

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS S/A**

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201602618

UCI Executora: SFC/DI/CGCOM - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Comunicações

---

## **Análise Gerencial**

Coordenador Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201602618, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebras.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 10 de agosto de 2016 a 7 de outubro de 2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame, e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam



diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

## **2. Resultados dos trabalhos**

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 25 de novembro de 2015, entre SFC/DI/CGCOM - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Comunicações e a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações do TCU – *SeinfraAeroTelecom*, foram efetuadas as seguintes análises:

1. Avaliação da conformidade das peças;
2. Avaliação dos resultados;
3. Avaliação dos indicadores;
6. Avaliação da gestão de compras e contratações;
8. Avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI);
9. Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário;
11. Avaliação dos controles internos administrativos;
12. Avaliação dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros.

### **2.1 Avaliação da conformidade das peças**

A Telecomunicações Brasileiras – Telebras encaminhou ao Tribunal de Contas da União – TCU o relatório de gestão individual, referente ao exercício 2015, conforme determina a Decisão Normativa – DN TCU nº 146, de 30 de setembro de 2015.

O conteúdo obrigatório a ser contemplado no Relatório de Gestão está previsto no Anexo II da DN TCU nº 146/2015, sendo posteriormente detalhado por meio da Portaria TCU nº 321, de 30 de setembro de 2015, padronizando-se a sua forma de apresentação.

Em relação aos conteúdos específicos relativos à Telebras, verificou-se que o Relatório de Gestão segue, de maneira geral, a estrutura e os requisitos previstos na Portaria TCU nº 321 e no sistema e-Contas, conforme estabelecido no inciso I do art. 5º da DN TCU nº 146. Apenas a numeração dos itens não condiz com a numeração proposta tanto no Anexo Único da Portaria-TCU Nº 321/2015, quanto no e-Contas.

### **2.2 Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão**

A avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão foi realizada a partir da análise da efetividade na comercialização dos serviços e resultados do balanço da empresa.

A metodologia da equipe consistiu na avaliação de como a Telebras tem atuado de forma a atender e tornar viáveis as potenciais demandas comerciais, bem como das ações tomadas para melhorar o tempo de ativação de clientes e a viabilização da última milha.

Verificou-se fragilidade dos processos comerciais para captação de clientes nas localidades em que há capacidade disponível para comercialização, no sentido de viabilizar maior rentabilização das Estações de Atendimento ativas na rede Telebras.

Identificou-se, também, a ausência de acompanhamento institucionalizado da demanda reprimida, impossibilitando o mapeamento das principais inviabilidades e posterior tomada de medidas para garantir futuros atendimentos, bem como o levantamento de informações para subsidiar e orientar a atuação comercial e o planejamento de expansão da rede.

Além disso, observou-se que não há processo definido para o acompanhamento sistematizado dos principais ofensores que levam à perda de clientes pela Telebras, inviabilizando a adoção de ações saneadoras, de forma a mitigar os impactos e monitorar eventuais melhorias, permanecendo com os possíveis efeitos de morosidade na ativação dos clientes, cancelamento de contratos, perda de potenciais clientes e perda de receitas.

Não foi possível comprovar que o planejamento da rede e as respectivas expansões foram efetivamente baseados em um prévio estudo da potencial demanda comercial, com foco em promover a máxima rentabilização das implantações, planejando a ampliação da cobertura da rede com eficiência dos custos. Em sentido inverso, observou-se que a demanda comercial por serviços da Telebras é apurada de forma pontual, no âmbito de um projeto, não sendo o insumo principal para a definição da estratégia global da empresa. Ou seja, ao invés de considerar todos os possíveis cenários de atuação para, posteriormente, identificar qual seria o mais benéfico, invertem-se as etapas do planejamento, definindo-se, à priori, o que será perseguido para, somente depois, colher dados técnicos e definir a estratégia específica para o caso.

Quanto à execução da expansão da rede, por meio das redes metropolitanas, verificou-se que não houve, por parte da empresa, uma avaliação profunda e consistente do impacto da baixa evolução desse projeto, advindos especialmente dos contingenciamentos orçamentário e financeiro da União, no que tange às possíveis consequências para a sustentabilidade e independência da Telebras.

### **2.3 Avaliação dos indicadores utilizados pela UPC**

No âmbito dos indicadores de desempenho da Telebras, há o parâmetro [REDACTED] Em função do resultado elevado no exercício de referência, bem como da variação registrada no período, indo de [REDACTED] decidiu-se por avaliar a forma como ele era calculado e as informações que trazia à gestão.

Identificou-se que têm sido incluídas, na base de cálculo dos indicadores de inadimplência, pendências contábeis que não correspondem a débitos financeiros propriamente ditos, gerando-se uma falsa expectativa de valores a receber e provocando

o aumento do valor total da inadimplência na empresa, superior ao realmente verificado, distorcendo o real significado desses parâmetros.

Além disso, pôde-se observar que, da forma como são calculados, alterações posteriores na situação dos pagamentos (desconto, quitação, entre outras) acabam modificando, retroativamente, os resultados dos indicadores de inadimplência, afetando a rastreabilidade dos dados e comparabilidade dos resultados.

Com relação ao aumento da inadimplência na empresa, já apontada em 2014 pela CGU (Relatório nº 201412660), em que pese o elevado resultado ao final do exercício de 2015, observaram-se avanços no monitoramento e nos resultados do indicador nos meses posteriores aos da análise. A implementação das medidas para redução da inadimplência na Telebras permanece monitorada por meio do acompanhamento das recomendações associadas ao Relatório nº 201412660.

## **2.4 Avaliação da gestão de compras e contratações**

A avaliação da gestão de compras e contratações pela Telebras foi realizada a partir das informações consignadas nos relatórios de auditoria da Unidade de Auditoria Interna da Empresa – AUD, elaborados em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT/2015.

Em relação ao planejamento das contratações, os exames apontaram falhas no dimensionamento de serviços e na pesquisa de preços para verificação da adequação das propostas dos licitantes.

Passando-se à execução contratual, as fragilidades apresentaram-se em dois aspectos distintos:

a) Deficiências nos controles exercidos pela Telebras sobre a utilização, por parte de seus empregados, dos serviços disponibilizados pelas contratadas (especificamente, operadoras de telefonia);

b) Deficiências nos controles exercidos pela Telebras sobre o acompanhamento da prestação dos serviços contratados.

Enquadram-se no item b), situações, como: alteração não formalizada, nem motivada de cronograma de execução contratual; ausência de instalação, pela contratada, de equipamentos fornecidos há mais de 02 anos; inconsistências entre as planilhas de controle financeiro e de fiscalização; recebimento de equipamentos por funcionários de empresa contratada apenas para a gestão desses sobressalentes, entre outras.

Sobre o processo de pagamento dos fornecedores, a recorrente questão trazida nos relatórios expôs falhas relacionadas à liquidação da despesa, principalmente no que tange ao ateste do recebimento de materiais ou da prestação de serviços na forma contratada.

Os documentos apresentados à equipe de auditoria revelaram a existência de pagamentos, sem a comprovação ou o registro do cumprimento da obrigação por parte da contratada. Em outros casos, pontuou-se o pagamento em percentuais divergentes daqueles atestados.

Em sentido inverso, identificaram-se também faturas não pagas pela Telebras, em que pese ter havido a devida prestação dos serviços pelas empresas contratadas. As ocorrências observadas foram motivadas por inadimplência fiscal do fornecedor e pela não localização da via original da nota fiscal, emitida há mais de um ano. Quanto a isso, a Telebras foi alertada acerca da vedação de retenção de pagamento por serviço já executado.

## **2.5 Avaliação da gestão de tecnologia da informação - TI**

A avaliação da gestão de TI consistiu na verificação da adoção, pela Telebras, de medidas para sanar as fragilidades apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, referente ao exercício de 2013, que constatou, em linhas gerais, a falta de correlação entre o Planejamento Estratégico de TI – PETI 2013-2016 e o planejamento estratégico institucional; a inexistência de Plano Diretor de TI – PDTI vigente; bem como a ausência de qualquer documento relacionado ao plano operacional.

Os exames realizados registraram que, especificamente sobre os instrumentos que estruturam e orientam a gestão de Tecnologia da Informação, não houve avanços na empresa, desde a constatação do problema, no âmbito da avaliação da gestão de 2013

Cumprir destacar que, no decorrer desta auditoria, o gestor apresentou minutas do PEI 2017-2020 e do PDTI 2017-2018, que ainda serão objeto de revisão a partir da conclusão do novo Planejamento Estratégico Institucional – PEI, em elaboração na entidade.

## **2.6 Avaliação dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros**

Objetivando avaliar a confiabilidade e efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros na Telebras, analisaram-se as informações consignadas no Relatório nº 201412660, de 19 de agosto de 2015, realizado de forma compartilhada entre a CGU e a Unidade de Auditoria Interna da Telebras.

Nesta seara, ao avaliar os processos de faturamento e cobrança dos serviços trafegados na rede da empresa, foram identificadas falhas associadas aos controles internos, que podem ter reflexo na sua contabilidade.

Inicialmente, verificou-se que não havia registro da data de ativação dos circuitos nos processos examinados, prejudicando a verificação dos valores faturados em relação ao início do fornecimento dos serviços.

Além disso, foram identificadas inconsistências nas informações prestadas pelas áreas, no que se refere ao controle de ordens de serviço – OS e contratos. Entre as inconformidades, estavam: inconsistências do sistema SAP; circuitos sem termo contratual, que não tiveram registro de faturamento; circuitos desativados, que ainda estavam como ativos nos controles; OSs que constavam somente em uma das áreas da empresa; datas diferentes para a mesma ordem de serviço; entre outras.

Ainda, verificou-se o faturamento intempestivo de alguns serviços prestados, além de fragilidades nos registros realizados de maneira manual no sistema SAP e validados por e-mail fora do SAP. Amplia-se, com isso, o risco de omissão ou intempestividade dos registros e as divergências entre os dados dos controles gerenciais e do sistema.

Cumpra-se destacar que os problemas identificados não indicam, necessariamente, que houve erros nas demonstrações contábeis da empresa. Ressalta-se, apenas, que as fragilidades identificadas nos controles internos da Telebras dificultam o processo de registro e elaboração dessas demonstrações, gerando riscos de erros e exigindo maior esforço e retrabalho das áreas técnicas da Telebras, para verificação e correção das informações necessárias.

## **2.7 Avaliação dos controles internos administrativos**

Neste trabalho, foram avaliados os controles internos administrativos estabelecidos pela gestão da Telebras, como forma de assegurar o atingimento dos objetivos da entidade no exercício de 2015.

