



Ministério da Saúde
Fundação Nacional de Saúde

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundação Nacional de Saúde - Funasa

Exercício 2019

Relatório: 0019/2019

Fundação Nacional de Saúde – Funasa
Coordenação de Auditoria de Transferência

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA SAÚDE**

Unidade Examinada: **Presidência da Funasa**

Exames realizados: Exames sobre Termos de Execução Descentralizadas - TEDs, celebrados pela Fundação Nacional de Saúde.

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Missão

Promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental.

Visão de Futuro

Até 2030, a Funasa, integrante do SUS, será uma instituição de referência nacional e internacional nas ações de saneamento e saúde ambiental, contribuindo com as metas de universalização do saneamento no Brasil.



**Auditoria Interna da
Funasa
Relatório nº 192019**

**QUAL FOI O TRABALHO
REALIZADO?**

Foram realizados exames sobre os Termos de Execução Descentralizadas (TED), celebrados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), representados pelos TED 01/2014, TED 06/2015, TED 05/2017, TED 10/2017, TC 01/2011, TED 005/2015, TED 03/2016, TC 0011/2013, TED 0001/2017 e TED 01/2018, cujas execuções vêm sendo acompanhadas pela Presidência da Instituição e pelas Superintendências Estaduais.

**POR QUE A AUDITORIA INTERNA REALIZOU
ESSE TRABALHO?**

Esta ação de controle teve como objetivo apresentar os resultados dos exames realizados sobre os Termos de Execução Descentralizadas celebrados pela Fundação Nacional de Saúde no período de 2011 a 2018, em atendimento ao Planejamento Anual de Auditoria Interna do exercício de 2019.

**QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDITORIA
INTERNA? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO
SER ADOTADAS?**

Nos exames relativo aos processos de apoio à capacitação e elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, identificou-se: Ausência de demonstração da utilização dos critérios de prioridade e elegibilidade na seleção dos Municípios contemplados pelas parcerias de capacitação e apoio técnico na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico – PMSB; Entrega parcial de objeto, em decorrência da ausência de publicidade a nível estadual do chamamento público, combinado com a falta de equilíbrio entre a redução de municípios com os créditos orçamentários inicialmente firmados; Terceirização de atividades logísticas e apoio administrativo financeiro, em desacordo com os normativos; Desvio de finalidade na contratação de bolsistas para desenvolver atividades desconexas com o objeto do TED; Ausência de detalhamento do custo dos itens previstos no Plano de Trabalho, ensejando risco de descentralização de recursos em excesso para os propósitos formulados no TED.

Foi recomendado que: Realizar os ajustes no TED nº 03/2016, efetivando a supressão de valores, considerando a redução de 49% dos municípios a serem atendidos, que resulta num valor aproximado de R\$ 5.382.887,40, Concluir e emitir relatório final quanto ao encerramento do TC nº 01/2011, e realizar o devido ajuste no SIAFI; e Apurar a responsabilidade pela permissão de contratação de bolsista para desempenharem atividades com desvio de finalidade junto a Funasa, e providenciar a devolução do valor de R\$ 2.020.588,00.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BI	<i>Business Intelligence</i>
CORAT	Coordenação de Auditoria de Transferências
DIESP	Divisão de Engenharia de Saúde Pública
DENSP	Departamento de Engenharia e Saúde Pública
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FIOTEC	Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
CGU	Controladoria-Geral da União
NICT	Núcleo Inter Setorial de Cooperação Técnica
PAINT	Programação Anual de Auditoria Interna
PFE	Procuradoria Federal Especializada
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
TED	Termo de Execução Descentralizada

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	5
INTRODUÇÃO.....	7
RESULTADO DOS EXAMES.....	8
1. Ausência de demonstração da utilização dos critérios de prioridade e elegibilidade na seleção dos Municípios contemplados pelas parcerias de capacitação e apoio técnico na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico – PMSB.....	8
2. Entrega parcial de objeto, em decorrência da ausência de publicidade a nível estadual do chamamento público, combinado com a falta de equilíbrio entre a redução de municípios com os créditos orçamentários inicialmente firmados.....	10
3. Terceirização de atividades logísticas e apoio administrativo financeiro, em desacordo com os normativos; e Desvio de finalidade na contratação de bolsistas para desenvolver atividades desconexas com o objeto do TED.....	11
4. A ausência de detalhamento do custo dos itens previstos no Plano de Trabalho, ensejando risco de descentralização de recursos em excesso ou insuficientes para os propósitos formulados no TED.....	15
5. RECOMENDAÇÕES.....	16
6. CONCLUSÃO.....	17
7. ANEXO 1 – Manifestação das Unidades Examinadas, e Análise da Equipe de Auditoria.....	19

INTRODUÇÃO

Em atendimento ao Planejamento Anual de Auditoria Interna do exercício de 2019, este trabalho objetiva avaliar a regularidade dos Termos de Execução Descentralizadas – TED, celebrados entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e outras Instituições Federais, onde a primeira figura como descentralizadora de créditos orçamentários, com vistas à execução de programas ou ações previstas em seu orçamento, nos moldes do Decreto nº 8.180/2013.

Segundo o teor do Decreto supramencionado, a Funasa dispõe de discricionariedade para a escolha do órgão/entidade federal para quem vai delegar competência para a execução de ações inerentes a ela, no entanto, há que se comprovar a capacidade técnica da recebedora do recurso para a execução direta do objeto, ressalvadas as atividades acessórias que podem ser conferidas a terceiros, desde que considerada a Lei nº 8.666/1993 e demais normas federais pertinentes à matéria no momento da pactuação.

Entre os anos de 2011 a 2018 a Funasa celebrou 68 TEDs, que totalizam recursos na ordem de R\$ 168.983.203,76. O acompanhamento da execução desses instrumentos é feito pela Presidência desta autarquia ou pelas Superintendências Estaduais da Funasa, variando segundo o tipo do objeto pactuado.

Nesta auditoria, foi selecionada uma amostra contendo dez instrumentos, considerando a materialidade e a criticidade dos mesmos, esses instrumentos representam 45% (R\$ 77.476.292,20) do valor total celebrados mediante TED.

Tabela 1. Termos de Execução Descentralizadas examinados

SIAFI	DEPART.	UF	IDENTIFICAÇÃO	INSTITUIÇÃO EXECUTORA	Valor Final (R\$)	PROCESSO SEI
677412	DESAM	RJ	TC 01/2011	Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz	5.056.800,00	25100.030668/2011-45
677696	DESAM	RJ	TC 11/2013	Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz	9.091.621,44	25100.028410/2013-41
682106	DENSP	MA	TED 01/2014	Universidade Federal Fluminense -UFF	11.486.193,05	25100.028799/2013-24
685290	DENSP	AC	TED 05/2015	Universidade Federal do Acre - UFAC	1.142.516,55	25106.000045/2015-11
685566	DESAM	RJ	TED 06/2015	Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz	8.000.000,00	25100.017062/2015-48
690912	DENSP	MG	TED 03/2016	Instituto Federal de Minas Gerais - IFMG	10.466.725,52	25190.007164/2016-74
689940	DESAM	RJ	TED 01/2017	Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz	8.000.000,00	25100.003449/2017-89
691125	DESAM	GO	TED 05/2017	Universidade Federal de Goiás - UFG	10.678.280,15	25100.014717/2017-98
692297	DENSP	TO	TED 10/2017	Universidade Federal de Tocantins - UFT	8.639.429,24	25100.010194/2017-14
692902	DESAM	RJ	TED 01/2018	Universidade Federal Fluminense - UFF	4.914.726,25	25100.009585/2017-82
TOTAL					R\$ 77.476.292,20	

Fonte: Equipe de Auditoria (Ofício nº 19/2019/CORAT/AUDIT/PRESI-FUNASA – SEI 1226948)

Os trabalhos foram desenvolvidos, no período de 09 de maio a 11 de fevereiro de 2020, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal e em harmonia com a Matriz de Planejamento de Auditoria, tendo sido realizados testes,

análises e consolidação de informações coletadas nos sistemas informatizados disponíveis na Funasa: Sistema Eletrônico de Informações – SEI e Sistema Integrado de Administração Financeira– SIAFI e abrangeram as ações das áreas finalísticas da Unidade auditada.

