



FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE

NOTA TÉCNICA Nº 1/2020/CORAT/AUDIT/PRESI

PROCESSO Nº 25100.004313/2020-91

INTERESSADO: Presidência da Funasa

1. **ASSUNTO**
 - 1.1. Análise da Minuta de Portaria COENG (2390075)
2. **REFERÊNCIAS**
 - 2.1. Processo SEI 25100.010084/2019-19
3. **ANÁLISE**

Trata-se de análise de Minuta de Portaria (2390075), cuja finalidade é disciplinar as atividades de hidrogeologia e geologia ambiental no âmbito da Fundação Nacional da Saúde, com foco em saneamento básico e saúde pública, bem como seus respectivos critérios de priorização.

A mencionada análise foi realizada em atendimento ao Despacho nº 392/2020/ AUDIT (2411452) que requereu a esta Coordenação analisar a citada minuta com base nos aspectos abordados no Despacho nº 395/2020 PRESI (2406251).

No Despacho nº 395/2020 foi solicitado a análise da Portaria nº 4510 (SEI Nº 2395951) até a data de 07/10/2020, com o propósito de verificar o atendimento e à conformidade relativos aos aspectos descritos na recomendação nº 1 do Achado nº 1 do Relatório de Avaliação nº 0019/2019 (2341766).

A recomendação nº 1 do Achado 1 do Relatório de Avaliação nº 0019/2019 (2341766), apresenta o seguinte teor:

À Presidência,

1 – Elaborar norma regulamentando os procedimentos de perfuração de poços por execução indireta, em consonância com o art. 74 do Regimento interno desta Fundação, principalmente no que se refere:

- aos estudos prévios das contratações e obrigatoriedade de realização das ações de qualidade de água, conforme previsto no art. 10 do anexo da Portaria Funasa nº 190/2014;
- aos critérios de elegibilidade e prioridade, a forma de sua mensuração, para que possa ser realizada a escolha dos municípios que irão receber perfurações de poços;
- à obrigatoriedade de celebração de Termos de Cooperação entre esta Fundação e os Municípios que receberem perfurações de poços.

O Art. 10 do anexo da Portaria Funasa nº 190/2014, utilizado como fundamento para a realização da mencionada recomendação, estabelece: *Com vistas a subsidiar as ações de Apoio ao Controle da Qualidade da Água para Consumo Humano – ACQA, a Funasa baixará instruções normativas de caráter geral ou específico sobre a aplicação do presente Regulamento, bem como estabelecerá documentação, formulários e periodicidades de informações.*

Com estes fundamentos, passo ao exame da Minuta de Portaria (2390075), com vistas a identificar o cumprimento das recomendações realizadas.

3.1. Quanto aos estudos prévios das contratações e obrigatoriedade de realização das ações de qualidade de água.

O art. 5º da citada minuta de Portaria normatiza as seguintes atribuições:

Art. 5º As atividades em Hidrogeologia e Geologia Ambiental no âmbito da Funasa são:

I. Elaboração de estudos hidrogeológicos para definição de áreas favoráveis à captação de água subterrânea;

II. elaboração de projetos para captação de água subterrânea e de poços de monitoramento;

III. emissão de pareceres técnicos, relatórios e laudos geológicos, hidrogeológicos, hidrogeoquímicos e de geologia ambiental, em projetos de saneamento básico;

(...)

IX. apoio às pesquisas fomentadas pela Funasa nas áreas de Hidrogeologia e Geologia Ambiental, com foco em saneamento básico e saúde pública;

(...)

Observa-se que o normativo em análise define atribuições a cargo da área de Hidrogeologia e Geologia Ambiental no âmbito da Funasa, carecendo do estabelecimento de identificação dos elementos necessário para que os estudos prévios sejam aprovados e como será realizada sua comprovação, uma vez que tal ação tem o condão de fortalecer o planejamento prévio que é necessário como instrumento norteador para a conclusão dos objetos celebrados com eficácia e eficiência.