A verificação se restringiu à análise de alguns componentes do controle interno – *atividades de controle, avaliação de risco e informação e comunicação* –, conforme estabelecido pelo COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), associados aos processos da entidade que foram objeto de análise nesta auditoria.

Nesse sentido, sobre o primeiro componente, identificaram-se diversas falhas nos controles internos instituídos pela empresa associados aos processos de compras e contratações, que vão desde a fase de planejamento da contratação, até o pagamento das empresas. Esses problemas trazem fragilidades à Telebras, expondo-a, inclusive, a riscos financeiros.

Além disso, sobre *informação e comunicação*, foram observados problemas de controle associados ao processo de faturamento da empresa, tornando-a susceptível a cobranças indevidas, erros nos registros contábeis, entre outros. Tais fragilidades podem interferir na qualidade e confiabilidade das informações geradas em apoio à consecução dos objetivos da organização, prejudicando, inclusive, a elaboração de suas demonstrações contábeis.

Nesse mesmo sentido, foram apontadas possibilidades de melhoria na cesta de indicadores de inadimplência, de modo a originar informações que deem maior suporte à tomada de decisão pela alta administração.

Quando ao componente *avaliação de risco*, notaram-se falhas no processo de gestão de riscos do projeto de redes metropolitanas da Telebras, ao não prever e nem adotar medidas mitigadoras do impacto advindo de uma possível não liberação de recursos por parte da União para expansão da rede. Em consequência disso, o projeto não pode ser realizado no exercício de 2015.

## **2.8 Ocorrências com dano ou prejuízo**



Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

### **3. Conclusão**

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a Unidade Prestadora de Conta – UPC e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 04 de novembro de 2016

**Nome:** CLEITON DE QUEIROZ VERAS

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** ROBSON CASSEMIRO DE SOUZA SILVA

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** VANESSA GOMES PIZZETTI CONSTANTI

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** MANUELLA DE FARIAS NARDELLI COSTA

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

DANIEL GONTIJO MOTTA  
Coordenador Geral da Área de Comunicações



## 1 GESTÃO OPERACIONAL

### 1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

#### 1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

##### 1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

**Falha no planejamento da expansão da rede Telebras, em virtude da ausência de acompanhamento sistematizado da demanda reprimida, no intuito de viabilizar o atendimento de novos clientes e o conseqüente incremento da receita operacional da empresa.**

#### **Fato**

O acompanhamento das demandas comerciais, por meio de estudos de mercado, das necessidades dos clientes e dos resultados alcançados pelos esforços de venda, é etapa importante para orientar a atuação comercial e a expansão da rede Telebras.

Nesse sentido, a análise da demanda reprimida, em particular, mostra-se estrategicamente relevante para melhorar o desempenho da empresa, entendendo-se por demanda reprimida quando há a solicitação de prestação de determinado serviço, mas, por diferentes motivos, não se pode ou não se consegue efetivar a respectiva venda. No caso, no âmbito da Telebras, são as demandas solicitadas à Engenharia Comercial que tenham sido consideradas tecnicamente inviáveis após o estudo de Viabilidade Técnica de Atendimento – VTA.

Essas demandas são importantes, pois representam uma oportunidade de negócio já existente e que, portanto, não precisaria ser estimulada ou prospectada. Para seu atendimento, contudo, é necessário, primeiramente, consolidá-las, para que, depois, sejam emitidos esforços no sentido de superar o entrave ao atendimento.

As barreiras para a disponibilização do serviço podem ser das mais diversas: ausência de Estações de Atendimento (EA) ativas comercialmente, elevados custos da última milha, baixa capacidade disponível, gargalos na rede impossibilitando a expansão do *backbone*, elevado prazo para atendimento, entre outros.

Portanto, é essencial que haja o acompanhamento das diversas demandas consideradas inviáveis ao longo do tempo, de forma a possibilitar a avaliação, o mapeamento e a consolidação das principais inviabilidades que impactam a comercialização, de modo a servir à tomada de decisão para garantir futuros atendimentos.

Além disso, podem haver casos em que a análise pontual da demanda seja classificada como inviável, mas que a consolidação e análise estruturada de diferentes solicitações viabilize o custo-benefício da implantação, podendo se tornar rentáveis e servir de insumo para auxiliar no planejamento da rede Telebras.

A respeito do acompanhamento dessas demandas, a Diretoria Comercial – DC, informou, em 16 de setembro de 2016, que:



*“Até 2014 a Diretoria Comercial monitorava a demanda reprimida, de modo a subsidiar o planejamento de expansão de infraestrutura, todavia em 2015, face a edição do Decreto nº 8135/2014 e Portaria Interministerial nº 141/2014-MC-MPOG-MCTI, as demandas foram orientadas ao atendimento das regiões metropolitanas, vez que a referida Portaria orientava a migração dos órgãos da Administração Pública Federal para redes geridas por empresas estatais. Sendo assim, a demanda reprimida de interiorização foi postergada para orientar a expansão da rede nos anos subsequentes”.* (Original sem grifos)

Em complemento, a Diretoria Técnico-Operacional – DTO, esclareceu, por meio da CT nº 24/2016/3000, de 14 de setembro de 2016, que:

*“ (...) a empresa pode também decidir pela implantação de uma EA, para o atendimento de clientes, tendo como base a relação de viabilidades técnicas que não puderam ser atendidas por falta de uma estação relativamente próxima dos potenciais clientes, considerando nesta análise a disponibilidade financeira da empresa para esta implantação”.*

Em que pese a manifestação do gestor de que a implantação de uma EA pode ser decidida com base na relação de viabilidades técnicas que não puderam ser atendidas, verificou-se que não há o efetivo monitoramento periódico das demandas reprimidas.

Para o exercício de 2015, conforme manifestação da DC, constatou-se a inexistência de processo institucionalizado para confronto da demanda reprimida com os dados e planejamento de expansão de rede, de forma a orientar e tornar as implantações mais rentáveis economicamente.

Tendo em vista a ausência de documentos que consubstanciassem as análises eventualmente realizadas nesse sentido pela Telebras, é possível afirmar que ainda não há uma avaliação sistematizada dos pedidos de atendimento ainda não viabilizados, que sirva de subsídio, não só ao planejamento da rede, mas também da sua atuação comercial, no sentido de possibilitar a maior captação de cliente e consequente incremento da receita operacional.

## **Causa**

Ausência de rotina institucionalizada para promover um efetivo acompanhamento das demandas reprimidas.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da CT nº 06/2016/0111-TB, de 24 de outubro de 2016, a unidade encaminhou a Nota Técnica nº 068/4000/2016, da mesma data, com a seguinte manifestação:

*“No ano de 2015, com a publicação da portaria interministerial MC/MD/MP 141 de 02/05/2014 (anexo 1), onde em seu art. 19, inciso 11, alínea a, determinava um prazo de 24 meses, a partir da publicação da portaria, para atendimento*

das capitais e regiões metropolitanas, dessa forma todos os esforços da empresa, inclusive o orçamento existente, foi direcionado para a construção de redes metropolitanas, o que acabou ocasionando na postergação de projetos de interiorização.

Vale ressaltar que a Diretoria Comercial encaminhou para a Diretoria Técnico-Operacional em abril de 2015, um estudo de demanda em potencial, cópia anexa, para o projeto de interiorização. Sendo assim, o planejamento realizado não foi executado, devido às mudanças na orientação de atendimento.

Para o ano de 2016, a nova diretoria da Telebras está reestruturando as áreas da empresa e com essa nova estrutura foi criada a gerência de Planejamento e Marketing que irá conduzir as atividades de acompanhamento da demanda reprimida que irá orientar o planejamento de expansão de rede.”

Anexo à manifestação, foi encaminhado o Memorando nº 03/2015/4000, de 14 de abril de 2015, sobre as “Demandas de Atendimento PNBL para 2015 e 2016”, elaborado pela Diretoria Comercial e destinado à Diretoria Técnico-Operacional e à Gerência de Planejamento Técnico e Controlem. O documento registra que:

“1. (...) encaminhamos as informações constantes do arquivo em anexo, como insumos para o melhor planejamento da rede e eficiência no posicionamento dos pontos de atendimento aos clientes no município

2. [REDACTED]

(...)

4. [REDACTED]

### **Análise do Controle Interno**

Da manifestação, nota-se que, em abril de 2015, foi elaborado planejamento, visando a direcionar a expansão da rede para os locais onde houvesse uma maior demanda por serviço e, conseqüentemente, uma maior possibilidade de rentabilização.

Entretanto, em que pese o estudo realizado, como registrado na própria manifestação da unidade, os projetos de interiorização foram postergados, em virtude do prazo estabelecido pela Portaria Interministerial nº 141, de 2 de maio de 2014, para



atendimento das diretrizes do Decreto nº 8135/2013 – 24 meses, a partir da publicação, para capitais e regiões metropolitanas.

Com isso, a expansão da rede, no exercício de 2015, voltou-se à prestação de serviços à Administração Pública nessas localidades (capitais e regiões metropolitanas), não levando em consideração o planejamento definido para a interiorização, com base na demanda comercial.

Além disso, não restou claro o motivo pelo qual o planejamento comercial encaminhado à Diretoria Técnico-Operacional, em abril de 2015, não levou em consideração a necessidade de atendimento prioritário, nesse exercício, das capitais e redes metropolitanas, visto que o prazo de 24 meses para esse atendimento já era de conhecimento da empresa desde a publicação da Portaria Interministerial MC/MD/MP nº 141, em maio de 2014.

Em que pese a mudança de orientação de atendimento da Telebras, o acompanhamento da demanda reprimida traria ganhos à atuação comercial de captação de clientes e ao planejamento da rede, inclusive no cenário de concentração de esforços para atendimento ao Decreto nº 8135/2013. Assim, mantém-se o entendimento de que, no exercício de 2015, não houve processo institucionalizado para confronto da demanda reprimida com os dados e planejamento de expansão de rede. De acordo com a manifestação do gestor, para o ano de 2016, essa atividade ficará a cargo da nova gerência de Planejamento e Marketing a ser estruturada na entidade.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Implantar rotina institucionalizada para monitoramento e avaliação periódica das demandas reprimidas, viabilizando o confronto desses dados com o planejamento de expansão de rede, de forma a orientar a atuação comercial e tornar as implantações mais rentáveis economicamente.