Para a consecução dos objetivos pretendidos e em consonância com a matriz de planejamento foram estabelecidas as seguintes questões de auditoria:

- a. Os municípios ou destinatários dos termos celebrados são os que possuem maior necessidade da Política Pública no estado ou região?;
- b. Os termos foram celebrados com suporte no cronograma de desembolso e de execução física?;
- c. Consta nos autos, análise detalhada dos custos dos itens previstos no Plano de Trabalho, tendo como base pesquisa de mercado atualizada?;
- d. Há equilíbrio entre os recursos repassados e a entrega efetiva dos produtos, bens ou serviços fornecidos?;
- e. O plano de trabalho contém os elementos mínimos necessários para que a Unidade Descentralizadora possa realizar o acompanhamento adequado da execução da política pública?;
- f. Há acompanhamento e fiscalização da execução do objeto do TED?;
- g. A análise de prestação de contas possibilita avaliar o alcance dos objetivos que a descentralização se destina?;
- h. Os TEDs celebrados pela Funasa possuem objetos e beneficiários já contemplados em outros instrumentos de repasse da instituição?

RESULTADO DOS EXAMES

1. Ausência de demonstração da utilização dos critérios de prioridade e elegibilidade na seleção dos Municípios contemplados pelas parcerias de capacitação e apoio técnico na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico - PMSB.

Da análise da instrução processual dos TED 01/2014 (MA), 05/2015 (AC), 03/2016 (MG) e 10/2017 (TO), identificados na tabela 1 deste relatório, os quais foram celebrados com o objetivo de fornecer apoio técnico na elaboração do PMSB aos municípios com população abaixo de 50 mil habitantes, sob a coordenação do Departamento de Engenharia de Saúde Pública – Densp, verificou-se que as Superintendências não comprovaram ter utilizado os critérios de elegibilidade e prioridade previstos no Anexo A, da Portaria Funasa nº 437, de 02 de julho de 2015, conforme abaixo:

ANEXO A
CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E PRIORIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

Serão elegíveis:

1. Municípios com população total (urbana e rural) de até 50.000 habitantes (Censo/2010).

2. Municípios que não possuam Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) e não tenham recebido recurso da Funasa para elaboração de PMSB.

CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO

A priorização dos municípios considerados elegíveis será feita de acordo com a ordem dos seguintes critérios:

- a) Municípios contemplados com recursos da Funasa em obras e/ou projetos de saneamento.
- b) Possua menor IDH-M, constante no banco de dados do PNUD do ano de 2010.
- c) Possuam maior percentual em extrema pobreza, conforme dados do Plano Brasil Sem Miséria (2010).
- d) Municípios em situação de risco de desastres naturais, secas e estiagem prolongadas.
- e) Possuam menores índices de cobertura dos serviços de abastecimento de água, constantes no banco de dados do IBGE (Censo/2010).
- f) Apresente maior percentagem de população urbana, constante no banco de dados do IBGE, Censo 2010.
- g) Municípios com comunidades rurais, assentamentos, quilombolas e outras comunidades tradicionais (ribeirinhos, Extrativistas, entre outras). (Portaria Funasa nº 437, de 02 de julho de 2015)

Ato contínuo, não foi verificado no processo de instrução do TED 01/2014 (MA), a utilização dos critérios de elegibilidade e prioridade para a escolha dos municípios, nos termos do inciso IX do artigo 48 da Lei nº 11.445/2007, a saber:

Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

(...)

IX - adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;

Como agravado, o descumprimento dos preceitos normativos anteriormente citados, resulta em infringência do artigo 2º Portaria Funasa nº 437, de 02 de julho de 2015, que normatiza: “Os critérios de elegibilidade e de prioridade estabelecidos no Anexo A desta Portaria não poderão ser alterados, adicionados ou subtraídos pelas Superintendências Estaduais.”

Como efeito, o descumprimento dos preceitos normativos ora citados, além de fragilizar o controle destinado a propiciar um maior alcance da política pública, verificou-se plena discricionariedade da Superintendência na escolha dos municípios, agravado pela ausência de chamamento público, havendo de serem sanadas as constatações ora relatadas, sobre efeito de configurarem descumprimento normativo e realização de procedimentos com fragilidade de comprovação do interesse público.

Conforme consta do anexo I, a este relatório final, a COATS por meio do Despacho nº 24/2020, SEI (2048994), apresentou as portarias com o chamamento dos municípios, para os TED's citados neste Achado, contendo informações quanto aos critérios de prioridade e elegibilidade, conforme os eventos SEI: 2048996; 2049214; 2049241. E desta forma o questionamento apontado neste achado foi dirimido.

2. Entrega parcial de objeto, em decorrência da ausência de publicidade a nível estadual do chamamento público, combinado com a falta de equilíbrio entre a redução de municípios com os créditos orçamentários inicialmente firmados.

Em análise aos autos dos processos nº 25100.028.799/2013-24 e nº 25190.007164/2016-74, referentes aos TEDs nº 001/2014 e nº 003/2016, respectivamente, não foram identificadas as publicações dos Editais de Chamamento Público destinados à seleção dos municípios interessados na elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, ferindo o Art. 4º da Portaria Funasa nº 437/2015, que prevê: “Para seleção dos municípios, as Superintendências Estaduais deverão fazer ampla divulgação do processo seletivo por meio de publicação oficial no âmbito estadual e no site da Funasa.”

Cabe destacar, que a ausência de publicidade do processo seletivo pode reduzir a participação de municípios a serem atendidos por meio dos citados termos, podendo levar a efeito, a realização de entrega parcial dos termos celebrados com reflexo negativo no alcance da política pública.

Comprovando tais fatos, foi identificado nos processos pertinentes aos TEDs nº 001/2014, 003/2016, 010/2017 e 005/2015, que de 276 municípios esperados para celebrar, foram pactuados somente 179 municípios, demonstrando ter ocorrido uma redução de 35% no alcance dos objetivos pretendidos.

Em que pese a redução do número de municípios, verificou-se que os custos dispendidos para determinados TEDs não tiveram seus valores ajustados em virtude da redução. Em análise as planilhas de custos dos TEDs, restou demonstrado a falta de critérios na composição dos valores apresentados.

Diante da inexistência de informações, e tendo como objetivo de obter o custo unitário de cada PMSB, optou pelo procedimento de dividir o montante celebrado pela quantidade de PMSB a serem produzidos, revelando-se para determinados TEDs mesmo com reduções de 23% a 56%, houve um incremento na ordem de 21% a 94% nos custos unitários inicialmente previstos, evidenciando uma majoração dos valores unitários com potencial prejuízo.

Tabela 2. Comparativo entre as vagas ofertadas e as efetivamente preenchidas

TED	Municípios			Crédito (R\$)			Custo Unitário (R\$)		
	Previstos para atendimento	Efetivamente atendidos	(Δ%)	Previsto	Efetivamente Pactuado	(Δ%)	Previsto	Pactuado	(Δ%)
001/2014 - UFF	150	115	-23%	11.486.193,05	11.486.193,05	0%	76.574,62	99.879,94	30%
003/2014 - IFMG	70	36	-49%	10.466.725,52	10.466.725,52	0%	149.524,65	290.742,38	94%
010/2017 - UFT	50	22	-56%	8.639.429,24	4.604.144,81	-47%	172.788,58	209.279,31	21%
005/2015 - UFAC	6	6	0%	1.142.516,55	1.142.516,55	0%	190.419,43	190.419,43	0%

TED	Municípios			Crédito (R\$)			Custo Unitário (R\$)		
	Previstos para atendimento	Efetivamente atendidos	(Δ%)	Previsto	Efetivamente Pactuado	(Δ%)	Previsto	Pactuado	(Δ%)
Total	276	179							

Fonte: Equipe de Auditoria (Processos no SEI nº 25100.028.799/2013-24 e 25190.007164/2016).

Registre-se que apesar do TED nº 10/2017, o qual foi o único que teve seu valor reduzido, de R\$ 8.639.429,24 para R\$ 4.604.144,81, conforme 2º Termo Aditivo (SEI 1529509), a instrução processual foi realizada sem qualquer critério de composição de 11 valores, não se sabendo precisar a metodologia adotada na qual se chegou ao valor ajustado.

Diante do exposto, evidencia-se a ausência da contraprestação em virtude da redução quantitativa dos municípios sem os devidos reflexos nos valores inicialmente celebrados, proporcionando a elevação dos custos unitários, com risco de prejuízo se não forem promovidos os devidos ajustes destinados a possibilitar o equilíbrio entre os destaques orçamentários realizados e os objetos a que se destinam.

