

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - DF

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503478

UCI Executora: SFC/DS/DSSAU - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Saúde

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503478, 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 FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE – Funasa – DF.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 de maio a 05 de junho de 2015, 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.

Conforme o escopo definido em comum acordo com o TCU, foram avaliados os seguintes itens contidos no anexo IV da DN TCU n.º 140/2014: conformidade das peças e rol de responsáveis; os resultados quantitativos e qualitativos; a gestão de pessoal; a gestão das transferências; a gestão de compras e contratações; a gestão de tecnologia da informação; a qualidade e suficiência dos controles internos; e a desoneração da folha de pagamento. Ademais, foi avaliado o cumprimento pela Funasa das recomendações/ determinações emitidas pelo TCU e das recomendações emitidas pela CGU. Por fim, foi avaliada a utilização do Sistema CGU-PAD conforme procedimento da CGU.

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.

Por fim, houve restrição aos trabalhos de auditoria pelo não fornecimento de informações sobre terceirização de modo que a equipe de auditoria se absteve de emitir opinião.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 13 de novembro de 2014, entre SFC/DS/DSSAU - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Saúde e a SecexSaúde/TCU, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão alcançados pela Funasa no exercício de 2014, em especial quanto à eficácia e à eficiência dos objetivos e das metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício, foram selecionadas duas Ações de Governo vinculadas a suas atividades finalísticas, a saber:

a) Para a Ação 10GD (Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios com população abaixo de 50.000 habitantes), vinculada ao Programa Temático Saneamento Básico (2068), cujo objetivo é beneficiar municípios com a implantação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água, foram apresentados os seguintes resultados:

Quadro 1 – Execução física e orçamentária da Ação 10GD.

Disponibilizado R\$	Empenhado R\$	Despesa liquidada R\$	% Liq/Emp	Meta Prevista (projetos)	Meta Exec	% Prev/ Exec
233.480.331,00	162.880.000,00	50.160.164,02	30,8%	287	287	100%

Fonte: SIAFI e Relatório de Gestão da Funasa 2014.

Em seu Relatório de Gestão a Funasa afirma que teve disponibilizado um valor de R\$ 233.488.331,00, configurando um acréscimo à dotação inicialmente prevista, os quais foram todos empenhados. Desses, R\$ 218.498.378,00 eram recursos autorizados pelo PAC e que foram totalmente empenhados.

Porém, ressalta-se que mesmo tendo sido registrado a execução da totalidade da meta prevista, cabe acrescentar que isso não significa que as obras financiadas estejam concluídas, uma vez que o registro se dá pela celebração dos convênios e não pela sua conclusão.

b) Para a Ação 10GE (Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios com população abaixo de 50.000 habitantes), vinculada ao Programa Temático Saneamento Básico (2068), cujo objetivo é beneficiar municípios com a implantação e melhoria de sistemas públicos de esgotamento sanitário, os resultados apresentados foram os seguintes:



Quadro 2 – Execução física e orçamentária da Ação 10GE.

Disponibilizado R\$	Empenhado R\$	Despesa liquidada R\$	% Liq/Emp	Meta Prevista (projeto)	Meta Exec	% Prev/ Exec
707.913.023,00	260.940.000,00	81.365.737,92	31,18%	352	352	100%

Fonte: SIAFI e Relatório de Gestão da Funasa 2014.

Em seu Relatório de Gestão a Funasa afirma que teve disponibilizado um valor de R\$ 707.913.023,00, configurando um acréscimo à dotação inicialmente prevista, os quais foram todos empenhados. Desses, R\$ 701.513.023,00 eram recursos autorizados pelo PAC e que foram totalmente empenhados.

Da mesma forma que a Ação anterior, a execução da meta prevista não significa que as obras financiadas estejam concluídas, uma vez que o registro se dá pela celebração dos convênios.

Corroborando essa situação de não atingimento das metas físicas nos percentuais indicados nos Quadros 1 e 2 o fato de a Funasa apresentar índices percentuais de finalização e conclusão dos instrumentos de transferência celebrados com os Municípios em níveis medianos, uma vez que, dos 11.092 instrumentos de repasse vigentes, 6.134, ou 55%, encontram-se concluídos.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

Tendo por objetivo avaliar se a Entidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União quanto à Prestação de Contas para o exercício de referência e se essas peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013, da DN TCU nº 132/2013 e da Portaria TCU nº 175/2013, procedeu-se a análise do Relatório de Gestão e do Rol de Responsáveis apresentados pela Funasa.

Quanto ao Rol de Responsáveis, verificou-se que a Entidade realizou a inclusão de todos os membros de diretoria no Cadastro de Agentes Responsáveis no Sistema SIAFI.

Em relação ao conteúdo do Relatório de Gestão - RG foram observadas ausência de itens, que, contudo, não prejudicaram os exames deste Relatório.

2.3 Avaliação da Gestão de Pessoas

Trata-se de análise gerencial acerca da gestão de recursos humanos da Funasa/Presidência. Nessa abordagem, foram tratados os seguintes aspectos:

- a) adequabilidade da força de trabalho da Entidade frente às suas atribuições;
- b) tempestividade e qualidade dos lançamentos pertinentes ao cumprimento da norma que trata de registros no Sisac - TCU;
- c) consistência dos registros sob o aspecto das ocorrências oriundas de cruzamentos e levantamentos realizados pela CGU, tomando como base as informações do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - Siape;
- d) acumulação funcional;
- e) terceirização; e
- f) consistência dos controles internos administrativos.



- Adequabilidade da força de trabalho.

As principais atribuições da Fundação Nacional de Saúde - Funasa estão relacionadas à análise de projetos de engenharia de obras de saneamento, acompanhamento e fiscalização de obras, avaliação de prestação de contas de convênios e termos de compromisso. Para executar essas atividades, a Funasa/Presidência conta com uma força de trabalho de servidores efetivos que vem diminuindo, conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro 3 - Servidores Efetivos na Funasa/Presidência

Natureza do vínculo	Quantidade em 2012	Quantidade em 2013	Quantidade em 2014	Variação 2014/2013
Servidor efetivo	489	433	389	- 10,2%

Fonte: COARH/Funasa

Além da redução de 10,2% ocorrida no exercício de 2014, também verificada em 2013 (11,5%), outras situações impactantes na força de trabalho são: 89 dos 315 servidores de carreira da Entidade (28,25%) se encontram em condições de se aposentarem e percebem abono de permanência e o quantitativo de servidores cedidos - 289 (91 com abono de permanência). Ou seja, uma perda potencial iminente de aproximadamente 29,8% (180) do quantitativo de servidores ativos permanentes da Funasa – Presidência.

Assim, com vista a minimizar esses problemas a Entidade tem adotado providências por meio de contratação de temporários por processo simplificado e atuação constante no Ministério do Planejamento e Ministério da Saúde para realização de concurso público para provimento de cargos efetivos, em que pese, a solução definitiva encontrar-se ainda pendente já que necessita de decisão de outros órgãos.

- Tempestividade e qualidade dos registros quanto ao cumprimento da norma que trata de registros no SISAC.

Quanto à atuação na gestão de pessoal em relação ao cumprimento da IN/TCU nº 55/2007, para o procedimento de registro/cadastramento no Sisac do Tribunal de Contas da União, e posterior disponibilização ao respectivo Órgão de Controle Interno, das informações pertinentes aos atos de aposentadoria, pensão e alteração do fundamento legal de ato concessório, verifica-se a necessidade de aprimoramentos quanto à operacionalização do sistema e conhecimento dos campos disponíveis para cadastro, a fim de torná-lo mais ágil e tempestivo.

- Consistência dos registros no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - Siape.

Para verificar a conformidade dos registros de pagamentos, gratificações, concessões de aposentadorias e pensões, entre outros, foram analisadas 42 ocorrências de falhas a partir de cruzamentos e levantamentos ao longo do exercício de 2013 e 2014. Como resultado desse trabalho, as pendências apontadas pela CGU foram encaminhadas para a Funasa e as providências adotadas foram avaliadas como satisfatórias para corrigir as falhas. Entretanto, cabe mencionar deficiências relacionadas a: desconto na folha sem registro no cadastro; servidores com parcela de devolução ao erário interrompida (1 Ano Anterior); pensão - filha maior solteira excluída do SIAPE com estado civil diferente de solteira; aposentadoria proporcional com proventos Integrais; parcelas fora do SICAJ; GSISTE - valores inconsistentes;



servidor requisitado sem informação de valores extra-SIAPE; servidor cedido a órgãos recusáveis com gratificação de desempenho da origem; servidores com devolução do adiantamento de férias no último ano; e pagamento de gratificação natalina/13º Salário (1 Ano Anterior).

- Consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas.

Quanto à consistência dos controles internos, a avaliação ocorreu considerando os aspectos relacionados ao ambiente de controle (a consciência de controle existente, ou seja, a cultura de controle), a avaliação de risco (associados principalmente às atividades finalísticas), procedimento de controle (redução ou a administração dos riscos), informação e comunicação (forma adequada que permita que os agentes ajam de forma a viabilizar o controle interno) e monitoramento (controles internos adequados e efetivos).

Essa verificação procedida aponta que o ambiente de controle e os procedimentos de controle do setor são satisfatórios, apesar de identificadas pequenas falhas de registros tanto no SIAPE quanto no Sisac/TCU que foram ou que estão sendo regularizadas. A redução do quadro de pessoal (com dificuldade de reposição) pode ser considerada como ponto crítico, uma vez que foram identificados fatores indesejáveis para a Entidade, caso não sejam adotadas medidas corretivas.

Mesmo com essa limitação de pessoal, cabe citar como ponto positivo dos controles internos, os procedimentos adotados pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos, tendo em vista os encaminhamentos dados às demandas oriundas da CGU em relação a inconsistências na folha de pagamento e ao monitoramento das recomendações encaminhadas.

- Acumulação funcional.

A Lei 8.112/90 em seu art. 118, ressalvados os casos previstos na Constituição, veda a acumulação remunerada de cargos públicos. A proibição estende-se a cargos, empregos e funções em autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios. A acumulação de cargos, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários.

A acumulação indevida, quando detectada a ilegalidade, é objeto de ação nos moldes do Estatuto do Servidor Público e da Lei de Processo Administrativo. Na Entidade há apenas 02 servidores ativos permanentes com cargos com dedicação exclusiva, sendo que, em confronto com a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, não se verificou casos de acumulações de cargos, empregos e funções.

- Terceirização.

No que se refere à análise de cumprimento do Termo de Conciliação Judicial Geral de 05/11/2007 sobre terceirização, a Fundação informou que *“não possui terceirização que não seja o hall de atividades acessórias autorizadas pelo Decreto nº 2.271/97, pois nos anos de 2007 a 2010 promoveu todas as medidas necessárias para redução de terceirizados que eram considerados destoantes do permitido na legislação, atendendo e cumprindo na integralidade o Termo de Conciliação avençado naquela época.”*



Pelo exposto, em que pese a redução do quantitativo de pessoal da Funasa-Presidência, constatou-se que os controles internos são satisfatórios, apesar de identificadas falhas de registros tanto no Siape quanto no Sisac/TCU. Cabe, ainda, citar como ponto positivo os procedimentos adotados pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos, tendo em vista os encaminhamentos dados às demandas oriundas da CGU em relação a inconsistências na folha de pagamento, ao monitoramento das recomendações encaminhadas e a verificação da ausência de acumulações indevidas de cargos, empregos e funções, embora falhos quanto a informações sobre terceirização. Por outro lado, a dificuldade de reposição de pessoal pode ser considerada como ponto crítico para a condução de sua missão, uma vez que a solução definitiva encontra-se pendente de decisão de outros órgãos.

2.4 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

O objetivo desta análise consiste avaliar a gestão das transferências feitas mediante convênio, contrato de repasse, termos de parceria, termos de execução descentralizada ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres no que se refere à atuação da unidade examinada. Para tanto foi analisada a atuação quanto às medidas adotadas pela Funasa com relação ao Acórdão nº 1.814/2014 – TCU – 2ª Câmara; à prestação de contas dos convenientes; à fiscalização da execução do objeto da avença; ao alcance dos objetivos; e à tempestividade na adoção de medidas efetivas visando à regularização da situação das transferências nos casos em que houve a suspensão da inadimplência.

Com relação ao Acórdão nº 1.814/2014 – TCU – 2ª Câmara houve determinação à CGCON e às Suest para que adotassem providências a fim de concluir, no prazo de 180 dias, a análise dos convênios pendentes (com valores “a aprovar” e “a comprovar”), cuja vigência findou até o ano de 2009. Para a análise, solicitou-se à Funasa o passivo antes e após o Acórdão. O total de transferências está consolidado na tabela a seguir:

Tabela 1 - Quantitativo de passivos antes e após o Acórdão nº 1.814/2014 – TCU – 2ª Câmara

Passivo em maio de 2014	Passivo em maio de 2015	Redução (%)
1284	403	68,6%

Fonte: Planilha encaminhada por meio de correspondência eletrônica, em resposta a SA nº 201503478/05, de 13/05/2015 (adaptada)

Verificou-se que, de maio de 2014 a maio de 2015, houve uma redução de quase 69% desse passivo, conforme a Tabela 1, representando boa prática na gestão da Fundação. Salienta-se que a análise foi exclusivamente quantitativa, não se adentrando no mérito qualitativo das análises de prestações de contas realizadas pela Fundação. Ademais, houve prorrogação do prazo pelo TCU para atendimento da determinação até 15 de julho de 2015.

No que se refere à prestação de contas, foram solicitados todos os convênios e TC/PAC vigentes que estivessem na situação “a comprovar”, “a aprovar” e “a comprovar e a aprovar”. Para se verificar a evolução do trabalho da Funasa no que concerne a prestação de contas, comparou-se, para o mesmo período (de 1994 a 2013), a situação das transferências em dezembro de 2014 com o Quadro 20 do RAAC nº 201407076. Os resultados estão apresentados nas tabelas a seguir:

Tabela 2 – Avaliação do passivo em dezembro de 2014 com relação ao passivo de dezembro 2013, em quantidade de transferências

Situação	Quantidade de CV/TC (dez/2013)	Quantidade de CV/TC (dez/2014) *	Redução do passivo (%)
----------	--------------------------------	----------------------------------	------------------------



"a aprovar"	3.396	1.980	41,7
"a comprovar"	973	269	72,4
"a comprovar e a aprovar"	211	41	80,6
Total	4.580	2.290	50,0

* os valores considerados nesta coluna se referem ao passivo compreendido entre 1994 e 2013, para que compreenda o mesmo período avaliado na gestão dez/2013 e, assim, seja possível avaliar a redução do passivo na gestão de 2014.

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407076, pág. 31 (adaptada)

Tabela 3 – Avaliação do passivo em dezembro de 2014 com relação ao passivo de dezembro 2013, em saldo (reais)

Situação	Valor Pendente de Análise em dez/2013 (R\$)	Valor Pendente de Análise em dez/2014 (R\$) *	Redução do passivo (%)
"a aprovar"	1.188.259.499,75	508.863.139,21	57,2
"a comprovar"	331.400.224,88	67.220.455,39	79,7
"a comprovar e a aprovar"	154.503.976,69	23.962.818,82	84,5
Total	1.674.163.701,32	600.046.413,42	64,2

* os valores considerados nesta coluna se referem ao passivo compreendido entre 1994 e 2013, para que compreenda o mesmo período avaliado na gestão dez/2013 e, assim, seja possível avaliar a redução do passivo na gestão de 2014.

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407076, pág. 31 (adaptada)

Verificou-se que houve uma redução de 41,7% no quantitativo de transferências pendentes de análise, na conta “a aprovar” e de 72,4% na conta “a comprovar”. Com relação ao saldo pendente de comprovação e de análise, para o período analisado, houve uma redução de 64,2%, o que equivale a mais de 1,07 bilhão de reais.

No que tange à fiscalização verificou-se que a Funasa apresenta um passivo de 2.355 transferências na situação “a aprovar” e oitenta transferências na conta de “a comprovar e a aprovar”, conforme a tabela abaixo:

Tabela 4 – Transferências com saldos pendentes de comprovação e de análise

Situação em dezembro de 2014	Quantidade de Transferências	Valor Pendente de Análise (R\$)
"a aprovar"	2.355	627.077.662,22
"a comprovar"	816	225.662.065,47
"a comprovar e a aprovar"	80	36.754.792,29
Total	3.251	889.494.519,98

Fonte: Planilha encaminhada por meio de correspondência eletrônica, em resposta a SA nº 201503478/01, de 05 de maio de 2015

Com relação às transferências na situação “a aprovar”, foi solicitada a quantidade, por Suest, que estão pendentes de vistoria técnica para emissão do parecer técnico, no entanto, não houve manifestação, prejudicando a análise pela CGU.

Quanto ao alcance dos objetivos, constatou-se que este está comprometido, tendo em vista o baixo percentual de conclusão das obras (11,1 %), considerando os instrumentos de repasse vigentes em 2014 cujos objetos são obras e que foram celebrados no período de 2002 até 2011. A consideração das transferências até o exercício de 2011 justifica-se pelo tempo necessário para início e conclusão das obras, portanto, em princípio, até o término de 2014 as obras já poderiam estar concluídas. Ademais, deste universo, 13,3% das obras estão paralisadas.



Por fim, quanto à tempestividade de adoção de medidas efetivas (dentre elas a instauração de TCE, quando couber) visando à regularização das transferências para os casos em que houve suspensão de inadimplência, a Funasa encaminhou planilha contendo, por UF, a quantidade de transferências de acordo com sua situação (inadimplência efetiva e/ou suspensa) e a quantidade de TCE instauradas. A tabela a seguir consolida os dados fornecidos:

Tabela 5 – Transferências inadimplentes com instauração de TCE

Situação	Quantidade de CV ou TC/PAC	Quantidade de TCE instauradas	Percentual de TCE instauradas (%)
Inadimplência Efetiva	355	114	32,11
Inadimplência Suspensa	603	257	42,62
Total	958	371	38,73

Fonte: Coged/Audit/Funasa, de 20 de maio de 2015 (adaptada)

Verificou-se que do total de 603 inadimplências suspensas, não houve instauração de TCE para aproximadamente 57% delas. Ademais, a Funasa não informou quais e quantas transferências são passíveis de instauração dessa medida.

Por todo o exposto, em que pese a atuação da Funasa para atender ao Acórdão do TCU e reduzir seu passivo, restam pendentes de comprovação e de análise 3.251 transferências, cujo saldo equivale a mais de 889 milhões de reais, conforme Tabela 4. Conclui-se, portanto, que a Fundação não analisou tempestivamente as prestações de contas; a fiscalização da execução do objeto da avença não ocorre tempestivamente; e a Fundação não está instaurando tempestivamente as TCE para os casos em que houve suspensão de inadimplência, quando cabível.

2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

O objetivo desta análise consiste avaliar a gestão das compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios e a execução dos respectivos contratos. Para os contratos descritos no Quadro 4, foram avaliadas as fiscalizações, as entregas dos bens e/ou serviços e os pagamentos realizados pela Funasa.

Para análise foram selecionados os contratos elencados no quadro abaixo, amostra não probabilística, conforme critérios de materialidade, relevância e criticidade:

Quadro 4- Contratos analisados na auditoria

Nº do contrato	Processo	Objeto	Valor Contratado (R\$)	Período de vigência/ Data de Entrega
22/2014	25100.019.659/2013-65	Aquisição de 7 (sete) unidades móveis de tratamento de água -UMTA, com capacidade de produção de 12.000 L/h de água potável, montada em dois reboques de dois eixos, composta dos itens e especificações descritos no anexo I e II do edital de pregão.	6.663.230,00	Entrega até 24/12/2014
51/2013	25100.027.385/2012-05	Contratação de empresa especializada na prestação	3.600.000,00	05/11/2013 a 04/11/2017



		de serviços especializados de locação de sistema integrado de Circuito Fechado de Televisão - CFTV no edifício sede Fundação Nacional de Saúde - Funasa, conforme especificações, quantitativos e condições gerais estabelecidas no edital e seus anexos.		
19/2014	25100.001.142/2014-09	Prestação de serviços de capacitação de 60 (sessenta) profissionais da Presidência e Superintendências Estaduais da Funasa, que frequentarão, em Brasília/DF, o treinamento para operarem o sistema a ser implementado pelo Governo Federal E social-EDFD.	24.378,60	29/04/2014 a 31/12/2014
20/2014	25100.009.086/2014-42	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços auxiliares para as áreas de material, patrimônio, arquivo e contratos, bem como os serviços de contínuo, de técnico em secretariado, atividades acessórias às de competência da Funasa.	3.404.050,86	14/05/2014 a 14/11/2014
03/2014	25100.026.118/2013-93	Contratação de empresa especializada para execução dos serviços de limpeza, conservação e higienização, com fornecimento de todo material de higiene, limpeza e demais equipamentos.	1.899.873,86	11/02/2014 a 10/02/2015
24/2014	25100.008.230/2014-23	Contratação de empresa para adequação dos ambientes tecnológicos de Banco de Dados e MiddleWare da Funasa, em ferramentas ORACLE, envolvendo desenvolvimento, homologação e produção incluindo suporte e atualização de versões com garantia de 12 meses.	7.607.304,00	31/07/2014 a 30/07/2015

Fonte: Planejamento de Auditoria

Durante a análise foram detectadas impropriedades na execução do contrato nº 20/2014, tais como:

- Ausência de Parecer Jurídico emitido pela Procuradoria Federal Especializada – Funasa em desrespeito ao que determina a legislação; e



- Supressão da rubrica “Plano de Saúde” da Planilha de Custos e Formação de Preços sem que houvesse a elaboração de Termo de Aditamento e Parecer da Procuradoria Federal Especializada – Funasa.

Para essas impropriedades houve recomendações no sentido de corrigi-las e evitá-las em contratações futuras. Ademais, para as contratações ocorridas em 2014 e analisadas pela equipe da CGU não foram encontradas irregularidades que implicassem dano ao erário tanto nas licitações quanto na execução dos contratos.

2.6 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A gestão de tecnologia da informação (TI) consiste em ação administrativa que obedece a critérios estabelecidos no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI). Nos termos do inciso XXVII do art. 2º da IN nº 04/2014 da SLTI/MPOG, PDTI é o instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de TI que visa a atender às necessidades tecnológicas e de informação de um órgão ou entidade para um determinado período. O PDTI da Funasa é norteado pelo Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI), instrumento que deve ser provido de indicadores adequados para responder ao gestor se ele está ou não atingindo as metas exigidas pela organização.

Os seguintes resultados alcançados com a execução do PDTI 2012 – 2014 foram expostos pela Funasa na minuta do PDTI 2015, encaminhada por meio do Despacho nº 112, de 26 de maio de 2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503478/09, de 20 de maio de 2015: 48% das ações previstas no plano foram concluídas, 28% estão em andamento, 16% foram adiadas e 8% canceladas.

Em relação aos pontos fracos identificados para a área de TI na análise SWOT ou FFOA (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) do PDTI 2012 – 2014, a unidade examinada encaminhou a esta CGU as providências adotadas e os resultados alcançados durante seu período de vigência, dentre os quais, destacam-se: a) criação do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação - CGTI, por meio da Portaria nº 94, publicada em 9 de fevereiro de 2012; b) aprovação do PETI pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação - CGTI, em 4 de junho de 2014; c) definição do processo formal de gestão de contratos de TI, por meio da norma MNP-MI-007-2012; d) mapeamento dos processos de trabalho da Entidade; e) melhoria no treinamento em produtos e processos de trabalho, por meio da metodologia da norma MNP-MI-009A-2014.