#### **1.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

##### **Ausência de avaliação dos principais ofensores que levam à perda de clientes pela Telebras e de adoção de medidas para redução da sua ocorrência.**

#### **Fato**

No Relatório nº 12/2014-AUD, emitido em 03 de julho de 2015, a respeito da Comercialização de Serviços da Telebras, há a seguinte manifestação do gestor, consignada no MM. nº 10/2014/1300, de 12 de novembro de 2014, quanto às justificativas e dificuldades no atingimento das metas operacionais da empresa:

*“O não atingimento das metas estipuladas para os indicadores estratégicos e, em particular, para o indicador de resultado operacional, se deve a vários fatores além da redução do orçamento disponível:*

*a) Expansão de rede – as dificuldades encontradas na expansão da rede de telecomunicações da Telebras e o atraso em relação ao seu planejamento impactaram no atendimento de clientes devido a rede estar incompleta e com baixa capilaridade;*

b) *Inviabilidade técnica/econômica de atendimento de clientes – um alto índice de solicitação de análises de viabilidade foi considerado inviável devido ao custo ou prazo disponível para atendimento;*

c) *Morosidade na ativação de clientes – a morosidade na ativação de clientes devido à indisponibilidade de backbone e/ou backhaul e também pelas dificuldades técnicas na viabilização da última milha, levou a desistência de contratos já fechados;*

d) *Confiabilidade de rede – problemas recorrentes de interrupção de serviço causaram perdas significativas de clientes (churn)*”. (Original sem grifos)

No intuito de analisar a tomada de ações por parte da Telebras para sanar as dificuldades constatadas em 2014, em especial a “*Morosidade na ativação de clientes*”, procurou-se entender, primeiramente, a metodologia utilizada pelo gestor para identificar que o “*tempo de ativação de clientes*” e a “*viabilização da última milha*” foram fatores relevantes para a desistência de contratos já fechados e consequente perda de clientes e faturamento para a empresa.

Verificou-se, entretanto, que não houve registro de como foi realizada essa avaliação, bem como não foi definida uma metodologia, no exercício de 2015, para mensuração da continuidade ou não desses impactos. Em reunião, o gestor informou que não há rotina estabelecida, as dificuldades relatadas são oriundas do conhecimento empírico adquirido no trabalho diário de operação e comercialização dos serviços, sendo o acompanhamento realizado de forma isolada, conforme manifestação encaminhada, em 16 de setembro de 2016, em resposta à SA nº 201602618/002:

*“As demandas relativas ao cancelamento são tratadas pelas áreas de vendas da TELEBRAS, que possuem no conjunto de suas atribuições condições para possível renegociação com o cliente, de forma a viabilizar a sua manutenção.*

*Os motivos alegados pelos clientes, bem como as ações decorrentes do processo negocial para sua mitigação, eram tratados, até 2015, de forma isolada, sem um acompanhamento mais sistematizado, até porque no período em tela a TELEBRAS contou inicialmente com uma consultoria, e a posteriori, com a Gerência de Governança para o desenvolvimento de processos, tendo sido apontado o Processo RETER e FIDELIZAR CLIENTES, no rol daqueles a serem tratados oportunamente*”. (Original sem grifo)

Adicionalmente, a respeito da identificação consolidada de riscos no processo de ativação de clientes e as ações mitigadoras definidas para cada um deles, a Diretoria Técnico-Operacional informou, por meio da CT nº 24/2016/3000, que:

*“A Telebras não possui hoje um documento para gestão de riscos no processo de ativação de clientes”.*

A ausência de um processo definido para o acompanhamento estruturado dos principais ofensores que levam a perda de clientes, inviabiliza o diagnóstico conjunto e preciso da real situação, e a posterior tomada de ações saneadoras.

A possível existência de ações pontuais para mitigar alguns riscos, sem, entretanto, haver um mapeamento consolidado dos ofensores, não garante a atuação direta

nas causas, trazendo prejuízos à implantação e ao monitoramento de possíveis melhorias alcançadas.

## **Causa**

Ausência de rotina institucionalizada para identificar e monitorar os principais ofensores que levam à perda de clientes.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da CT nº 06/2016/0111-TB, de 24.10.2016, a unidade encaminhou a Nota Técnica nº 068/4000/2016, de mesma data, que apresentou a seguinte manifestação:

*“A perda de clientes pela Telebras ocorre por 3 macros fatores, são eles:*

*a) Fatores externos - motivações que estão fora do controle da Telebras, como por exemplo, a falência do cliente;*

*b) Concorrência- motivações por preço mais barato praticado pelo mercado, novos produtos ofertados pela concorrência, entre outros fatores. A Telebras irá trabalhar na retenção dos clientes com negociações que não extrapolem o limite de custos da empresa;*

*c) Fatores internos - motivações causadas pela má qualidade do serviço prestado pela Telebras que gera a insatisfação do cliente.*

*A partir de julho/16, a nova diretoria da empresa implantou indicadores para acompanhamento do desempenho e resultados da Diretoria Comercial. Entre os indicadores medidos estão:*

*a) Faturamento: por unidade de venda, por produto, por cliente, por executivo de contas, bem como o comparativo do faturamento projetado x realizado;*

*b) CHURN (cancelamentos): quantidade de contratos cancelados, perda financeira mensal e anual (em R\$);*

*c) ARPU: faturamento médio por cliente, faturamento médio por banda e faturamento médio por circuito;*

*d) Backlog: quantidade de circuitos para ativar, valores diários das perdas financeiras causadas pela não ativação dos clientes.*

*O acompanhamento desses indicadores permite avaliar o desempenho da Diretoria Comercial, bem como medir os resultados alcançados e realizar os ajustes necessários para atingir as metas estabelecidas.”*

## **Análise do Controle Interno**



A manifestação informa que, em meados de 2016, foram implantados indicadores para acompanhamento do desempenho e dos resultados da Diretoria Comercial.

Dos índices mencionados, “*churn*” e “*backlog*” poderiam auxiliar na institucionalização de um processo para o acompanhamento estruturado dos principais ofensores que levam à perda de clientes, desde que os mesmos permitam identificar os fatores que deram origem a cada evento, o que não ficou claro na manifestação, e o prejuízo decorrente de cada ofensor, para que se possa buscar medidas para reduzi-los ou eliminá-los.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Definir rotina para o acompanhamento estruturado dos principais ofensores que levam à perda de clientes, de forma a viabilizar análises e ações para mitigar os impactos dela decorrentes.

### **1.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

#### **Fragilidade dos processos comerciais, no sentido de viabilizar a máxima exploração do potencial de venda das Estações de Atendimento ativas na rede Telebras.**

#### **Fato**

A Telebras, como sociedade de economia mista, está sujeita aos preceitos da Lei nº 6.404/76. O Estado, ao criar as sociedades de economia mista, tem por objetivo o interesse público, associando-se ao capital particular (este buscando o lucro) para a realização desse objetivo. Do ponto de vista do Estado, o lucro não é a finalidade da sociedade, mas é necessário para a viabilização financeira do seu fim, qual seja: a prestação de serviço de interesse público.

É importante destacar que, na ausência da viabilização financeira, atingida por meio do lucro empresarial, a própria empresa de sociedade mista pode se tornar inviável, por não ser atrativa aos investidores privados, ou ter rentabilidade insuficiente para fazer frente aos custos.

Dessa forma, torna-se essencial a forte atuação da área comercial, em especial nas localidades onde é possível a comercialização imediata de serviços, de modo a rentabilizar as Estações de Atendimento (EA) ativas já existentes e não comprometer os resultados almejados pela Telebras,

Reconhecendo essa necessidade, o próprio Relatório de Gestão da Telebras, exercício de 2015, aponta, em seu Anexo II – Iniciativa estratégica, dentre outras, três iniciativas diretamente relacionadas à rentabilidade do empreendimento, transcritas a seguir:

- Buscar a rentabilização das EAs ativas comercialmente;
- Rentabilizar produtos;
- Rentabilizar Clientes.



Assim, visando analisar se a Telebras tem atuado de forma a atender e tornar viáveis as potenciais demandas comerciais, em especial as ações tomadas para rentabilizar as EAs ativas comercialmente, questionou-se ao gestor como é realizado o esforço comercial para a prospecção de clientes, bem como a manutenção dos já existentes, nessas localidades onde há capacidade de atendimento imediato aos possíveis interessados.

De acordo com esclarecimentos prestados pelo gestor em reunião presencial na unidade, para a prospecção de novos clientes são utilizadas duas abordagens pela empresa: prospecção reativa e prospecção ativa.

[REDACTED]

[REDACTED]

Esse relatório foi objeto de recomendação por parte da Auditoria Interna da Telebras, em função de necessitar de ajustes manuais pelos gestores. Com isso, foram recomendadas melhorias no sistema, que garantissem que o relatório fosse de mais fácil compreensão e sem duplicidade de dados. Essas medidas foram implementadas em maio de 2016.

[REDACTED]

A DC informou, ainda, que, no exercício de 2015, não havia controle da capacidade comercial disponível (estoque) da rede Telebras. A disponibilidade era verificada caso a caso, por meio da realização de análise de viabilidade técnica.

Consequentemente, durante a prospecção ativa de clientes, o departamento comercial não conhecia, de antemão, os municípios com possibilidade real de atendimento, nem tampouco a capacidade disponível para venda na Estação de Atendimento. Havia o risco de gerar frustração ao potencial cliente – com possível impacto na imagem e confiabilidade da empresa perante o mercado – pois somente posteriormente à sua formalização de intenção é que se saberia se a EA possuía capacidade disponível para o atendimento.

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] A conclusão do trabalho está prevista para o 2º trimestre de 2017.

### **Causa**

Ausência de instrumentos de suporte que aumentem a eficiência da prospecção ativa de clientes.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da CT nº 06/2016/0111-TB, de 24 de outubro de 2016, a unidade encaminhou a Nota Técnica nº 068/4000/2016, da mesma data, com a seguinte manifestação:

[REDACTED]

*Essa situação de possuir Estações de Atendimento sem contratos vinculados ocorreu devido ao planejamento de rede que previa, na época, a construção de infraestrutura em localidades onde a demanda e o atendimento não eram validados pela área Comercial.*

*Esse planejamento mostrou-se equivocado tendo em vista que não rentabilizou a rede construída. A partir de julho/16, a nova Diretoria Comercial submeteu à Diretoria Executiva da empresa e foi aprovada uma nova visão para realizar os investimentos na construção da rede: todo e qualquer investimento feito na ampliação e manutenção da rede da Telebras, será feito a partir da demanda de cliente e da rentabilidade da rede, baseada no planejamento estratégico da empresa.”*

### **Análise do Controle Interno**

O Anexo II à Nota Técnica nº 068/4000/2016 contém uma apresentação de Slides, que tem por título “Plano de Ação – Diretoria Comercial – Maio/2015”. Por sua vez, este plano contém o “Plano de Ação – PNBL”.