3 Terceirização de atividades logísticas e apoio administrativo financeiro, em desacordo com os normativos; e Desvio de finalidade na contratação de bolsistas para desenvolver atividades desconexas com o objeto do TED.

Em análise aos TED's, especificamente nos Pareceres Jurídicos, conforme os eventos SEI: 0183615 itens 41 a 48, pgs. 199 a 204; 0043706 item 6, fl. 94; 0215063 itens 64 a 65, pgs. 118; 0029747 itens 28, e 35 a 38 pgs. 55v e 56; e 0044084 itens 41 a 46 pgs. 135 e 136), verificou-se que a PGF emanou entendimento quanto aos limites materiais da execução descentralizada.

Cabe destacar, como exemplo, o Parecer nº 665/2015/PGF/PFE/FUNASA SEI nº (0044084), que analisou minuta do TED nº 06/2015, onde a Procuradoria Especial da Funasa citou o Art. 3º do Decreto 825/19993, a saber: "art. 3º As dotações descentralizadas serão empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitada fielmente a classificação funcional programática."

Importante observar que a PGF no citado parecer utilizou como fundamento o Despacho nº 00117/2014/DEPCONSU/PGF/AGU (SEI 1742123), do qual cabe trazer a seguinte transcrição, contida na fl. 05 do mesmo:

(...)

deve a unidade descentralizada empregar as dotações obrigatória e integralmente na consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitada fielmente a classificação funcional programática da unidade descentralizadora. Por fim, vale ressaltar que a descentralização orçamentária encontra seus limites na impossibilidade da unidade descentralizada promover contratações que a unidade descentralizadora não realizaria, pois disporia de estrutura material e de recursos humanos para tal finalidade. Caso contrário estaríamos diante de indevida terceirização. Isso quer dizer que a unidade descentralizada só poderá utilizar-se de

contratações (terceirizações) se a unidade descentralizadora, do mesmo modo, também, nessas se socorre para a execução de suas ações orçamentárias a modo e tempo.

Em desconsideração aos fundamentos que ensejaram o pronunciamento jurídico ora citado, a Fiocruz contratou a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – Fiotec para realizar as atividades de apoio logístico, administrativo e financeiro para atender ao projeto “Territórios Sustentáveis e Semiáridos do Brasil” objeto do TED nº 06/2015 (SEI 0044084 págs. 06 e 07), conforme pode ser verificado na

Figura 1. Extrato do Comprasnet

The image is a screenshot of the ComprasNet portal. At the top, it shows the date 20/09/2019 and the ComprasNet logo. Below the logo, it identifies the 'Portal de Compras do Governo Federal' and 'MINISTÉRIO DA ECONOMIA'. The page is titled 'CONSULTA DE CONTRATOS'. The main content is a table with contract details:

Órgão:	36201 - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
Uasg:	254452 - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
Período:	01 / 2016 a 12 / 2016
Modalidade:	Contrato nº : 00004 / 2016
Nº do Processo:	25027000089201521
Modalidade de Licitação:	Dispensa de Licitação nº: 00014 / 2015
Data da publicação:	04/03/2016
CNPJ/CPF Contratado:	02.385.699/0001-74
Contratado:	FIOTEC - FUNDAÇÃO PARA O -DESENVOLVIMENTO CIENTI
Contratante:	FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ -
Objeto:	EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES DE APOIO LOGÍSTICO, ADMN
Fundamento Legal:	FINANCEIRA DO PROJETO "TERRITÓRIOS SAUDÁVEIS E S
Vigência:	SEMIÁRIDO DO BRASIL", CONFORME O DISPOSTO NO PR
Valor total:	ART. 24, XIII, DA LEI N 8.666/93 C/C A LEI N 8.958/94 E C
Data de assinatura:	02/03/2016 a 01/03/2019
	7.600.000,00
	02/03/2016

Fonte: Site Comprasnet – LINK: <http://compras.dados.gov.br/contratos/v1/contratos?uasg=254452>

Ressalta-se que essa relação de apoio administrativo financeiro, fica também configurado no TED 001/2011 (SEI 0123771 pg. 285), pois a Fiocruz, por meio do Contrato nº 39/2011, contratou a Fiotec, conforme relatado no Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União – CGU, nº 201601863, pág. 44/122, link: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9332.pdf>

Vale destacar que não há impedimento legal para a terceirização de atividade acessórias por parte da Descentralizada, conforme disposto no parágrafo único do art 9º da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Contudo, conforme pode ser verificado no Despacho nº 00117/2014/DEPCONSU/PGF/AGU (SEI 1742123), a terceirização de apoio administrativo e financeiro realizado pela Fiocruz junto a Fiotec não encontra sustentação legal, uma vez que se a Funasa fosse executar de forma direta as ações previstas nos TEDs, não necessitaria realizar essa contratação. O que por sua vez impede que a Descentralizada também o faça.

Todo esse entendimento está na execução orçamentária, que deve ser realizada integralmente na função programática inicialmente contratada, conforme disposto no Art. 3º do Decreto nº 825/19993. Com base nas informações identificadas, constata-se estar configurada a terceirização indevida de atividades de apoio logístico, administrativo e financeiro.

Pela Nota Técnica nº 2/2020/DESAM/PRESI de, 27/04/2020 SEI (2082809), ficou esclarecido que a Funasa não autorizou a terceirização dos serviços de apoio e que essa decisão é da descentralizada.

Dessa forma, todo o valor pago à Fiotec a título de taxa administrativa, ou seja, o valor cobrado para execução de atividades de apoio logístico e apoio financeiro deve ser encarado como dano ao erário. Essa prática contraria o previsto no Inciso I do art. 52 da Portaria nº 507/11, que veda expressamente o pagamento de taxa de administração ou similar, aplicável ao caso concreto em decorrência do artigo 12-B do Decreto nº 6170/20047, que expôs a possibilidade de aplicação suplementar da Portaria aos Termos de Execução Descentralizada. “Art. 52. O convênio deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado: I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar”.

Como agravo, em consulta ao SEI, verificou-se conforme quadro 2, a existência de bolsistas da Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde - Fiotec prestando expediente em unidades da Funasa.

Pelas evidências carreadas pelo SEI, o teor dos trabalhos dos bolsistas diverge do objeto pactuado nos respectivos TED para os quais foram contratados. Tal situação configura infringência ao disposto no Art. 36º da Portaria Interministerial nº 424 de 30 de dezembro de 2016, quanto ao objeto efetivamente contratado, o qual preconiza que:

Art. 36. O instrumento poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente ou a mandatária em, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado, vedada a alteração do objeto aprovado.

Para se dirimir a questão, foi enviado à Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, o Ofício nº 54/2019/CORAT/AUDIT/PRESI-FUNASA, de 23 agosto de 2019 SEI (1500358), onde foi solicitado o nome dos bolsistas contratados por meio do TC nº 01/2011, TEDs nº 11/2013, nº 06/2015 e nº 01/2017, bem como o local de trabalho dos mesmos. Acrescente-se que também foi solicitado a Presidência/Funasa as mesmas informações conforme SA nº 01 (SEI 1499779), no entanto essa solicitação não foi atendida, o que limitou os trabalhos da equipe de auditoria que estavam sendo executados, bem como também atentou contra o disposto no art. 26 da Lei nº 10.180, de 06/02/2001.

A Fiocruz encaminhou resposta conforme (SEI 1639288 e 1639311) onde foi informado a contratação de 149 bolsistas para atender aos 04 TEDs em análise, perfazendo uma média de **37 (trinta e sete) profissionais por instrumento celebrado, sem, contudo, informar o local, e data inicial de prestação dos serviços desses profissionais.** Solicitou-se ainda ao DEADM/CGLOG, por meio da SA nº 02 (SEI 1919752), informações quanto ao controle de acesso as dependências da Funasa, dos bolsistas e consultores, tendo sido encaminhada planilha (SEI 1932341). Destaque-se que as respostas apresentadas estavam com informações parciais, o que também limitou os trabalhos da equipe de auditoria.

Comparando essas informações com o banco de dados do Sistemas SEI e Skype, verificou-se indícios de que haviam no total 26 (vinte e seis) bolsistas contratados pela Fiotec que exerciam suas atividades nas dependências da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, como agravo, verificou-se que a maioria foi contratada consecutivamente para a execução de mais de um TED, conforme o quadro 2.

