidores e a racionalização da estrutura da Administração Pública o quanto possível, sem comprometer a qualidade dos serviços prestados.

Causa

Inexistência do adequado planejamento das contratações de mão de obra terceirizada, que inclua o estudo detalhado das necessidades de cada um dos setores a serem contemplados na contratação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 08/2019/PRES/FUNDACENTRO, de 15 de março de 2019, a Fundacentro apresentou a seguinte manifestação:

“Com o objetivo de corrigir os problemas de ausência de planejamento para a contratação e para o acompanhamento do contrato de terceirização de mão de obra, a Fundacentro reformulou todo o seu procedimento interno para a realização de compras e contratações, desde o recebimento da demanda até o acompanhamento da execução do objeto e fiscalização. A reformulação do procedimento foi feita em total aderência à IN MPDG nº 05/2017. Já está implementada a adoção estrita principalmente do previsto nos capítulos II e III, que destacam a etapa de planejamento da contratação. Atualmente, todos os processos de compra e aquisição no âmbito da Fundacentro são precedidos de indicação, por portaria da Presidência, de equipe de planejamento da contratação. A equipe de planejamento da contratação no âmbito da licitação para as novas contratações de terceirização de mão de obra, processo que se encontra em curso, realizou estudo detalhado da demanda por emprego de força de trabalho terceirizada em todas as unidades da Fundacentro.

Também foram revistos todos os procedimentos de gestão e fiscalização dos contratos, o que permitirá à fundação acompanhar permanentemente, ao longo da execução de todo o contrato, eventuais mudanças de cenário que modifiquem a necessidade de alocação de mão de obra terceirizada, de modo a que haja ajustes nos quantitativos, dentro dos limites das normas em vigor e do contrato celebrado. A revisão dos procedimentos de gestão e fiscalização de contratos está seguindo as normativas e as orientações dos órgãos de controle aplicadas ao tema.”

Análise do Controle Interno



A Fundacentro reafirma a inexistência do adequado planejamento das contratações pretéritas e informa que reformulou seus procedimentos internos de compras e contratações de modo a contemplar o adequado planejamento. Especificamente quanto ao planejamento da contratação de mão de obra terceirizada, informa que há processo em curso que já contemplou estudo detalhado da demanda por emprego de força de trabalho terceirizada em todas as unidades da Fundacentro.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer constar, nos documentos de planejamento da contratação (Estudos Preliminares, Projetos Básico, Termo de Referência) que precedem à celebração de contratos de terceirização, a clara justificativa da necessidade da contratação e a quantidade de serviço a ser contratada em categoria profissional, deixando, ainda, de manter incompatibilidade entre os cargos contratados e as atribuições efetivamente exercidas durante a execução, conforme Instrução Normativa nº 05/2017.