[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Não foi localizada, na manifestação, indicação dos resultados referente aos esforços do “foco 2” (EAs com contratos vinculados). O documento expôs também que, apesar dos novos contratos obtidos, a receita adicional teria sido insuficiente para rentabilizar a rede.

Ademais, a manifestação relata que a existência de estações sem clientes decorreu da implantação das mesmas em localidades nas quais não havia sido mapeado demanda pela área comercial, o que se mostrou equivocado, pois não permitiu rentabilizar os investimentos despendidos. A execução da expansão da rede, em desacordo ao planejamento baseado nos estudos de demanda comercial, é tratada em ponto específico deste relatório.

Conclui-se que, no exercício em tela, a prospecção ativa de clientes foi caracterizada pela ausência de informações, à priori, sobre a capacidade disponível para venda nas estações de atendimento, havendo a necessidade de aprimoramento dos processos comerciais associados à busca de novos clientes.

Os esforços comerciais de rentabilização da rede, visando à captação de novos contratos em quaisquer EAs com disponibilidade de capacidade – tal como o ocorrido no segundo semestre de 2015 –, são importantes para a rentabilização da rede.

[REDACTED]

Vale destacar a importância de que haja o monitoramento da eficiência e efetividade dos processos comerciais da Telebras, especialmente por meio de indicadores de gestão que possibilitem a identificação de gargalos e oportunidades de melhoria dos processos, bem como a evolução das atividades desempenhadas ao longo do tempo.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer instrumentos que forneçam informações de auxílio à atuação comercial, registrando para cada Estação de atendimento aspectos como:



municípios atendidos, capacidade de transmissão e produtos disponíveis para comercialização imediata, entre outras, com vistas ao aumento da eficiência da prospecção ativa de clientes.

Recomendação 2: Instituir um conjunto de indicadores e metas que possibilitem avaliar o grau de sucesso na prospecção ativa de vendas pela Telebras.

#### 1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

**Falha no planejamento da rede Telebras e respectivas expansões, em decorrência da ausência de avaliação técnica para embasar a definição da sua estratégia global de atuação, de modo perene e coerente com a máxima rentabilização das implantações.**

##### Fato

A prospecção de oportunidades de negócio, identificando as necessidades do público alvo, os possíveis mercados, a mensuração da demanda dos serviços, entre outros, é etapa essencial para orientar a atuação comercial, bem como a implantação e a expansão da rede.

Esses estudos de demanda comercial são importantes ferramentas de suporte ao planejamento de rede, visando otimizar os recursos (tempo, dinheiro e mão de obra) e aumentar a participação de mercado e lucratividade da Telebras. Um plano de negócios estruturado é insumo necessário ao direcionamento de esforços para definição estratégica dos futuros pontos de atendimento, de forma que a EA – Estação de Atendimento, seja instalada nos locais onde efetivamente exista potencial demanda comercial, garantindo maior rentabilidade aos investimentos.

Visando a analisar se a implantação da rede Telebras tem sido baseada em um prévio estudo consolidado de demanda comercial, solicitou-se ao gestor que apresentasse a metodologia utilizada para mapear o potencial mercado nos municípios, visando definir as EAs que serão ativadas.

A Diretoria Comercial – DC informou, em 16 de setembro de 2016, sucintamente, a seguinte metodologia:

*“Mediante o indicador denominado ITA – Indicador Telebras de Ativação. Este indicador era resultante da análise ponderada de quatro dimensões: mercadológica, técnica, social e de obrigações. Os pesos eram atribuídos conjuntamente, pelas equipes técnica e comercial, com a aprovação dos respectivos diretores.*

*A partir da análise de tais dimensões, os municípios eram ranqueados de forma decrescente, ou seja, quanto maior o ITA, maior o interesse da Telebras no seu atendimento*

*O insumo comercial para expansão da rede era resultante do cruzamento da informação gerada pelo ITA com a informação de demanda reprimida”.* (Original sem grifo)

A manifestação informa que o insumo comercial para a expansão da rede era, no exercício de 2015, composto pelo cruzamento da informação gerada pelo ITA, com a de demanda reprimida. Entretanto, de acordo com esclarecimentos do próprio



gestor, analisados em outro ponto deste relatório, no exercício de referência, a demanda reprimida não foi utilizada como subsídio ao planejamento de expansão.

Além disso, para o ano de análise, foi constatado que não houve a apuração do ITA, de modo que não restou claro como se deu esse planejamento, no que se refere aos insumos advindos da área comercial.

Adicionalmente, dos esclarecimentos prestados pelos gestores, observou-se a ausência de encaminhamento de documentação comprobatória, que confirmasse as declarações e evidenciasse a existência, o detalhamento e a aplicação da metodologia apontada.

Portanto, não é possível afirmar que o planejamento da rede foi, de fato, baseado em um prévio estudo da potencial demanda comercial de forma a, inclusive, atender ao Objetivo Estratégico da Telebras de “*Ter uma rede alinhada com as necessidades dos clientes*”.

Entende-se que este objetivo pressupõem o prévio conhecimento da demanda potencial e de suas necessidades, para que, a partir de diretrizes definidas, possa ser planejado o atendimento, de forma a ampliar conscientemente a cobertura da rede, melhorar a qualidade dos serviços e viabilizar a eficiência dos custos e a rentabilização dos investimentos.

## **Causa**

Constantes alterações nas orientações e prioridades para a expansão da rede, nem sempre visando sua máxima rentabilização; ausência de procedimento consolidado e formalmente instituído para elaboração do planejamento da rede Telebras.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Os gestores declaram, em e-mail de 5 de outubro de 2016, o seguinte:

*“Até 2014 o ITA foi processado, para subsidiar o planejamento do ano corrente, entretanto como mencionado devido a publicação do decreto 8135/2013 e da portaria 141/2014, todos os esforços da empresa foram desviados para atendimento das obrigações impostas ao decreto. Anexo cópia do documento balizador do ITA 2014.”*

Foi encaminhado, em anexo, o documento “*Planejamento de Vendas e Ativação para 2014*”, revisão N, de janeiro de 2014, que seria o “*documento balizador do ITA 2014*”, como mencionado na manifestação.

Posteriormente, por meio da CT nº 06/2016/0111-TB, de 24 de outubro de 2016, a unidade encaminhou a Nota Técnica nº 068/4000/2016, da mesma data, informando que:

*“No ano de 2015, com a publicação da portaria interministerial MC/MD/MP 141 de 02/05/2014 (anexo 1), onde em seu art. 19, inciso 11, alínea a, determinava um prazo de 24 meses, a partir da publicação da portaria, para atendimento das capitais e regiões metropolitanas, dessa forma todos os esforços da empresa,*



inclusive o orçamento existente, foi direcionado para a construção de redes metropolitanas, o que acabou ocasionando na postergação de projetos de interiorização.

Vale ressaltar que a Diretoria Comercial encaminhou para a Diretoria Técnico-Operacional em abril de 2015, um estudo de demanda em potencial, cópia anexa, para o projeto de interiorização. Sendo assim, o planejamento realizado não foi executado, devido às mudanças na orientação de atendimento.

Para o ano de 2016, a nova diretoria da Telebras está reestruturando as áreas da empresa e com essa nova estrutura foi criada a gerência de Planejamento e Marketing que irá conduzir as atividades de acompanhamento da demanda reprimida que irá para orientar o planejamento de expansão de rede.” (Original sem grifo)

Anexo à manifestação, foi encaminhado o Memorando nº 03/2015/4000, de 14 de abril de 2015, sobre as “Demandas de Atendimento PNBL para 2015 e 2016”, elaborado pela Diretoria Comercial e destinado à Diretoria Técnico-Operacional e à Gerência de Planejamento Técnico e Controle. O documento registra que:

“1. (...) encaminhamos as informações constantes do arquivo em anexo, como insumos para o melhor planejamento da rede e eficiência no posicionamento dos pontos de atendimento aos clientes no município

2. [REDACTED]

(...)

4. [REDACTED]

### **Análise do Controle Interno**

O documento inicialmente encaminhado, por e-mail, pela Telebras, “Planejamento de Vendas e Ativação para 2014”, descreve, como objetivo, “propor uma metodologia para definição da demanda com o intuito de subsidiar o planejamento de vendas para o ano 2014, oferecendo às diretorias Comercial e Técnica a oportunidade de definir a melhor estratégia de implantação da rede alinhados às obrigações da empresa”, trazendo uma descrição completa sobre a forma de cálculo do indicador, simulações, dimensões de avaliação, entre outros.



Posteriormente, o Memorando nº 03/2015/4000 apresentou um planejamento elaborado para 2015, com base em metodologia não detalhada nesse documento, para o projeto de interiorização da rede, contendo o levantamento de potenciais clientes, buscando direcionar essa expansão para os locais onde houvesse demanda por serviço.

Dos dados enviados, nota-se o esforço do gestor no sentido de buscar uma metodologia de planejamento e avaliação do potencial de vendas e de atendimento dos municípios, sendo prática a ser positivamente registrada.

Contudo, apesar dos relatórios encaminhados, para o exercício de 2015, como se depreende da própria manifestação, a sua estratégia de atuação foi alterada, passando-se a direcionar todos os esforços da empresa para a implantação das redes metropolitanas, em atendimento às diretrizes do Decreto nº 8.135/2013 e da Portaria nº 141/2014, restando prejudicado o projeto de interiorização. Novo planejamento foi, então, elaborado para as capitais e redes metropolitanas. Com isso, a empresa deixou de se basear em estudos de demanda comercial, focados na máxima rentabilização das implantações, para voltar-se à prestação de serviços à Administração Pública.

Nesse sentido, inclusive, a boa prática administrativa recomendaria a elaboração de estudos e análises que comprovassem que a opção pelas redes metropolitanas seria favorável para a empresa, a ponto de justificar o abandono das demais ações comerciais. O resultado de tais estudos e análises poderia, inclusive, indicar uma expansão de rede “mista”, maximizando a rentabilização nas localidades mais vantajosas, comparando-se as localidades provenientes de ambos os enfoques – redes metropolitanas (decreto e portaria interministerial) e interiorização. Ao longo dos trabalhos, não foram apresentados documentos que houvessem embasado a decisão pelas redes metropolitanas.

Dessa forma, verifica-se que a demanda comercial por serviços da Telebras é apurada de forma pontual, no âmbito de um projeto, não sendo o insumo principal para a definição da estratégia global da empresa. Ou seja, ao invés de considerar todos os possíveis cenários de atuação para, posteriormente, identificar qual seria o mais benéfico, invertem-se as etapas do planejamento, definindo-se, à priori, o que será perseguido para, somente depois, colher dados técnicos e definir a estratégia específica para o caso.