Levando-se em conta a sequência histórica de planos elaborados desde 2009, observa-se um aprimoramento do instrumento de PDTI produzido pela Fundação. Contudo, salienta-se que ainda existem pontos com relação ao seu processo de elaboração e conteúdo que requerem melhorias. Com relação a este último, identificou-se que o PDTI 2012 – 2014 não apresenta cronograma de execução dos projetos nele previstos, peça importante para a concretização das ações planejadas. Adicionalmente, observou-se que, apesar de haver descrição do atual ambiente de TI da Funasa, com relato dos recursos de hardware, software e rede, não houve informação acerca da situação dos recursos humanos existentes à época de sua elaboração.

Com relação à salvaguarda da informação, verificou-se que existe área específica na Funasa, com responsabilidades definidas, para lidar estrategicamente com segurança da informação: o Comitê de Segurança da Informação e Comunicações (CSI), criado por meio da Portaria nº 360,



de 18 de julho de 2011. Adicionalmente, ressalta-se que existe Política de Segurança da Informação e Comunicações – Posic – em vigor na Funasa, aprovada por meio da Resolução nº 1, de 23 de julho de 2012, devidamente publicada no Diário Oficial da União no dia 24 de julho de 2012. A referida política estabelece diretrizes, critérios e suporte administrativo para a implementação da Segurança da Informação e Comunicações na Entidade, dispendo sobre tratamento da informação, controle de acesso, auditoria e conformidade, gestão de continuidade, gestão de risco, tratamento de incidentes de segurança da informação, penalidades, competências e responsabilidades relacionadas.

No tocante à contratação e gestão de bens e serviços de tecnologia da informação, em análise à amostra selecionada, referente ao processo licitatório SRP nº 09/2014, que visava à contratação de licenças Oracle, verificou-se que a unidade elabora os instrumentos do Planejamento da Contratação de TI (PCTI) contemplados na IN 04/2010 (Análise de Viabilidade da Contratação, Plano de Sustentação, Estratégia da Contratação, Análise de Riscos e Termo de Referência), vigente à época da contratação, contudo o conteúdo de alguns desses instrumentos, notadamente o Termo de Referência, revelou-se insuficiente, uma vez que não houve a devida motivação da contratação, que deveria incluir o levantamento da real necessidade de aquisição de cada um dos softwares contratados, principalmente dentro de suítes. Em síntese, suíte de software consiste em programas de computador vendidos em pacote. Esses softwares geralmente podem ser adquiridos separadamente e por preços menores caso seja identificado que determinadas ferramentas ali contidas não são necessárias.

No caso em questão, verificou-se a subutilização de três dos seis softwares contidos na suíte *Weblogic*, que foi um dos itens adquiridos no SRP nº 09/2014, ou seja, 50% das ferramentas dessa suíte foram adquiridas, mas não são utilizadas pela Fundação. A Funasa afirmou estar tomando providências para promover a utilização dos softwares. Não obstante, salienta-se que ainda que as ferramentas venham a ser usadas, verifica-se que a causa do problema consiste em falha de gestão, especificamente no planejamento da contratação, uma vez que o ambiente tecnológico da Funasa já se encontrava fora da política de licenciamento da Oracle antes da aquisição dos servidores pelo pregão nº 22/2012, o qual foi usado como justificativa para a aquisição das licenças da contratação em questão. Sendo assim, a Fundação deve aprimorar seu processo de planejamento da contratação, principalmente no que diz respeito ao conhecimento dos termos de contrato de aquisição de licenças e ao mapeamento da situação atual da Entidade visando à identificação da real necessidade de contratação de determinada solução de TI.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A fim de avaliar a atuação da Entidade em relação às recomendações emitidas pela CGU ao longo do exercício de 2014, analisou-se a atuação da entidade quanto aos atendimentos das recomendações dos relatórios de Auditoria Anual de Contas, as recomendações emitidas por meio de Relatório de Demandas Especiais, bem como aquelas tratadas nos Relatórios de Fiscalização correspondentes ao Programa de Sorteio Público de Municípios.

O setor responsável pelo monitoramento dessas recomendações é a Auditoria Interna da Funasa. Em relação aos controles internos mantidos, avalia-se que são satisfatórios.

No Relatório de Gestão da Funasa referente ao exercício de 2014 foram registradas 77 recomendações originárias de Relatórios de Fiscalização, Relatórios de Demandas Especiais e Relatórios de Ações de Controle. Dessas recomendações ainda encontram-se pendentes 8 recomendações.



Quanto ao atendimento das recomendações constantes dos Relatórios de Auditoria da CGU nºs 201306001, 201407076 e 201412749, referentes aos exercícios de 2013 e 2012, a Funasa apresentou novas informações, as quais foram analisadas. Salienta-se que ainda restam pendentes algumas recomendações que serão objeto de acompanhamento durante o ano de 2015. Em relação às recomendações emitidas nesses relatórios verifica-se que a Funasa tem envidado esforços para o atendimento dessas, porém, em que pese as medidas pontuais adotadas, verifica-se que as falhas apontadas nos relatórios anteriores são recorrentes e ocorrem, principalmente, por falta de estruturação adequada de processos, setores, atividades e da redução significativa de servidores efetivos da Fundação que realmente solucionem de forma definitiva as falhas identificadas pela CGU.

A CGU monitorou 123 processos de demandas especiais em que havia providências a serem adotadas pela Funasa, com conclusão de 75 processos. A tabela abaixo apresenta os principais demandantes dos processos monitorados:

Tabela 6– Processos de demandas especiais tratados pela CGU por demandante.

Demandante	Qtde de processos de demandas especiais	Qtde de processos de demandas especiais - Concluídos
Ministério Público	27	11
Polícia Federal	14	6
TCU	05	4
Senado/Câmara	02	2
Prefeito/Vereador	08	3
Partido Político	01	0
Cidadão	61	48
AGU	02	1
Outros	05	0
Total	123	75

Fonte: Planilha de Controle de RDE/NAC-4/DSSAU/CGU, extraído em 19/05/2015.

Em relação à 39ª etapa do Programa de Sorteio de Municípios realizado pela CGU no exercício de 2014, foram emitidas 85 recomendações à Funasa.

Em relação às 330 recomendações pendentes de etapas anteriores a esse Programa (até o 38º Sorteio), observa-se que a Funasa tem depreendido esforços no sentido de saná-las. A tabela abaixo resume as pendências de atendimento:

Tabela 7– Recomendações pendentes de atendimento.

Sorteio	Quantidade de recomendações pendentes de atendimento - 2013	Quantidade de recomendações pendentes de atendimento -2014
Especial 01	-	29
Especial 02	-	2
do 1º ao 21º	0	0
22º	4	4
23º	11	3
24º	0	0
25º	3	3
26º	11	11
27º	0	0
28º	24	13
29º	25	22



30°	10	7
31°	25	21
32°	40	28
33°	56	46
34°	25	16
35°	66	26
36°	22	21
37°	62	53
38°	*	18
Total	384	330

Fonte: Sistema Monitor Web/CGU, extração em 20/05/2015 para o ano 2013 e extração em 19/05/2015 para o ano de 2014 .

* Os resultados dos trabalhos foram tratados a partir do exercício de 2014.

Sobre a ação de controle com o objetivo de avaliar a execução de convênios firmados entre a Fundação Nacional de Saúde e Municípios, cujos objetos se referiam à implantação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água e de sistemas públicos de esgotamento sanitário em municípios de até 50.000 habitantes (Acompanhamento Sistemático das Ações 10GD e 10GE), existem 245 recomendações pendentes. Contudo, observa-se que a Funasa tem depreendido esforços no sentido de saná-las.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Na Funasa, o monitoramento das determinações do Tribunal de Contas da União - TCU compete à Auditoria Interna. Cabe ressaltar que a Entidade possui procedimentos internos e responsáveis devidamente definidos pelo processo relativo ao controle de atendimentos dessas determinações, restando demonstrado que esses controles são satisfatórios.

Em relação às determinações emitidas pelo TCU para acompanhamento pela CGU, verificamos não ter sido expedido pelo Tribunal de Contas da União Acórdãos com determinação expressa para verificação pelo Controle Interno.

Caber ressaltar, que a Entidade não possui Indicadores de Gestão para monitoramento quanto ao atendimento das demandas do controle externo.

2.9 Avaliação do CGU/PAD

O Sistema CGU-PAD tem como objetivo realizar o gerenciamento das informações relativas aos processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Sua utilização é regulada pela Portaria CGU Nº 1.043, de 24 de julho de 2007.

A responsabilidade na Funasa - Presidência por efetuar os registros dos processos no mencionado sistema cabe à Auditoria Interna, especificamente à Corregedoria.

A fim de examinar os registros no sistema, realizou-se comparação entre os processos instaurados, conforme relação fornecida pela Corregedoria, e aqueles cadastrados no CGU-PAD, tendo sido identificadas ausências de registros e inobservância dos prazos legais para os cadastramentos, estabelecidos na Portaria acima mencionada. Nesse sentido, a Corregedoria reconhece a necessidade de alteração da Portaria Funasa Nº 1.005/2013, visando à melhoria do fluxo de controle e lançamento dos registros dos processos instaurados no Sistema CGU-PAD.



Por outro lado, verificou-se a existência de portaria interna, acima mencionada, instituindo a política de uso do Sistema CGU-PAD e de servidores com atribuições específicas (coordenador-adjunto, administrador e cadastradores), inclusive nas Superintendências Estaduais (Suest).

3. Conclusão

Após avaliação da gestão da unidade auditada, pode-se concluir que a gestão de transferências é um tema relevante, por se tratar de assunto finalístico, bem como por haver elevado investimento por parte daquela Fundação. Quanto a esta gestão, verificou-se que houve diminuição no passivo da Funasa com relação ao exercício de 2013, na ordem de 42% e 72%, referentes aos saldos das contas “a aprovar” e “a comprovar”, respectivamente. A análise efetuada foi exclusivamente em termos quantitativos, não se adentrando no mérito qualitativo das análises de prestações de contas. Ademais, esse fato representa uma boa prática realizada pela Fundação e se justifica principalmente pelo advento do Acórdão nº 1.814/2014 – TCU - 2ª Câmara, o qual determinou à Funasa providências para a conclusão da análise dos convênios pendentes, cuja vigência findou até o ano de 2009.

Apesar da boa prática verificada com relação à diminuição do passivo, constatou-se que o alcance dos objetivos das transferências está comprometido, tendo em vista o baixo percentual de conclusão das obras (11,1 %), considerando os instrumentos de repasse vigentes em 2014 cujos objetos são obras e que foram celebrados no período de 2002 até 2011. A consideração das transferências até o exercício de 2011 justifica-se pelo tempo necessário para início e conclusão das obras.

Nesse contexto, verifica-se que para a unidade cumprir adequadamente a sua missão institucional, é necessário concentrar mais esforços para acompanhar e concluir tempestivamente os objetos das transferências realizadas pela Fundação.

Com relação à força de trabalho, além da redução de 10,2% de seu efetivo em 2014 (menos 44 servidores), foram verificadas outras situações impactantes como: 89 dos 315 servidores de carreira da Funasa-Presidência (28,3%) se encontram em condições de se aposentarem e percebem abono de permanência; e o quantitativo de servidores cedidos 289 (91 com abono de permanência). Há uma perda potencial iminente de 29,8% (180) do quantitativo de servidores ativos permanentes. Neste contexto, a Funasa vem adotando providências (também as suas unidades regionais) por meio de contratação de temporários por processo simplificado e atuação constante no Ministério do Planejamento e Ministério da Saúde para realização de concurso público para provimento de cargo efetivo, em que pese a solução definitiva encontrar-se ainda pendente já que necessita de decisão de outros órgãos.

Ainda, quanto à gestão de pessoas, constatou-se que os controles internos são satisfatórios, apesar de identificadas pequenas falhas de registros tanto no Siape quanto no Sisac/TCU. A redução do quadro de pessoal pode ser considerada como ponto crítico. Mesmo com a limitação de pessoal, cabe citar como ponto positivo os procedimentos adotados pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos, tendo em vista os encaminhamentos dados às demandas oriundas da CGU em relação a inconsistências na folha de pagamento, ao monitoramento das recomendações encaminhadas e a verificação da ausência de acumulações indevidas de cargos, empregos e funções.



Por fim, registra-se que as recomendações apontadas neste relatório serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade. Nesse sentido, 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, 14 de agosto de 2015.

Achados da Auditoria - nº 201503478

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Medidas adotadas pela Funasa visando ao atendimento do Acórdão nº 1.814/2014 - TCU - 2ª Câmara.

Fato

Com o objetivo de avaliar as medidas adotadas pela Funasa para atender as determinações contidas no Acórdão nº 1.814/2014 – TCU – 2ª Câmara, itens 1.9 e 1.10, e os resultados alcançados, foram emitidas as Solicitações de Auditoria nº 201503478/05, de 13 de maio de 2015, e nº 201503478/10, 25 de maio de 2015, reiteradas pela SA nº 201503478/16, de 29 de maio de 2015.

Convém mencionar que este Acórdão determinou à Coordenação-Geral de Convênios (CGCON) e às Superintendências Estaduais da Funasa (Suest) que adotassem providências para a conclusão, no prazo de 180 dias, da análise dos convênios pendentes (com valores “a aprovar” e “a comprovar”), cuja vigência findou até o ano de 2009, com a respectiva regularização do registro no Siafi.

Na SA nº 201503478/05 foram solicitadas a seguintes informações:

- as medidas adotadas pela Funasa visando atender às determinações;
- as principais dificuldades enfrentadas; e
- os passivos de Convênios na situação “a comprovar” e “a aprovar”, antes e após a publicação do Acórdão.

Por intermédio do Despacho s/nº da COGED/AUDIT, de 03 de junho de 2015, a Funasa encaminhou o Despacho nº 400/2015/CGCON/DEADM, de 03 de junho de 2015, o qual descreve as medidas adotadas pela Funasa visando atender às determinações do TCU e as principais dificuldades enfrentadas.

A medida adotada inicialmente pela CGCON foi elaborar um Plano de Ação que contivesse a situação dos passivos de prestação de contas e que sugerisse as ações para sua regularização. Formou-se para tanto, nos Estados, uma Força de Trabalho composta por técnicos das Suest. Num segundo momento houve a decisão de que a Força de Trabalho fosse centralizada na



Presidência, sob coordenação da CGCON, visando maior agilidade, porquanto essa CGCON detinha maior experiência técnica, além de ter auxílio da Auditoria Interna e da PGF/Funasa.

A principal dificuldade enfrentada foi a falta de pareceres técnicos conclusivos, o que impedia as análises financeiras dos convênios pelos setores de convênios, tanto das Suest como da Presidência. Diante dessa dificuldade, o Departamento de Administração – DEADM, ao qual a CGCON está subordinada, solicitou ao Departamento de Engenharia - DENSP a viabilização da emissão dos pareceres técnicos. Ademais, a Funasa informou que o motivo para a falta de pareceres técnicos é a insuficiência de engenheiros para acompanhar a execução física das obras, já que havia um elevado quantitativo de convênios pendentes de visita técnica para a emissão de parecer técnico final.

No que concerne ao passivo de convênios, a Funasa encaminhou por meio de correspondência eletrônica, do dia 19 de maio de 2015, a seguinte tabela:

Tabela 8 – Quantitativo de passivos antes e após o Acórdão nº 1.814/2014 – TCU – 2ª Câmara

UJ	Passivo em maio de 2014	Passivo em dezembro de 2014	Passivo em maio de 2015
Presidência	65	54	48
SUEST/AC	4	3	2
SUEST/AL	13	2	2
SUEST/AM	5	1	1
SUEST/AP	13	11	10
SUEST/BA	139	51	37
SUEST/CE	177	61	27
SUEST/ES	36	34	33
SUEST/GO	55	19	6
SUEST/MA	98	62	43
SUEST/MG	61	27	16
SUEST/MS	7	3	2
SUEST/MT	29	16	12
SUEST/PA	24	9	8
SUEST/PB	91	28	4
SUEST/PE	76	36	33
SUEST/PI	17	2	1
SUEST/PR	19	8	5
SUEST/RJ	12	6	5
SUEST/RN	9	3	1
SUEST/RO	3	3	3
SUEST/RR	4	2	2
SUEST/RS	186	66	42
SUEST/SC	43	22	12
SUEST/SE	22	12	7
SUEST/SP	22	14	11
SUEST/TO	54	42	30
TOTAIS	1284	597	403

Fonte: Planilha encaminhada por meio de correspondência eletrônica, em resposta a SA nº 201503478/05, de 13/05/2015.

Da análise da tabela, considerando o marco inicial o mês de maio de 2014 e o final dezembro de 2014, houve uma redução de 53,5% do passivo. E de maio de 2014 a maio de 2015, após um ano, houve uma redução de 68,6% do passivo. Conclui-se, portanto, que houve uma redução significativa de convênios que estavam na situação de “a comprovar” e “a aprovar” com o advento do mencionado Acórdão. No entanto, o Acórdão não foi cumprido no prazo inicialmente determinado.



Foram solicitadas, por meio da SA nº 201503478/10, 25 de maio de 2015, justificativas para o não cumprimento do prazo estipulado no Acórdão do TCU e se houve solicitação de prorrogação de prazo ao TCU.

Como justificativa para o não cumprimento do prazo previsto no Acórdão do TCU, a Funasa informou por meio do Despacho nº 400/2015/CGCON/DEADM, de 03 de junho de 2015, que havia muitos processos pendentes de análise técnica e financeira e solicitou ao TCU a dilação de prazo por mais 120 dias, por meio do Ofício nº 276/COGED/AUDIT/FUNASA, de 15 de abril de 2015. Como resposta, o TCU encaminhou o Ofício nº 0326/2015 – TCU/SecexSaúde, de 27 de maio de 2015, favorável à prorrogação do prazo por mais 120 dias, a contar de 16 de março de 2015, até 15 de julho de 2015, para atendimento das determinações do mencionado Acórdão.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Intempestividade na análise e aprovação das contas das transferências bem como na adoção de providências quanto à cobrança de apresentação das contas.

Fato

Com o objetivo de avaliar a gestão de transferências feitas mediante convênio, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, no que concerne à análise tempestiva das prestações de contas, foram emitidas as Solicitações de Auditoria nº 201503478/01, de 05 de maio de 2015, e nº 201503478/05, de 13 de maio de 2015.

Nestas SA foram solicitadas a quantidade de transferências e o valor pendente de análise, por período, nas situações de “a aprovar”, “a comprovar” e “a aprovar e a comprovar”, conforme tabela a seguir. A última situação, “a aprovar e a comprovar”, significa que para determinada transferência, há concomitantemente parcelas que foram comprovadas e necessitam ser analisadas e aprovadas pela Concedente e parcelas que foram repassadas e ainda não foram comprovadas pelo Conveniente mediante prestação de contas.

Como resposta, a Funasa encaminhou por meio de correspondência eletrônica, do dia 19 de maio de 2015, a seguinte tabela:

Tabela 9 – Situação dos saldos por fim de vigência dos instrumentos

Ano fim da vigência	Quantidade de Transferências	Valor Pendente de Análise/Comprovação (R\$)
1994	8	1.247.214,98
"a comprovar e a aprovar"	1	41.389,08
"a aprovar"	7	1.205.825,90
1995	5	7.013.227,25
"a aprovar"	5	7.013.227,25
1996	9	3.178.327,82
"a aprovar"	9	3.178.327,82
1997	8	5.915.921,28
"a aprovar"	8	5.915.921,28
1998	9	2.837.014,19
"a aprovar"	9	2.837.014,19
1999	11	2.437.159,97
"a aprovar"	11	2.437.159,97
2000	15	13.296.248,76
"a aprovar"	12	9.596.253,30
"a comprovar"	3	3.699.995,46



2001	7	1.298.429,19
"a aprovar"	7	1.298.429,19
2002	16	11.742.205,28
"a aprovar"	15	7.981.310,28
"a comprovar"	1	3.760.895,00
2003	51	8.246.426,46
"a aprovar"	50	8.068.930,46
"a comprovar"	1	177.496,00
2004	74	24.051.599,85
"a aprovar"	73	18.406.117,54
"a comprovar"	1	5.645.482,31
2005	22	15.166.514,15
"a aprovar"	22	15.166.514,15
2006	14	2.359.848,92
"a aprovar"	14	2.359.848,92
2007	25	5.114.875,26
"a aprovar"	25	5.114.875,26
2008	89	32.868.665,15
"a comprovar e a aprovar"	3	1.445.901,66
"a aprovar"	78	31.097.436,89
"a comprovar"	8	325.326,60
2009	173	80.558.675,91
"a aprovar"	170	80.361.921,91
"a comprovar"	3	196.754,00
2010	224	38.180.485,89
"a comprovar e a aprovar"	2	158.783,16
"a aprovar"	211	36.937.167,30
"a comprovar"	11	1.084.535,43
2011	311	92.386.515,30
"a comprovar e a aprovar"	9	14.751.951,87
"a aprovar"	279	74.113.282,46
"a comprovar"	23	3.521.280,97
2012	511	92.474.666,51
"a comprovar e a aprovar"	7	1.667.995,25
"a aprovar"	447	77.887.534,13
"a comprovar"	57	12.919.137,13
2013	708	159.672.391,30
"a comprovar e a aprovar"	19	5.896.797,80
"a aprovar"	528	117.886.041,01
"a comprovar"	161	35.889.552,49
2014	961	289.448.106,56
"a comprovar e a aprovar"	39	12.791.973,47
"a aprovar"	375	118.214.523,01
"a comprovar"	547	158.441.610,08
Total Geral	3251	889.494.519,98

Fonte: Planilha encaminhada por meio de correspondência eletrônica, em resposta a SA nº 201503478/05, de 13/05/2015.

A partir da análise da tabela anterior, verifica-se que há saldo na conta “a aprovar” desde o ano de 1994. Isso significa que as prestações de contas foram encaminhadas pelo conveniente e até o término do exercício de 2014 ainda não foram analisadas pela Funasa. Salienta-se que pode haver instrumentos nessas situações (“a aprovar” ou “a comprovar”) com data de fim de vigência anterior a 1994.

A tabela a seguir consolida os dados anteriormente apresentados, a partir da qual é possível quantificar o saldo pendente de comprovação e de análise.



Tabela 10– Transferências com saldos pendentes de comprovação e de análise

Situação em dezembro de 2014	Quantidade de Transferências	Valor Pendente de Análise (R\$)
"a aprovar"	2.355	627.077.662,22
"a comprovar"	816	225.662.065,47
"a comprovar e a aprovar"	80	36.754.792,29
Total	3.251	889.494.519,98

Fonte: Planilha encaminhada por meio de correspondência eletrônica, em resposta a SA nº 201503478/01, de 05 de maio de 2015

Portanto, ao final de 2014, há 2.355 transferências pendentes de análise, isto é, que dependem de providências diretas do setor de engenharia e/ou do setor de convênios da Funasa. Esta pendência corresponde a um saldo de mais de 627 milhões de reais.

Assim, com o objetivo de verificar a evolução do trabalho da Funasa no que concerne a prestação de contas, comparar-se-ão, para o mesmo período (de 1994 a 2013), os dados da primeira Tabela com o Quadro 20 do RAAC nº 201407076, cujos resultados estão apresentados a seguir:

Tabela 11 – Avaliação do passivo em dezembro de 2014 com relação ao passivo de dezembro 2013, em quantidade de transferências

Situação	Quantidade de CV/TC (dez/2013)	Quantidade de CV/TC (dez/2014) *	Redução do passivo (%)
"a aprovar"	3.396	1.980	41,7
"a comprovar"	973	269	72,4
"a comprovar e a aprovar"	211	41	80,6
Total	4.580	2.290	50,0

* os valores considerados nesta coluna se referem ao passivo compreendido entre 1994 e 2013, para que compreenda o mesmo período avaliado na gestão dez/2013 e, assim, seja possível avaliar a redução do passivo na gestão de 2014.