Quadro 2. Bolsistas que trabalham ou trabalharam nas dependências da Funasa e que tiveram vínculos com TEDs celebrado com a Fiocruz

CPF	Último Pagto	Total R\$	Nº TED/TC	SEI	Unidade onde atuou	Período na Funasa
***.875.190_**	30/10/2018	68.800,00	jun/15	0435202	COPAE	05/07/2018
***.863.401_**	10/11/2019	245.000,00	jun/15	0766504	SADUC/PE	08/11/2018
***.318.551_**	10/11/2017	41.280,00	jun/15	0037240	COPAE	25/10/2017
***.318.551_**	10/11/2018	59.856,00	jun/15	0076088	DESAM/COPAE	22/02/2018
***.489.803_**	28/02/2015	48.160,00	jan/11	285049	COESA/DESAM	01/07/2015
***.895.861_**	26/12/2018	80.000,00	jan/17	0033567	ASPAR/PRESI	31/01/2018
***.947.901_**	20/12/2018	17.248,00	jan/17	1006415	COPEO/CGOFI	15/08/2019
				0733029		
***.535.337_**	28/02/2019	56.000,00	jun/15	0517165	SESAM-PI	06/08/2018
				0595799		04/09/2018
***.340.807_**	30/09/2019	125.000,00	nov/13	1070692	OTSS(Coordenador de Saneamento Ecológico)	13/03/2019
***.972.391_**	30/12/2018	8.624,00	jun/15	1437648	SEISA	29/04/2019
***.544.601_**	16/12/2015	44.892,00	jan/11	289679	SUEST-GO	28/08/2013
***.110.126_**	30/07/2019	21.000,00	jun/15	1437648	COSAN	29/04/2019
***.713.977_**	30/10/2019	391.300,00	jun/15	1461215	DESAM	08/08/2019
				198318	COPAE	13/04/2018
				84010	COPET	04/08/2017
***.830.037_**	12/09/2019	153.360,00	jan/17	1499244	VPAAPS	18/04/2019
***.526.341_**	30/05/2017	39.984,00	jun/15	289679	DESAM/GAB	25/04/2013
					FUNASA-PRESI	
***.608.911_**	10/02/2015	14.964,00	jan/11	289555	FUNASA-PRESI	06/03/2019
***.622.631_**	10/03/2015	10.320,00	jan/11	289679	COGAE/DESAM/COGAG	29/10/2013
***.646.271_**	10/02/2015	22.920,00	jan/11	122456	Coordenador de Monitoramento das Ações e serviços do Departamento de Saúde Indígena da Funasa	13/11/2009
***.788.700_**	30/01/2018	15.000,00	jun/15	43969	DESAM	08/01/2018
***.854.211_**	10/11/2019	71.500,00	jun/15	1805340	COPAE	11/12/2019
				1723822	DESAM	
***.100.763_**	23/12/2015	46.512,00	jan/11	289555	SESAM/SUEST-PI	18/03/2014
***.602.291_**	20/03/2017	6.468,00	jun/15	918569	Cogep/Cgpla/Direx	03/01/2019

CPF	Último Pagto	Total R\$	Nº TED/TC	SEI	Unidade onde atuou	Período na Funasa
***.827.381 _**	28/02/2015	19.500,00	jan/11	160979	COSAS/DESNP/FUNAS A	19/10/2017
***.164.941 _**	30/01/2019	158.400,00	jun/15	587499	Assessora da Presidência da Funasa	
				46306		
***.564.523 _**	11/09/2019	144.000,00	jan/17	1013763	DIESP/SUEST-PI	12/02/2019
***.635.781 _**	10/11/2019	110.500,00	jun/15	1146710	DIREX/CGCON	09/04/2019
Prejuízo total por desvio de finalidade						2.020.588,00

Fonte: Equipe de Auditoria (Planilha de resposta da Fiocruz SEI (1639311), Planilha de resposta do DEADM (SEI 1932341), e Documentos gerados no Sistema SEI e Relação dos Usuários do Skype).

Uma vez que as manifestações apresentadas pelo DESAM na NOTA TÉCNICA Nº 2/2020/DESAM/PRESI de, 27/04/2020 SEI (2082809) não apresentou elementos que justificasse a presença de bolsistas em várias áreas da Funasa e considerando os 04 instrumentos analisados, entende-se pela ilegalidade da contratação de 26 (vinte e seis) bolsistas para atuarem no âmbito da Funasa, e desta forma, conclui-se que a prática adotada se trata de uma verdadeira terceirização de mão de obra, desvirtuando as finalidades pactuadas no instrumento TED, **gerando um prejuízo para a Funasa no valor de R\$ 2.020.588,00.**

4. Ausência de detalhamento do custo dos itens previstos no Plano de Trabalho, ensejando risco de descentralização de recursos em excesso ou insuficientes para os propósitos formulados no TED.

Da verificação das planilhas de custos dos TEDs analisados, conforme tabela 1, não foram identificadas pesquisas de preços de mercado. Cabe destacar que a PFE solicitou, em seus pareceres, a demonstração de forma pormenorizada da estimativa dos custos, conforme consta no item 66 do Parecer 285/2015/PFE (SEI 0369969 pg. 86), e ainda no item II.7 do Parecer nº 64/2017/PGF/PFE/FUNASA/imc, de 27/04/2017, (SEI 0043706, fls. 87 a 92).

Ressalte-se, que as planilhas analisadas demonstraram somente os valores por parcela/fases, ou estimativas de custos, sem apresentar pesquisas de mercado que dessem sustentação detalhada para os valores contidos nas planilhas, a exemplo da planilha de custos do TED 001/2014, (SEI 0286637, fl. 45).

Ademais ganha destaque a diferença significativa do valor unitário do PMSB do TED nº 001/2014, que foi de R\$ 76.574,62, com o PMSB do TED nº 005/2015 no valor de R\$ 190.419,43, mesmo considerando as variações de condições, de localidade e número populacional, sinalizando sobrepreço nos valores repassados, conforme demonstrado na tabela 3

A situação se agrava quando considerada a redução de municípios sem os reflexos financeiros nos valores pactuados, chegando a ter Planos municipais com valor unitário de R\$ 290.742,38, conforme já demonstrado em outro ponto deste relatório (Tabela 2).

Tabela 3 - Valor dos PMSB contratados por TED

SIAFI	UF	IDENTIFICAÇÃO	INSTITUIÇÃO EXECUTORA	QTD. PMSB	VALOR UNITÁRIO	VALOR INICIAL
685290	AC	TED 05/2015	UFAC	6	R\$ 190.419,43	R\$ 1.142.516,55
692297	TO	TED 10/2017	UFT	50	R\$172.788,58	R\$8.639.429,24
690912	MG	TED 03/2016	IFMG	70	R\$ 149.524,65	R\$ 10.466.725,52
682106	MA	TED 01/2014	UFF	150	R\$76.574,62	R\$ 11.486.193,05

Fonte: Equipe de Auditoria (SIAFI 10/05/2019 – Planilha “DENSP E DESAM 2,0” retirada do SIAFI em 10/05/2019).

Desta forma e como resultado da ausência de análise detalhada dos custos da execução dos TED’s, restou prejudicada a comprovação da economicidade dos valores orçados para elaboração dos PMSB’s em municípios distintos, evidenciando fragilidade com potencial de impactar nos resultados do alcance social pretendido.

5. RECOMENDAÇÕES

ACHADO 2:

Ao Densp, e Suest-MG

1. Realizar o ajuste no TED nº 03/2016, efetivando a supressão de valores, considerando a redução de 49% dos municípios a serem atendidos, que resulta num valor aproximado de R\$ 5.382.887,40, de acordo com o demonstrado na tabela 2 deste relatório.

Prazo: 30/06/2020

Ao Densp, e Suest-MA

2. Realizar o ajuste no TED nº 01/2014 firmado com a Universidade Federal Fluminense – UFF, efetivando a supressão de valores, considerando a redução de 150 para 113 (24,6%) dos municípios que estão sendo atendidos com o PMSB, que resulta num valor aproximado de R\$ 2.833.260,94, de acordo com o demonstrado na tabela 2 deste relatório.

Prazo: 30/06/2020

3. Dar ciência a esta Auditoria-Interna, quando dos términos dos trabalhos, no âmbito do TED 01/2014, informando a efetividade dos mesmos quanto a entrega de todos os 113 PMSB’s aos municípios contemplados.