Há que se mencionar, ainda, que, conforme exposto em ponto específico deste relatório, o orçamento inicialmente previsto para a implementação das redes, que atenderiam esses clientes governamentais, não foi disponibilizado pela União, de modo que a avaliação do potencial de vendas das localidades já cobertas pela Telebras poderia ter sido útil no aumento de receitas da entidade e na busca de maior autonomia orçamentária, relativamente ao orçamento da União.

Essa situação tem se repetido nos últimos anos, com a alteração constante das prioridades da empresa, demonstrando a urgência de que se estabeleça um planejamento de longo prazo para a Telebras, que torne perene e coerente sua atuação. A mudança rotineira gera riscos de que os investimentos sejam subutilizados, ou até mesmo desperdiçados, prejudicando a rentabilização da rede e a sustentabilidade financeira da estatal.

Do exposto, nota-se a carência de um processo formal e estável que oriente o planejamento de rede na Telebras, estabelecendo as prioridades de longo prazo, as

atividades a serem realizadas, as áreas envolvidas e outras definições cabíveis, bem como uma metodologia para a atuação harmoniosa entre as áreas comercial e técnica, quando da definição das implantações e expansões de rede.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer formalmente um processo de planejamento, de curto, médio e longo prazo, para a expansão da rede Telebras, definindo: estratégia de atuação; metodologia; atividades; áreas envolvidas; competências e responsáveis; medidas para rentabilização da rede; comparação e justificativa para escolha entre diferentes opções de investimento; medidas para redução da dependência de recursos da União; entre outros aspectos relevantes.

### **1.1.1.5 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação do projeto de expansão das redes metropolitanas pela Telebras.**

#### **Fato**

Com o objetivo de avaliar as ações implementadas pela Telebras, no intuito de expandir sua infraestrutura de rede de telecomunicações, cumprindo com seus objetivos estratégicos e oferecendo uma rede alinhada às necessidades da Administração Pública Federal, nos termos do Decreto nº 8.135/2013 e Portaria MP/MC/MD nº 141/2014, que o regulamenta, foi realizada ação de controle de forma compartilhada com a Auditoria Interna da entidade.

O Decreto nº 8135/ 2013, que dispõe sobre as comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre a dispensa de licitação nas contratações que possam comprometer a segurança nacional, estabelece:

*“Art. 1º As comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão ser realizadas por redes de telecomunicações e serviços de tecnologia da informação fornecidos por órgãos ou entidades da administração pública federal, incluindo empresas públicas e sociedades de economia mista da União e suas subsidiárias. ”*

Em face dos exames realizados, notou-se que houve prejuízos à continuidade do projeto de expansão das redes metropolitanas, advindos especialmente dos contingenciamentos orçamentário e financeiro da União.

Nesse sentido, observou-se que não houve, por parte da empresa, uma avaliação profunda e consistente do impacto da baixa evolução desse projeto, no que tange às possíveis consequências para a sustentabilidade e independência da Telebras.

Adicionalmente, pôde-se identificar falha na gestão de riscos do projeto de redes metropolitanas, tendo em vista que não foram previamente mapeadas ações que pudessem mitigar uma eventual frustração na liberação dos recursos financeiros aprovados na LOA 2015.

Noutro ponto, foi possível verificar que a unidade vem tomando medidas que visam a garantir o atendimento aos requisitos exigidos pela Portaria Interministerial nº 141/2014, no que se refere aos serviços por ela prestados, sendo importante que a



Telebras mantenha o acompanhamento junto ao MPOG, de modo a contribuir para a regulamentação desse normativo.

Sobre o planejamento da expansão da rede, foi possível identificar a adoção de critérios que fundamentassem as localidades priorizadas, tendo sido assinadas as atas de registro de preços para essas cidades, e concluída a elaboração de todos os respectivos projetos, demonstrando a iniciativa do gestor em viabilizar a implantação dos projetos a partir da disponibilidade financeira.

Ressaltou-se, contudo, o risco de que essas atas perdessem sua validade a partir de meados de 2016, o que culminaria na necessidade de novos procedimentos licitatórios; bem como de que haja a necessidade de alteração dos projetos, em função de eventuais acordos de compartilhamento de infraestrutura previstos que não venham a ser celebrados.

Assim, em função dos fatos relatados, foram consignadas, no relatório, duas constatações, listadas a seguir, com as respectivas recomendações:

Constatação	Descrição	Recomendação
1.1.1.3	Necessidade de aprimoramento das análises relativas aos impactos decorrentes dos atrasos no atendimento ao Decreto nº 8135/2013 pela Telebras.	Elaborar estudos técnicos que demonstrem, por meio de análise financeira e de forma individualizada, os impactos e riscos da não implementação dos projetos de ampliação de capacidade comercial instalada e de novos produtos a serem ofertados pela empresa.
1.1.1.4	Falha na gestão de riscos do Projeto de Redes Metropolitanas, ao não mapear as medidas mitigadoras do impacto advindo de uma possível não liberação orçamentária por parte da União.	Formular uma política de gestão de riscos, a ser aplicada em todos os projetos da empresa.
		Orientar os gestores sobre a necessidade de se formalizar, por meio de atas de reunião, registros internos, ou outros documentos, as tratativas da Telebras mantidas no nível gerencial, de modo a que haja o adequado registro dos atos e fatos ocorridos, possibilitando seu acompanhamento e sua comprovação.

As recomendações apresentadas acima vêm sendo monitoradas por meio do Plano de Providências Permanentes (PPP) e, por isso, não serão emitidas novas recomendações.

## 1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

### 1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

**Possibilidade de aprimoramento da cesta de indicadores de inadimplência da Telebras, para permitir a comparação e o acompanhamento da evolução dos resultados.**

#### Fato

Na seção 3.3. Desempenho Operacional do Relatório de Gestão 2015, a Telebras elenca os indicadores de desempenho da empresa e seus respectivos resultados ao final do exercício. Entre eles, há o parâmetro “Inadimplência”, que apresentou o valor

[REDACTED]

Para tanto, foram disponibilizados os Relatórios de Arrecadação e Cobrança elaborados pela Telebras<sup>1</sup>, que traziam vários indicadores de acompanhamento da inadimplência pela empresa, evidenciando uma cesta com indicadores que se complementam.

Da análise dos dados encaminhados, observou-se que o indicador em questão representa a porcentagem de faturas com atraso superior a 30 dias, do total de contas ainda não pagas (em atraso, ou não), sendo calculado pela seguinte fórmula:

$$\text{Inadimplência} = \frac{\text{Valor Faturado com atraso} > \mathbf{30 \text{ dias}}}{\text{Total Contas } \mathbf{a \text{ receber}}}$$

Assim, nota-se que, em função dessa métrica, ele acaba não reproduzindo exatamente a informação do total de clientes inadimplentes, em relação ao montante faturado pela entidade, podendo distorcer as conclusões que se tiram a partir do seu resultado.

Apesar dessa fragilidade, essa informação é complementada, nos Relatórios de Arrecadação, por meio de 3 (três) outros indicadores, quais sejam:

$$\text{Inadimplência do Mês} = \frac{\text{Valor Faturado no mês e não pago}}{\text{Total Faturado no mês}}$$

$$\text{Índice de Inadimplência do Exercício} = \frac{\text{Inadimplência do exercício}}{\text{Total Faturado no exercício}}$$

$$\text{Índice de Inadimplência da Carteira} = \frac{\text{Inadimplência Total}}{\text{Total Faturado}}$$

Assim, a cesta de indicadores apresentada permite que se tenha informações mais precisas sobre a inadimplência em diversos períodos e bases de faturamento, sendo possível melhor avaliar sua evolução e tendência. Além disso, o Relatório de Arrecadação e Cobrança apresenta a segmentação da dívida por tipo de cliente – PNBL, Parceira, Corporativo e Governo –, também contribuindo para esse processo de gestão.

Observou-se, ainda, que os valores dos indicadores mencionados se alteravam a cada Relatório de Arrecadação, ainda que se referissem ao mesmo mês de apuração.

Questionado, o gestor informou que a base de dados utilizada para apuração dos resultados é oriunda do sistema SAP, estando sujeita a atualizações diárias devido a renegociações dos valores devidos e eventuais pagamentos.

Com isso, alterações posteriores na situação dos pagamentos (desconto, quitação, entre outras) modificam, retroativamente, os valores. Dessa forma, quando alguma fatura referente a determinado mês é paga em período futuro, modificam-se os

---

<sup>1</sup> Após solicitação em entrevista com o gestor





valores apurados no Relatório de Arrecadação para o mês em que o serviço foi faturado e, conseqüentemente, o resultado do indicador naquele período.

Essa característica influi no atributo de confiabilidade dos indicadores, considerada existente quando a fonte de dados utilizada para o seu cálculo for confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados, conforme Manual de Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do TCU (Portaria - SEGECEX nº 33, de 23/12/2010).

Pela característica acima, esses índices tratam-se, na verdade, de indicadores instantâneos. As informações extraídas mudam a cada consulta, se houver modificação da situação dos débitos, mesmo que relativos a períodos anteriores ao de apuração, dificultando o acompanhamento da evolução do seu resultado.

Assim, o uso do SAP para apuração dos indicadores de inadimplência, nos moldes propostos pela Telebras, prejudica a rastreabilidade dos dados e a comparabilidade dos resultados ao longo do tempo, visto que as informações extraídas não refletem a quantidade real de débitos existentes no encerramento de cada mês de referência.

Como exemplo de impacto dessa situação, foi verificado que o valor apresentado no Relatório de Gestão não constava expressamente do Relatório de Arrecadação e Cobrança de dezembro de 2015, sendo, contudo, possível obter seu resultado a partir de outros dados apresentados no documento.

[REDACTED]

Demonstra-se, com isso, que não é possível recuperar o valor histórico desses índices, sobretudo quando os dados não são coletados tempestivamente ao final do período que se deseja avaliar. Assim, ainda que seja relevante para o gestor observar o valor instantâneo da inadimplência associada a cada mês, é importante que se tenha também informação sobre os dados históricos a ele associados: como estavam ao encerramento de cada mês, ou exercício.

Além disso, observou-se que os indicadores consideram, no cômputo de devedores, o valor das parcerias firmadas que se encontrem pendentes de alguma regularização fiscal.

Contudo, esses acordos firmados pela empresa, em sua maioria, consistem na permuta de permissão do uso de infraestrutura disponível do parceiro, pelo fornecimento de banda e serviços de dados pela Telebras. Não há, portanto, pagamentos em espécie, consistindo em uma pendência contábil e não implicando, de fato, em recebimento futuro.