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407076, pág. 31 (adaptada)

Tabela 12 – Avaliação do passivo em dezembro de 2014 com relação ao passivo de dezembro 2013, em saldo (reais)

Situação	Valor Pendente de Análise em dez/2013 (R\$)	Valor Pendente de Análise em dez/2014 (R\$) *	Redução do passivo (%)
"a aprovar"	1.188.259.499,75	508.863.139,21	57,2
"a comprovar"	331.400.224,88	67.220.455,39	79,7
"a comprovar e a aprovar"	154.503.976,69	23.962.818,82	84,5
Total	1.674.163.701,32	600.046.413,42	64,2

* os valores considerados nesta coluna se referem ao passivo compreendido entre 1994 e 2013, para que compreenda o mesmo período avaliado na gestão dez/2013 e, assim, seja possível avaliar a redução do passivo na gestão de 2014.

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407076, pág. 31 (adaptada)

Da análise efetuada nas Tabela 11 e Tabela 12, verifica-se que houve uma diminuição considerável no passivo da Funasa, referente ao saldo das contas “a aprovar” e “a comprovar” com relação ao exercício de 2013. Houve uma redução de 41,7% no quantitativo de transferências pendentes de análise, na conta “a aprovar” e de 72,4% na conta “a comprovar”. Com relação ao saldo pendente de comprovação e de análise, para o período analisado, houve uma redução de 64,2%, o que equivale a mais de 1,07 bilhão de reais. Tal fato representa uma boa prática realizada pela Fundação. Dentre outros motivos, esse fato se justifica pelo advento do Acórdão nº 1.814/2014 – TCU - 2ª Câmara, o qual determinou que a Funasa adotasse



providências para a conclusão da análise dos convênios pendentes, cuja vigência findou até o ano de 2009.

Em que pese o esforço despendido pela Fundação, ainda restam pendentes de comprovação e de análise 3.251 transferências, cujo saldo equivale a mais de 889 milhões de reais, conforme Tabela 10. Nesse sentido, é recomendável que a Funasa continue e até aperfeiçoe os métodos utilizados com vistas a diminuir ainda mais este passivo.

A unidade foi instada a se manifestar acerca do fato por meio da SA nº 201503478/19, de 1º de junho de 2015, a qual complementada pela SA nº 201503478/20, que solicitou Plano de Ação e cronograma de implementação para as transferências pendentes de comprovação e análise.

Causa

Morosidade na análise e aprovação das contas de instrumentos aptos e intempestividade na adoção de providências quanto à cobrança de apresentação das contas, atrelados ao elevado volume de transferências celebradas anualmente pela Fundação Nacional de Saúde. Tal falha é atribuída ao Diretor do Departamento de Administração – DEADM conforme Decreto nº 7.335/2010 e Portaria nº 270/2014, ao qual compete a celebração e acompanhamento das transferências firmadas pela Funasa e análise da prestação de contas dos recursos transferidos. Compete também ao Diretor do Departamento de Engenharia de Saúde Pública - DENSP, conforme Decreto nº 7.335/2010, que é responsável pelo acompanhamento e análise de projetos de engenharia relativos às obras financiadas com recursos da Funasa, bem como análise e emissão de parecer técnico relativo a Convênios e TC/PAC.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 031/2015/CGCON/DEADM, de 05/06/2015, a Funasa apresentou a seguinte manifestação:

“Na SA201503478/19, a Equipe de Auditoria da CGU vem apresentar números que demonstram a redução do passivo de prestações de contas a analisar, relacionados à transferências voluntárias expiradas em 2013. [...]”

Diante do exposto, cabe a esta CGCON/DEADM reconhecer o excelente papel desempenhado pelos servidores envolvidos, especialmente aqueles lotados na Coordenação de Prestação de Contas/CGCON/DEADM e nos serviços de prestação de contas das superintendências estaduais desta Fundação. O trabalho desempenhado vai, ainda, além do mencionado pela CGU, visto que figura como referencial de excelência em todo o Governo Federal.

Em consulta realizada no SIAFI Gerencial nesta data, dia 5 de junho de 2015, obtivemos os resultados a seguir descritos. Ressalta-se que foram observados apenas os órgãos com mais de mil prestações de contas com saldos nas contas de “a comprovar” ou de “a aprovar” de instrumentos vencidos em 2013.

Órgão Concedente	Passivo em 31/12/2013	Passivo em 31/12/2014	Redução do passivo	Órgão Concedente
FUNASA/MS	4204	2400	42,91%	1804
FNDCT/MCTI	3007	1906	36,61%	1101
FNAS/MDS	1715	1087	36,62%	628
FNDE/MEC	19348	19191	0,81%	157
FNHIS/MC	1211	608	49,79%	603



Ministério da Integração Nacional	2205	1931	12,43%	274
FNS/MS	2114	1146	45,79%	968
Ministério das Cidades	2214	1395	36,99%	819
Ministério do Esporte	1918	1595	16,84%	323
Ministério do Turismo	1815	1209	33,39%	606

Ante o exposto, considerando a boa prática de resultados substanciais apresentados por esta Coordenação-Geral de Convênios, que vão muito além do atendimento ao Acórdão nº 1.814/2014 – TCU 2ª Câmara, pois observa-se que a Funasa obteve a maior redução absoluta do passivo de prestação de contas, nos cabe reconhecer o sucesso das atividades desenvolvidas. Tais medidas resultaram no retorno de R\$ 92.767.145,02, apenas em 2014. Incremento de 66,76% em relação ao recolhimento do ano de 2013.”

Por fim, apresentou nova manifestação, por intermédio do Memorando nº 045/2015/CGCON/DEADM, de 10 de agosto de 2015, na qual apresentou Plano de Ação com cronograma visando apresentar os resultados das análises das prestações de contas pendentes de comprovação e de análise. A Fundação se manifestou nos seguintes termos:

“[...] Com o apoio da unidade de auditoria interna e da Coordenação-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação/DEADM, esta Coordenação-Geral de Convênios vem desenvolvendo mecanismos gerenciais e práticos para o levantamento das informações necessárias ao desenvolvimento do plano de ação requerido. [...]”

	Apresentação do Diagnóstico elaborado com o apoio da CGMTI	Apresentação e aprovação do Plano de Ação	Início das análises de prestações de contas no escopo do trabalho	Apresentação dos Resultados Iniciais para avaliação
Julho de 2015				
Agosto de 2015				
Setembro de 2015				
Outubro de 2015				
Novembro de 2015				
Dezembro de 2015				

Análise do Controle Interno

A Fundação apresentou Plano de Ação e cronograma de implementação para as transferências pendentes de comprovação e análise. Da análise desse plano, verifica-se que resultados iniciais para avaliação serão apresentados até o mês de dezembro de 2015. Portanto, é recomendável que os resultados obtidos pela entidade sejam apresentados à CGU, a fim de que este órgão acompanhe a eficácia e a efetividade dos trabalhos propostos pela Fundação.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar os resultados do Plano de Ação, constante do Memorando nº 045/2015/CGCON/DEADM, e a avaliação desses resultados, previstos para dezembro de 2015.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO



Baixo percentual de conclusão das obras comprometendo o alcance dos objetivos das transferências.

Fato

Com o objetivo de avaliar a gestão de transferências feitas mediante convênio, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, no que concerne ao alcance dos objetivos, foram emitidas as Solicitações de Auditoria nº 201503478/05, de 13 de maio de 2015, e a SA nº 201503478/14, de 29 de maio de 2015.

Nestas SA foram solicitadas as seguintes informações:

- atualização da *Tabela – Instrumentos de Repasse (obras) vigentes com as respectivas faixas de execução física*, página 201 do Relatório de Gestão - RG; e
- a quantidade de transferências e os valores das transferências vigentes (em dez/2014) e que se referem a obras, por ano de celebração; e
- a situação das transferências classificadas em “a comprovar”, “a aprovar” e “a aprovar e a comprovar”.

Quanto à atualização da *Tabela – Instrumentos de Repasse (obras) vigentes com as respectivas faixas de execução física*, a Funasa, por meio do Memorando nº 030/2015/CGCON/DEADM, de 27 de maio de 2015, informou *in verbis*:

“[...] Não cabe, portanto, enviar nova listagem de instrumentos, uma vez que aquela já considera o universo solicitado pela CGU (uma vez tendo sido extraída do Business Intelligence da Funasa)”.

Nesse sentido, a análise descrita a seguir, será baseada na tabela constante do RG, transcrita a seguir:

Tabela 13 – Instrumentos de repasse (obras) vigentes com as respectivas faixas de execução física

Ano de Celebração	Em licitação	Não iniciadas	Em execução	Concluídas	Paralisadas	Total
2002	0	3	0	0	4	7
2003	0	4	2	6	9	21
2004	0	6	22	6	12	46
2005	0	19	50	25	32	126
2006	0	18	39	13	29	99
2007	0	61	247	73	93	474
2008	0	49	340	55	105	549
2009	1	92	298	52	62	505
2010	2	142	164	26	21	355
2011	48	247	502	91	49	937
Total Parcial até 2011	51	641	1664	347	416	3119
2012	24	261	332	32	44	693
2013	1	583	11	1	5	601
2014	28	792	94	0	0	914
Total	104	2277	2101	380	465	5327

Fonte: Relatório de Gestão 2014 – Funasa (adaptada).



A análise será baseada nas transferências celebradas até o ano de 2011, pois se considera que, em tese, é tempo suficiente para a execução da obra, tendo em vista o disposto em diversos termos das transferências firmadas pela Funasa, cujas vigências são de 24 meses. Logo, se uma transferência foi celebrada em dezembro de 2011, em princípio, esta deveria estar concluída até dezembro de 2014, cujo prazo até seria superior aos 24 meses.

Após análise da tabela anterior, verifica-se que, até o exercício de 2011, apenas 11,1% das obras estão concluídas. Há mais obras paralisadas do que concluídas, num percentual de 13,3%. Ainda, há 641 transferências não iniciadas, as quais representam 20,6% das transferências vigentes, para o período de 2002 a 2011. Das transferências não iniciadas, existem transferências que remetem ao ano de 2002, ou seja, mais de 12 anos sem início na execução. Considerando a desvalorização dos recursos ao longo dos anos, é necessário que haja avaliação de viabilidade para cada empreendimento, a fim de que se verifique a possibilidade de execução conforme acordado inicialmente entre as partes.

No que se refere à situação dessas transferências na condição de “a comprovar”, “a aprovar” e “a aprovar e a comprovar”, não houve manifestação da Fundação. Tal fato prejudicou a análise pela equipe da CGU dos valores que estão pendentes de comprovação pelos convenientes e de análise pela Fundação.

Em que pese a Funasa afirmar no RG que teve êxito em sua execução orçamentária, relativamente às ações de saneamento, próxima a 100%, nos últimos anos, verifica-se que o alcance dos objetivos está comprometido e não foi atingido, já que existem obras que estão sendo executadas há mais de 10 anos e que existem diversas obras paralisadas desde 2002.

Sabe-se que o objetivo da transferência é comum às partes, nesse sentido, é recomendável que a Fundação se esforce e incentive as convenientes/compromitentes para que as obras paralisadas voltem a ser executadas e que as obras em execução sejam concluídas dentro do prazo.

A entidade foi instada a se manifestar sobre o fato por meio da SA nº 201503478/22, de 05 de junho de 2015.

Causa

Os planejamentos realizados para implementar atividades relacionadas a gestão de transferências não consideram a capacidade operacional existente. Dessa forma, persiste a deficiência na gestão das atividades e processos relacionados à fiscalização e acompanhamento da execução dos instrumentos celebrados. A sistemática de avaliação da Fundação em função da execução financeira do orçamento em detrimento da execução física dos objetos pactuados não reflete o verdadeiro alcance dos objetivos. Tal falha é atribuída ao Diretor do Departamento de Administração - DEADM e ao Diretor do Departamento de Engenharia de Saúde Pública - DENSP, conforme Decreto nº 7.335/2010 e conforme Portaria nº 270, de 27 de fevereiro de 2014, aos quais competem respectivamente, a celebração e acompanhamento dos convênios firmados pela Funasa e análise da prestação de contas dos recursos transferidos; e acompanhamento e análise de projetos de engenharia relativos às obras financiadas com recursos da Funasa, bem como análise e emissão de parecer técnico relativo a Convênios. Também é atribuída ao Presidente da Entidade conforme Decreto nº 7.335/2010, ao qual compete fixar as diretrizes de atuação e exercer a direção geral das unidades da Funasa.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Memorando nº 032/2015/CGCON/DEADM, de 09 de junho de 2015, a Funasa apresentou a seguinte manifestação:

“No que diz respeito à Tabela – Instrumento de repasse (obras) vigentes com as respectivas faixas de execução física, presente no Relatório de Gestão desta Unidade Jurisdicionada, elaborada por esta CGCON/DEADM, o órgão de controle interno realizou análise cercada da razoabilidade necessária. Aquele demonstrativo buscava demonstrar mais claramente a situação dos instrumentos que permaneceram vigentes no exercício de 2014.

Com base naquela informação, a CGU vem sugerir a esta entidade a melhor avaliação da efetividade de suas ações. Destaca-se que o indicador relacionado à execução orçamentária se restringe a publicitar a eficiência da Funasa em aproveitar os recursos disponíveis para a celebração e repasse de recursos. Dentre as atividades necessárias para que seja efetivado o repasse, se encontram processos desempenhados no âmbito desta CGCON/DEADM. Assim, concerne às unidades finalísticas desta fundação a melhor avaliação do alcance dos objetivos avançados.

Os diversos problemas relacionados à limitação tecnológica sempre foram repassados para a Equipe de Auditoria da CGU. Além disso, aspectos relacionados à escassez de mão-de-obra qualificada e exiguidade no prazo para apresentação dos dados, prejudicou consideravelmente o atendimento das requisições. Considerando todo o exposto, após dedicação da Coordenação-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação, conseguimos concluir as informações requeridas na SA201503478/14.

Como o já informado anteriormente, foi identificada uma distorção nos números finais do quantitativo de transferências. A falha se deu devido a erros sistêmicos no processamento dos arquivos de dados quando do encerramento do exercício. A solução já foi encontrada e estão sendo implementadas melhorias para que as incoerências não se repitam.”

Análise do Controle Interno

A unidade auditada não apresentou elementos que elidissem a constatação apresentada pela equipe da CGU. Limitou-se a informar que compete às unidades finalísticas da Funasa a melhor avaliação do alcance dos objetivos avançados.

No entanto, é pertinente que a Fundação disponha das informações detalhadas de cada transferência pactuada, a fim de melhorar seu controle e assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Para tanto, é recomendável que a Funasa, com base em sua capacidade operacional, realize levantamentos acerca da situação das obras pactuadas visando concluí-las ou realize medidas efetivas visando reaver os recursos que não foram aplicados conforme o plano de trabalho e os termos acordados.

Recomendações:

Recomendação 1: Atualizar o estudo da necessidade de capacidade operacional nos setores de convênios e de engenharia, tanto da Presidência quanto das Superintendências Estaduais, em função do passivo de transferências existente e das demais demandas, incluindo a previsibilidade no cumprimento de metas e prazos. Apresentar esse estudo ao Ministério do Planejamento visando à realização de concurso público para compor o quadro efetivo da Fundação.



Recomendação 2: Realizar o adequado levantamento da situação/percentual de execução de todas as obras pactuadas a fim de que se possa adotar medidas efetivas para cada situação.

Recomendação 3: Realizar levantamento dos instrumentos expirados cujas obras encontram-se paralisadas e proceder às medidas efetivas para regularização da situação, registrando a inadimplência e/ou instauração de TCE, nos casos previstos na legislação.

Recomendação 4: Realizar levantamento dos instrumentos expirados cujas obras não foram iniciadas, com vistas a identificar a viabilidade da manutenção desses instrumentos ou proceder ao cancelamento, se necessário. Nos casos inviáveis solicitar a devolução dos recursos porventura repassados, devidamente atualizados.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Pendência de fiscalização técnica visando à emissão de parecer técnico implica morosidade na aprovação das contas, bem como prejudica a verificação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Fato

Com o objetivo de avaliar a gestão de transferências feitas mediante convênio, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, no que concerne à fiscalização, foram emitidas as Solicitações de Auditoria nº 201503478/01, de 05 de maio de 2015, e a SA nº 201503478/10, de 25 de maio de 2015.

Nestas SA foram solicitadas as seguintes informações:

- o cotejamento entre as fiscalizações planejadas e as realizadas, com as respectivas datas, para uma amostra de TC/PAC;
- providências adotadas pela Funasa para atender as recomendações propostas no último Relatório de Auditoria Anual de Contas, no que se refere à fiscalização;
- com relação às transferências pendentes de análise, na conta “a aprovar”, quantas estão pendentes de fiscalização e avaliação pela área técnica, visando à emissão do Parecer Técnico, separando-as por Suest; e
- quantidade de dias pendente de fiscalização, desde o registro da transferência na situação “a aprovar”, portanto, desde a apresentação das contas pelo conveniente/ comprometente até o dia 31 de dezembro de 2014.

Quanto ao cotejamento entre as fiscalizações planejadas e as realizadas, não houve manifestação da entidade auditada, restando prejudicada a análise pela equipe da CGU.

A avaliação da fiscalização também foi objeto da última auditoria de avaliação da gestão realizada na Funasa. Naquela oportunidade houve recomendações no sentido de elaborar um Plano de Fiscalização e de priorizar as fiscalizações de instrumentos expirados e pendentes de emissão de parecer técnico.

Não houve manifestação com relação à elaboração do Plano de Fiscalização. Como resposta a última recomendação, a Funasa encaminhou o Memorando nº 1002/GAB/DENSP, de 05 de dezembro de 2014, informando que, a priorização do acompanhamento e da fiscalização a instrumentos expirados já estava sendo realizada, tendo em vista a determinação do Acórdão nº



1.814/2014 – TCU – 2ª Câmara. Ademais, afirmou que “[...] este Departamento de Engenharia de Saúde Pública entende que a priorização do acompanhamento e a fiscalização de instrumentos expirados e pendentes de emissão de parecer técnico para finalização das obras em detrimento dos instrumentos em execução poderá ocasionar um dano maior ao erário, visto que outras obras poderiam atrasar a execução das mesmas, podendo ainda acarretar na paralisação das mesmas. [...] em virtude da escassez de técnicos na instituição, tem-se tentado equilibrar o acompanhamento das obras tanto das em execução quanto as que já expiraram”.(sic)

Em que pese a manifestação da Funasa, sabe-se que para as transferências cujos objetos são as obras, o concedente deve comprovar que dispõe de estrutura que permita acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, de maneira a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, em especial o cumprimento dos prazos de análise da respectiva prestação de contas. Nesse sentido, a demanda crescente quanto à análise da prestação de contas e/ou reduzida equipe não podem servir de justificativa para a falta de acompanhamento dessas transferências.

Ainda, o Acórdão nº 5.053/2008 – TCU – 2ª Câmara, dispõe que:

“[...] a inércia da Administração na análise da prestação de contas de recursos repassados no âmbito de convênios e na instauração de tomada de contas especial, quando for o caso, é passível de responsabilização solidária pelos débitos que vierem a ser identificados.” (original sem grifo)

Por fim, no que se refere à quantidade de transferências pendentes de análise, na conta “a aprovar”, e que estão pendentes de fiscalização para emissão do parecer técnico; e a quantidade de dias pendente de fiscalização para essas transferências, não houve manifestação da unidade examinada. O objetivo dessa solicitação seria avaliar a eficiência da fiscalização realizada pela equipe de engenharia, por Suest, e se o acompanhamento está sendo tempestivo. No entanto, não foi possível avaliar, porquanto não houve resposta da Funasa.

Pelo exposto e considerando que a Funasa apresenta um passivo de 2.355 transferências na situação “a aprovar” e oitenta transferências na conta de “a comprovar e a aprovar”, conforme a tabela abaixo, encaminhada em resposta à SA nº 201503478/01, de 05 de maio de 2015, é recomendável que Fundação realize o mapeamento por Suest e realize visitas técnicas nas transferências pendentes de visita e avaliação técnicas, visando à emissão do parecer técnico, para todos os convênios e TC/PAC, expirados e vigentes, que estão na conta “a aprovar” e “a comprovar e a aprovar”, sob pena de responsabilização solidária pelos débitos que vierem a ser identificados.

Tabela 14 – Transferências com saldos pendentes de comprovação e de análise

Situação em dezembro de 2014	Quantidade de Transferências	Valor Pendente de Análise (R\$)
"a aprovar"	2.355	627.077.662,22
"a comprovar"	816	225.662.065,47
"a comprovar e a aprovar"	80	36.754.792,29
Total	3.251	889.494.519,98

Fonte: Planilha encaminhada por meio de correspondência eletrônica, em resposta a SA nº 201503478/01, de 05 de maio de 2015

Causa



O Gestor não coordenou de forma eficaz e tempestiva o processo de análise de prestação de contas e de pagamento de parcelas das transferências concedidas. Tal falha é atribuída ao Diretor do Departamento de Administração – DEADM conforme Decreto nº 7.335/2010 e Portaria nº 270, de 27 de fevereiro de 2014, ao qual compete a celebração e acompanhamento dos convênios firmados pela Funasa e análise da prestação de contas dos recursos transferidos.

O Gestor não planejou o adequado acompanhamento e fiscalização *in loco* dos empreendimentos contratados, a fim de garantir a emissão tempestiva de parecer técnico final pela área de engenharia. Falta de tempestividade das verificações *in loco* com vistas a subsidiar a emissão do parecer técnico final da área de engenharia e atrasos nos pagamentos de parcelas das transferências concedidas. Tal falha é atribuída ao Diretor do Departamento de Engenharia de Saúde Pública - DENSP, conforme Decreto nº 7.335/2010 e Portaria nº 270, de 27 de fevereiro de 2014, ao qual compete o acompanhamento e análise de projetos de engenharia relativos às obras financiadas com recursos da Funasa, bem como análise e emissão de parecer técnico relativo a convênios.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para este item.

Análise do Controle Interno

A ausência de informações no que se refere à quantidade de transferências pendentes de análise, na conta “a aprovar”, e que estão pendentes de fiscalização para emissão do parecer técnico; e a quantidade de dias pendente de fiscalização para essas transferências, demonstra falha no controle das transferências pactuadas bem como fiscalização deficiente dos ajustes, porquanto a Funasa não demonstra ter controle pleno da situação de cada transferência.

Nesse sentido, é recomendável que a Fundação realize o levantamento de cada transferência e atualize as informações em seus sistemas. Para tanto, a Funasa pode, por exemplo, elaborar um Plano de Fiscalização, considerando sua capacidade operacional e as demandas vigentes e futuras, visando à realização de visita técnica nos convênios e TC/PAC para emissão do respectivo parecer técnico. Após as visitas, é possível analisar e avaliar as prestações de contas pendentes de análise e atualizar as informações dos sistemas, com fins de aperfeiçoar o acompanhamento de cada ajuste.

Por fim, como já exposto, considerando que o objetivo das transferências é comum aos pactuantes, a Funasa ao celebrar um ajuste, em princípio, está garantindo que tem condições de acompanhar e fiscalizar com presteza a execução daquele acordo, portanto, a demanda crescente quanto à análise da prestação de contas e/ou reduzida equipe não podem servir de justificativa para a falta de acompanhamento dessas transferências.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar Plano de Fiscalização que garanta a regularidade e tempestividade das verificações "in loco" nas transferências de recursos, de forma a subsidiar a emissão de pareceres técnicos que possibilitem a adoção de providências imediatas para os problemas identificados



Recomendação 2: Aperfeiçoar rotinas de trabalho relacionadas às transferências de recursos, tanto na etapa de planejamento quanto na de execução, com vistas a garantir a tempestividade das visitas "in loco".

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Suspensão de inadimplência sem a adoção de medidas efetivas visando à regularização da situação da transferência.