Prazo: 24/09/2020

Ao Desam,

4. Concluir e emitir relatório final quanto ao encerramento do TC nº 01/2011, e realizar o devido ajuste no SIAFI, considerando que o mesmo ainda se encontra com valores na condição de “A Aprovar”.

Prazo: 30/06/2020

ACHADO 3:

À Presidência da Funasa

1. Providenciar um levantamento dos valores contratados pela FIOCRUZ junto a FIOTEC, com relação aos serviços de apoio logístico, administrativo e financeiro e que esses valores sejam ressarcidos aos cofres do Tesouro Nacional.
2. Consignar nos instrumentos de celebração que a Descentralizada está proibida de promover a terceirização de atividades de apoio administrativo, financeiro e de logística.
3. Apurar a responsabilidade pela permissão de contratação de bolsista para desempenharem atividades com desvio de finalidade junto a Funasa, e providenciar a devolução do valor de R\$ 2.020.588,00

Prazo: 24/07/2020

ACHADO 4:

À Presidência da Funasa

1. Elaborar instrumento normativo definindo os critérios para a elaboração dos PMSB por meio de parcerias com outros órgãos federais, considerando as metodologias, as diferenças regionais e locais, definindo os procedimentos a serem observados na análise das planilhas orçamentárias, quanto a apresentação de cada custo, com a devida pesquisa de mercado regionalizada.

Prazo: 16/10/2020

6. CONCLUSÃO

A presente auditoria teve como objetivo apresentar os resultados dos exames realizados sobre os Termos de Execução Descentralizadas celebrados pela Fundação Nacional de Saúde no período de 2011 a 2018, em atendimento ao Planejamento Anual de Auditoria Interna do exercício de 2019

Os resultados permitiram concluir que havia: Entrega parcial de objeto, em decorrência da ausência de publicidade a nível estadual do chamamento público, combinado com a falta de equilíbrio entre a redução de municípios com os créditos orçamentários inicialmente firmados; Prejuízo ao erário por terceirização de atividades logísticas e apoio administrativo financeiro, em desacordo com os normativos; Prejuízo no valor de R\$ 2.020.588,00 em decorrência do desvio de finalidade na contratação de bolsistas para

desenvolver atividades desconexas com o objeto do TED; e Ausência de detalhamento do custo dos itens previstos no Plano de Trabalho, ensejando risco de descentralização de recursos em excesso ou insuficientes para os propósitos formulados no TED, conforme relatado no relatório preliminar (SEI 2033593).

As unidades auditadas, por meio do Despacho nº 24 (SEI 2048994), e Nota Técnica nº 2 (SEI 2082809), encaminharam respostas quanto aos achados descritos no Relatório Preliminar, conforme consta do anexo 1, deste Relatório Final, onde também consta a apreciação da equipe de auditoria quanto ao teor das respostas apresentadas.

Restou evidenciado, em que pese as respostas encaminhadas pelas unidades auditadas, conforme a análise da equipe de auditoria, constante do anexo 1 deste relatório final, que as questões levantadas nos Achados 2, 3 e 4, não foram devidamente dirimidas, e desta forma deverão ser observadas as recomendações propostas.

Diante do exposto, evidencia-se a ausência de controle com capacidade de mitigar prejuízos tanto a política pública quanto ao erário.

7. ANEXO

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A) ACHADO 1 - Ausência de demonstração da utilização dos critérios de prioridade e elegibilidade na seleção dos Municípios contemplados pelas parcerias de capacitação e apoio técnico na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico - PMSB.

a.1) MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

No DESPACHO nº 24/2020 COATS - SEI (2048994) foi declarado:

Inicialmente, faz-se necessário algumas considerações sobre o apoio à elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) por meio de parcerias. A Funasa tem apoiado os municípios na elaboração de seus PMSB por meio de parcerias com Instituições de Ensino e Pesquisa, detentoras de expertise, equipe técnica e estrutura física para o desempenho das atividades concernentes à elaboração de planos municipais de saneamento básico. As Superintendências da Funasa tem autonomia para seleção dos municípios a serem contemplados pelas parcerias de capacitação e apoio técnico na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico desde 2015, no entanto devem seguir os critérios de seleção de municípios conforme Portaria 437 de 2 de julho de 2015, disponível no endereço do Ministério da Saúde: (https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/fns/2015/prt0437_02_07_2015.html).

As parcerias têm sido formalizadas, preferencialmente por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED) entre Funasa e Instituição Federal, onde o recurso é descentralizado para a unidade recebedora para a execução do objeto pactuado. As metodologias de execução são particulares a cada TED celebrado, devido às grandes diferenças regionais brasileiras e às peculiaridades locais. Assim, os custos para a elaboração dos planos variam de acordo com a metodologia escolhida e com a localidade.

Tem-se com as parcerias uma quantidade menor de instrumentos celebrados, abrangendo um maior número de municípios, proporcionando um ganho em escala. Nessa lógica, as equipes técnicas são distribuídas de forma que uma mesma equipe atenda a vários municípios, o que conseqüentemente reduz o custo de elaboração do plano. Observa-se, assim, que quanto maior o número de municípios do TED, menor será o custo por PMSB. Entretanto, uma pequena alteração no número de municípios participantes do TED será pouco perceptível, em termos de custos, tendo em vista a forma de planejamento de trabalho, atuando em grupos de municípios, a menos que a alteração na quantidade de municípios seja bastante significativa.

Outro ponto a ser destacado, são as particularidades geográficas que influenciam diretamente no custo do plano. Como exemplo, pode-se citar o TED nº 05/2015 que visa atender 6 (seis) municípios do estado do Acre. Apesar de serem poucos municípios, existem localidades que só são acessadas por meio de transporte aéreo fretado, que eleva bastante os custos do PMSB.

Sobre ausência de comprovação de utilização dos critérios de prioridade e elegibilidade, informamos que o chamamento dos municípios do Estado do Maranhão para integrar o TED foi realizado pela Portaria nº 208, de 12 de setembro de 2014, publicada no DOU nº 182, Seção 1, pág. 56 e 57, em 22/09/2014, portanto anterior a Portaria 437 de 2 de julho de 2015, que estabeleceu critérios de elegibilidade e prioridade.

a.2) ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A COATS por meio do Despacho nº 24/2020, SEI (2048994), apresentou as portarias com o chamamento dos municípios, para os TED's citados no Achado 1, contendo informações quanto aos critérios de prioridade e elegibilidade, conforme os eventos SEI: 2048996; 2049214; 2049241. E desta forma o questionamento apontado no referido achado foi dirimido, e a resposta apresentada foi acatada.

B) ACHADO 2 - Entrega parcial de objeto, em decorrência da ausência de publicidade a nível estadual do chamamento público, combinado com a falta de equilíbrio entre a redução de municípios com os créditos orçamentários inicialmente firmados

b.1) MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

No DESPACHO nº 24/2020 COATS - SEI (2048994), foi informado:

(...)

Sobre a redução do número de municípios dos TEDs em destaque, é preciso que cada caso seja analisado isoladamente, pois essas reduções ocorreram por motivos diferentes, e devem constar nos processos de cada instrumento.

No TED nº 03/2016, consta no relatório que houve uma redução de 49% no número de municípios e que não houve redução do valor global. Neste caso, ressaltamos que os trabalhos não foram iniciados e estão em fase de ajuste de Plano de Trabalho para prosseguimento.

*No TED nº 10/2017, com a Universidade Federal de Tocantins, o Ministério Público apresentou uma lista de municípios com PMSB, conforme Despacho nº 9/2018 NICT-TO (0247953), dos quais 26 integravam o TED. Após averiguação das informações, a proposta foi ajustada, conforme “**Minuta de Aditivo de TED Atual-Corrigida**” nº SEI 0965072 e “**Planilha Ajustada-22 Municípios APP**” nº SEI 0974676 e aprovada pelo Parecer Técnico nº 02/2019 NICT-TO (0976805) e despacho nº 2/2019 NICT-TO (0979517).*

O TED nº 01/2014, firmado com a Universidade Federal Fluminense, teve adesão inicial de apenas 48 municípios conforme Portaria nº 254, de 31 de outubro de 2014. Foi feita uma prorrogação de prazo visando permitir uma maior adesão de municípios, conforme detalhado no documento da Suest/MA (Vol. II, pág. 238 e 239), que ressalta a necessidade de prorrogação de prazo para inscrição dos demais municípios, justifica a baixa adesão inicial dos municípios, apresenta a expectativa de integração ao TED dos

demais municípios e, por fim, manifesta sobre possível alteração de plano de trabalho e adequação de valores, caso não se consiga o número de municípios inicialmente pactuado.