No âmbito das ações de governança, há a necessidade de ser definida a relação entre a realização e aprovação dos estudos técnicos destinados a perfurações de poços por execução direta e indireta no âmbito da Presidência e Superintendências desta Fundação. Com isso, entende-se que tais ações não são suficientes para atender a recomendação em exame.

No tocante à obrigatoriedade de realização das ações de controle da qualidade de água, merece destaque elementos do inciso III do art. 10 da Minuta de Portaria em relato, a saber:

Art. 10. As demandas relativas à construção e recuperação de poços tubulares, previstas nos incisos IV e V do artigo 5º, obedecerão a ordem de priorização estabelecida nos incisos abaixo e de suas respectivas alíneas:

I. Quanto à disponibilidade de fontes de abastecimento:

(...)

b) disponibilidade precária: área que dispõe de fonte de abastecimento intermitente ou de qualidade comprometida; e

(...)

III. A qualidade da água do manancial subterrâneo, considerando o nível de tratamento necessário, para se adequar aos padrões de potabilidade vigentes:

a) quanto à qualidade adequada: água que necessita apenas de tratamento por meio de desinfecção por cloração; e

b) qualidade inadequada: água que exige tratamento específico além da cloração.

Importante observar que a minuta do normativo estabelece sobre a disponibilidade das fontes de abastecimento, da qualidade da água do manancial subterrâneo, especificando as águas que necessitam de tratamento por meio de desinfecção por cloração e que exige tratamento específico além da cloração. Entretanto, o normativo carece da definição de controles com capacidade de evidenciar, na instrução processual, as ações garantidoras da qualidade da água, como medida prévia e posterior à conclusão das perfurações dos poços, seu funcionamento e atendimento para a população.

Há ainda a necessidade de serem definidas as áreas responsáveis pela realização dos exames de qualidade da água e pela sua aprovação, como ação de evidenciação da obrigatoriedade de realização de avaliação da qualidade da água, conforme recomendado. Da forma como esta definida na presente minuta, chega-se ao entendimento que esta sendo desconsiderada a estrutura instalada dos laboratórios da própria Instituição existentes nas Suest's.

Nesse sentido, da forma que se encontra a minuta da Portaria, seus elementos não são suficientes para atender a recomendação realizada.

3.2 – Critérios de elegibilidade e prioridade e a forma de sua mensuração

O artigo 10 da minuta de normativo interno detalha as formas de priorização dos municípios destinatários da política pública, tendo como fundamento a disponibilidade de fontes de abastecimento e suas características, o grau de potencial hídrico subterrâneo local para atender a comunidade avaliada, a qualidade da água do manancial subterrâneo, considerando o nível de tratamento necessário para se adequar aos padrões de potabilidade vigentes, a profundidade dos poços a serem perfurados, a complexidade construtiva dos poços e a necessidade de disponibilidade de estudos de locação. Em continuidade, o normativo define no § 4º do mesmo artigo define que a Superintendência Estadual poderá considerar critérios adicionais relativos à logística, disponibilidade orçamentária, indicadores sociais e especificidades técnicas para priorização de demandas.

Por sua vez, a regência normativa do inciso IX, do art. 48 da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, estabelece que:

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, considerados fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, porte populacional municipal, áreas rurais e comunidades tradicionais e indígenas, disponibilidade hídrica e riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;

Tornando-se necessário coadunar os critérios da Portaria com as diretrizes da Lei 11.445/2007. Portanto, considerando que os indicadores sociais, em especial aqueles pertinentes a risco à saúde previstos na Política Nacional de Saúde Pública, encontram-se no campo da discricionariedade do Superintendente e que na minuta da Portaria há carência do estabelecimento da forma de mensuração desses critérios, constata-se o atendimento parcial da recomendação realizada.

3.3 - Obrigatoriedade de celebração de Termos de Cooperação

No inciso I, do art. 4º da minuta, está previsto que as atividades de Hidrogeologia e Geologia Ambiental com foco em saneamento básico e saúde pública da Funasa, poderão ser realizadas por meio de equipes e equipamentos próprios ou por meio de contratos administrativos de serviços e obras, e serão implementadas nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios, ou em apoio a demais órgãos e entidades da União, com a previsão, ou não, de repasse de recursos orçamentários, por meio da celebração de Acordo de Cooperação Técnica, entre outros instrumentos.