Fato

Com o objetivo de avaliar a gestão de transferências feitas mediante convênio, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, no que concerne à instauração tempestiva de Tomadas de Contas Especial, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201503478/06, de 14 de maio de 2015, reiteradas pelas SA nº 201503478/09, de 20 de maio de 2015 e nº 201503478/16, de 29 de maio de 2015.

Nestas SA foram solicitadas as seguintes informações:

- a média de prazo em dias para a instauração de TCE, considerando como referência inicial, a data de registro de inadimplência;
- a quantidade de transferências inadimplentes (inadimplência efetiva e suspensa); e
- número Siafi, Valor da Transferência, número do processo e valor ressarcido aos cofres públicos, para todas as TCE instauradas na Entidade.

Em resposta ao primeiro item descrito acima, a Funasa afirmou por meio de correspondência eletrônica, do dia 20 de maio de 2015, que não é possível informar a média de prazo em dias decorridos entre o registro da inadimplência e a instauração de TCE, porquanto, para o registro de “Inadimplência Suspensa”, há a supressão da data do primeiro registro no Siafi (Inadimplência Efetiva). Acrescentou que o cálculo da média do prazo seria estimado a partir da data limite para a prestação de contas de cada instrumento mais 180 dias (adoção das medidas e instauração da TCE), e essa situação só valeria para o caso de omissão no dever de prestar contas. Portanto, este método não se aplicaria para os casos de não aprovação total ou parcial das contas comprovadas e que não foram analisadas a seu tempo, tendo em vista longos períodos que permaneceram na situação de “a aprovar”.

Da análise desta resposta, verifica-se que há falha nos registros das datas de suspensão da inadimplência, o que prejudica a análise do lapso temporal entre o registro da inadimplência e a respectiva instauração da TCE.

No que concerne à quantidade de transferências inadimplentes, a Funasa encaminhou planilha contendo, por UF, a quantidade de transferências de acordo com sua situação (inadimplência efetiva e/ou suspensa) e a quantidade de TCE instauradas:

Tabela 15 – Transferências inadimplentes com instauração de TCE

UF	Situação	Quantidade de CV ou TC/PAC	Quantidade de TCE instauradas	Percentual de TCE instauradas (%)
AC	Inadimplência Efetiva	0	0	-
	Inadimplência Suspensa	12	11	91,67
	Total	12	11	91,67
AL	Inadimplência Efetiva	29	10	34,48
	Inadimplência Suspensa	23	17	73,91



	Total	52	27	51,92
AM	Inadimplência Efetiva	12	4	33,33
	Inadimplência Suspensa	12	5	41,67
	Total	24	10	41,67
AP	Inadimplência Efetiva	4	2	50,00
	Inadimplência Suspensa	5	3	60,00
	Total	9	5	55,56
BA	Inadimplência Efetiva	17	6	35,29
	Inadimplência Suspensa	33	5	15,15
	Total	50	11	22,00
CE	Inadimplência Efetiva	39	19	48,72
	Inadimplência Suspensa	116	58	50,00
	Total	155	77	49,68
DF	Inadimplência Efetiva	1	1	100,00
	Inadimplência Suspensa	0	0	-
	Total	1	1	100,00
ES	Inadimplência Efetiva	0	0	-
	Inadimplência Suspensa	1	1	100,00
	Total	1	1	100,00
GO	Inadimplência Efetiva	4	3	75,00
	Inadimplência Suspensa	8	3	37,50
	Total	12	6	50,00
MA	Inadimplência Efetiva	32	13	40,63
	Inadimplência Suspensa	87	50	57,47
	Total	119	63	52,94
MG	Inadimplência Efetiva	8	1	12,50
	Inadimplência Suspensa	22	9	40,91
	Total	30	10	33,33
MS	Inadimplência Efetiva	2	0	0,00
	Inadimplência Suspensa	0	0	-
	Total	2	0	0,00
MT	Inadimplência Efetiva	12	3	25,00
	Inadimplência Suspensa	15	3	20,00
	Total	27	6	22,22
PA	Inadimplência Efetiva	34	1	2,94
	Inadimplência Suspensa	34	5	14,71
	Total	68	6	8,82
PB	Inadimplência Efetiva	59	18	30,51
	Inadimplência Suspensa	54	13	24,07
	Total	113	31	27,43
PE	Inadimplência Efetiva	15	1	6,67
	Inadimplência Suspensa	12	1	8,33
	Total	27	2	7,41
PI	Inadimplência Efetiva	35	14	40,00
	Inadimplência Suspensa	72	27	37,50
	Total	107	41	38,32
PR	Inadimplência Efetiva	8	1	12,50
	Inadimplência Suspensa	2	0	0,00
	Total	10	1	10,00
RJ	Inadimplência Efetiva	3	3	100,00
	Inadimplência Suspensa	1	1	100,00
	Total	4	4	100,00
RN	Inadimplência Efetiva	6	4	66,67
	Inadimplência Suspensa	39	24	61,54
	Total	45	28	62,22
RO	Inadimplência Efetiva	5	1	20,00
	Inadimplência Suspensa	6	2	33,33
	Total	11	3	27,27



RR	Inadimplência Efetiva	3	3	100,00
	Inadimplência Suspensa	8	5	62,50
	Total	11	8	72,73
RS	Inadimplência Efetiva	11	0	0,00
	Inadimplência Suspensa	4	0	0,00
	Total	15	0	0,00
SC	Inadimplência Efetiva	0	0	-
	Inadimplência Suspensa	2	2	100,00
	Total	2	2	100,00
SE	Inadimplência Efetiva	2	1	50,00
	Inadimplência Suspensa	10	3	30,00
	Total	12	4	33,33
SP	Inadimplência Efetiva	3	1	33,33
	Inadimplência Suspensa	5	3	60,00
	Total	8	4	50,00
TO	Inadimplência Efetiva	11	4	36,36
	Inadimplência Suspensa	20	6	30,00
	Total	31	10	32,26
TOTAL	Inadimplência Efetiva	355	114	32,11
	Inadimplência Suspensa	603	257	42,62
	Total	958	371	38,73

Fonte: Coged/Audit/Funasa, de 20 de maio de 2015 (adaptada)

Após análise da tabela acima, para os casos em que houve Inadimplência Suspensa, verificou-se que 16 Superintendências Estaduais apresentam percentual de instauração de TCE igual ou inferior a 50%, quais sejam, Suest/AM, BA, CE, GO, MG, MT, PA, PB, PE, PI, PR, PR, RO, RS, SE, SP e TO. Ainda na Tabela 15, constata-se que há outros convênios e termos de compromisso com a inadimplência suspensa, para os quais não houve instauração de TCE. Tal fato contraria o disposto no parágrafo 8º, inciso II, art. 72 da PI nº 507 CGU/MF/MP, de 24 de novembro de 2011, o qual estabelece como condição de suspensão da inadimplência, a instauração de TCE pela autoridade competente, que no caso da Suest é o Superintendente. Nesse sentido, é recomendável que sejam instauradas as TCE, no que couber, para as transferências que tiveram a inadimplência suspensa, pois a leniência da administração na instauração de TCE é passível de responsabilização solidária pelos débitos que vierem a ser identificados. Tal fato é entendimento do próprio Tribunal de Contas da União, conforme o Acórdão nº 5.053/2008 – TCU – 2ª Câmara:

“[...] a inércia da Administração na análise da prestação de contas de recursos repassados no âmbito de convênios e na instauração de tomada de contas especial, quando for o caso, é passível de responsabilização solidária pelos débitos que vierem a ser identificados.” (original sem grifo)

Quanto ao valor ressarcido aos cofres públicos para todas as TCE instauradas na Entidade não houve manifestação da entidade auditada. Ademais, esta solicitação também foi objeto da avaliação da gestão 2013. Naquela oportunidade a Fundação apresentou quadro com valores recebidos referentes a créditos com origem em transferências de exercícios anteriores, no entanto a origem não era exclusiva de TCE.

É recomendável, portanto, que a Funasa aperfeiçoe os mecanismos de controle interno dos valores ressarcidos por meio da TCE, a fim de que possa controlar e avaliar a efetividade desta medida.



A unidade auditada foi instada a se manifestar acerca do fato por meio da SA nº 201503478/18, de 1º de junho de 2015.

Causa

Falhas nos controles internos administrativos referentes às Tomadas de Contas Especiais, visando à instauração tempestiva de TCE, quando couber, nos casos em que houve suspensão da inadimplência. Tal falha é atribuída ao Diretor do Departamento de Administração – DEADM conforme Decreto nº 7.335/2010 e Portaria nº 270, de 27/02/2014, ao qual compete a celebração e acompanhamento dos convênios firmados pela Funasa, bem como a promoção da gestão de transferências nas unidades descentralizadas. Ausência de acompanhamento da efetividade da TCE, medida em termos de valores ressarcidos aos cofres públicos. Tal falha é atribuída à AUDIT – Auditoria Interna que conforme Portaria nº 270, de 27/02/2014, compete propor a instauração de Tomadas de Contas Especiais nos órgãos e unidades descentralizadas da Funasa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 616/COTCE/FUNASA/PRESI, de 09 de junho de 2015, a Funasa apresentou a seguinte manifestação:

“Sobre as transferências nas situações de inadimplência, convém registrar as seguintes observações:

Inadimplências efetivas – os registros decorrem de impropriedades ou irregularidades na execução física ou financeira do convênio ou instrumento congênere, cujo agente responsável é o gestor atual do município. Considerando que a intenção da Funasa é o alcance integral do objeto e o respectivo benefício social, presume-se que as Superintendências Estaduais estejam adotando as medidas técnicas e administrativas com vistas à regularização e/ou elisão de eventuais danos, medidas essas que antecedem à instauração de tomada de contas especial, conforme arts. 3º, 4º e 5º da IN/TCU nº 71/2012 e itens 2.1, 2.2 e 2.3 da Norma de Execução nº 2/2013, aprovada pela Portaria CGU nº 807/2013.

Inadimplências suspensas – as alterações da Lei nº 10.522/2002, implementadas por meio da Lei nº 12.810/2013, especialmente no contido no art. 16, § 9º, que estabeleceu o prazo de 48 horas para o concedente suspender a inadimplência nos casos de impossibilidade do gestor sucessor em prestar contas do seu antecessor, poderá ser um dos motivos para a inexistência de TCE, ou seja, é provável que houve a suspensão por força da lei, entretanto as áreas responsáveis pela gestão de transferências das Superintendências Estaduais da Funasa ainda não conseguiram esgotar todas as medidas que antecedem a TCE, a saber, a definição dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válidos e regulares exigidos para a instauração. Outro provável motivo para a inexistência de TCE sobre transferências em situação de inadimplência suspensa é a dispensa de instauração prescrita nos incisos I e II do art. 6º da IN/TCU nº 71/2012, em que, nos casos de danos de valor superior a 75 mil, e para cumprimento do contido no art. 15 da mesma instrução, são instaurados processos administrativos de cobrança, pelos Serviços de Convênios das Superintendências Estaduais, conforme orientações expressas no item 5 da Ordem de Serviço Funasa nº 02/2012. Raros, porém possíveis de ocorrer, as dispensas de instauração em razão do decurso de prazo superior a 10 anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, são tratadas consoante orientações do art. 18 da retromencionada IN 71.



Esclareço que a Coordenação de Tomada de Contas Especial – COTCE/AUDIT, não exerce controle sobre os casos dispensáveis de instauração de TCE, por se tratar de procedimentos atinentes à Coordenação-Geral de Convênios e aos Serviços de Convênios das Superintendências Estaduais”.

Análise do Controle Interno

A Fundação elencou justificativas para a inexistência de instauração de TCE, no entanto, não informou quais e quantas transferências estão em cada situação. Como justificativa informou que compete à CGCON e aos Serviços de Convênios das Suest o controle sobre os casos dispensáveis de instauração de TCE.

Diante desta situação, não é possível realizar uma análise quantitativa acerca de quais transferências se enquadram nos motivos descritos pela Funasa. Acrescenta-se que houve recomendação da CGU no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407076 para disponibilizar cronograma de implantação do Sistema de Tomada de Contas Especial, Sistema de cobrança de Débitos pela PGF e Sistema de Cobrança Administrativa; e foi informado pela Fundação que este sistema estaria disponível em dezembro de 2014. No entanto, ainda não foi devidamente implementado, dificultado o controle por parte da Fundação.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar levantamento das transferências na situação de inadimplência suspensa e instaurar a devida Tomada de Contas Especial, nos casos em que couber.

Recomendação 2: Finalizar e implementar os Sistemas de Tomada de Contas Especial, de cobrança de Débitos pela PGF e de Cobrança Administrativa.

1.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Alteração indevida em item da Planilha de Custos e Formação de Preços sem elaboração de Termo de Aditamento e de Parecer Jurídico.

Fato

Trata-se da análise do Processo nº 25100.009086/2014-42, referente ao procedimento de Dispensa de Licitação nº 07/2014, tendo como objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços auxiliares para as áreas de material, patrimônio, arquivo e contratos, bem como os serviços de contínuo e de técnico em secretariado, na Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em Brasília/DF.

A Empresa Brasfort Serviços e Administração Ltda. (CNPJ 36.770.857/0001-38) foi contratada diretamente por meio de dispensa de licitação, sendo firmado o Contrato Administrativo nº 20/2014, em 14 de maio de 2014, com a Funasa. O valor mensal estimado do contrato é de R\$ 567.341,81, perfazendo o valor global estimado de R\$ 3.404.050,86, referente ao prazo de vigência máxima do contrato (180 dias).



Anteriormente à realização da dispensa, com o fim de executar a prestação dos serviços em tela, foram realizados os Pregões Eletrônicos nº 56/2010 e nº 02/2014, sendo celebrados respectivamente os Contratos nº 04/2011 e 10/2014, com a Empresa PH Serviços.

Durante a vigência dos contratos sucederam-se inúmeras ocorrências relacionadas à ausência de pagamentos de salários e benefícios aos empregados terceirizados, o que acarretou prejuízo na execução dos serviços contratados. Tais fatos foram apontados nos Relatórios nº 01/2014 e nº 02/2014, ambos de 12 de maio de 2014, elaborados pelo Fiscal do Contrato.

Por conseguinte, tendo em vista que se tornou inviável a prestação dos serviços pela Empresa PH Serviços, a Funasa suspendeu os referidos contratos e realizou emergencialmente a contratação direta, por meio do procedimento de dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, haja vista a urgência imposta pela situação, pois não haveria tempo hábil para realização de procedimento licitatório ordinário para contratação de empresa responsável pela execução do objeto em tela, sem que houvesse prejuízo para a Entidade. Faz-se necessário frisar que não houve parecer jurídico emitido pela Procuradoria Federal Especializada - Funasa, apresentando a análise referente à regularidade na realização da Dispensa de Licitação nº 07/2014.

Com o intuito de efetuar a contratação direta, a Funasa realizou pesquisa de preço com empresas do ramo pertinente ao objeto pretendido. Para tanto, encaminhou em 14/05/2014 mensagem por correio eletrônico para cinco empresas, Manchester Serviços (CNPJ 24.913.295/0001-55), Visão Administração e Construção Ltda.(01.708.458/0001-62), Brasfort Administração e Serviços Ltda.(36.770.857/0001-38), Planalto Service (02.843.359/0001-56) e Grupo Ágil, solicitando o fornecimento de proposta de composição de custos referente aos serviços apontados acima. As quatro primeiras empresas citadas atenderam a solicitação dentro do prazo estabelecido, porém, apesar de constar no processo mensagem eletrônica encaminhando a proposta da empresa Planalto Service, esta não encaminhou o arquivo em anexo. Dentre as apresentadas, a proposta da Empresa Brasfort Serviços e Administração Ltda. foi a mais vantajosa para a Administração Pública.

Ao analisar a Planilha de Custos e Formação de Preços, verifica-se que o item referente ao fornecimento de Auxílio Saúde/Plano de Saúde integra a proposta encaminhada pela Brasfort. O citado item está estabelecido na Cláusula 16ª da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT/2014) – SINDISERVIÇOS/SEAC-DF. Todavia, em 19/08/2014, foi encaminhado o Ofício nº 449/CGLOG/DEADM/FUNASA, solicitando à contratada que disponibilizasse os comprovantes da contratação e pagamento referentes ao plano de saúde, no valor unitário de R\$ 150,00, dos empregados terceirizados, e informando que caso as verbas destinadas ao custeio desse item não tenham sido utilizadas, haveria a glosa na Nota Fiscal nº 156, de 06 de agosto de 2014.

Posteriormente, por meio da Carta/Com. nº 398/2014, de 26 de agosto de 2014, a contratada informa que registrou intercorrências no cadastro e admissibilidade dos segurados vinculados ao Contrato nº 20/2014 junto à operadora de Plano de Saúde. Por essa razão a Empresa Brasfort declarou concordância com a glosa na referida nota fiscal. Porém, não houve, em relação ao restante do prazo contratual, a regularização da situação, o que acarretou o encaminhamento pela contratada de nova Planilha de Custos e Formação de Preços atualizada, com a exclusão da rubrica Plano de Saúde.



Tendo em vista o ocorrido, foi requisitado ao gestor, por meio da Solicitação de Auditoria - SA nº 201412749/08, de 19 de novembro de 2014, que encaminhasse razões e justificativas sobre as seguintes impropriedades:

- Ausência de Parecer Jurídico emitido pela Procuradoria Federal Especializada - Funasa, apresentando a análise referente à regularidade na realização da Dispensa de Licitação nº 07/2014.
- O Fiscal do Contrato consentiu com a retirada da rubrica “Plano de Saúde” da Planilha de Custos e Formação de Preços, porém o citado item foi apresentado na proposta da Empresa Brasfort Serviços e Administração Ltda. e está ajustado em Convenção Coletiva de Trabalho – CCT.
- O valor do Contrato 20/2014 e o item “Plano de Saúde” da Planilha de Custos e Formação de Preços foram alterados sem que houvesse a elaboração de Termo de Aditamento e Parecer da Procuradoria Federal Especializada - Funasa.

Causa

O Fiscal do Contrato (Chefe do Seata/Funasa) permitiu que a Empresa Brasfort Serviços e Administração Ltda. não mantivesse as condições contratuais avençadas, permitindo que a empresa contratada realizasse a exclusão de item da Planilha de Custos e Formação de Preços, e também não encaminhou o processo para análise da Procuradoria Federal Especializada – Funasa, o que propiciaria a análise da regularidade do procedimento licitatório e o fornecimento de subsídios para a tomada de decisão do Fiscal do Contrato em relação à elaboração do Termo de Aditamento e da própria anuência da alteração contratual. Essas falhas competem também ao Diretor do Departamento de Administração - DEADM, que conforme Portaria nº 270, de 27 de fevereiro de 2014, compete planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas a compras e contratações.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao questionamento formulado pela referida SA, a Unidade encaminhou, por meio do Despacho s/nº COGED/AUDIT, de 25 de novembro de 2014, os seguintes documentos:

Despacho nº 0925/2014 Serco, de 27 de novembro de 2014, *in verbis*:

“3.2. O procedimento referente ao Contrato nº 20/2014, de fato, não foi submetido a análise prévia da Procuradoria Federal Especializada - FUNASA. A razão para tal é que toda a instrução processual para a Contratação por emergência, deu-se entre os dias 13 e 14 de maio, enquanto outras áreas desta Fundação providenciavam os demais procedimentos para a Contratação do Serviço. A cargo do Serviço de Compras e Contratos - SERCO competiu o registro dos atos no Sistema SIASG, o que deve ser feito antes das 16:00 horas para que seja publicado no próximo dia útil subsequente. Tendo em vista que a autoridade competente para a Ratificação do Ato estaria ausente nos dias posteriores ao dia 14 de maio de 2014, os procedimentos administrativos preliminares deveriam estar conclusos nessa data, o que ocorreu, pois o Diretor do Deadm, assinou o competente Ato da Dispensa nº 07/2014. Esta Fundação não desconhece as determinações do Art. 26 da Lei 8.666/93, em seu Parágrafo Único, incisos I, II e III, nos quais não consta, porém, a determinação de análise jurídica preliminar. Por outro lado, é bem verdade que o parágrafo único, do artigo 38 da mesma lei é bem claro que a análise do Órgão de Assessoramento Jurídico é prévia às assinaturas, já que o



texto expresso no Parágrafo da Lei refere-se expressamente a "minutas" de contratos, convênios, acordos e outros.

Como, após as tramitações de praxe, o Ato de Dispensa de Licitação já tinha sido comunicado às autoridades superiores, bem como já estava registrado no SIASG, considerou-se que não faria sentido, à vista dos dispositivos legais aplicáveis aos fatos, submeter o procedimento a posteriori.

Registre-se ainda que o texto do Contrato n° 20/2014 tomou por base a maioria das cláusulas do edital do Pregão 2/2014 e, embora tenham embasamento legal distinto, foi respeitado o devido embasamento legal do artigo 24, da Lei n° 8.666/93, sobretudo no que se referisse às cautelas determinadas no artigo 26, da Lei n° 8.666/93.”

Despacho s/n° Seata, de 24/11/2014, *in verbis*:

“a) iniciado o contrato, o fiscal por diversas vezes entrou em contato com a empresa a fim de solucionar a questão do depósito do plano de saúde porém sem obter êxito, foi então que o mesmo solicitou a interferência do Coordenador de Serviços Gerais para que se tomasse providências cabíveis para solucionar a situação.

O Coordenador então encaminhou o ofício n° 449, cópia anexa, visando o ressarcimento dos valores pagos e demais valores a pagar referente ao plano de saúde.”

Análise do Controle Interno

A impropriedade evidenciada nesta constatação decorre basicamente do descumprimento de determinações assentes na Lei n.º 8.666/93, no Contrato Administrativo n.º 20/2014 e na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT/2014) – SINDISERVIÇOS/SEAC-DF. Na sequência apresentam-se as análises detalhadas nos aspectos principais dessa constatação em contraponto aos argumentos apresentados pela Unidade Examinada.

Em geral, as impropriedades foram apontadas em consequência da ausência de Parecer Jurídico emitido pela Procuradoria Federal Especializada – Funasa e da alteração indevida em item da Planilha de Custos e Formação de Preços.

A necessidade de emissão de Parecer Jurídico está previsto no art. 38 da Lei n.º 8.666/93, como segue:

“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

...

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

...

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

O exame prévio de minutas pela assessoria jurídica visa a evitar defeitos capazes de macular o procedimento licitatório, ensejando sua nulidade e também a do contrato dele resultante.



Todavia, essa exigência, se não cumprida no momento em que a lei descreve – prévia -, não é o fim em si mesmo, não sendo essa omissão unicamente o fator que tornaria a dispensa de licitação irregular. Porém, por tratar-se, a contratação direta, de procedimento mais sensível que o procedimento licitatório ordinário, devido aos riscos de desvirtuamento do processo licitatório, como fuga à modalidade licitatória legalmente exigida, direcionamento da licitação, preços superiores aos praticados no mercado e a manutenção de uma cultura que desencoraje a realização de planejamento nas contratações e compras da unidade, acarretando prejuízos à administração, considera-se ponto basilar a elaboração de parecer por assessoria jurídica, para fins de aperfeiçoamento do procedimento. Portanto, não se sustenta a alegação da Funasa de que a análise seria somente prévia e de que não faria sentido submeter os autos à análise posterior da Procuradoria, visto que o parecer jurídico tem por fim não só evitar a descoberta de defeitos jurídicos anteriores à licitação, mas também os que possam surgir após a realização da mesma, devido à omissão ou negligência do gestor na elaboração contratual, inclusive sendo capaz de sanar defeitos que não acarretem lesão ao interesse público.