O Despacho n. 3416/PGF/PFE/FUNASN2014/mogn, que aprova em parte o PARECER N. 2030/2014/PGF/PFE/FUNASA/wrr, e analisa a minuta de termos aditivo para inclusão de municípios neste TED acata a solicitação, em parte:

A prorrogação do prazo para habilitação dos demais municípios por meio da Portaria 251 de 31.10.2014, DOU 214, de 05.11.2014 a perspectiva é de que todos os 150 (cento e cinquenta) municípios, serão habilitados progressivamente em conformidade com as especificidades de cada um.

Convém esclarecer ainda, que as dificuldades iniciais dos municípios buscarem a habilitação junto a esta SUEST-MA deu-se por força do processo eleitoral, no qual praticamente todos os gestores locais encontravam-se envolvidos, sendo esta uma das razões da prorrogação de prazo acima mencionada, até porque, já temos outros processos de habilitação em análise e estamos contando com a parceria da Federação dos Municípios Maranhenses para a divulgação do tema junto aos mesmos.

(....)

Ressalta-se que, na eventualidade de não serem contemplados os 150 municípios, poderão ser alterados posteriormente, os planos de trabalho, cronograma de desembolso e a conseqüente adequação dos valores das parcelas ao número de municípios que forem contemplados.

Com a prorrogação de prazo, 118 municípios manifestaram interesse e assinaram om termo aditivo para participação no TED, e destes apenas 113 persistiram até o final do projeto.

Não houve no entanto redução do valor do TED diante da adesão abaixo do esperado, mas houve um ajuste na metodologia por solicitação desta Coats conforme ata de Reunião UFF/FUNASA 03/2015 (SEI [0286654](#) página 315 do pdf) visando garantir a participação da UFF em todas as etapas de construção do plano e em todos os municípios.

As alterações realizadas no plano de trabalho foram aprovadas no Parecer 14/2019/NICT-MA/SUEST-MA (SEI [1683759](#)) e elencadas no Ofício nº 11/2019/NICT-MA/SUEST-MA-FUNASA (SEI [1739631](#))

b.2) ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Conforme a resposta apresentada para o presente achado, bem como para o Achado 1, a questão do chamamento público foi dirimida, no entanto no que concerne ao equilíbrio entre a redução dos municípios que seriam atendidos, com os créditos orçamentários inicialmente firmados, permanece o questionamento, tendo em vista o que segue:

- Concernente ao TED nº 03/2016, o despacho informa não terem sido iniciados os trabalhos, estando em fase de ajuste de plano de trabalho. Ou seja, ainda

persiste a questão apontada no Achado 2, qual seja: a redução de 49% dos municípios que seriam beneficiados, sem a devida supressão de valor, dos recursos a serem repassados;

- Para o TED nº 01/2014, foi informado que não houve readequação do valor, mesmo considerando que houve uma redução de 24,6% no total de municípios a serem atendidos, ou seja, de 150 para 113. Informou apenas que houve ajuste na metodologia visando garantir a participação da UFF em todas as etapas de construção do plano e em todos os municípios, no entanto essa justificativa não cessa a questão da redução dos municípios a serem atendidos. Ressalte-se que já foram repassados o valor de R\$ 11.473.770,37, conforme consulta ao SIAFI em 15/05/2020, o que representa 99,89% do valor total da TED, que é de R\$ 11.486.193,05. Ressaltando que sua vigência se encerra em 10/09/2020. 2014.

Diante disso a equipe de auditoria em reanálise aos autos dos processos relacionados na tabela 1, confirmou e evidenciou, conforme descrito no quadro 03, que a entrega dos produtos previstos nos objetos pactuados, estava morosa, mesmo considerando, que para alguns TEDs, todo o recurso já tenha sido disponibilizado.

Quadro 03 – Situação dos TED's

TED	Vig. Inicial	Vig. Final	Situação	Valor Liberado R\$	%	Valor a Liberar R\$
TC 01/2011	20/12/2011	31/12/2017	Não vigente	3.394.914,89	67,14	1.661.885,11
TC 11/2013	30/12/2013	30/06/2020	Vigente	9.091.621,44	100,00	0,00
TED 01/2014	10/09/2014	10/09/2020	Vigente	11.473.770,37	99,89	12.422,68
TED 05/2015	03/12/2015	30/09/2020	Vigente	571.258,28	50,00	571.258,27
TED 06/2015	23/12/2015	14/03/2020	Não vigente	8.000.000,00	100,00	0,00
TED 03/2016	30/12/2016	30/12/2020	Vigente	0,00	0,00	10.466.725,52
TED 01/2017	14/07/2017	14/07/2020	Vigente	8.000.000,00	100,00	0,00
TED 05/2017	14/11/2017	14/11/2020	Vigente	10.678.280,15	100,00	0,00
TED 10/2017	27/12/2017	27/12/2020	Vigente	3.023.800,24	35,00	1.580.344,57
TED 01/2018	02/03/2018	02/09/2020	Vigente	4.912.695,60	99,96	2.030,65

Fonte: SIAFI em 19/05/2020

Conforme se pode observar o TC nº 01/2011, teve sua vigência expirada em 31/12/2017, e ainda está pendente de encerramento no SIAFI, com o valor de R\$ 3.394.914,89 na condição de “A Aprovar”. Consta no processo administrativo nº 25100.030668/2011-45 o Parecer Técnico Final nº 10/2019 COPAE, de 08/11/2019 (SEI 1707311), sendo favorável à aprovação do TC.

Assim verifica-se um prazo médio de vigência das celebrações de 04 anos, sendo que das 10 transferências examinadas apenas 01 teve a sua prestação de contas apresentada, estando sem análise até a finalização dos trabalhos de auditoria, as outras 09 estão ainda em conclusão da execução, e no caso do TED 03/2016, 04 anos após a sua celebração ainda não foi liberado nenhum valor. Tudo isso leva a uma baixa efetividade dos produtos contratados.

Importa destacar que dos exames nos processos pertinentes aos TEDs nº 001/2014, 003/2016, 010/2017 e 005/2015, tendo como objeto a entrega dos Planos Municipais de Saneamento Básico – PMSB, foi identificado que de 276 municípios esperados para celebrar, foram pactuados somente 179 municípios, demonstrando ter ocorrido uma redução de 35% no alcance dos objetivos pretendidos, conforme demonstrado na tabela 2, deste relatório.

Em que pese a redução do número de municípios, verificou-se que os custos dispendidos para determinados TED não tiveram seus valores ajustados em virtude da redução. Em análise as planilhas de custos dos TEDs, restou demonstrado a falta de critérios na composição dos valores apresentados.

Diante da inexistência de informações, e tendo como objetivo de obter o custo unitário de cada PMSB, optou pelo procedimento de dividir o montante celebrado pela quantidade de PMSB a serem produzidos, revelando-se para determinados TEDs mesmo com reduções de 23% a 56%, houve um incremento na ordem de 21% a 94% nos custos unitários inicialmente previstos, evidenciando uma majoração dos valores unitários com potencial prejuízo.

Registre-se que apesar do TED nº 10/2017, o qual foi o único que teve seu valor reduzido, de R\$ 8.639.429,24 para R\$ 4.604.144,81, conforme 2º Termo Aditivo (SEI 1529509), a instrução processual foi realizada sem qualquer critério de composição de valores, não se sabendo precisar a metodologia adotada na qual se chegou ao valor ajustado.

Diante do exposto, evidencia-se a ausência da contraprestação em virtude da redução quantitativa dos municípios sem os devidos reflexos nos valores inicialmente celebrados, proporcionando a elevação dos custos unitários, com risco de prejuízo se não forem promovidos os devidos ajustes destinados a possibilitar o equilíbrio entre os destaques orçamentários realizados e os objetos a que se destinam.

Desta forma, considerando o acima exposto, o Densp/Presidência e as Superintendências Estaduais da Funasa em Minas Gerais e Maranhão, deverão observar as recomendações constantes do item “6 - RECOMENDAÇÕES”, deste relatório final, adotando as devidas providências.