Em seguida, o § 2º desse artigo, reza que fica dispensado da celebração dos instrumentos listados nos incisos I a III os quais tratam do Acordo de Cooperação e do TED, quando em situações de emergência ou calamidade pública, mediante autorização da Presidência da Funasa e provisão orçamentária na forma da Lei.

Em consonância com a folha 14 do Relatório de Avaliação nº 0019/2019 (2341766) a celebração de um Termo de Cooperação Técnica com as obrigações a serem assumidas pelo gestor municipal tem o objetivo de garantir o alcance da política pública de forma sustentável, necessitando ser este procedimento observado no âmbito desta Fundação, conforme possibilitam os artigos 1º e 2º da Portaria Funasa nº 28, de 23 de janeiro de 2015, a seguir:

Art. 1º - Delegar competência às Superintendências Estaduais para celebrar parcerias que não envolvam a transferência de recursos financeiros, com entidades integrantes da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal, do Distrito Federal, organizações não governamentais e entidades privadas sem fins lucrativos, inclusive, consórcios públicos legalmente constituídos na forma da Lei nº 11.107/05, visando o desenvolvimento de ações estruturantes, de interesse recíproco e em regime de mútua cooperação, vinculadas à área de saneamento e saúde ambiental da Funasa.

Art. 2º - A execução das atividades da cooperação técnica levará em consideração os princípios e diretrizes contidos no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aprovado pelo Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013; Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, regulamentada pelo Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011; Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 e Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217/ 2010 e Decreto nº 7.335, de 19 de outubro de 2010.

Ressalta-se que, a utilização do Acordo de Cooperação Técnica como um instrumento para formalização unicamente da execução de objetos pactuados, prejudica a essência de sua utilização como um elemento formal de sustentabilidade dos serviços de abastecimento de água potável por mútua cooperação, conforme recomendado. Dessa forma, deve ser considerado o Acordo de Cooperação para que este instrumento também garanta a obrigação de sustentabilidade por parte da municipalidade, inclusive quando da celebração de TED ou Convênio.

Nesse condão, torna-se necessário garantir formas de monitoramento por parte da Funasa acerca do cumprimento da sustentabilidade.

Com base nessas informações, o teor da minuta da norma não é suficiente para dar como atendida a recomendação realizada.

Em acréscimo, o Parágrafo único do art. 3º do preceito em análise, define que as atividades desenvolvidas pelo Densp e Diesp serão avaliadas anualmente para fins de planejamento e melhorias na execução.

As avaliações das atividades exercidas pelo Densp e Diesp, na perfuração de poços por execução direta ou indireta, na forma prevista na minuta do normativo, carecem da definição de metodologia de mensuração, com o propósito de evidenciar os resultados alcançados na avaliação anual, proporcionando com isso, constatar as melhorias nas execuções.

Ademais, a minuta de Portaria foi estruturada de forma que não possibilita de maneira clara e objetiva identificar as particularidades entre as execuções de perfurações de poços na forma direta e indireta.

4. DOCUMENTOS RELACIONADOS

- 4.1. Minuta de Portaria COENG (2390075)
- 4.2. Relatório de Avaliação n° 0019/2019 (2341766)
- 4.3. Despacho n° 395/2020 PRESI (2406251)

5. CONCLUSÃO

- 5.1. Por todo o conteúdo ora analisado, foram identificadas necessidades de ajustes destinadas a fortalecer a governança entre o nível central desta Fundação e suas Superintendências, avaliado o estabelecimento de controles como forma de possibilitar a mitigação de riscos e por via de consequência, contribuir para a adição de valor às ações da Funasa.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Ayoroa Ramos, Auditor-Chefe**, em 07/10/2020, às 19:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.funasa.gov.br/consulta>, informando o código verificador **2423487** e o código CRC **54F52A1D**.