Em relação à alteração na Planilha de Custos e Formação de Preços, ressalta-se que os Contratos Administrativos somente podem ser modificados nos casos permitidos em lei. Essas modificações devem ser formalizadas por meio de Termo de Aditamento, que pode ser usado para efetuar acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, repactuações, além de outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações do contrato.

No que tange ao Contrato Administrativo n.º 20/2014 verificou-se que o item referente ao fornecimento de Auxílio Saúde/Plano de Saúde, que integra a proposta apresentada pela contratada, foi retirado durante a execução contratual, alterando os valores e as condições de prestação do serviço, sem que houvesse a elaboração de Termo de Aditamento. Segundo consta na Cláusula Segunda – Da Vinculação, o contrato vincula-se aos documentos que compõem o Processo n.º 25100.009086/2014-42, por conseguinte a proposta é parte integrante do Contrato n.º 20/2014, sendo necessária a elaboração de Termo de Aditamento para alteração dos valores e das condições contratadas.

Além disso, o item retirado integra a Cláusula 16º da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT/2014) – SINDISERVIÇOS/SEAC-DF. A CCT citada abrange Empregados e Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis no Distrito Federal/DF, e é um instrumento de caráter normativo que estabelece condições de trabalho aplicáveis no âmbito de representação das partes envolvidas.

Em que pese ter ocorrido o ressarcimento referente aos valores pagos pelo plano de saúde, a retirada desse benefício durante a execução contratual extinguiu um direito do empregado terceirizado constante da proposta inicial e aceito pela Funasa, tendo em vista a vinculação da proposta comercial ao Contrato n.º 20/2014. Esse fato, futuramente, poderá acarretar algum efeito financeiro negativo, devido à possibilidade de impetração de ações na justiça trabalhista, fundadas na redução de um benefício consignado na CCT. Portanto, o Fiscal do Contrato deveria ter emitido notificação informando a possibilidade de aplicação de sanção administrativa no caso de a Empresa Brasfort não regularizar a disponibilização dos Planos de Saúde e, posteriormente, caso não houvesse o reestabelecimento do benefício, aplicar sanção administrativa à contratada. Além do exposto, frisa-se que nesse caso também não houve parecer de assessoria jurídica, o que poderia trazer mais subsídios para a tomada de decisão do Fiscal do Contrato em relação ao assunto em tela.

Recomendações:



Recomendação 1: Elaborar Termo de Aditamento de Contrato, nas contratações futuras, quando da alteração das condições de execução do objeto contratado e submeter o Termo de Aditamento para análise da Procuradoria Federal Especializada Funasa.

Recomendação 2: Submeter à Procuradoria Federal Especializada Funasa o processo para fins de análise sobre a regularidade do procedimento, nos casos de Dispensa de Licitação. Quando não for possível a emissão de Parecer Jurídico prévio, este deve ser a posteriori.

Recomendação 3: Não permitir, nas contratações futuras, que sejam excluídos do contrato benefícios ajustados em Convenção Coletiva de Trabalho, com o intuito de evitar que empregados terceirizados ingressem com ações trabalhistas pleiteando benefícios que poderão ser arcados pela própria Administração, já que esta responde subsidiariamente.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência no Processo de itens necessários para a comprovação da prestação do serviço conforme estabelecido nas cláusulas contratuais.

Fato

Trata-se de análise com a finalidade de avaliar a gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios. Nesse sentido, foram analisados o Processo nº 25100.026118/2013-93, referente ao Pregão Eletrônico nº 30/2013, e o respectivo Processo de Pagamento nº 25100.003187/2014-18, tendo como objeto a contratação de empresa especializada, com pessoal próprio e qualificado, para execução dos serviços de limpeza, conservação e higienização, com fornecimento de todo material de higiene e limpeza, EPI'S e demais equipamentos, para atender a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em Brasília/DF.

A Empresa Visão Administração e Construção Ltda. (CNPJ 01.708.458/0001-62) se sagrou vencedora do certame, sendo firmado o Contrato Administrativo nº 3/2014, em 29 de janeiro de 2014, com a Funasa. O valor mensal estimado do contrato é de R\$ 158.322,82, perfazendo o valor global estimado de R\$ 1.899.873,86, referente ao prazo de vigência do contrato (doze meses).

Da análise efetuada, foram verificadas impropriedades, relacionadas à ausência no processo dos seguintes itens:

- Folha de ponto dos empregados terceirizados. Ademais, os relatórios mensais de frequência apresentados apenas indicam, de forma genérica, o número de dias trabalhados, sem especificar os horários de entrada e saída dos empregados terceirizados;
- Comprovação da realização de amostragem dos empregados terceirizados, pelo fiscal do contrato, como consta no Item 14.3.1 do Termo de Referência, para solicitação dos extratos referentes ao recolhimento das contribuições de INSS e FGTS;
- O fornecimento pela contratada, para fins de atesto da Nota Fiscal, da Certidão Negativa de Débito Salarial e Certidões de Infrações Trabalhistas, como condição para o pagamento da respectiva Nota Fiscal;



- Documento assinado pelos empregados terceirizados comprovando que os uniformes foram substituídos pela contratada após seis meses do início do Contrato; e
- Relatórios de inspeção, para apuração no nível de serviço.

Além disso, no que tange à prestação de contas, foi identificado nos autos do Processo nº 25100.003187/2014-18, fls. 105 e 106, planilha discriminando os empregados terceirizados beneficiários do plano de saúde e o recibo de pagamento do mesmo, referente à fev/2014, constando como cedente o Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação e Serviços Terceirizáveis no Distrito Federal - Sindiserviços/Df e como sacado a Empresa Visão Administração e Construção Ltda.. Posteriormente, foram identificados cinco recibos, relacionados às Notas Fiscais n.ºs 079, 142, 164, 203 e 229, todas referentes ao exercício 2014, constando como beneficiário a Empresa Saúde Sim Ltda. e como pagadora a Empresa Visão, não constando mais nos autos o Sindiserviços/DF como o responsável por contratar, administrar e remunerar o referido plano de saúde e não constando também a documentação discriminando os gastos em relação a cada empregado terceirizado beneficiário do citado plano. Ademais, foi verificada a ausência de comprovante de pagamento do plano de saúde referente às Notas Fiscais nº 2977, nº 046 e nº 107, ambas do exercício 2014.

Diante do exposto, foi requisitado ao gestor, por meio da Solicitação de Auditoria - SA nº 201412749/13, de 26 de novembro de 2014, que justificasse as impropriedades identificadas anteriormente.

Causa

Houve falha na atuação do Fiscal do Contrato (Coordenador de Serviços Gerais) ao não indicar os itens que deveriam ser verificados durante a execução do serviço, de acordo com as obrigações da contratada definidas no Contrato Administrativo nº 3/2014, para fins de atesto da regular prestação de contas. Essas falhas competem também ao Diretor do Departamento de Administração - DEADM, que conforme Portaria nº 270, de 27 de fevereiro de 2014, compete planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas a compras e contratações.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento ao questionamento formulado pela Solicitação de Auditoria - SA nº 201412749/13, de 26 de novembro de 2014, a Unidade encaminhou, por meio do Despacho nº 1.816/2014, de 05 de dezembro de 2014, o Despacho s/nº, de 04 de dezembro de 2014, no qual apresenta manifestação conforme segue:

“Tendo em vista o teor da Solicitação de Auditoria nº 201412749/13, esclareço os seguintes pontos os quais são de competência deste Seata:

1.2.1

a) Cópia e CD anexo.

b) Cópia e CD anexo



c) *Cópia e CD anexo. Esclareço que a CND é verificada mensalmente pelo fiscal do contrato, através do site do TST, e por não ter sido até o momento verificado nenhuma ocorrência, não está sendo inserida no processo de pagamento.*

d) *Cópia e CD anexo.*

...

1.2.4. Plano de Saúde;

a) *Conforme informado pela Empresa Visão, o Sindiserviços solicitou que todos os valores referentes ao plano de saúde fossem pagos diretamente à operadora, tendo em vista que o Sindicato não tem autorização para emitir diretamente boleto de pagamento correspondente.*

b) *Considerando o prazo para resposta da presente Solicitação de Auditoria e ausência de previsão contratual de solicitação de relatório de gastos, será enviado ofício a operadora do plano de saúde a fim de obter os documentos solicitados, para posterior encaminhamento à Auditoria.*

c) *As cópias foram arquivadas no Seata por equívoco. Segue cópia e CD anexo.”*

Análise do Controle Interno

As impropriedades evidenciadas nesta constatação foram apontadas em consequência da ausência de documentos referentes à prestação de contas no Processo nº 25100.003187/2014-18 e decorrem basicamente do descumprimento de determinações assentes no Termo de Referência (TR) do Pregão Eletrônico nº 30/2013, no Contrato Administrativo nº 3/2014 e na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT/2014) – SINDISERVIÇOS/SEAC-DF. Na sequência apresentam-se as análises detalhadas nos aspectos principais dessa constatação em contraponto aos argumentos apresentados pela Unidade Examinada.

Em relação às impropriedades apontadas em consequência da ausência de itens no processo, importa frisar que a Unidade Examinada apresentou posteriormente os seguintes documentos: folha de ponto dos empregados terceirizados; comprovação da realização de amostragem; Certidão Negativa de Débito Trabalhista; e comprovação da substituição dos uniformes dos empregados terceirizados. Porém, não foi identificado nos documentos encaminhados a Certidão Negativa de Débito Salarial, a Certidão de Infrações Trabalhistas e o relatório de inspeção, para apuração do nível de serviço.

No que tange aos documentos obtidos por meio da amostragem realizada pelo fiscal do contrato, ressalta-se que os mesmos atendem à solicitação da comprovação no que se refere ao recolhimento da contribuição de FGTS. Porém, no que se trata da comprovação do recolhimento do INSS, a documentação apresentada apenas atesta informações sobre os vínculos e as remunerações constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), não comprovando o efetivo recolhimento da contribuição.

Em que pese a apresentação da Certidão Negativa de Débito Trabalhista (CNDT), salienta-se que esta é uma exigência da Lei nº 8.666/93 para fins de habilitação, condicionando o interessado em participar do certame licitatório a apresentar a CNDT com a finalidade de declarar sua regularidade trabalhista, atestando a inexistência de débitos inadimplidos perante a



Justiça do Trabalho. Porém, os documentos requisitados pela equipe de auditoria e ausentes no processo se referem a: Certidão Negativa de Débito Salarial, a qual é emitida pela Seção de Fiscalização do Trabalho e firma declaração acerca da regularidade das obrigações da contratada de natureza salarial com relação aos seus empregados; e Certidão de Infrações Trabalhistas, a qual é emitida pela Seção de Multas e Recursos da Delegacia Regional do Trabalho e atesta a inexistência de processos originários de multas trabalhistas lavradas contra a empresa. As citadas certidões são requeridas, no item 15.1.1 do Termo de Referência, como condição de pagamento à contratada e não como condição de habilitação, sendo necessário que os citados documentos sejam apostos nos autos do processo.

A respeito do relatório de inspeção, ressalta-se que este documento deveria conter as anotações do fiscal do contrato sobre o cumprimento integral das obrigações contratuais e tem o objetivo de garantir a qualidade dos serviços prestados dentro dos parâmetros de qualidade e produtividade estabelecidos pelo contratante. A ausência acaba por prejudicar a avaliação do nível de serviço. Salienta-se, entretanto, que apesar da exigência do relatório estar indicado no Termo de Referência, não há maiores instruções, no TR ou no Contrato, sobre como deve ser elaborado esse documento.

Em relação à manifestação sobre o fornecimento de plano de saúde, cabe destacar a importância de se constar dos autos a documentação discriminando os gastos em relação a cada beneficiário, de outra feita não há como comprovar que os valores pagos à operadora Saúde Sim Ltda se referem aos empregados terceirizados em atividade na Funasa. Ademais, apesar de a Unidade Examinada citar que as cópias dos recibos ausentes foram encaminhadas, essa informação não procede. A Funasa encaminhou apenas o recibo referente ao mês de maio, referente à Nota Fiscal nº 079, o qual já constava no processo, restando pendente, portanto, os recibos de pagamento do plano de saúde referente às Notas Fiscais nº 2977, nº 046 e nº 107, ambas do exercício 2014.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar Checklist, para fins de atestação das Notas Fiscais, de maneira que contemple quadro específico de cotejamento, no qual constem, por exemplo: (1) os itens de responsabilidade da Empresa Contratada, estabelecidos no Contrato, Termo de Referência ou Planilha de Custos e Formação de Preços; e (2) a confirmação da apresentação dos respectivos comprovantes da realização desses itens, inclusive em relação aos valores, justificando as divergências.

Recomendação 2: Inserir no processo, para fins de atestação das Notas Fiscais, documentação referente a, por exemplo: (1) Comprovação da realização de amostragem dos empregados terceirizados, pelo fiscal do contrato, como consta no Item 14.3.1 do Termo de Referência, para solicitação dos extratos referentes ao recolhimento das contribuições de INSS e FGTS; (2) Certidão Negativa de Débito Salarial e Certidões de Infrações Trabalhistas; e (3) Relatórios de inspeção, para apuração no nível de serviço.

Recomendação 3: Apor no processo de pagamento do contrato nº 3/2014 e das contratações futuras, para fins de atestação da Nota Fiscal, toda a documentação necessária de comprovação, como, por exemplo: (1) Certidão Negativa de Débito Salarial e Certidão de Infrações Trabalhistas referente ao mês de competência de cada nota fiscal; (2) Relatório de Inspeção, contendo a descrição dos serviços executados pela contratada, compreendendo informações sobre abrangência, frequência, qualidade do serviço e ocorrências que prejudiquem a execução contratual; e (3) documentação, obtida através da operadora do plano de saúde, discriminando



os gastos em relação a cada empregado terceirizado beneficiário do plano de saúde referente ao exercício de 2014.

Recomendação 4: Verificar, com empregados terceirizados, se a contratada viabilizou o acesso de seus empregados, via internet, por meio de senha própria, aos sistemas da Previdência Social e da Receita Federal do Brasil, com o objetivo de verificar se suas contribuições previdenciárias foram recolhidas, e solicitar mensalmente os extratos dos empregados terceirizados, por meio de amostragem, referentes ao recolhimento das contribuições de INSS e FGTS, de modo que ao fim do contrato, os extratos de todos os terceirizados tenham sido verificados.

Recomendação 5: Solicitar à contratada os recibos de pagamento do plano de saúde referentes às Notas Fiscais nº 2977, nº 046 e nº 107, ambas do exercício 2014. Caso a contratada não apresente os comprovantes, exigir que a empresa regularize os pagamentos, sob pena de aplicação de sanção administrativa.

1.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Divergência de valores consignados nas Notas Fiscais e nos Recibos apresentados.

Fato

Trata-se de avaliação específica quanto à análise da prestação de contas referente à execução do Contrato Administrativo n.º 03/2014, firmado entre a Funasa e a empresa Visão Administração e Construção Ltda.

No exame do Processo nº 25100.003187/2014-18 verificaram-se divergências entre os valores consignados nos recibos do Vale-Alimentação e do Vale-Transporte fornecidos e os valores referentes a esses mesmos itens descritos nas notas fiscais apresentadas. Segue no quadro abaixo a consolidação dos valores, para fins de comparação:

Quadro 5 - Valores das Notas Fiscais e Recibos para as competências de fevereiro a outubro de 2014 (valores em R\$)

Nº Nota Fiscal (NF) - Emissão	Vale-Alimentação - NF	Vale-Alimentação - Recibo	Vale-Transporte - NF	Vale-Transporte - Recibo	Prestação do Serviço de Limpeza, Conservação, higienização e Dedetização - NF	Material de Limpeza - NF
2977 - 01/03/2014	6.336,00	13.900,00	5.616,00	3.544,00	122.265,62	24.105,20
003 - 02/04/2014	6.336,00	Não foi apresentado o recibo	5.616,00	Não foi apresentado o recibo	122.265,62	24.105,20
046 - 02/05/2014	15.120,00	13.800,00	5.616,00	3.999,10	113.481,620	24.105,20
079 - 02/06/2014	15.120,00	14.380,00	4.536,00	4.103,90	114.561,62	24.105,20
107 - 01/07/2014	15.120,00	14.740,00	4.536,00	4.081,70	114.561,62	24.105,20
142 -	15.120,00	16.340,00	4.536,00	4.517,50	114.561,62	24.105,20



01/08/2014						
164 – 01/09/2014	15.120,00	15.020,00	4.536,00	4.136,30	114.561,62	24.105,20
203 – 01/10/2014	15.120,00	14.880,00	4.536,00	3.913,80	114.561,62	24.105,20
229 – 01/11/2014	15.120,00	15.640,00	4.536,00	4.159,70	104.546,62	34.120,20

Fonte: Notas Fiscais e Recibos referentes à Competência fevereiro a outubro de 2014.

Frisa-se também que, como destacado no quadro, não estão acostados aos autos os recibos do Vale-Alimentação e do Vale-Transporte dos empregados terceirizados, referentes à Nota Fiscal nº 003, emitida em 02 de abril de 2014.

Ademais, no Despacho s/n, de 17 de outubro de 2014, à fl. 366, do Processo 25100.003187/2014-18, o Fiscal do Contrato n.º 3/2014 declara, após alerta da área financeira, que não houve o preenchimento de documento que comprove o recebimento de todo o material de consumo mensal/semestral/anual e de equipamentos que deveriam ter sido entregues no início da execução contratual. Além disso, não houve a anotação em formulários próprios sobre a distribuição e consumo dos referidos materiais, para fins de atestação das notas fiscais, como solicitado no Item 12 do Termo de Referência - TR. O fiscal alega, contudo, que mesmo com a ausência de controle, os valores consignados nas Notas Fiscais apresentadas pela empresa referentes aos materiais de limpeza seriam de R\$ 14.391,10, bem aquém daquele apresentado na Planilha de Composição de Custos pela Empresa Visão Administração e Construção Ltda., fixado em R\$ 34.120,20. Porém, constata-se que os valores apresentados nas Notas Fiscais são, na verdade, de R\$ 24.105,20, havendo divergência nos montantes informados pelo fiscal.

Observou-se ainda que, apesar dos valores referentes ao material de consumo estarem aquém nas notas fiscais apresentadas e apesar de ocorrer variação nos valores relacionados ao Vale-Alimentação e Vale-Transporte, como consubstanciado nas planilhas de custo, o valor total mensal das notas fiscais se manteve constante, R\$ 158.322,82, demonstrando que houve apenas transposição de valores entre os itens, sem o gasto efetivo mensal de R\$ 10.015,00, totalizando R\$ 80.120,00 nas oito notas fiscais que apresentaram essa divergência.

Diante do exposto, foi requisitado ao gestor, por meio da Solicitação de Auditoria - SA nº 201412749/13, de 26 de novembro de 2014, que justificasse as impropriedades identificadas anteriormente.

Causa

O Fiscal do Contrato (Coordenador de Serviços Gerais) não realizou o controle de estoque do material de limpeza. Além disso, realizou a atestação das Notas Fiscais sem que fosse elaborado instrumento de medição dos serviços prestados. Essas falhas competem também ao Diretor do Departamento de Administração - DEADM, que conforme Portaria nº 270, de 27 de fevereiro de 2014, compete planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas a compras e contratações.

Manifestação da Unidade Examinada



Em atendimento ao questionamento formulado pela Solicitação de Auditoria - SA nº 201412749/13, de 26 de novembro de 2014, a Unidade encaminhou, por meio do Despacho nº 1.816/2014, de 05 de dezembro de 2014, o Despacho s/nº, de 04 de dezembro de 2014, no qual apresenta manifestação conforme segue:

“Tendo em vista o teor da Solicitação de Auditoria nº 201412749/13, esclareço os seguintes pontos os quais são de competência deste Seata:

...

a) As cópias foram arquivadas no Seata/Coseg/Cglog por equívoco. Segue cópia e CD anexo.

b) O valor informado na nota fiscal refere-se aos 35 (trinta e cinco) postos de serventes e 01 (um) posto de encarregado. Considerando que os postos sempre estão cobertos na sua totalidade, é necessário o pagamento de alimentação e transporte ao funcionário que fará a cobertura, não estando esse constando na planilha de efetivo da empresa. O mesmo ocorre com relação ao auxílio transporte. Neste sentido, cabe ressaltar que o número de dias trabalhados em 12 (doze) meses de contrato, a contar da data prevista para início dos serviços, o quantitativo é de 250 (duzentos e cinquenta) dias, o que equivale a 21 (vinte e um) dias trabalhados no mês; e considerando o artigo 20 da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, versão atualizada:

Art. 20. É vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios:

...

*X – quantitativos ou valores mínimos para custos variáveis decorrentes de eventos futuros e imprevisíveis, tais como o quantitativo de vale transporte a ser fornecido pela eventual contratada aos seus trabalhadores, ficando a contratada com a responsabilidade de prover o quantitativo que for necessário, conforme dispõe o art. 23 desta Instrução Normativa. **(Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)***

[...]

Art. 23. A contratada deverá arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao objeto da licitação exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993

§ 1º O disposto no caput deve ser observado ainda para os custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, tais como os valores provido com o quantitativo de vale transporte. (Redação dada pela Instrução Normativa 04, de 11 de novembro de 2009)

c) [...]

i) Embora seja prática a conferência do material no ato da entrega, não ocorre a formalização por meio de recibo, tendo sido exigida apenas a planilha de distribuição, constando a quantidade entregue e utilizada no mês.



Considerando os apontamentos da Equipe de Auditoria, será dada continuidade à conferência do material e formalizada no respectivo recibo de entrega.

ii) As informações prestadas no despacho em tela foram prestadas de forma equívoca, as quais serão retificadas no processo de pagamento com a seguinte redação:

" convém mencionar que nas últimas notas fiscais apresentadas pela empresa, contém o valor de R\$ 24.105,20) vinte e quatro mil, cento e cinco reais e vinte centavos), para o fornecimento de materiais, valor este, bem aquém daquele apresentado na planilha de composição de custos, quando da realização da licitação que é de R\$ 34.120,20 (trinta e quatro mil, cento e vinte reais e vinte centavos)."

iii) Considerando a retificação do despacho mencionado acima, observa-se que não houve faturamento equivocado do valor apontado."

Análise do Controle Interno

As impropriedades evidenciadas nesta constatação foram apontadas em consequência da divergência dos valores apresentados na Nota Fiscal em relação aos valores consignados nos recibos, e decorrem basicamente do descumprimento de determinações assentes no Termo de Referência (TR) do Pregão Eletrônico nº 30/2013 e no Contrato Administrativo n.º 3/2014. Na sequência apresentam-se as análises detalhadas nos aspectos principais dessa constatação em contraponto aos argumentos apresentados pela Unidade Examinada.

Em que pese a Unidade informar que encaminhou as cópias dos recibos do Vale-Alimentação e do Vale-Transporte dos empregados terceirizados, referentes à Nota Fiscal nº 003, emitida em 02 de abril de 2014, tal informação não procede, pois não foram identificados tais documentos nos expedientes encaminhados.

No que se trata das divergências de valores entre as notas fiscais e os recibos apresentados, acatamos a justificativa da unidade examinada, porém tecemos alguns comentários sobre o tema.

A execução de serviços de conservação e limpeza, por meio de terceirização, possui algumas particularidades que a diferenciam de um processo de compra de materiais ou equipamentos. Na terceirização não há definição do quantitativo de mão-de-obra a ser utilizado na prestação do serviço. O número de postos de trabalho é definido a partir de fórmulas de cálculo, estabelecidas no Anexo III-F da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2, de 30 de abril de 2008 (IN nº 2/2008), tendo em vista a produtividade adotada como referência pela Administração. Portanto, como a Unidade não define o quantitativo de mão-de-obra necessária para prestação do serviço, devendo estar detalhado apenas na proposta da empresa contratada, concordamos que possa haver equívocos no dimensionamento dos serviços, principalmente nos que apresentam custos variáveis. O entendimento exposto tem fundamento no art. 23 da própria IN nº 2/2008, versão atualizada, como segue:

Art. 23. A contratada deverá arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao



objeto da licitação exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º O disposto no caput deve ser observado ainda para os custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, tais como os valores provido com o quantitativo de vale transporte. (Redação dada pela Instrução Normativa 04, de 11 de novembro de 2009).