C) ACHADO 3 - Terceirização de atividades logísticas e apoio administrativo financeiro, em desacordo com os normativos; e Desvio de finalidade na contratação de bolsistas para desenvolver atividades desconexas com o objeto do TED

c.1) MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Pela Nota Técnica nº 2/2020/DESAM/PRESI de, 27/04/2020 SEI (2082809) foi respondido:

[...]

3.9 Os Termos de Execução Descentralizada ou Termo de Cooperação Técnica são executados pela FIOCRUZ diretamente, através de seus órgãos e de suas Unidades Técnico-Administrativas e Técnico Científica, ou indiretamente de convênios ou contratação de prestação de serviços destinados a consecução dos seus objetivos.

[...]

3.10 Os Termos de Execução Descentralizada, formalizados entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, estabelecem as

competências de cada instituição, por meio da “Das obrigações das partícipes” ou “Relação entre as partes”, [...]

3.11 *Apontados às competências previstas nos Termo de Execução Descentralizada ou nos Termos de Cooperação com a Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, dilucidamos? que a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, não é responsável pelo cumprimento das metas e etapas previstas nos cronogramas físicos dos instrumentos celebrados e que, em nenhum momento, pactuou a terceirização de apoio administrativo e financeiro realizado pela Fiocruz junto a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde - Fiotec. Reforçamos que dito inicialmente nesse documento, onde, no caso do objeto do TED ser a execução de programas, atividades ou ações, o que S.M.J é a essência dessas contratações, se trata de uma delegação de competência para a unidade descentralizada executar.*

c.2) ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

C.2.1 – Terceirização de atividades logísticas e apoio administrativo financeiro, em desacordo com os normativos.

No item 3.9 foi informado que os TEDs são executados diretamente pela FIOCRUZ, e completou o entendimento no item 3.10 de que as obrigações das partes são definidas no instrumento de celebração. Concluindo no item 3.11 que a Funasa não é responsável pela execução das metas e etapas previstas no cronograma físico dos instrumentos e ainda que a Funasa não optou pela terceirização do apoio administrativo e financeiro realizado pela FIOCRUZ.

Entre as obrigações firmadas com as partes, consta o exercício normativo, o controle e a fiscalização da descentralizadora sobre a execução dos termos celebrados com a descentralizada, conforme pode ser constatado nas citações fornecidas pela própria unidade auditada.

Assim, as obrigações definidas no instrumento de celebração não afastam a responsabilidade da Funasa, como unidade descentralizadora, em exercer a fiscalização e controle dos objetos em execução, com o propósito de levar a efeito a conclusão do que foi pactuado em obediência aos princípios da legalidade, economicidade, eficácia e eficiência.

Desse modo, a inobservância do Despacho nº 00117/2014/DEPCONSU/PGF/AGU (SEI 1742123) que estabelece que a descentralização orçamentária encontra seus limites na impossibilidade de a unidade descentralizada promover contratações que a unidade descentralizadora não realizaria, pois disporia de estrutura material e de recursos humanos para tal finalidade, constitui fragilidade na atividade de fiscalização prevista nos termos pactuados, inobservância as normas que fundamentaram o citado despacho e conseqüentemente prejuízo ao erário.

Cabe reforçar, que o Despacho nº 00117/2014/DEPCONSU/PGF/AGU reafirma entendimento da Câmara Permanente de Convênios da Advocacia Geral da União sobre

o tema em exame, havendo com isso, ser observado nas contratações por Termos de Execução Descentralizadas.

Nesse sentido, as informações fornecidas pela unidade auditada não são suficientes para elidir os apontamentos realizados.

C.2.2 – Desvio de finalidade na contratação de bolsistas para desenvolver atividades desconexas com o objeto do TED

No item 3.20 é informado que as bolsas de extensão concedidas pela FIOTEC, junto a FIOCRUZ, tiveram como objetivo o desenvolvimento de atividades diretamente relacionadas com o objeto do TED, no âmbito do DESAM.

Considerando existir bolsistas no Gabinete da Presidência, no Densp, na Direx, no Deadm e na Diesp da Suest/PI, conforme informações extraídas do Quadro 2. Bolsistas que trabalham ou trabalharam nas dependências da Funasa e que tiveram vínculos com TEDs celebrado com a Fiocruz, o anunciado no item 3.20 não se sustenta.

No item 3.22 foi informado que embora os documentos acessados pelos bolsistas no Sistema Eletrônico de Informações da Funasa (SEI/FUNASA) não tenham relação direta com os objetos dos Termos de Execução Descentralizada, contribuem para seu desenvolvimento, uma vez que os processos tratam de atividades no campo da saúde ambiental.

Merece ser destacado, que nos termos pactuados entre as partes está estabelecido como competência da Fiocruz.:

Disponibilizar recursos humanos para atuar nas atividades referentes a este Termo de Cooperação, desde que envolvidos em projetos conjuntos, mediante prévio entendimento, respeitados seus regulamentos e, desde que deste fato não decorra solução de continuidade na execução de suas atividades específicas.

Observa-se que o acesso dos bolsistas a documentos que não possuem relação direta com os objetos contratos, como informado pela unidade auditada, constitui ato contrário ao que foi pactuado, demonstrando que as atividades exercidas pelos bolsistas foram utilizadas para fins diversos daquele previsto no regramento contratual de competência.

Nesse contexto, tem-se materializado o desvio de finalidade estabelecida na letra “e”, parágrafo único, do art. 2º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que especifica: “o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.”

Dessa forma, considerar como dano os valores pagos para cada um dos bolsistas que desempenharam as suas funções nas dependências da Funasa, tomando como base os valores apresentados FIOCRUZ.

Nesse sentido, as informações fornecidas pela unidade auditada não são suficientes para elidir os apontamentos realizados.

D) ACHADO 4 - Ausência de detalhamento do custo dos itens previstos no Plano de Trabalho, ensejando risco de descentralização de recursos em excesso ou insuficientes para os propósitos formulados no TED.

d.1) MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

No Despacho nº 24/2020 COATS de, 20/04/2020 SEI (2048994) foi descrito:

Em atenção ao Despacho nº 28/2020 PRESI ([2039122](#)), ao Ofício nº17/2020/CORAT/AUDIT/PRESI-FUNASA e ao Relatório de Auditoria (SEI [2033593](#)), a COATS encaminha as respostas com relação aos TED 01/2014 (MA), TED 05/2015(AC), TED 03/2016 (MG) e TED 10/2017 (TO).

(...)

*As parcerias têm sido formalizadas, preferencialmente por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED) entre Funasa e Instituição Federal, onde o recurso é descentralizado para a unidade recebedora para a execução do objeto pactuado. **As metodologias de execução são particulares a cada TED celebrado, devido às grandes diferenças regionais brasileiras e às peculiaridades locais. Assim, os custos para a elaboração dos planos variam de acordo com a metodologia escolhida e com a localidade.***

-

Tem-se com as parcerias uma quantidade menor de instrumentos celebrados, abarcando um maior número de municípios, proporcionando um ganho em escala. Nessa lógica, as equipes técnicas são distribuídas de forma que uma mesma equipe atenda a vários municípios, o que conseqüentemente reduz o custo de elaboração do plano. Observa-se, assim, que quanto maior o número de municípios do TED, menor será o custo por PMSB. Entretanto, uma pequena alteração no número de municípios participantes do TED será pouco perceptível, em termos de custos, tendo em vista a forma de planejamento de trabalho, atuando em grupos de municípios, a menos que a alteração na quantidade de municípios seja bastante significativa.

-

*Outro ponto a ser destacado, são **as particularidades geográficas que influenciam diretamente no custo do plano.** Como exemplo, pode-se citar o TED nº 05/2015 que visa atender 6 (seis) municípios do estado do Acre. Apesar de serem poucos municípios, existem localidades que só são acessadas por meio de transporte aéreo fretado, que eleva bastante os custos do PMSB.*

-

Com relação ao detalhamento dos orçamentos dos instrumentos celebrados, consta no processo do TED 10/2017, com a Universidade Federal de Tocantins, Memória de Cálculo com valores referenciados ([0001659](#) e [0004276](#)), Parecer Técnico nº 002/2017/NICT/SUEST-TO ([0001625](#)) de aprovação do TED, além do Parecer Técnico nº 02/2019 NICT-TO ([0976805](#)) e do despacho nº 2/2019 NICT-TO ([0979517](#)) que aprovam o ajuste de plano de trabalho.