Incluir esses valores como devedores acaba distorcendo o resultado do indicador e criando a falsa expectativa de valores a receber. Além disso, provoca o aumento do valor total da inadimplência na empresa, superior ao realmente verificado, o que pode prejudicar o processo de tomada de decisão por parte dos gestores.

## Causa

Sistema não preserva série histórica dos dados que dão suporte aos indicadores; a base de dados de inadimplentes inclui os registros contábeis das transações de permuta de infraestrutura com parceiros da Telebras.

## Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do MM<sup>2</sup>. 246/2016/2300-GFO, de 20 de outubro de 2016, a Telebras informou que:

*“(...) a cesta de indicadores é evidenciada no Relatório de Arrecadação e Cobrança, desenvolvido mensalmente, neste relatório existem diversos indicadores que, de forma complementar, apresentam o retrato da inadimplência na Telebrás.*

*Entretanto, os indicadores apresentam variação quando calculados para períodos anteriores ao da referência do relatório, conforme apontado pela CGU. Esta variação acontece quando é realizada a prorrogação de vencimento de faturas sem encargos, o procedimento altera o vencimento dos documentos, o que provoca mudança no indicador para os meses anteriores, já que a informação utilizada é extraída no mês de referência do relatório.*

*Para que este problema deixe de ocorrer, os indicadores referentes aos períodos anteriores à confecção dos relatórios serão calculados a partir das informações extraídas do sistema no final de cada período.*

*Dessa forma os indicadores refletirão o retrato do "Contas a Receber" no período em questão, sendo possível realizar a comparação e o acompanhamento da evolução dos resultados, na forma recomendada pela CGU.”*

## Análise do Controle Interno

A manutenção das informações extraídas do sistema ao final de cada período avaliado permitirá que os indicadores calculados posteriormente deixem de ter seu resultado influenciado por alterações posteriores no SAP.

Quanto à inclusão de pendências contábeis na base de cálculo dos indicadores de inadimplência, a análise permanece inalterada.

## Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver mecanismo que permita a manutenção de série histórica dos dados utilizados para cálculo dos indicadores.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência de se remover da base de cálculo dos indicadores de inadimplência, pendências contábeis que não correspondam a débitos financeiros propriamente ditos, como as permutas de infraestrutura entre empresas parceiras

---

<sup>2</sup> Encaminhado por meio da CT nº 06/2016/0111-TB, de 24 de outubro de 2016



### 1.1.2.2 INFORMAÇÃO

#### **Ações adotadas pelo gestor para a redução do índice de inadimplência dos clientes da Telebras.**

##### **Fato**

O indicador *Inadimplência* apresentado no Relatório de Gestão 2015 da Telebras, cuja função, como já relatado em ponto específico deste relatório, é apresentar o percentual de atrasos superiores a 30 dias, em relação ao total de contas ainda não pagas do período. [REDACTED]

Foram disponibilizados, os Relatórios de Arrecadação e Cobrança elaborados pela empresa referentes aos meses de setembro de 2015, dezembro de 2015 e julho de 2016, em que se pôde verificar que os principais ofensores são mapeados e agrupados por: PNBL, parceiros, governo e corporativo. Adicionalmente, cada um dos clientes inadimplentes é apresentado nos relatórios. Essa segmentação permite entender a origem, o impacto e as causas das variações do índice.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Na ocasião, não havia sido possível identificar uma atuação efetiva para alcance da meta geral de inadimplência [REDACTED] bem como diminuição dos atrasos nos recebimentos pelos serviços prestados.

Em função disso, foi recomendado que se identificassem os principais motivos para o alto índice de inadimplência e, a partir disso, se estabelecesse um plano de ação para redução da inadimplência na empresa, com consequente melhoria dos resultados do indicador.





██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████

Fonte: Relatório de Arrecadação e Cobrança – julho 2016

Sobre o tema, em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do MM<sup>4</sup> 246/2016/2300- GFO, de 20 de outubro de 2016, a Telebras informou que:

*“existe hoje na Telebrás, conforme item 9.2 da Prática PR-017 Arrecadação e Cobrança, processo de cobrança de **clientes PNBL inadimplentes** contendo:*

*6.1. Envio de e-mail de aviso um dia útil após o vencimento;*

*6.2. Envio de Carta de notificação de débito pelo correio e e-mail de notificação de débito 30 dias após o vencimento.*

*6.3. Envio de e-mail de suspensão, suspensão dos serviços e inclusão do cliente no cadastro de órgãos negativadores de crédito (SPC) 15 dias após o envio da notificação de débitos.*

*6.4. Envio de e-mail de notificação de inclusão no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), inclusão no CADIN e início de processo de cobrança judicial 90 dias após o recebimento da notificação de débito por parte do cliente.*

*Além disso, a Prática define no item 9.2.2 o processo de cobrança para clientes dos seguimentos Governo, Corporativo e Parceria os quais tem e-mail de aviso de débitos enviado 5 dias após o vencimento e, caso a inadimplência persista, enviado novamente a cada 30 dias após o vencimento.*

*As ações de cobrança são realizadas utilizando o sistema SAP e mensalmente, também no Relatório de Arrecadação e Cobrança são demonstradas as ações realizadas no mês de referência:*

Quantidade em unidades e valores em reais

██████████	██████████		██████████	
	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████

<sup>4</sup> Encaminhado por meio da CT nº 06/2016/0111-TB, de 24 de outubro de 2016



*Observação: Um cliente pode possuir várias faturas pendentes de pagamento e cada fatura pode sofrer uma ou mais ações de cobrança.*

*Desta forma, apresentam-se as ações realizadas diariamente para a cobrança dos valores atrasados por parte da Telebrás. Ressalte-se ainda a possibilidade de negociação com o cliente inadimplente, de acordo com norma da Cia, por meio de parcelamentos de débitos, com acréscimo de juros sobre o valor devido.*

*Todas as medidas elencadas deverão reduzir a inadimplência e os atrasos no pagamento das faturas emitidas pela Telebrás. No entanto, é necessário destacar a situação econômica e financeira do país que tem levado as empresas a atrasarem o pagamento de tributos e faturas junto a fornecedores públicos e privados”. (Original sem grifo)*

O processo de arrecadação e cobrança descrito por meio da Prática nº PR-0017, de 12 de julho de 2016, é muito próximo do processo descrito na Prática nº PR-002/2014, de 29 de julho de 2014, analisada pela CGU no Relatório nº 201412660. Comparando-se os dois documentos, identificaram-se alterações na competência para autorização do parcelamento de dívidas, tendo disso conferida permissão para que Especialistas de Gestão de Telecomunicações da área Financeira autorizassem parcelamentos, quando o número de parcelas acordado com o cliente for menor, ou igual, ao número de parcelas definida pela análise de crédito.

Observa-se que, desde a publicação do Relatório nº 201412660, a Telebras tem melhorado o monitoramento da inadimplência, estratificando os principais ofensores e elaborando indicadores auxiliares, constantes do Relatório de Arrecadação e Cobrança, que devem possibilitar a melhor identificação das causas do problema e, conseqüentemente, definição de ações para contorná-los.

Das informações prestadas pelo gestor, especificamente em relação aos clientes PNBL, sujeitos ao trâmite de cobrança descrito, nota-se que houve avanços nos últimos meses. Em agosto e setembro de 2016, o número de clientes que receberam e-mail de suspensão de serviços foi 31 e 26, respectivamente. Desses, apenas 4 foram efetivamente suspensos em agosto, e nenhum em setembro, sendo indício de que os débitos tenham sido quitados pelos demais, o que teria proporcionado a redução do aumento do passivo a receber no setor PNBL, existindo a expectativa de que o parcelamento dos débitos colabore para a diminuição do montante total devido pelos clientes.

Em que pesem os avanços verificados, cumpre ressaltar que os demais segmentos – Governo, Corporativo e Parceiros – possuem particularidades quanto à cobrança e suspensão de serviços, que pode vir a reduzir sua efetividade, conforme item 9.2.2 da Prática PR-017 da Telebras:

*“9.2.2 Para os clientes Governo, Corporativo e Parcerias o e-mail lembrete será enviado cinco dias corridos após o vencimento e, caso esteja inadimplente, novamente trinta dias após o vencimento do boleto bancário. A cada 15 dias a GFO dará ciência à GPV da inadimplência desses tipos de cliente. Tal procedimento de cobrança diferenciado é necessário tendo em vista as peculiaridades de cada contrato destas carteiras” (Original sem grifo)*

Nesse sentido, é importante que sejam também adotadas medidas preventivas, que atuem na redução da ocorrência da inadimplência como um todo, não

apenas na cobrança das dívidas já constituídas, sendo fundamental que se busque aprimorar os mecanismos de identificação das causas da alta inadimplência na empresa, para que se possa traçar ações e metas, monitoradas por um responsável. As ações relacionadas ao tema permanecem sendo acompanhadas por meio da recomendação do Relatório nº 201412660.

## **2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

### **2.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS**

#### **2.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Análise da gestão de compras e contratações da Telebras.**

##### **Fato**

No intuito de avaliar a gestão de compras e contratações da Telebras, sobretudo no que diz respeito à qualidade dos controles internos administrativos, analisaram-se as informações consignadas nos relatórios de auditoria da Unidade de Auditoria Interna da Empresa – AUD, elaborados em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT/2015.

As verificações realizadas por parte da AUD abordaram questões relativas ao planejamento e, em especial, à execução das seguintes contratações vigentes em 2015:

<b>Contratos nº</b>	<b>Objeto</b>	<b>Relatório AUD</b>
024/2010; 38/2011; 039/2011	Prestação de serviços de telefonia móvel e fixa.	02/2015
064/2012	Expansão de equipamentos para compor a rede nacional de telecomunicações.	05/2015
14/2012	Solução de rede de comunicação de dados de protocolo de IP/MPLS.	05/2015
34/2013	Contratação de materiais e serviços para fornecimento de estruturas verticais autoportantes.	05/2015
20/2015	Aquisição de Sobressalentes.	06/2015
12/2013	Gestão de Sobressalentes.	06/2015

Além disso, foram considerados os resultados constantes do Relatório AUD nº 08/2015, que avaliou os controles relacionados aos pagamentos de fornecedores da Telebras, mediante amostra aleatória de processos.

#### **• PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

Em relação ao planejamento de contratações, os exames apontaram falhas no dimensionamento dos serviços de telefonia (Contratos nº 38 e 39/2011) e de instalação de torres (Contrato nº 34/2013) e, no âmbito do processo de aquisição de sobressalentes, constataram-se fragilidades na pesquisa de preços para verificação da adequação das posturas dos licitantes.