§ 2º Caso a proposta apresente eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos que favoreça a contratada, este será revertido como lucro durante a vigência da contratação, mas poderá ser objeto de negociação para a eventual prorrogação contratual. (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de 2009).

Considerando, portanto, que a empresa deva arcar com o ônus de eventual equívoco nos cálculos do quantitativo de sua proposta, devendo complementá-los, é razoável que os equívocos que favoreçam a contratada sejam tratados como lucro, como estabelecido na norma citada, contudo, o quantitativo deve ser ajustado ao fim do contrato para fins de prorrogação contratual. Ademais, não há prejuízo para a administração visto que a empresa contratada se tornou vencedora do certame licitatório, concorrendo com outras trinta empresas e apresentando a melhor proposta global. Nesse sentido, a partir do exposto, julgamos que é imprescindível que a Administração realize a avaliação do nível de serviço prestado, por meio de ferramentas que possibilitem verificar se os resultados contratados foram alcançados nas quantidades e qualidades exigidas.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar Relatório de Inspeção Mensal, para fins de atestação da nota fiscal, contendo, por exemplo, a descrição dos serviços executados pela contratada, compreendendo informações sobre abrangência, frequência, qualidade do serviço e ocorrências que prejudiquem a execução contratual.

1.2.1.4 INFORMAÇÃO

Avaliação da Regularidade dos Processos de Inexigibilidade da UJ.

Fato

A fim de avaliar a regularidade dos processos licitatórios relativos a inexigibilidade, selecionaram-se dois processos realizados no exercício de 2014, conforme demonstrado a seguir:

1) Contrato nº 013/2014, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) - CNPJ 20.057.071/0001-38, objetivou o patrocínio financeiro, no montante de R\$ 200.000,00, para a realização da 44ª Assembleia Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, realizada em Uberlândia-MG no período de 04 a 09 de maio de 2014. Processo nº 25100.019.496/2013-11.

2) Contrato nº 19/2014, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a empresa CR Basso - Consultoria e Treinamento S/S Ltda. EPP - CNPJ 05.596.488/0001-85, objetivou a



contratação de empresa para ministrar o Curso eSocial, com carga horária de 12h e duas turmas de 30 alunos cada, para servidores da Funasa-Presidência e Superintendências Estaduais. O curso foi ministrado em Brasília/DF no período de 12 a 15 de maio de 2014, a um custo de R\$ 24.378,66. Processo nº 25100.001.142/2014-09.

Considerou-se que os processos licitatórios foram realizados de forma regular, ressaltando, entretanto falhas sanáveis que, embora não tenham impedido a concretização dos intentos, demonstram a necessidade de aprimoramento dos controles internos administrativos da Funasa com vistas a se obter a adequada conformidade dos processos realizados por inexigibilidade com as legislações aplicáveis e orientações emanadas pelos órgãos de controle.

Por meio do Ofício nº 154/COGE/AUDIT, de 23 de março de 2015, a Funasa informou que concordava com as falhas apontadas pela CGU, “destacando que está em constante busca pelo aprimoramento de seus processos, dentro do devido processo legal.”. Não houve, entretanto, especificação de quais medidas estão sendo tomadas para o aprimoramento dos processos administrativos.

1.3 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.3.1 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

1.3.1.1 INFORMAÇÃO

Desoneração da Folha de Pagamentos.

Fato

Relativamente ao Acórdão nº 1.212/2014 – TCU – Plenário, que trata dos reflexos da desoneração da folha de pagamento nos contratos com a Administração Pública Federal, a Entidade foi questionada a informar quais contratos vigentes em 2014 que sofreram, ou são passíveis de sofrerem revisões decorrentes da desoneração da folha de pagamento, prevista na Lei 12.546/2011. Foram solicitadas ainda, as medidas adotadas para a revisão dos contratos vigentes em 2014 firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, bem como as medidas adotadas para a obtenção administrativa do ressarcimento dos valores pagos a maior em relação aos contratos já encerrados que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração.

De acordo com o Relatório de Gestão da unidade examinada, bem como o Despacho nº 829/2015, em resposta à SA 201503478/08, havia previsão da constituição de grupos de trabalho com o objetivo de realizar estudos e cálculos de forma a dar efetividade à determinação do TCU. Foi informado ainda, sobre a suspensão dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 2859/2013 - TCU - Plenário, conforme noticiado no sítio Compras Governamentais, de 01/04/2015.

De qualquer forma, verifica-se que a Entidade ainda não tomou quaisquer providências com vista à realização das revisões contratuais tendo em vista a desoneração da folha de pagamento, tampouco para a obtenção administrativa do ressarcimento dos valores pagos a maior em relação aos contratos já encerrados que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS



2.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Planejamento estratégico de Tecnologia da Informação.

Fato

Nos termos do inciso XXVII do art. 2º da IN nº 04/2014 da SLTI/MPOG, Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI é o instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação (TI) que visa a atender às necessidades tecnológicas e de informação de um órgão ou entidade para um determinado período.

Após análise das documentações requeridas por meio das Solicitações de Auditoria nº 201503478/01, de 05 de maio de 2015, nº 201503478/12, de 27 de maio de 2015 e nº 201503478/13, de 28 de maio de 2015, verificou-se que a Funasa possui um Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI –, aprovado pela Portaria nº 232, de 27 de março de 2012, com vigência prevista para os anos de 2012 a 2014. Este plano realizou, à época de sua elaboração, levantamento dos principais objetivos estratégicos da Entidade e, a partir destes, identificou as necessidades relacionadas às ações de TI. Ressalta-se que é prática da Entidade a realização de revisões periódicas do PDTI com vistas a adequar as metas e ações nele previstas à medida que o ambiente e as necessidades de Tecnologia da Informação vão sendo alteradas, em conformidade com previsão estabelecida no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP.

Tendo em vista o fim da vigência do PDTI 2012 – 2014 no período de exame, faz-se mister expor os resultados alcançados com a sua execução. Verificou-se que 48% das ações previstas no plano foram concluídas, 28% estão em andamento, 16% foram adiadas e 8% canceladas, conforme informações constantes da minuta do PDTI de 2015. Em relação aos pontos fracos identificados para a área de TI na análise SWOT ou FFOA (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) do PDTI 2012 – 2014, em resposta à SA 201503478/09, mediante Despacho nº 112/2015, de 26 de maio de 2015, a Funasa encaminhou as providências adotadas e os resultados alcançados durante seu período de vigência, dentre os quais, destacam-se: a) criação do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação - CGTI, por meio da Portaria nº 94, publicada em 9 de fevereiro de 2012; b) aprovação do PETI pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação - CGTI, em 4 de junho de 2014; c) definição do processo formal de gestão de contratos de TI, por meio da norma MNP-MI-007-2012; d) mapeamento dos processos de trabalho da Entidade; e) melhoria no treinamento em produtos e processos de trabalho, por meio da metodologia da norma MNP-MI-009A-2014.

No tocante à ampla divulgação das ações relacionadas à Tecnologia da Informação, foi observado que a Fundação possui seção própria em seu sítio na intranet referente ao assunto, onde são divulgados o PDTI, o PETI, a Política de Segurança da Informação – Posic – e a Cartilha de Segurança, porém não há igual divulgação de todas as ações gerenciais de TI, como revisões do PDTI, resultados alcançados, medição de indicadores, providências adotadas para corrigir os pontos fracos da Entidade, etc.

Com relação ao exercício de 2015, verificou-se que não havia PDTI vigente até meados deste ano. A Funasa apresentou apenas sua minuta, aprovada pelo CGTI em 21 de maio de 2015. Posteriormente, a Entidade informou, por meio do Memorando nº 50/Comor/Cgmti/Deadm, a ocorrência de reunião inicial para aprovação do PDTI 2015 em 28 de maio de 2015. A unidade



optou pela vigência de apenas um ano por preferir elaborar novo PDTI que tenha a duração de acordo com o Plano Plurianual (2016 – 2019). Em análise à supracitada minuta, dentre as evoluções que puderam ser observadas com relação ao PDTI anterior, pode-se destacar a inclusão das metas e ações referentes à segurança da informação e comunicações e observância significativa das disposições do Guia de Elaboração de PDTI do SISP, elaborado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG).

Sendo assim, levando-se em conta a sequência histórica de instrumentos elaborados desde 2009, observa-se notório aprimoramento do documento do PDTI da Entidade. Contudo, cabe salientar que ainda existem pontos quanto ao seu conteúdo e processo de elaboração que requerem melhorias, conforme explanado a seguir.

Quanto ao conteúdo, identificou-se que tanto o PDTI 2012 – 2014 quanto a minuta do PDTI 2015 não apresentam cronograma de execução dos projetos. Quando questionada sobre o assunto, a Unidade afirmou, por meio do Despacho nº 117/2015, de 02 de junho de 2015, em resposta à S.A. 201503478/14, de 29 de maio de 2015, que, de fato, não foi inserido cronograma de execução no PDTI 2012 – 2014, mas que será adicionado ao PDTI 2015 após a fase de aprovação das metas e ações. Adicionalmente, observou-se que, apesar de haver descrição do atual ambiente de TI da Funasa com relato dos recursos de hardware, software e rede, não houve relato acerca da situação dos recursos humanos existentes à época de sua elaboração.

Quanto ao processo de elaboração, observou-se, conforme mencionado anteriormente, que em meados de 2015 a Entidade não possuía plano vigente aprovado, o que não representa situação ideal, principalmente por referir-se ao único exercício de vigência do Plano em questão. Portanto, observa-se a necessidade de aumento da eficiência no processo de planejamento, aprovação e publicação do PDTI da Entidade.

No que diz respeito ao Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI), verificou-se que a Funasa possui plano vigente para os exercícios de 2014 a 2016, aprovado por meio da Portaria nº 503, de 13 de junho de 2014, publicada no Diário Oficial da União em 21 de julho de 2014. Do referido plano, constam os seguintes objetivos estratégicos e indicadores:

Quadro 6 – Objetivos estratégicos do PETI 2014 – 2016 e seus respectivos indicadores.

Objetivo Estratégico	Indicador
Desenvolver competências técnica, de gestão e pessoal dos servidores de TI	1- Capacitação técnica em TI; 2- Índice de satisfação dos servidores da área de TI.
Aprimorar a entrega dos produtos e serviços de TI	3- Solução das solicitações no prazo; 4- Satisfação dos usuários internos com serviços de TI; 5- Prazo de atendimento de demandas de desenvolvimento.
Alinhar os recursos orçamentários ao cumprimento das estratégias	6- Efetividade da execução orçamentária da área de TI.
Planejar e gerir os contratos de soluções de TI	
Aprimorar processos de governança e gestão de TI	7- Percentual de Governança.
Promover a Segurança da Informação e Comunicações	8- Conformidade da segurança da informação.
Promover a modernização, padronização e gestão de conhecimento dos processos e sistemas de TI	9- Processos de trabalho das áreas de negócio mapeados.



Fonte: Despacho nº 115/2015, de 29 de maio de 2015.

Cumpra-se destacar que não há indicador relacionado ao objetivo estratégico “Planejar e gerir os contratos de soluções de TI”.

Verificou-se, a partir de informações fornecidas pela unidade em resposta à SA nº 201503478/12, de 27 de maio de 2015, que, dentre os nove indicadores existentes, sete foram medidos. Dentre estes, quatro apresentaram percentual de execução acima da meta, dois abaixo da meta e um dentro da meta. Essa informação encontra-se explicitada no gráfico a seguir:

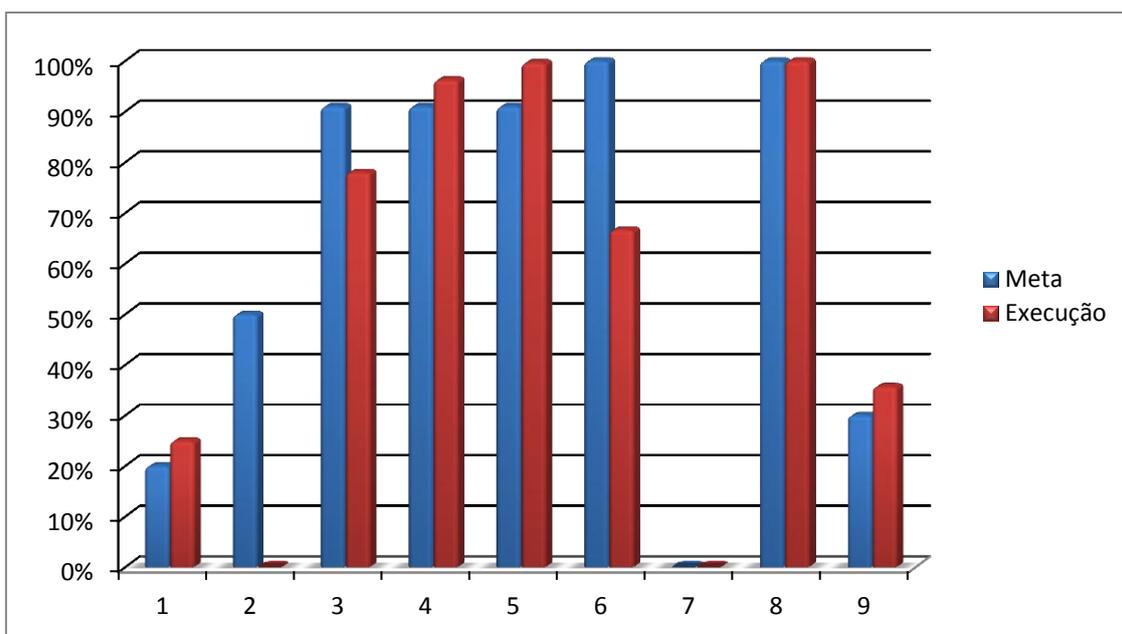


Figura 1 – Medição de cada indicador com relação à meta estabelecida no PETI.

Ressalta-se que o indicador dois não foi medido até a data desta auditoria e o indicador sete não possui percentual de execução indicado na linha de base para 2014, apresentando somente o texto “Elegger processos do Cobit e definir nível de maturidade” e a descrição para 2014: “Processos em avaliação”.

Quanto ao alinhamento dos planos da Entidade, o SISP assevera em seu sítio na Internet, em sua seção de perguntas e respostas acerca do Planejamento de TI (http://www.sisp.gov.br/faq_governancati/one-faq?faq_id=13941590), que:

“Ressalta-se ainda que um elemento chave para o PDTI (e PETI) é a sua integração e alinhamento com o planejamento estratégico e as estratégias de negócio da organização, os quais são mais comumente explicitados por meio do Planejamento Estratégico Institucional – PEI.”

No que se refere ao tema, verificou-se que PDTI e PETI estão devidamente alinhados entre si. No entanto, a Coordenação Geral de Planejamento e Avaliação (CGPLA) da Funasa informou, em reunião, que não possui Plano Estratégico Institucional – PEI – formalizado e que utiliza o planejamento estratégico do próprio Ministério da Saúde, bem como os objetivos estratégicos definidos no PPA 2012 – 2015. Esta informação foi formalizada por meio do Memorando nº 094/2015 – CGPLA/DIREX, de 05 de junho de 2015. O referido memorando encaminhou os



objetivos estratégicos institucionais utilizados pela Funasa. Contudo, estes não contemplam os objetivos relacionados à Tecnologia da Informação. Destaca-se, portanto, a importância de que a Funasa estabeleça seus próprios objetivos estratégicos institucionais, preferencialmente por meio da formalização de seu próprio PEI, e mantenha tanto o PDTI quanto o PETI àqueles alinhados.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Procedimentos para salvaguarda da informação.

Fato

A Instrução Normativa nº 1/2008, do GSI/PR, norma que aprova orientações para a Gestão da Segurança da Informação e Comunicações para órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, conceitua a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações como ações e métodos que visam à integração das atividades de gestão de riscos, gestão de continuidade do negócio, tratamento de incidentes, tratamento da informação, conformidade, credenciamento, segurança cibernética, segurança física, segurança lógica, segurança orgânica e segurança organizacional aos processos institucionais estratégicos, operacionais e táticos, não se limitando, portanto, à tecnologia da informação e comunicações.

Com objetivo de avaliar a gestão de Tecnologia da Informação (TI) da Funasa, no que diz respeito à salvaguarda das informações, foi encaminhada Solicitação de Auditoria (SA) nº 201503478/09, de 20 de maio de 2015, e SA nº 201503478/12, de 27 de maio de 2015. Em resposta, a unidade encaminhou, respectivamente, o Despacho nº 112, de 25 de maio de 2015 e o Despacho nº 115, de 29 de maio de 2015.

Após análise das documentações apresentadas pela unidade e de seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), verificou-se que existe área específica na Funasa, com responsabilidades definidas, para lidar estrategicamente com segurança da informação: o Comitê de Segurança da Informação e Comunicações (CSI), criado por meio da Portaria nº 360, de 18 de julho de 2011. A referida portaria atribui ao Comitê as atividades de formulação e supervisão da implementação das políticas, diretrizes e planos de ação, sempre alinhados às atividades do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSIPR, por intermédio do Departamento de Segurança da Informação e Comunicações – DSIC.

Por meio do Despacho nº 115/2015, a Fundação elencou as principais atividades desempenhadas pelo CSI desde a sua criação, a saber:

- “- Aprovação e publicação da 1ª versão da Política de Segurança da Informação e Comunicações – Posic;*
- Aprovação da metodologia de risco e mapeamento dos processos de Segurança da Informação e Comunicações (SIC);*
- Aprovação e publicação de 25 normas relativas à SIC;*
- Aprovação e implementação de dois programas de conscientização dos servidores e colaboradores quanto à SIC;*
- Atualização e publicação da Norma da Classificação da Informação;*



- *Atualização e publicação da Posic e categorização das normas de SIC;*
- *Aprovação de Plano de Arquitetura Tecnológica para implementar a GCN;*
- *Aprovação de atualização de Plano de Gestão de Continuidade.*”

Verificou-se que, de fato, existe Política de Segurança da Informação e Comunicações – Posic – em vigor na Funasa, aprovada por meio da Resolução nº 1, de 23 de julho de 2012, devidamente publicada no Diário Oficial da União no dia 24 de julho de 2012. A referida política estabelece diretrizes, critérios e suporte administrativo para a implementação da Segurança da Informação e Comunicações na Entidade, dispendo sobre tratamento da informação, controle de acesso, auditoria e conformidade, gestão de continuidade, gestão de risco, tratamento de incidentes de segurança da informação, penalidades, competências e responsabilidades relacionadas.

Referente à divulgação da Posic, identificou-se que esta é publicada na rede interna (intranet) da Funasa em seção específica de TI e, em resposta ao questionamento acerca do tema realizado por meio da SA nº 201503478/09, a Entidade apresentou notícia veiculada em sua intranet, em 06 de maio de 2013, que divulgava o início do I Seminário de Segurança da Informação e Comunicações, promovido pela Coordenação de Modernização (Comor/Cgmti), com o objetivo de divulgar a Posic internamente para todos os servidores.

Complementarmente, ressalta-se que a Entidade possui Cartilha de Segurança da Informação e Comunicações, também disponível em sua intranet na seção de TI, criada com o objetivo de abordar algumas práticas em segurança que possam levar os servidores e demais colaboradores da Funasa a uma reflexão para mudança de atitudes pessoais e profissionais que assegurem a proteção dos recursos de informação e comunicações da Entidade.

Em linhas gerais, conclui-se que a Funasa tem promovido esforços crescentes no tocante à segurança da informação, observando-se notório aprimoramento nesta área nos últimos anos.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Contratação e Gestão de Bens e Serviços de Tecnologia da Informação.

Fato

Os trabalhos realizados sobre contratações de soluções de Tecnologia da Informação da Funasa foram subsidiados por auditoria de acompanhamento da gestão, de iniciativa desta CGU, ocorrida em novembro de 2014, cujo objeto de avaliação foi o tema “Contratações de TI”. Verificou-se que a maior parte das pendências foi solucionada, em relação aos achados da referida auditoria, constantes do relatório nº 201412749, contudo foram identificados alguns pontos fracos que requerem atenção da Entidade, conforme apresentado adiante nesta informação. Como base normativa para análise, utilizou-se a IN 04/2010, vigente durante o período de exame, no entanto, vale ressaltar que a referida Instrução Normativa foi revogada pela IN 04/2014, devendo esta última ser observada para as contratações realizadas a partir de 02 de janeiro de 2015.

Mediante extração realizada a partir do sistema Siasg-DW, foram encontrados os seguintes contratos de TI vigentes durante o exercício de 2014, os objetos de contratação foram suprimidos do quadro abaixo para facilitar sua visualização:



Quadro 7 – Contratos de TI da Funasa vigentes durante o exercício de 2014.

Numero Contrato	Início Vig.	Fim Vig.	Nome Fornecedor	Valor Contratado R\$
97/2010	2010	2014	VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA	1.070.000,00
84/2010	2010	2014	POSITIVO INFORMATICA S/A	4.353.370,80
91/2010	2010	2014	POSITIVO INFORMATICA S/A	1.023.271,80
58/2011	2011	2014	ALL-MOBILE TECNOLOGIA INDUSTRIA E COMERCIO LTDA - ME	37.460,00
27300/2011	2011	2015	CONVERGENCIA INFORMATICA LTDA	66.510,00
55/2011	2011	2014	VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA	0,00
57/2011	2012	2015	CTIS TECNOLOGIA S.A	6.615,00
72/2012	2012	2015	NWS TECNOLOGIA EM INFORMATICA LTDA - EPP	41.400,00
108/2012	2012	2015	CTIS TECNOLOGIA S.A	1.190.091,40
46/2012	2012	2015	AZEVEDO E LUZ COMERCIO E SERVICOS DE INFORMATICA S.A.	0,00
87/2012	2012	2015	LTA-RH INFORMATICA, COMERCIO, REPRESENTACOES LTDA	924.500,00
88/2012	2012	2015	VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA	0,00
101/2012	2012	2015	LTA-RH INFORMATICA, COMERCIO, REPRESENTACOES LTDA	165.000,00
102/2012	2012	2015	VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA	1.124.590,00
104/2012	2012	2015	VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA	1.349.508,00
103/2012	2012	2015	LTA-RH INFORMATICA, COMERCIO, REPRESENTACOES LTDA	0,00
97/2012	2012	2016	DATEN TECNOLOGIA LTDA	908.855,30
106/2012	2012	2016	DATEN TECNOLOGIA LTDA	137.541,90
107/2012	2012	2016	DATEN TECNOLOGIA LTDA	67.422,50
43/2012	2012	2015	VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA	3.276.863,10
339/2012	2012	2015	LTA-RH INFORMATICA, COMERCIO, REPRESENTACOES LTDA	129.000,00
61/2012	2013	2014	SERVICO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO)	7.794,20
137/2012	2013	2016	VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA	17.670,00
5/2013	2013	2016	VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA	3.300.136,00
7/2013	2013	2017	DATEN TECNOLOGIA LTDA	720.072,30
34/2013	2013	2017	ITAUTEC S.A. - GRUPO ITAUTEC	2.237.500,00
35/2013	2013	2016	VERT SOLUCOES EM INFORMATICA LTDA	1.331.838,00
59/2013	2013	2014	MEMORA PROCESSOS INOVADORES S.A.	0,00
65/2013	2013	2014	CAST INFORMATICA S/A	0,00
60/2012	2013	2014	SERVICO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO)	260.700,00



Numero Contrato	Início Vig.	Fim Vig.	Nome Fornecedor	Valor Contratado R\$
10/2013	2013	2014	SERVICO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO)	2.294,40
57/2013	2013	2015	ORACLE DO BRASIL SISTEMAS LTDA	3.824.687,90
44/2014	2014	2016	NWS TECNOLOGIA EM INFORMATICA LTDA - EPP	51.000,00
2/2014	2014	2016	WTR SERVICOS E CONSULTORIA LTDA - EPP	898.087,00
11/2014	2014	2016	WTR SERVICOS E CONSULTORIA LTDA - EPP	875.522,00
1/2014	2014	2015	POSITIVO INFORMATICA S/A	0,00
24/2014	2014	2015	CAST INFORMATICA S/A	7.607.304,00
73/2014	2014	2015	CAST INFORMATICA S/A	2.567.984,00
95/2014	2014	2015	MEMORA PROCESSOS INOVADORES S.A.	393.107,50
46/2014	2014	2015	PRO-SYSTEMS INFORMATICA LTDA	718.652,00
36/2014	2014	2015	POSITIVO INFORMATICA S/A	0,00
33/2014	2014	2015	ASSOCIACAO BRASILEIRA DE NORMAS TECNICAS ABNT	15.965,10
1/2015	2015	2018	LANLINK INFORMATICA LTDA	9.982.637,30

Fonte: Consulta ao sistema Siasg-DW realizada em 13 de maio de 2015.