-

No TED nº 01/2014, com a Universidade Federal Fluminense, consta o Parecer Técnico/NICT-MA (pág. 190, volume I SEI [0286637](#)), no qual verificou-se a

conformidade dos documentos apresentados quanto às especificações técnica e quantitativa, bem como proposta de preço e planilhas orçamentárias consideradas dentro do valor estimado.

-

No TED nº 05/2015, com a Universidade Federal do Acre, consta Parecer Técnico nº 32/2015 do Nict/AC (pág. 224, SEI [0406473](#)), no qual existe: “verificação da compatibilidade física e financeira; planilha orçamentária apresentada de acordo com o valor de mercado; e viabilidade da realização das atividades propostas diante do custo apresentado e orçamento detalhado.”

No TED nº 03/2016, com o Instituto Federal de Minas Gerais, apesar do instrumento ter sido aprovado por meio do Parecer Técnico nº 01/GAB/NICT (SEI [0183574](#), fls 02 e 03), no qual consta aprovação orçamentária, o TED não foi iniciado e está em fase de ajuste de trabalho, como dito anteriormente, inclusive com relação ao orçamento.

Dito isso, passa-se às relações de documentos pertinentes aos questionamentos feitos a esta coordenação.

TED 01/2014 (MA) - Processo nº 25100.028799/2013-24:

- Chamamento público de municípios: Portaria nº 208, de 12 de setembro de 2014, publicada no DOU nº 182, Seção 1, pág. 56 e 57, em 22/09/2014. (SEI [0286654](#), Vol. II, página 236 e 237)
- Prorrogação do prazo para inscrição dos municípios: Portaria nº 251, de 30 de outubro de 2014, publicada no DOU nº 214, Seção 1, pág. 35, em 05/11/2014.
- Seleção de 48 municípios: Portaria nº 254, de 31 de outubro de 2014, publicada no DOU nº 214, Seção 1, pág. 35, em 05/11/2014 (SEI [0286654](#), Vol. II, página 238).
- Documento da Suest/MA (SEI [1286654](#), Vol. II, pág. 238v e 239): ressalta a prorrogação de prazo para inscrição dos demais municípios, justifica a baixa adesão inicial dos municípios, apresenta a expectativa de integração ao TED dos demais municípios e, por fim, manifesta sobre possível alteração de plano de trabalho e adequação de valores, caso não se consiga o número de municípios inicialmente pactuado.
- Despacho n. 3416/PGF/PFE/FUNASN2014/mogn (SEI [1286654](#), Vol. II, pág. 245 a 246v), que aprova em parte o PARECER N. 2030/2014/PGF/PFE/FUNASA/wrr ((SEI [1286654](#), Vol. II, pág. 243 a 244).

TED 05/2015 (AC) - Processo nº 25106.000045/2015-11:

- O estado do Acre possui 22(vinte e dois) municípios, dos quais 2 (dois) possuem população total superior a 50 mil habitantes. Dos 20 (vinte) municípios com população inferior a 50 mil habitantes, 14 (quatorze) receberam apoio financeiro da Funasa por meio de convênios, restando, desta forma, apenas 6 (seis) municípios que não possuíam PMSB. Assim, não houve necessidade de selecionar esses municípios por meio de critérios de seleção. Com a formalização do TED nº 05/2015 com a UFAC será alcançada a universalização dos PMSB no estado do Acre. Esta justificativa encontra-se no instrumento de celebração TED nº05/2015, item 4 ([0387765](#)).

TED 03/2016 (MG) - Processo nº 25190.007164/2016-74:

- Chamamento público de municípios: PORTARIA Nº 576, DE 9 DE NOVEMBRO DE 2016, publicada no DOU nº 217, Seção 1, pág. 65, em 11/11/2016.

- *Prorrogação de prazo para inscrição dos municípios: PORTARIA Nº 590, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2016, publicada no DOU nº 223, Seção 1, pág. 81, em 22/11/2016.*
- *Chamamento público de municípios: PORTARIA Nº 34, DE 17 DE JANEIRO DE 2017, publicada no DOU nº 13, Seção 1, pág. 30, em 18/01/2017.*
- *Resultado da seleção de municípios: PORTARIA Nº 916, DE 22 DE JUNHO DE 2017, publicada no DOU nº 120, Seção 1, pág. 42, em 26/06/2017.*
- *A Suest/MG realizou a seleção dos municípios, por meio dos critérios estabelecidos nas portarias e utilizou a planilha anexa ([2049213](#)) para ranqueamento dos municípios.*

TED 10/2017 (TO) – Processo nº 25100.510194/2017-14.:

- *Chamamento público de municípios: PORTARIA Nº 199, DE 19 DE JANEIRO DE 2018, publicada no DOU nº21, Seção 1, pág. 56, em 30/01/2018.*
- *Prorrogação de prazo para inscrição dos municípios: Portarias n.º 641/2018, de 09 de fevereiro de 2018, 964/2018, de 28 de fevereiro de 2018 e 1783/2018, de 29 de março de 2018.*
- *Resultado da seleção de municípios: PORTARIA Nº 4.958, DE 14 DE AGOSTO DE 2018, DOU nº157, Seção 1, pág. 148, em 15/08/2018.*
- *A Suest/TO realizou a seleção dos municípios, por meio dos critérios estabelecidos nas portarias e utilizou a planilha anexa ([2049219](#)) para ranqueamento dos municípios.*

d.2) ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

d.2.1 – Custos de cada PMSB

Pelo Despacho nº 24 SEI (2048994), inicialmente faz-se uma contextualização, informando que a Funasa trabalha com o apoio de parcerias de capacitação e apoio na elaboração de PMSB. E ainda que as Superintendências têm autonomia para a seleção dos municípios desde 2015, vinculadas a critérios da Portaria da Funasa nº 437/2015.

As metodologias de execução são particulares de cada TED, devido as diferenças regionais brasileiras e as peculiaridades locais. Os custos variam de acordo com a metodologia escolhida e com a localidade.

No despacho foi apresentado o entendimento de que pelo uso das parcerias, por meio de TED, têm-se um menor número de instrumentos celebrados e alcança-se um número maior de municípios beneficiados, proporcionando um ganho em escala. Observa-se que quanto maior o número de municípios, menor será o custo por PMSB. Mas uma pequena diminuição desse número será pouco perceptível, tendo em vista a forma de planejamento dos trabalhos.

As informações fornecidas limitaram-se aos efeitos das metodologias utilizadas nas execuções dos termos celebrados, das particularidades geográficas e das localidades, aliado ao ganho de escala com as celebrações como forma de demonstrar a formação dos custos, sem que tenha sido demonstrado as pesquisas de mercado realizadas para evidenciar a economicidade das aquisições e contratações efetuadas.

Com estas informações, a diferença entre o TED 05/2015 no valor de R\$ 190.419,43 e o TED 01/2014 na quantia de R\$ 76.574,62 para produção de PMSB, não foram esclarecidas, de modo que, não elidem os motivos das recomendações realizadas.

Sem dúvida que a celebração de um TED com uma instituição que é responsável por realizar vários PMSB diminui o número de pactuações a serem celebradas e monitoradas pela Funasa e ainda com alcance maior de municípios beneficiados. Contudo, faz-se necessário que seja demonstrado a razoabilidade para um PMSB ter o custo unitário de R\$ 76.574,62 e um outro o custo de R\$ 190.419,43.

A Funasa deve demonstrar detalhadamente os critérios do planejamento dos trabalhos, considerando: a) variáveis regionais e locais; b) Equipe técnica necessária para o desenvolvimento das atividades;

Nesse sentido, as informações fornecidas pela unidade auditada não são suficientes para sanar os apontamentos realizados.

d.2.2 – Detalhamento do Orçamento

Quanto ao detalhamento dos custos na planilha orçamentária, no Despacho nº 24 SEI (2048994), é enfatizado que as planilhas orçamentárias foram aprovadas pelos NICTs e que os instrumentos foram submetidos a análise jurídica. No entanto, o que está sendo questionado é quanto um maior detalhamento dos custos apresentados na planilha e ainda a realização de pesquisa de preço no mercado, com o objetivo de demonstrar o quanto é vantajosa a contratação. Sendo necessário para que isso aconteça, que se tenha definido os critérios de celebração, considerando as variáveis regionais e locais e ainda a metodologia a ser aplicada no planejamento das ações.

Nesse sentido, as informações fornecidas pela unidade auditada não são suficientes para alterar os apontamentos realizados.