A análise das faturas atinentes ao uso dos serviços de telefonia celular e de conexão móvel à internet indicou a cobrança mensal de “comunicação de dados”, em que pese não haver utilização sistemática desses serviços por parte dos empregados detentores dos aparelhos.



Nos registros de algumas linhas telefônicas, verificou-se que o serviço jamais foi utilizado e, em outras, o uso mostrou-se esporádico, com períodos de até 05 meses sem registro de acesso à internet.

Por outro lado, foram identificadas ligações e mensagens originadas do exterior sem cobertura contratual, ocasionando expressivo aumento dos gastos, haja vista a maior tarifação avulsa dos serviços dessa natureza, se comparada aos planos tarifários.

À luz do princípio da economicidade e vislumbrando possível contratação mais vantajosa, a Unidade de Auditoria Interna da empresa recomendou ao gestor a revisão dos termos contratados.

Também relacionada ao dimensionamento dos serviços, verificou-se inconsistência na celebração do Contrato nº 34/2013 – valor anual de R\$ 20.840.258,01 com vigência de 42 meses –, com previsão de instalação de torres em quantidade muito superior à real necessidade da empresa. Tal inconformidade baseou-se na constatação de que, após 25 meses da assinatura do contrato, a Telebras solicitou a instalação de apenas 03 torres, de um total de 80 previstas contratualmente.

Assim, a AUD reiterou as observações constantes de seu Relatório nº 07/2014, no seguinte sentido:

*“A possibilidade de assinatura de contratos de valores elevados, mesmo que não os utilizem em sua totalidade, ainda que o pagamento ocorra apenas para os itens utilizados/requisitados, pode comprometer o orçamento da Telebras, uma vez que, pelo montante da Ata de Registro de Preços não há vinculação orçamentária. Entretanto, quando os contratos são assinados fica evidenciado o comprometimento do orçamento (...).”*

Sobre a pesquisa de preços realizada com vistas a subsidiar a licitação para compra de sobressalentes, a Gerência de Compras e Contratos – GCC apresentou orçamento de 3 (três) fornecedores para apenas 12% dos itens licitados, sendo que, para aproximadamente 20% dos itens, não há qualquer orçamento no processo.

Além disso, a AUD assinalou grande discrepância entre os valores orçados, registrando variação de preço superior a 1000% em certos itens, o que indica possível inconsistência dos valores levantados.

Uma pesquisa tão restrita e com significativa variação entre os preços prejudica o estabelecimento de um parâmetro razoável para o valor da aquisição, sem proporcionar à Telebras razoável segurança sobre a compatibilidade com os preços praticados no mercado, conforme asseverado no relatório da área.

Reforçando este apontamento, a equipe de auditoria da Telebras realizou pesquisa via internet para um dos itens licitados e demonstrou que o valor contratado excedeu em 130% o preço médio orçado pela AUD.

- **EXECUÇÃO CONTRATUAL**

Passando para a etapa de execução contratual, as fragilidades apresentaram-se em dois aspectos distintos:



a) controles exercidos pela Telebras sobre a utilização, por parte de seus empregados, dos serviços disponibilizados pelas contratadas (operadoras de telefonia);

b) acompanhamento da execução dos contratos e correspondentes pagamentos das obrigações.

No primeiro caso, os exames aplicados pela Auditoria Interna denotam deficiências no acompanhamento das despesas com telefonia móvel incorridas por empregados da Telebras, detentores de aparelhos funcionais.

Foram identificadas contas telefônicas que excedem o valor autorizado, sem apresentação de justificativa ou ressarcimento pelos usuários; significativa quantidade de ligações de natureza particular; aumento de despesas devido à utilização de operadora diversa da contratada em ligações de longa distância; entre outras ocorrências.

Portanto, na ocasião, foi recomendado que os gestores dedicassem especial atenção ao acompanhamento e fiscalização da utilização dos serviços disponibilizados, de modo a evitar o pagamento de despesas excedentes ou alheias às finalidades institucionais da Telebras. Além disso, que fosse promovido o adequado ressarcimento de valores eventualmente devidos pelos empregados, quando cabível.

Enquadram-se no item b), as situações em que foi identificada a necessidade de implementar melhorias nos controles exercidos sobre o andamento da prestação dos serviços contratados.

No âmbito do Contrato nº 064/2012 (Expansão de equipamentos para compor a rede nacional de telecomunicações), a equipe da auditoria interna realçou que as alterações no cronograma de execução não estavam devidamente documentadas, visto que não foram encontrados registros adequados sobre as razões, responsabilidades e impactos dos atrasos ocorridos.

Cumprе salientar a importância desses registros, pois a identificação de atrasos requer a adoção de providências por parte dos gestores, tais como a eventual aplicação de penalidades contratuais, nos casos em que restar comprovado que os atrasos ocorreram unicamente em decorrência da incapacidade da contratada em cumprir o prazo ajustado. Ou ainda, poderá ensejar a necessidade de formalização de termo aditivo. Eventual apuração de responsabilidades dos gestores também pode ser cabível em atrasos causados por atos ou omissões da própria Administração.

Ainda no que tange às fragilidades relacionadas à verificação do andamento dos contratos, o Relatório AUD nº 05/2015 consignou alerta sobre a ausência de instalação, pela contratada, de equipamentos fornecidos há mais de 02 anos e ressaltou a proximidade do fim da vigência do contrato. Frente ao risco da não conclusão das instalações, recomendou-se ao gestor que apresentasse *“informações a respeito das garantias que a Diretoria Técnico-Operacional possui para que o fornecedor continue a realizar os serviços previstos no contrato, mesmo após o término da sua vigência”*.

Dando prosseguimento às análises sobre a efetividade do acompanhamento realizado sobre a execução dos ajustes, nos Relatórios AUD nº 05 e 06/2015, mencionaram-se vulnerabilidades e inconsistências nos mecanismos de controle instituídos para esse fim.

Conforme consta no Relatório AUD 05/2015, que trata de execução contratual, as informações lançadas nas planilhas de controle financeiro são inconsistentes com as da planilha de fiscalização, trazendo insegurança quanto à confiabilidade dos dados. Cita-se, em exemplo, o pagamento de Ordens de Serviço (OS) sem que haja o correspondente registro do “*Termo de Recebimento*”.

Em relação às Ordens de Serviço emitidas à contratada, foi apontado que tais documentos não indicam, de forma apropriada, a efetiva natureza das entregas e dos serviços a serem realizados pela contratada.

Identificaram-se 34 (trinta e quatro) OSs relacionadas ao Contrato nº 64/2012 com prescrição apenas da entrega de equipamentos, mas que, conforme manifestação da Diretoria Técnico-Operacional, pressupunha “*sempre a ida da contratada ao local para instalar, testar e homologar o equipamento*”. A situação em tela demonstra que as OSs constituem documentos frágeis de suporte à atuação dos fiscais de contrato, que podem utilizá-las como referência para acompanhamento das atividades dos fornecedores.

No âmbito dos contratos de sobressalentes, os mecanismos de acompanhamento também se mostraram deficientes.

No processo de aquisição desses itens, a Telebras transferiu a sua responsabilidade contratual de recebimento dos equipamentos para a empresa encarregada da gestão dos sobressalentes. Isto é, os produtos adquiridos pela Telebras são recebidos e permanecem sob a guarda de terceiros, restando ao fiscal do contrato atestar o recebimento com base em documento apresentado por funcionário da empresa contratada apenas para gestão das peças, e não para seu recebimento.

Corroborando a vulnerabilidade deste processo, o Relatório nº 06/2015 também descreve falhas no acompanhamento, realizado pela Telebras, sobre a gestão dos sobressalentes. Segundo a equipe de auditoria interna, o controle das entradas, saídas e da movimentação dos equipamentos entre os Centros de Manutenção é efetuado por meio de sistema pertencente à empresa contratada, ao qual a Telebras não possuía acesso integral.

Acerca da presente questão, os gestores alegaram que o recebimento dos produtos por meio dos fiscais de contrato é inviável economicamente e de difícil execução, haja vista o número reduzido do quadro de pessoal da Telebras. Considerando o exposto, recomendou-se, então, a revisão do processo de sobressalentes, de forma a proporcionar maior efetividade aos controles instituídos.

Por fim, trata-se do processo de pagamentos a fornecedores, abordado nos Relatórios AUD nº 02, 05 e, especialmente, no de nº 08.

A recorrente questão trazida nos referidos relatórios expõe falhas relacionadas à liquidação da despesa, principalmente em relação ao ateste (confirmação) de recebimento do material ou da prestação do serviço na forma contratada.

Os documentos apresentados à equipe de auditoria revelaram a efetivação de pagamentos sem comprovação ou registro do cumprimento da obrigação por parte da contratada. Em outros casos, pontuou-se ainda o pagamento em percentuais divergentes daqueles atestados.

Evidenciadas as inconsistências e a inexistência de rotina sistematizada para realização de pagamentos, foi recomendada à Gerência Financeira e Orçamentária “a incorporação aos dossiês de pagamentos de todos os documentos que deram suporte aos pagamentos, principalmente quando ocorrerem ajustes e acertos de pagamentos feitos anteriormente, contendo as informações e documentos complementares que esclareçam as ações realizadas”, de modo a conferir maior transparência e rastreabilidade às atividades.

Outro ponto destacado pela AUD foi a identificação de faturas não pagas pela Telebras, em que pese a devida prestação dos serviços pelas empresas contratadas.

As ocorrências identificadas foram motivadas por inadimplência fiscal do fornecedor e pela não localização da via original da nota fiscal, no valor de R\$ 148.618,75, emitida há mais de um ano.

Em face do exposto, a Telebras foi alertada acerca da vedação de retenção de pagamento por serviço já executado, podendo esta prática caracterizar enriquecimento ilícito da Administração.

Ressalta-se que os problemas apresentados foram identificados em trabalhos específicos desenvolvidos pela Auditoria Interna da empresa e vêm sendo acompanhados por meio de recomendações emitidas nos respectivos relatórios. Dessa forma, não serão objeto de novas recomendações neste relatório, fazendo-se um relato sobre as falhas identificadas na gestão.

### **3 CONTROLES DA GESTÃO**

#### **3.1 CONTROLES INTERNOS**

##### **3.1.1 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS CONTÁBEIS**

###### **3.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Avaliação dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros da Telebras, a partir de falhas observadas nos processos de faturamento e cobrança dos serviços prestados pela empresa.**

#### **Fato**

Objetivando avaliar a confiabilidade e efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros na Telebras, analisaram-se as informações consignadas no Relatório nº 201412660, de 19 de agosto de 2015, realizado de forma compartilhada entre a CGU e a Unidade de Auditoria Interna da Telebras.