Dentre esses contratos, selecionou-se, como amostra para exame, o de número 24/2014, referente à contratação de empresa para adequação do ambiente tecnológico de Banco de Dados e *MiddleWare* da Funasa em ferramentas Oracle, envolvendo desenvolvimento, homologação e produção, incluindo suporte e atualização de versões, com garantia de doze meses. A contratação foi viabilizada por meio do pregão eletrônico SRP nº 09/2014, processo 25100.008.230/2014-94, que foi precedido de Planejamento de Contratação de Tecnologia da Informação (PCTI).

Quanto ao alinhamento da contratação com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), verificou-se que este apresenta, em seu plano de metas, o item de número quatro que dispõe o seguinte: “*Adquirir/Manter licenças atualizadas*”. Especificamente na ação de número dez do plano de ações do referido PDTI, estabelece-se: “*Adquirir e atualizar licenças de softwares adquiridos pela Funasa*”. Sendo assim, confirma-se o alinhamento do objeto sugerido ao PDTI.

Contudo, quanto ao PCTI, observa-se que, embora tenha contemplado todos os instrumentos requeridos pela IN 04/2010 (Análise de Viabilidade da Contratação, Plano de Sustentação, Estratégia da Contratação, Análise de Riscos e Termo de Referência), verificou-se a não adequação completa do conteúdo desses documentos, conforme explicitado a seguir e na constatação 2.1.1.4.

Houve, no referido pregão eletrônico, divergência entre a quantidade de licenças de uso licitadas e a quantidade indicada como necessária para que o parque tecnológico da Funasa estivesse de acordo com a política de licenciamento da Oracle.

O item dois do Termo de Referência – TR (fls. 272/278) e o item 1.1 do documento de Análise de Viabilidade da Contratação (fls. 234/235) apontam, entre as justificativas para a realização da contratação, a alteração do parque computacional da Funasa, sem maiores explicações sobre o



assunto. A procuradoria da Fundação solicitou, por meio do Despacho nº 1094/2014/PGF/PFE/FUNASA/cepn (fls. 159/160), de 16 de maio de 2014, a apresentação de informações complementares aos documentos inicialmente anexados ao processo, nos seguintes termos:

“Apresentação de dados concretos e supervenientes motivadores da necessidade da aquisição (Quais e quando foram adquiridos os novos equipamentos que necessitam das licenças em tela?);”

Em resposta à indagação da procuradoria, a área técnica anexou relatório de auditoria realizada pela empresa Oracle (fls. 165/199) e informou no Despacho nº 039 (fl. 161), de 16 de maio de 2014, que:

“[...] foram adquiridos novos equipamentos servidores de rede para a Fundação Nacional de Saúde, conforme processo licitatório, pregão eletrônico nº 22/2012, na data de 04/97/2012.

[...]

Sendo assim, com o aumento do parque computacional e mudanças no ambiente da Funasa, a empresa Oracle do Brasil Ltda realizou auditoria na Funasa, devidamente liberada pela Instituição, ficou descrito a necessidade de realizar a adequação no ambiente de licenças Oracle, conforme política de licenciamento da própria empresa [...]

Após a entrega do relatório de auditoria, o quantitativo de licenças apontado foi avaliado pela Funasa, e foram solicitadas correções e ajustes de acordo com entendimentos acerca do ambiente computacional.” (Sic)

Na conclusão do relatório da referida auditoria (fl. 185), a empresa recomenda à Funasa a aquisição de licenças de cada um de seus produtos. A Tabela abaixo faz um comparativo entre a quantidade de licenças cuja aquisição fora sugerida pela Oracle e a quantidade de licenças que foi objeto da contratação em apreço:

Tabela 16 – Quantidade de licenças recomendadas versus quantidade de licenças adquiridas

Dados do relatório de auditoria da Oracle					Quantidade de licenças licitadas	Diferença entre sugestão e aquisição
Item	Produto	Adquiridas	Em uso	Sugestão da Oracle Qtd. a adquirir		
1	ORACLE DATABASE ENTERPRISE EDITION	12	50	38	16	-22
2	PARTITIONING	8	20	12	20	8
3	REAL APPLICATION CLUSTERS	8	8	0	12	12
4	SPATIAL AND GRAPH	8	12	4	4	0



Dados do relatório de auditoria da Oracle					Quantidade de licenças	Diferença entre
5	DIAGNOSTICS PACK	8	28	20	20	0
6	TUNING PACK	8	28	20	20	0
7	WEBLOGIC SUITE	10	12	2	2	0
-	WEBLOGIC SERVER ENTERPRISE EDITION	0	4	4	0	-4
8	SOA SUITE FOR ORACLE MIDDLEWARE	10	12	2	2	0
9	UNIFIED BUSINESS PROCESS MANAGEMENT SUITE	10	12	2	2	0
10	ORACLE BUSINESS INTELLIGENCE SUITE ENTERPRISE EDITION PLUS	8	10	2	2	0
11	ADVANCED COMPRESSION	0	34	34	24	-10

Fonte: fl. 185 do processo 25100.00823/2014-94 e cálculos realizados pela CGU.

A diferença exposta acima foi apontada pela procuradoria do órgão no Parecer nº 878/2014/PGF/PFE/FUNASA/cepn, de 11 de junho de 2014, (fl 206, item 38), conforme segue:

“(…) Ressalte-se, contudo, em relação ao quantitativo de licenças, a existência de divergência entre o relatório da empresa Oracle (fls. 185/186) e o número efetivamente solicitado pela equipe de planejamento da contratação (fl. 130). Deve ser esclarecido o porquê de tal divergência e os critérios técnicos objetivos que levaram à obtenção do número de licenças solicitado. A preocupação reside no fato de evitar que, no futuro, a Fundação seja instada novamente a adquirir novas licenças, ao argumento de que possui número insuficiente aos padrões adotados pela política da empresa fornecedora.” (Original sem grifo)

Em resposta ao novo questionamento do órgão jurídico, a área técnica anexou ao processo o Despacho nº 031 (fl. 217), de 24 de junho de 2014, informando que:

“(…) Assim como o próprio relatório emitido pela empresa Oracle do Brasil, a fim de garantir que a quantidade de licenças não exceda o número de licenças necessárias pela instituição, de acordo com a necessidade e vontade dessa administração no ambiente de tecnologia da informação, podendo ser melhor visualizado cada uma das licenças no documento de viabilidade da contratação que compõem o plano de contratação de tecnologia da informação – PCTI.” (Original sem grifo)

O documento de Análise de Viabilidade da Contratação (fls. 234/255) aponta, no item 1.2 (fl.239), a quantidade de licenças perpétuas que a Funasa já possuía antes da realização do pregão eletrônico SRP nº 09/2014, porém não traz informação sobre a quantidade de licenças cuja aquisição seria necessária à instituição naquele momento.



O documento de Estratégia da Contratação traz, em seu item 1 (fl. 261), a lista dos produtos que compuseram a contratação, conforme explicitado na Tabela 16, ainda sem demonstrar o método usado para o cálculo da quantidade definida.

Por meio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 201412749/16, de 01 de dezembro de 2014, a CGU questionou qual seria a justificativa técnica para diferenças entre a quantidade de licenças sugerida pela empresa e a quantidade de fato licitada. Como resposta, o gestor encaminhou o Despacho nº 070, de 09 de dezembro de 2014, com o seguinte texto:

“informamos que conforme questionamentos da Funasa à empresa Oracle do Brasil, as licenças utilizadas apenas como repositórios das próprias ferramentas Oracle, não são necessárias para utilização com esse fim. Sendo assim, a Funasa realizou as correções em relação aos quantitativos e esclarecimento do levantamento realizado no relatório de auditoria da empresa Oracle do Brasil. Dessa forma, a Funasa verificou a real quantidade necessária para a adequação de acordo com o crescimento dos próprios ambientes resultando no quadro conforme verificado no processo.” (Original sem grifo)

A resposta acima não demonstra tecnicamente o método usado para o cálculo da quantidade de licenças dos produtos necessários para a regularização do parque tecnológico da Funasa quanto à política de licenciamento da Oracle.

Quanto à necessidade de aquisição de licenças, o relatório de auditoria da Oracle cita apenas duas possibilidades de dispensa, a saber:

1. *Failover*: inclui o direito de executar os programas licenciados em um computador sobressalente não licenciado, em ambiente de *failover*, por até 10 dias não consecutivos em um ano. *Failover* é a capacidade de determinado sistema ou serviço migrar automaticamente para outro servidor, sistema ou rede redundante, ou que está em modo de espera, quando da ocorrência de falha ou término anormal do servidor, sistema ou rede que estava ativo até aquele instante. O direito descrito só é válido quando as máquinas estiverem organizadas em cluster – tecnologia capaz de fazer computadores mais simples trabalharem em conjunto, como se formassem uma máquina só – e dividirem um disco *array*. Sendo assim, quando o primeiro nó falhar, o nó de *failover* agirá como se fosse o primeiro nó e quando o período de *failover* exceder a 10 dias, o nó de *failover* deverá ser licenciado;
2. Testes: as cópias físicas de backups de bancos do *Oracle Database Enterprise Edition* podem ser executadas, para o propósito de testes, em computadores não licenciados por até quatro vezes, não podendo exceder dois dias por teste em um ano. O direito não abrange outros métodos de recuperação de dados – como banco virtual – em que os arquivos do programa binário Oracle são copiados ou sincronizados.

Com base nas respostas do gestor à SA nº 201412749/18, que questionou sobre quais produtos estão instalados em cada servidor de banco de dados da instituição, foi possível realizar cálculo nos mesmos parâmetros aplicados pela Oracle em seu relatório de auditoria. A tabela abaixo demonstra o resultado do estudo.

Tabela 17 – Situação atual do licenciamento de produtos Oracle na Funasa



Produto Oracle	Quantidade de licenças que a Funasa possui	Quant. Licenças usadas	Diferença entre licenças Adquiridas e Licenças usadas
ORACLE DATABASE ENTERPRISE EDITION	28	28	0
PARTITIONING	28	28	0
REAL APPLICATION CLUSTERS	20	20	0
SPATIAL AND GRAPH	12	12	0
DIAGNOSTICS PACK	28	28	0
TUNING PACK	28	28	0
WEBLOGIC SUITE	12	0	12
WEBLOGIC ENTERPRISE EDITION	0	7	-7
SOA SUITE FOR ORACLE MIDDLEWARE	12	7	5
UNIFIED BUSINESS PROCESS MANAGEMENT SUITE	12	7	5
ORACLE BUSINESS INTELLIGENCE SUITE ENTERPRISE EDITION PLUS	10	10	0
ADVANCED COMPRESSION	24	24	0

Fonte: Cálculos realizados pela CGU com base nas informações da resposta à SA nº 201412749/18.

A partir da análise das informações fornecidas, foi possível identificar que a quantidade de itens adquiridos foi suficiente para atender às necessidades da instituição com relação a oito dos produtos que foram objeto da contratação. O gestor considerou que não seria necessária a aquisição de cinco das licenças instaladas em seus servidores por se destinarem apenas a testes ou ao uso como repositório das demais soluções da própria empresa Oracle (SOA, BPM, WEBLOGIC e BI).

Sobre a supracitada utilização de licenças como repositórios, o gestor anexou e-mail enviado por representante da empresa no Despacho nº 076, de 18 de dezembro de 2014, informando que:

“O banco de dados oracle pode ser utilizado em modo restrito para hospedar somente os schemas referentes ao repositório de metadados do fmw [Oracle Fusion Middleware]”. (Sic)

Sendo assim, identificou-se que, de fato, os cinco servidores supramencionados não foram apontados como sendo servidores de banco de dados de nenhum sistema de informação da instituição, sendo factível a aplicação das possibilidades de isenção descritas anteriormente.

Destaca-se, no entanto, que o pacote *Weblogic Suite* não está sendo completamente utilizado, conforme detalhado na constatação 2.1.1.4 deste relatório de auditoria.

Ademais, cumpre ressaltar que além dos problemas relatados com relação ao planejamento da contratação, como a insuficiência de dados motivadores da contratação e a falta de exposição da técnica utilizada para cálculo da quantidade de licenças, conforme exposto no Parecer nº 878/2014/PGF/PFE/FUNASA/cepn, este também solicitou que fossem sanadas falhas referentes à ausência de ato formal de instituição da equipe de planejamento da contratação e à falta de subscrição da estratégia da contratação pelo integrante administrativo da equipe de planejamento da contratação.

Desta forma, verifica-se a necessidade de aprimoramento da atividade de planejamento de contratação da unidade, com vistas a elidir possíveis falhas como a aquisição de produtos ou



quantidades desnecessários ou inadequados que resultam, por exemplo, na subutilização de parte da solução contratada.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Subutilização de licenças de softwares adquiridos.

Fato

De acordo com o relatório de gerenciamento de licenças nº FY14Q2 realizado pela empresa Oracle do Brasil em 28 de fevereiro de 2014, constante das folhas nº 165 a 199 do processo 25100.008.230/2014-94 (pregão eletrônico SRP nº 09/2014), a Funasa possuía, à época, a suíte intitulada *WEBLOGIC SUITE* (WS) instalada em dois de seus servidores. Em síntese, pode-se conceituar suíte de software como vários programas de computador vendidos em pacote. A suíte WS engloba os seguintes produtos, conforme consulta ao sítio da empresa Oracle realizada em novembro de 2014:

- *Oracle WebLogic Server Enterprise Edition;*
- *Oracle Coherence Enterprise Edition;*
- *Oracle Java SE Suite;*
- *iAS EE;*
- *Active GridLink for RAC;*
- *Oracle Enterprise Manager: Management Pack for Oracle Coherence.*

Segundo o referido relatório da Oracle, seriam necessárias doze licenças para que o parque tecnológico da Funasa estivesse de acordo com a política de licenciamento da empresa. Uma vez que a Fundação já possuía dez licenças naquele momento, foi exposta a necessidade de aquisição de duas licenças adicionais.

Nesse contexto, o relatório de auditoria de acompanhamento da gestão (nº 201412749) realizada pela CGU em novembro de 2014 apontou a subutilização de todos os produtos suíte WS, com exceção do *programa WEBLOGIC SERVER ENTERPRISE EDITION* (WSEE), único utilizado pela Funasa até então. Para subsidiar seus trabalhos, a referida auditoria emitiu a Solicitação de Auditoria (SA) nº 201412749/16, de 1º de dezembro de 2014, solicitando:

- i) exemplos de projetos que foram realizados ou que estivessem em execução com a utilização de cada um dos produtos Oracle adquiridos; e
- ii) justificativa da necessidade de cada licença em termos de ganho para a instituição e do uso que seria feito.

Em resposta ao item i, o gestor informou, por meio do Despacho nº 070, de 10 de dezembro de 2014, que a suíte *Weblogic* é “*Servidor de aplicação para todas as ferramentas Middleware da Funasa. Utilizado em todos os ambientes que possuem essa solução e em projetos de webservices*”, o que consiste numa informação acerca do fim a que se destina, não respondendo ao questionamento realizado.

Com relação ao item ii, a Funasa informou o seguinte: “*Conjunto de ferramentas de aplicação padrão Java para suporte à plataforma SOA e aplicações Web.Java, incluindo o Oracle WebLogic Server Enterprise Edition, Oracle Coherence Enterprise Edition, Oracle WebLogic*



Real Time, Oracle WebLogic Operations Contrai e Oracle Enterprise Manager Middleware Diagnostics Pack”. Asseverou, ainda, que a licença é necessária por se tratar de “*Servidor de aplicação necessário para utilização das ferramentas Oracle SOA, BPM, BAM, e BI, além de utilização para aplicações de importação de convênios de sistemas externos à Funasa.*”. A referida resposta consiste em descrição do *Weblogic Suite* e não informa a justificativa da necessidade de cada licença, conforme solicitado.

Adicionalmente, emitiu-se SA nº 201412749/18, em 15 de dezembro de 2014, solicitando:

- I. Sobre as licenças Oracle atualmente instaladas no ambiente tecnológico da Funasa, informar quais produtos estão instalados em cada servidor do órgão; e
- II. Envio dos documentos que comprovem a realização do planejamento para renovação das licenças, em cumprimento ao que foi recomendado por este órgão de controle em 2009.

Os itens foram respondidos mediante Despacho nº 076, de 18 de dezembro de 2014.

Com relação ao item I, o gestor informou não ter licenças do WS instaladas e demonstrou estar usando 12 licenças do WSEE. Nenhum dos demais componentes da suíte WS foi mencionado. A esse respeito, cabe adendo informando que o relatório da Oracle indicou que o WSEE era usado em outro servidor, em instalação apartada da suíte WS, e que a entidade não possuía nenhuma licença individual daquele software, indicando a necessidade de aquisição de quatro licenças para regularizar a situação.

Complementarmente às informações prestadas em momentos anteriores, ainda em resposta à SA nº 201412749/18, o gestor informou que:

“a ferramenta Weblogic Enterprise Edition listada no relatório é instalada juntamente com a ferramenta Oracle BIEE que já possui a licença para utilização e não será necessário o seu licenciamento, de acordo com a política de licenciamento da empresa Oracle do Brasil Ltda.”.

Tendo em vista as informações acima expostas, considerou-se, no relatório preliminar da SA nº 201412749, referente à ação de controle realizada em novembro de 2014, que o gestor, em suas considerações, não explicitou a justificativa da aquisição de toda a suíte WS, restringindo-se apenas a comunicar a que fim ela se destina e a informar que o servidor *Oracle Weblogic Server Enterprise Edition* estava em uso. Ou seja, considerou-se que não houve estabelecimento denexo causal entre as necessidades da unidade e os benefícios esperados e já adquiridos. O fato levou a equipe de auditoria a concluir que existia subutilização da suíte *Weblogic*, já que apenas um de seus componentes estava efetivamente em uso e que a situação do parque tecnológico da Funasa à época poderia ser alcançada com menor dispêndio de recursos públicos.

Relativamente ao que foi questionado no item II, vale destacar que a subutilização pela Funasa de produtos adquiridos da Oracle já ocorrera em momento anterior, fato que foi detalhado no relatório anual de contas do exercício de 2009, onde ficaram registradas falhas nas contratações anteriores do objeto em foco, conforme extrato abaixo:

“4.4 REGULARIDADE DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS



Da análise da condução dos processos licitatórios e dos contratos realizados pela Funasa no exercício de 2009, avalia-se como satisfatórios os controles internos da área de logística. No entanto, foram identificadas falhas que necessitam de adoção de medidas corretivas, para as quais foram emitidas as respectivas recomendações. Adiante serão apresentados fatos identificados na amostra analisada:

[...]

Por fim, verificou-se a não utilização de 8 licenças referentes ao item de software denominado Oracle Real Application Clusters – Option Database, compradas ao custo de R\$ 601.999,28.” (Original sem grifos)

O relatório citado acima trouxe a seguinte recomendação:

*“RECOMENDAÇÃO 001 - Recomendações Estruturantes
Realizar planejamento técnico e financeiro, de forma a possibilitar a renovação das licenças de propriedade da Entidade.”*

Nesse contexto, o gestor respondeu ao item II da SA supramencionada da seguinte forma:

“como previsto no PDTI da instituição, a Funasa anualmente revisa o planejamento da área de TI no que tange a softwares e serviços utilizados pela instituição. A partir deste ponto, são realizados procedimentos, caso necessário, de atualização de licenças ou renovação de suporte técnico das ferramentas utilizadas. Para cada serviço ou licença são elaborados os procedimentos de acordo com a IN04 e o Guia de boas práticas na IN04 para o planejamento. Esse planejamento pode ser verificado no processo da ferramenta específica ou serviço específico realizado por esta entidade.”

A respeito da constatação sobre a não utilização de oito licenças referentes ao software denominado *Oracle Real Application Clusters*, responsável pela alta disponibilidade dos servidores de banco de dados, registrado no relatório anual de contas de 2009, foi verificado que a situação foi solucionada pelo menos três anos após o seu registro.

Causa

Falha no planejamento da contratação de renovação das licenças de propriedade da entidade. Tal falha pode ser atribuída ao Diretor do Departamento de Administração – DEADM que, conforme Portaria nº 270, de 27 de fevereiro de 2014, compete planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas a compras e contratações.

Manifestação da Unidade Examinada

A Funasa enviou, em 13 de março de 2015, o Despacho nº 015/2015 retificando as informações prestadas em momentos anteriores e descrevendo o uso das ferramentas da suíte *Weblogic* conforme o quadro seguinte.

Quadro 8 - Uso dos produtos da suíte Weblogic na Funasa



Produto da Suíte Weblogic	Descrição	Utilização
Oracle Weblogic Server Enterprise Edition	Servidor de aplicação	Utilizado para manter as seguintes aplicações: <ul style="list-style-type: none"> • Aplicações BPM (SISAD, Solicitação PDTI, FCT) • Funcionalidade SOA (Balanço PAC, SICONV e SIAFI) • Aplicações JAVA (Balanço PAC, Migração SICONV, Gestão de Alerta)
Oracle Java SE Suite	Suite de componentes para realização dos trabalhos com a ferramenta SOA, BPM e aplicações JAVA. Utilizando em conjunto com a ferramenta Oracle JDeveloper.	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicações BPM (SISAD, Solicitação PDTI, FCT) • Funcionalidade SOA (Balanço PAC, SICONV e SIAFI) • Aplicações JAVA (Balanço PAC, Migração SICONV, Gestão de Alerta)
Oracle Enterprise Manager	Utilizado para monitoramento e controle dos servidores de aplicação Weblogic e manuseio das aplicações que utilizam esse servidor de aplicação	Utilizado para monitoramento das instâncias de desenvolvimento, homologação e produção dos servidores de aplicação Weblogic.
iAS EE	Parte do servidor de aplicação de códigos JAVA, aplicações web baseadas em PL/SQL, Oracle portal e aplicações Oracle Forms.	Utilizado para manter as seguintes aplicações: <ul style="list-style-type: none"> • Balanço PAC, Migração SICONV, Gestão de Alerta; • Webservices SICONV e SIAFI
Oracle Coherence Enterprise Edition	Utilizado para alto desempenho das aplicações, alta disponibilidade e escalabilidade.	Atualmente a arquitetura dos servidores de aplicação encontram-se em processo de implantação. Será aplicado futuramente no ambiente da instituição para alta disponibilidade dos serviços disponibilizados e com criticidade.
Managment Pack for Oracle Coherences	Pacote de complementos para Oracle Coherence Enterprise Edition	Atualmente a arquitetura dos servidores de aplicação encontram-se em processo de implantação. Será aplicado futuramente no ambiente da instituição para alta disponibilidade dos serviços disponibilizados e com criticidade.
Astive GridLink for RAC	Pacote para utilização, monitoramento e controle dos servidores de aplicação em RAC.	Atualmente a arquitetura dos servidores de aplicação encontram-se em processo de implantação. Será aplicado futuramente no ambiente da instituição para alta disponibilidade dos serviços disponibilizados e com criticidade.