O trabalho teve como propósito avaliar os processos de faturamento e cobrança dos serviços trafegados na rede da empresa. Os exames foram realizados entre 13 de outubro de 2014 e 9 de janeiro de 2015 e basearam-se na comparação das informações sobre as vendas (Diretoria Comercial), com os dados dos serviços ativados (Diretoria Técnica) e valores faturados e arrecadados mensalmente pela entidade.

A análise restringiu-se às formalidades dos atos posteriores à assinatura do contrato, tendo em vista que, à época dos trabalhos, encontrava-se em curso, na unidade,



ação de auditoria referente à fase de comercialização do serviço, que abrangeu a análise da instrução processual de forma mais detalhada.

Entre as constatações registradas pela equipe de auditoria, observaram-se falhas associadas aos controles da empresa, que podem ter reflexo na sua contabilidade.

Inicialmente, verificou-se que não havia registro da data de ativação dos circuitos nos processos examinados, prejudicando a verificação dos valores faturados em relação ao início do fornecimento dos serviços.

Além disso, foram identificadas inconsistências nas informações prestadas pelas áreas, no que se refere ao controle de ordens de serviço – OS e contratos. Entre as inconformidades, estavam: inconsistências do sistema SAP; circuitos sem termo contratual, que não tiveram registro de faturamento; circuitos desativados que ainda estavam como ativos nos controles; OSs que constavam somente em uma das áreas da empresa; datas diferentes para a mesma ordem de serviço; entre outras.

Com isso, não foi possível identificar controle ou procedimento por parte da empresa que garantisse que todos os serviços prestados, e respectivas alterações, estariam sendo efetivamente cobrados.

Verificou-se também o faturamento intempestivo de alguns serviços prestados, resultando em cobrança retroativa pela Telebras. Houve casos em que o faturamento só ocorreu um ano após o início da prestação do serviço, por meio de um “*faturamento retroativo*”, dificultando o controle da arrecadação ou cobrança desses serviços.

Em outro ponto, constatou-se que as faturas emitidas pela empresa eram ajustadas antes do envio aos clientes, para que fossem abatidos os valores decorrentes de eventuais interrupções do serviço e quebras de SLA por parte da Telebras. Durante os trabalhos, observou-se que o procedimento para inserção dessas informações no SAP era manual, não tendo sido identificados mecanismos que prevenissem a omissão ou intempestividade dos registros, cuja ocorrência resultaria em erro no valor da fatura. Ainda, ressaltou-se que a inclusão manual desses dados para geração de créditos aos clientes era susceptível a erros, além de se tornar prática insustentável a partir do aumento da base de clientes da empresa.

Nesse mesmo sentido, identificou-se que as faturas eram geradas pelo sistema SAP, mas submetidas a um processo de validação pela Gerência Fiscal e de Controle, previamente ao seu envio. Esse processo era também realizado manualmente pela empresa, mediante a troca de e-mails entre as áreas, tendo sido apontado aos gestores que o uso de e-mail para validação das informações das faturas era frágil e de difícil rastreabilidade.

Foi também ressaltada a necessidade de melhoria na elaboração de informações gerenciais acerca da arrecadação dos valores faturados pela Telebras. Foi constatado que os valores da planilha de controle não refletiam as informações extraídas do faturamento e das contas de arrecadação do SAP. Vale mencionar que essas planilhas não eram apenas instrumentos auxiliares de controle, sendo utilizadas para consolidar informações que o sistema não gerava diretamente, como, por exemplo, os Relatórios do Conselho Fiscal.

Por fim, observou-se que, dentro do processo de cobrança, o controle dos prazos e respectivos comunicados aos clientes da Telebras era realizado com o auxílio do sistema SAP, que dependia de algumas informações registradas manualmente. Contudo, essas informações não estavam sendo incluídas tempestivamente, gerando divergências entre a extração do SAP e a planilha de arrecadação utilizada pela gerência responsável. Houve casos de clientes classificados como “Inadimplentes” na planilha de arrecadação, que não tiveram as informações de cobrança e notificação registradas no sistema, apesar de a cobrança ter sido efetivamente realizada.

Os problemas verificados podem vir a prejudicar o faturamento da empresa, bem como a elaboração de suas demonstrações contábeis, tendo em vista resultarem em informações pouco confiáveis e de baixa rastreabilidade.

No intuito de solucionar os problemas apontados e conferir maior robustez ao controle dos processos de faturamento e arrecadação pela entidade, emitiram-se recomendações específicas no mencionado relatório de auditoria. Apesar de transcorrido período superior a um ano desde a sua emissão, essas recomendações ainda se encontram em aberto.

Cumpre destacar que os problemas identificados não indicam, necessariamente, que houve erros nas demonstrações contábeis da empresa. Ressalta-se apenas que eles dificultam o processo de registro e elaboração dessas demonstrações, gerando riscos de erros e exigindo maior esforço e retrabalho das áreas técnicas da Telebras, para verificação e correção das informações necessárias.

## **3.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS**

### **3.2.1 GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO**

#### **3.2.1.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Deficiência na elaboração e manutenção dos instrumentos de planejamento de Tecnologia da Informação.**

##### **Fato**

As atividades desempenhadas pela Telebras apresentam caráter intrinsecamente relacionado com a área de Tecnologia da Informação (TI), a qual proporciona à empresa os instrumentos necessários para o cumprimento de seu papel institucional de oferecer serviços de acesso dedicado à internet, além de prover infraestrutura a serviços de telecomunicações.

Associado a isso, ressalta-se a crescente relevância estratégica da tecnologia da informação na gestão das empresas, contribuindo com a integração de processos e áreas, com a garantia de segurança de informações, e, por conseguinte, auxiliando o processo decisório.

Sob esse contexto, a CGU mantém acompanhamento da gestão de TI da Telebras e, em especial, no que tange ao planejamento das ações, identificaram-se deficiências no estabelecimento de diretrizes e políticas para a área.

Conforme consignado no Relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2013, constatou-se, em linhas gerais, a falta de correlação entre o

Planejamento Estratégico de TI (PETI 2013-2016) e o planejamento estratégico institucional; a inexistência de Plano Diretor de TI (PDTI) vigente; bem como a ausência de qualquer documento relacionado ao plano operacional.

Concluiu-se, na ocasião, pela necessidade de se adequar o processo de planejamento de Tecnologia da Informação nos níveis estratégico, tático e operacional, e formalizar os prazos para elaboração, vigência e revisão dos instrumentos de planejamento adotados pela empresa, a fim de conferir efetividade às ações de planejamento.

Na oportunidade, também foi ressaltada a importância do alinhamento estratégico da Tecnologia da Informação com as prioridades e orientações institucionais, de forma a direcionar a utilização dos recursos de TI para dar cumprimento aos demais planos da empresa e agregar valor à organização.

Em razão de tais apontamentos, a Telebras se comprometeu a, até abril de 2015, organizar cronograma para elaboração e revisão periódica do PDTI, alinhado com os Planejamentos Estratégicos Institucional e de TI. Em nível operacional, se comprometeu a revisar os instrumentos então existentes, para tornar efetivo esse alinhamento.

Na data especificada, a Gerência de Tecnologia da Informação da Telebras informou que as providências anteriormente acordadas restaram prejudicadas em decorrência do envolvimento dos gestores em outro projeto da empresa – Escrituração Fiscal SAP.

Ademais, durante o exercício de 2015, solicitaram-se sucessivas prorrogações de prazo para ajustar o processo de planejamento de TI, sob alegação de que o Plano Estratégico da empresa se encontrava em revisão e, considerando a necessária aderência com o direcionamento institucional, seria necessário aguardar sua conclusão para dar andamento às medidas na área de TI.

Considerando a ausência de adoção de providências efetivas para implementação do planejamento de tecnologia da informação, a CGU alertou a Telebras sobre o risco de prejuízos ao bom andamento das atividades, com impacto inclusive nos processos organizacionais, afastando os projetos de TI dos objetivos da instituição.

Dessa forma, registra-se que, especificamente sobre os instrumentos que estruturam e orientam a gestão de Tecnologia da Informação, não houve avanços na empresa, desde a constatação do problema, no âmbito da avaliação da gestão de 2013.

## **Causa**

Ausência de definição formal das diretrizes de elaboração, revisão e vigência dos instrumentos relacionados ao planejamento de TI; não adoção de providências corretivas por parte dos gestores.

## **Manifestação da Unidade Examinada**



Por meio da Nota Técnica nº 131/2016-3700, de 3 de outubro de 2016, encaminhada por meio da CT 05/2016/0111-TB, de 4 de outubro de 2016, o gestor informou que:

*“(...) 4. ANÁLISE TÉCNICA*

*4.1. A Gerência de Tecnologia da Informação reconhecendo a importância dos instrumentos de planejamento de TI elaborou as minutas dos referidos documentos de forma a integra-los ao planejamento proposto pela instituição e estes documentos em termos de minuta foram adicionados a nota técnica como anexos.*

*4.2. Entretanto o instrumento de planejamento institucional que estava em publicação encontra-se em revisão motivado pela nova estratégia da Telebras em se tornar referência em gestão. Para isso foi institucionalizado o Telebras Transformation Office - TTO, este escritório produzirá uma revisão dos processos e do Planejamento Estratégico da Empresa, e como subproduto será conduzida a finalização dos documentos de Planejamento de TI.*

*4.3. Como premissa para uma correta elaboração dos instrumentos de TI, conforme própria recomendação, é necessária a conclusão do Planejamento Estratégico Institucional - PEI, o TTO define como prazo dia 14/10 a revisão do PEI, a GTI, em ato contínuo, revisará os documentos e providenciará a aprovação em 28/10.”*

### **Análise do Controle Interno**

O gestor encaminhou, anexas a sua manifestação, as minutas do Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação – PEI 2017-2020 e do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI 2017-2018. Na minuta de PDTI, o quadro de versões aponta que a elaboração do documento se iniciou em maio de 2016.

A Telebras ressaltou também que, considerando-se a revisão, em curso, dos processos internos da empresa e do seu Planejamento Estratégico, bem como o necessário alinhamento entre esses instrumentos de planejamento, aguardar-se-ia a conclusão do novo planejamento institucional, para posteriormente revisar e aprovar os documentos referentes à área de Tecnologia da Informação.

Dessa forma, será acompanhada a elaboração e o desenvolvimento do planejamento de TI, seguindo o processo de amadurecimento desse setor na unidade.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Adequar o processo de planejamento de tecnologia da informação, nos níveis estratégico, tático e operacional, e formalizar os prazos para elaboração, vigência e revisão dos instrumentos de planejamento adotados pela empresa, para garantir a efetividade das ações de planejamento de TI.