Fonte: Despacho nº.015/2015

Análise do Controle Interno

Observa-se, diante do exposto, que há a subutilização de parte da suíte *Weblogic* pela Funasa, porém em menor grau do que aquele observado no relatório da auditoria de avaliação da gestão realizada por esta CGU em novembro de 2014, uma vez que novos dados foram apresentados demonstrando que outras ferramentas da suíte WS são também usadas, conforme exposto na manifestação da unidade examinada.

Complementarmente às informações fornecidas anteriormente a esta auditoria anual de contas, solicitou-se, por meio da SA 201503478/09, que a Funasa informasse o andamento do processo de implantação das ferramentas *Oracle Coherence Enterprise Edition*, *Managment Pack for Oracle Coherences* e *Astive GridLink for RAC*.



A unidade encaminhou, mediante Despacho nº 112, de 25 de maio de 2015, o cronograma exposto no quadro a seguir:

Quadro 9– Cronograma de planejamento para processo de implantação das ferramentas em subutilização.

% concluída	Nome da tarefa	Duração	Início	Término
51%	Implantação do Oracle Coherence Enterprise Edition e Management Pack for Oracle Coherences na Camada de Integração de Serviços (SIAFI/SICONV)	99 dias	27/02/15	16/07/15
100%	Viabilidade	20 dias	27/02/15	26/03/15
100%	Requisitos	20 dias	27/03/15	23/04/15
26%	Desenvolvimento	39 dias	24/04/15	18/06/15
0%	Homologação	10 dias	18/06/15	02/07/15
0%	Implantação	10 dias	02/07/15	16/07/15
0%	Active GridLink for RAC	20 dias	16/07/15	13/08/15
0%	Viabilidade	20 dias	16/07/15	13/08/15

Fonte: Despacho nº 112/2015.

Diante dos fatos, verifica-se que a Funasa está promovendo esforços no sentido de utilizar as ferramentas anteriormente subutilizadas. Todavia, ressalta-se que seu uso ainda não está ocorrendo e, portanto, a situação deverá ser acompanhada por esta CGU até que seja sanada.

Não obstante, salienta-se que ainda que as ferramentas venham a ser utilizadas, verifica-se que a causa do problema consiste em falha de gestão, especificamente no planejamento da contratação, conforme relatado na informação 2.1.1.3. Desta forma, é necessário o aprimoramento das atividades de planejamento de contratação de soluções de TI, principalmente no que tange ao diagnóstico da situação, de forma a estabelecer sua real necessidade, visando a elidir futuras falhas desta e de outras naturezas.

Recomendações:

Recomendação 1: Compatibilizar as licenças adquiridas com as utilizadas a fim de adequar o parque computacional sem gerar ou com o mínimo de custos para a unidade.

Recomendação 2: Estabelecer procedimentos de diagnóstico que realizem o mapeamento da situação da entidade e objetivem a realização de uma leitura real das necessidades e a apuração das prioridades relacionadas às contratações de soluções de tecnologia da informação.

2.2 Programação dos Objetivos e Metas

2.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Informação sobre a Ação 10GD e 10GE.

Fato

A Ação 10GD - Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões



Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) objetiva dotar os domicílios e estabelecimentos coletivos com abastecimento público de água adequado visando à prevenção e ao controle de doenças e agravos. Para isso, prevê-se a implantação e/ou ampliação de sistemas públicos de abastecimento de água em municípios com população de até 50.000 habitantes, contemplando projetos e obras que visem garantir o abastecimento da população com água potável, compreendendo captações, adutoras, reservatórios, estações elevatórias, estações de tratamento, redes de distribuição, ligações domiciliares, entre outras intervenções.

A execução dessa Ação, no âmbito da Funasa, ocorre conforme a seguinte sistemática:

Programação: A eleição e priorização e definição de recursos dos municípios são realizadas pela Funasa com base principalmente em critérios sanitários, epidemiológicos, sociais, ambientais e técnicos, conforme definidos para a primeira etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – 2 pela Portaria Funasa nº 314, de 14 de junho de 2010, respeitando os limites orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual.

Execução: A ação é executada prioritariamente de forma indireta, mediante aprovação técnica dos projetos pela Fundação Nacional de Saúde. Em casos especiais, poderá ser executada diretamente pela Fundação.

Repasses de Recursos: São realizados por meio da modalidade Convênio, Termo de Compromisso e Termo de Parceria.

Acompanhamento: Ocorre mediante ações de supervisões periódicas, conforme Portaria Funasa nº 623, de 11 de maio de 2010 e Portaria nº 902, de 02 de julho de 2013, integradas, utilizando-se do corpo técnico da Entidade, principalmente por ações desenvolvidas pelas Superintendências da Funasa nos Estados. Convém transcrever o inciso III, art. 15 da Portaria nº 902, de 02/07/2013:

“III - Os convênios, termos de compromisso e demais termos, citados no art. 1º, celebrados anteriormente à entrada em vigor desta Portaria, regem-se pelos dispositivos ora disciplinados, exceto quanto aos percentuais de liberação de recursos por faixa de valor, que se manterão disciplinados pela Portaria Funasa nº. 623 de 11 de maio 2010, apenas neste particular.”

Portanto, para o exercício de 2013, até o mês de junho, os atos administrativos referentes ao acompanhamento desta ação devem ser avaliados à luz da antiga Portaria nº 623, de 11/05/2010, porquanto esta norma estava em vigência. A partir de julho de 2013, os atos administrativos praticados, e que se referem ao acompanhamento, devem ser analisados mediante a nova Portaria nº 902, de 02/07/2013.

Avaliação: É previsto um processo interno de monitoramento da execução, podendo ocorrer processos externos de avaliação.

O Quadro a seguir demonstra a execução física e financeira da Ação 10GD para o exercício de 2014:

Quadro 10– Execução orçamentária e financeira da ação de governo 10GD.

Dotação R\$	Empenhado R\$	Despesa liquidada R\$	% Liq/Emp	Meta Prevista (município beneficiado)	Meta Exec (município beneficiado)	% Prev/ Exec
202.930.000,00	162.880.000,00	50.160.164,02	30,8%	287	287	100%

Fonte: SIAFI e Relatório de Gestão da FUNASA 2014.



A Ação de 10GE - Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 Habitantes, Excluída de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) objetiva a implantação e/ou ampliação de sistemas públicos de esgotamento sanitário em municípios com população abaixo de 50.000 habitantes, contemplando projetos e obras necessárias à coleta, tratamento e disposição adequada dos efluentes, compreendendo redes coletoras, interceptores, estações elevatórias, estações de tratamento, emissários, entre outras intervenções.

A execução dessa ação se dá, no âmbito da Funasa, segundo a seguinte sistemática:

Programação: A eleição e priorização e definição de recursos dos municípios são realizadas pela Funasa com base principalmente em critérios sanitários, epidemiológicos, sociais, ambientais e técnicos, conforme definidos para a primeira etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – 2 pela Portaria Funasa nº 314, de 14 de junho de 2010, respeitando os limites orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual.

Execução: A ação é executada prioritariamente de forma indireta, mediante aprovação técnica dos projetos pela Fundação Nacional de Saúde. Em casos especiais, poderá ser executada diretamente pela Fundação Nacional de Saúde.

Repasses de Recursos: São realizados por meio de modalidade Convênio, Termo de Compromisso e Termo de Parceria.

Acompanhamento: Ocorre mediante ações de supervisões periódicas, conforme Portaria Funasa nº 623, de 11 de maio de 2010 e Portaria nº 902, de 02 de julho de 2013, integradas, utilizando-se do corpo técnico da Entidade, principalmente por ações desenvolvidas pelas Superintendências da Funasa nos Estados. Convém transcrever o inciso III, art. 15 da Portaria nº 902, de 02/07/2013:

“III - Os convênios, termos de compromisso e demais termos, citados no art. 1º, celebrados anteriormente à entrada em vigor desta Portaria, regem-se pelos dispositivos ora disciplinados, exceto quanto aos percentuais de liberação de recursos por faixa de valor, que se manterão disciplinados pela Portaria Funasa nº. 623 de 11 de maio 2010, apenas neste particular.”

Portanto, para o exercício de 2013, até o mês de junho, os atos administrativos referentes ao acompanhamento desta ação devem ser avaliados à luz da antiga Portaria nº 623, de 11/05/2010, porquanto esta norma estava em vigência. A partir de julho de 2013, os atos administrativos praticados, e que se referem ao acompanhamento, devem ser analisados mediante a nova Portaria nº 902, de 02/07/2013.

Avaliação: Ocorre mediante um processo interno de avaliação, podendo ocorrer processos externos de avaliação.

O Quadro a seguir demonstra a execução física e financeira da Ação 10GE para o exercício de 2014:

Quadro 11– Execução orçamentária e financeira da ação de governo 10GE.

Dotação R\$	Empenhado R\$	Despesa liquidada R\$	% Liq/Emp	Meta Prevista (município beneficiado)	Meta Exec. (município beneficiado)	% Prev./ Exec.
514.151.526,00	260.940.000,00	81.365.737,92	31,18%	352	352	100%



3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Adequabilidade da força de trabalho.

Fato

A Fundação Nacional de Saúde - Presidência apresentou, de acordo com o Relatório de Gestão, em dezembro de 2014, uma força de trabalho efetiva de 389 servidores, redução de 44 (10,16%) em relação ao ano anterior, 433 servidores. Em 2014 houve o ingresso de 28 servidores e egressos de 2 servidores. Nessa força de trabalho estão incluídos servidores de carreira da Entidade, de carreira em exercício descentralizado requisitados e temporários. A força de trabalho a disposição da Entidade em 31/12/2014, incluindo também os estagiários, por diretorias e áreas de atuação, encontra-se a seguir distribuída:

Quadro 12 - Força de Trabalho – distribuição por Diretorias em 31/12/2014

Diretoria de lotação	Situação				Qtd
	Servidores de carreira vinc. à Entidade	Servidores Requisit.	Servidores s/ vinc. c/ a Adm.	Estagiários	
Presidência	3		2		5
Dir. Executiva	14		3		17
Gabinete	26		7	5	38
Proc. Fed.	18		1	5	24
Aud. Interna	30		5	7	42
Dep. Admin.	200	1	2	22	225
Dep. Engenharia	56		5	6	67
Dep. Saúde Amb.	14		4	4	22
TOTAL	361		29	49	440

Fonte: Cgerh/Funasa - Presidência

A Funasa possui como principais responsabilidades institucionais a promoção e a proteção à saúde, e como competências, o fomento à soluções de saneamento para a prevenção de controle de doenças, bem como a formulação e implementação de ações de promoção e de proteção à saúde relacionadas com ações estabelecidas pelo Sistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental.

Com vista a uma análise quanto aos parâmetros de lotação da mão de obra disponível para o desempenho de suas principais atividades-fim, elencou-se a Coordenação-Geral de Convênios (Cgcon), a qual compete, dentre outros, coordenar as atividades relacionadas à celebração de convênios, termos de compromisso e instrumentos congêneres e o gerenciamento da prestação de contas dos mesmos; e o Departamento de Engenharia de Saúde Pública (Densp) ao qual compete, dentre outras, a análise de projetos de engenharia relativos às obras financiadas com recursos da Funasa.



Especificamente em relação às atividades da Cgcon, e do Densp, solicitou-se à unidade os estudos realizados quanto ao dimensionamento da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição, perfil e parâmetros de lotação, bem como quanto à definição de estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance de suas necessidades.

Em resposta, a unidade auditada informou que como resultado do estudo realizado chegou-se a necessidade de contratação de 491 profissionais de nível superior, sendo 370 para a área de engenharia e 120 para área de convênios. Para tanto, considerando a urgência no atendimento à demanda e a indisponibilidade de cargos vagos em número suficiente, o assunto foi tratado em termos de contratação temporária de excepcional interesse público.

Foi então realizado o Processo Seletivo Simplificado pelo Edital nº 1, de 16/9/2013 (DOU de 17/9/2013), para a contratação no período de 2014/2015, cujo quadro de contratação é o seguinte:

Quadro 13- Processo Seletivo Simplificado

TOTAIS GERAIS	
Vagas (Especialidade 1, 2 e 3)	336
Classificados (Especialidade 1, 2 e 3)	473
Convocados (Especialidade 1, 2 e 3)	356
Contratados (Especialidade 1, 2 e 3)	152

Fonte: Cgerh/Funasa - Presidência

Especialidades: (1) - engenharias civil, sanitária ou sanitária ambiental; (2) - geologia e (3) - administração, economia e ciências contábeis.

A Entidade informou ainda que no estudo encaminhado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Ofício nº 149/Gab/PRESI/FUNASA, de 5/6/2012, com vistas à realização de Concurso Público para provimento de 526 cargos efetivos, estão incluídos cargos cujas atribuições são compatíveis com as dos setores citados acima, quais sejam, Cgcon e Densp. Ressalte-se que a solicitação da Fundação ainda não foi atendida.

Posteriormente, a Fundação informou que houve nova solicitação ao Ministério da Saúde com vista ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de autorizar a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos, desta feita por meio do Ofício nº 71/Presi/Funasa, de 29 de abril de 2015. A referida proposta foi atualizada, considerando as vacâncias ocorridas entre a última solicitação e a mais recente, totalizando 197 (cento e noventa e sete) vagas para cargos de nível superior e 251 (duzentas e cinquenta e uma) para cargos de nível intermediário.

Foi informado ainda, que em dezembro de 2014, foi encaminhado ao Ministério da Saúde o Anteprojeto de Lei que estrutura a Carreira de Saneamento e Saúde Ambiental da Fundação Nacional de Saúde, por meio do qual se pretende fortalecer a capacidade institucional da Funasa, nos termos do Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009.

Assim, verifica-se que a Entidade tem adotado providências para minimizar a falta de pessoal inclusive por meio de contratação de temporários por processo simplificado e atuação constante no Ministério do Planejamento e Ministério da Saúde, porém a solução definitiva encontra-se pendente já que necessita de decisão de outros órgãos.



Quanto ao impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias, a Entidade informou que o quadro de pessoal como um todo encontra-se envelhecido e que possíveis impactos referem-se à perda da memória organizacional e dificuldade de recomposição, possibilitando a inviabilização da transferência de conhecimento e continuidade das ações.

Verifica-se que 54,92% da força de trabalho da Entidade é formada por pessoas com idade acima de 50 anos, estando próximos ou já reunindo condições para se aposentarem, conforme quadro abaixo. Tais fatos devem gerar, a curto e médio prazos, impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura de aposentadorias. As providências adotadas pela unidade, neste sentido, é a busca para autorização para realização de concurso público para provimento de cargos efetivos, conforme já mencionado neste item.

Quadro 14 – Faixa Etária

Faixa etária	Qtde	Percentual
19 a 25 anos	4	1,27%
26 a 30 anos	17	5,40%
31 a 35 anos	20	6,35%
36 a 40 anos	19	6,03%
41 a 45 anos	36	11,43%
46 a 50 anos	46	14,60%
51 a 55 anos	78	24,76%
56 a 60 anos	62	19,68%
61 a 65 anos	28	8,89%
acima de 65 anos	5	1,59%

Fonte: Cgerh/Funasa - Presidência

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Cumprimento do Termo de Conciliação Judicial - TCJ.

Fato

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503478/03, de 07/05/2015, item 1.8, foi solicitado à Fundação pronunciar-se sobre o cumprimento do Termo de Conciliação Judicial Geral, de 05/11/2007, nos autos da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7 (17ª Vara da Justiça do Trabalho de Brasília/DF), para a substituição de terceirizados em desacordo com o Decreto 2.271/1997, conforme os termos do Acórdão nº 2.681/2011- TCU - Plenário.

Posteriormente, por meio da SA nº 201503478/16, de 29/05/2015, a Fundação foi novamente instada a se pronunciar sobre o assunto, sem que ao final dos trabalhos de campo houvesse resposta. Apenas em 01/07/2015, foi encaminhada mensagem eletrônica ao coordenador da equipe de auditoria contendo Despacho s/nº assinado em 10/06/2015 pelo Coordenador-Geral de Recursos Humanos, por meio do qual é informado o seguinte:

“A autorização para realização de concurso público no âmbito da Funasa se deu por meio da Portaria MP nº 151, de 05 de junho de 2008, publicada no DOU de 06 de junho de 2008, cópia anexa. O inciso III, do Art. 2º dessa portaria condicionou o provimento de cargos dos



aprovados à substituição dos trabalhadores terceirizados que executam atividades não previstas no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997.

A autorização de provimento dos cargos ocorreu por meio da Portaria MP nº 311, de 23 de setembro de 2009, publicada no DOU de 24, subsequente, cópia anexa. Observa-se nessa portaria que o provimento dos cargos foi condicionado à extinção de 205 (duzentos e cinco) postos de trabalho terceirizados em desacordo com o Decreto nº 2.271/1997, obedecendo o disposto na Cláusula Terceira do Termo de Conciliação Judicial – Processo nº 00810-2006-017-10-00-7.

Na data do provimento acima, a Presidência da Funasa dispunha de 237 (duzentos e trinta e sete) postos de trabalho terceirizados em desacordo com o Decreto acima citado, que foram todos substituídos por 89 servidores concursados de nível intermediário.”

Posteriormente, a Entidade informou ainda que: “não possui terceirização que não seja o hall de atividades acessórias autorizadas pelo Decreto nº 2.271/97, pois nos anos de 2007 a 2010 promoveu todas as medidas necessárias para redução de terceirizados que eram considerados destoantes do permitido na legislação, atendendo e cumprindo na integralidade o Termo de Conciliação avençado naquela época.”

3.1.2 PROVIMENTOS

3.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Intempestividade nos Registros no Sisac/TCU.

Fato

Em análise aos processos referentes aos atos de pessoal para fins de registro no Sisac, verificou-se que a unidade descumpriu os prazos previstos do art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007 para os 14 atos de admissão relacionados a seguir de servidores contratados temporariamente, conforme Lei nº 8745/93. Ressalte-se que, até o encerramento dos trabalhos de campo, constam ainda, sem registro no Sisac os servidores CPFs ***.635.591**, ***.812.465-** e ***.477.375-**.

Quadro 15 - Regularidade do cadastro dos atos no Sisac.

Nº do Ato	Tipo do Ato	Início da vigência
1-048630-5-01-2015-000004-9	Admissão	15/04/2014
1-048630-5-01-2015-000002-2	Admissão	01/07/2014
1-048630-5-01-2015-000007-3	Admissão	16/01/2014
1-048630-5-01-2015-000006-5	Admissão	17/01/2014
1-048630-5-01-2015-000010-3	Admissão	16/01/2014
1-048630-5-01-2015-000017-0	Admissão	08/01/2014
1-048630-5-01-2015-000016-2	Admissão	10/01/2014
1-048630-5-01-2015-000005-7	Admissão	10/01/2014
1-048630-5-01-2015-000012-0	Admissão	10/01/2014
1-048630-5-01-2015-000011-1	Admissão	10/01/2014
1-048630-5-01-2015-000014-6	Admissão	10/01/2014
1-048630-5-01-2015-000009-0	Admissão	16/01/2014
1-048630-5-01-2015-000001-4	Admissão	07/02/2014
1-048630-5-01-2015-000015-4	Admissão	10/01/2014

Fonte: SISAC

Causa



Insuficiência de treinamento ou falta de capacitação da força de trabalho existente na entidade quanto à operacionalização do sistema, tendo em vista que compete ao Deadm, de acordo com a Portaria Nº 270, de 27 de fevereiro de 2014, art. 34, inc. V, c/c art. 35, II, planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas a desenvolvimento institucional, organização, qualidade, normatização e racionalização de instrumentos, métodos e procedimentos de trabalho, bem como acompanhar as atividades pertinentes à administração de gestão de pessoas lotadas ou em exercício no Deadm, de acordo com orientações da Cgerh.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 60/Cgerh/Deadm, de 18/05/2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20153478/03, de 07/05/2015, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos informou que:

“O não atendimento do prazo estipulado pelo art. 7º, da IN TCU nº 55/2007, se deu pelo fato de ao tentarmos incluir o campo ‘cargo’ do Sistema SISAC, este se mostrou ser um campo obrigatório, impossibilitando a continuação do registro tendo em vista os Contratos Temporários, por prazo Determinado não serem ocupantes de cargo público. Agora, após nova análise na tabela de cargos, constatamos a existência do código 325350 – TÉCNICO V (CONTRATO TEMPORÁRIO) LEI 8745/93 e realizamos os registros, mas continuamos inseguros de que este código seja o correto.”

Análise do Controle Interno

O gestor reconhece o descumprimento dos prazos para registro no Sisac, bem como a deficiência encontrada pelo setor responsável relativamente à operacionalização do sistema. Verifica-se que os registros só foram efetuados após a emissão da SA nº 20153478/03, de 07/05/2015.

Recomendações:

Recomendação 1: Adequar os controles e registros no Sisac com vistas a cumprir tempestivamente os prazos da IN/TCU nº 55/2007, bem como buscar a capacitação da força de trabalho existente na entidade quanto à operacionalização do sistema.

3.1.3 Gestão de Pessoas

3.1.3.1 INFORMAÇÃO

Acumulação funcional.

Fato

A unidade examinada foi solicitada a apresentar relação de servidores que exercem cargos de dedicação exclusiva ou tempo integral e os normativos que os instituíram, ou declaração de que não possui quadro de dedicação exclusiva ou tempo integral, bem como relação de servidores que acumulam cargos, empregos ou funções públicas, e a descrever as rotinas/check-list (fluxograma) de controle com o objetivo de identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos.

Em resposta, foi apresentada relação contendo 57 servidores que exercem e/ou exerceram o cargo de Sanitarista, cuja remuneração consta gratificação vinculada a desempenho de atividades com integral e exclusiva dedicação, vedado o exercício de outras funções públicas ou



privadas, conforme Lei nº 6.433/1977. Foi apresentada ainda, outra relação contendo 22 servidores cuja remuneração consta rubrica referente a VPNI, parágrafo único do art. 7º da Lei nº 10.483/2002, com observância obrigatória do regime de dedicação exclusiva.

Na documentação apresentada, consta apenas um servidor na condição de Ativo Permanente, em cada uma das relações citadas acima. Os demais são aposentados ou instituidores de pensão. Em consulta à Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, verificou-se ausência de acumulações de cargos, empregos e funções por parte desses servidores. Porém, a unidade não adota um controle permanente de apresentação de declaração de acumulação de cargos dos seus servidores. Segundo a Fundação, no exercício de 2015 existe a proposta de solicitar declaração de acumulação de cargos de todos os servidores efetivos, pelo menos uma vez por ano para, a partir daí, construir uma rotina de controle dos casos em que houver acumulações e fazer as respectivas análises de legalidade.

Quanto aos servidores que acumulam cargos legalmente, a Unidade informou que não há mecanismo próprio para acompanhamento de acumulações de cargos, funções ou empregos públicos como controles internos, limitando-se a atender às recomendações da Auditoria de Recursos Humanos da Secretaria de Gestão Pública e do Tribunal de Contas da União que tem executado batimentos cadastrais entre órgãos de outras esferas de governo, como Estados e Municípios.

O controle utilizado pela Funasa é o corretivo, considerando que não há ferramenta disponibilizada aos órgãos seccionais do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC que possa ser utilizada para esse fim, além do que há carência acentuada de pessoal para atender a esse tipo de demanda. Entretanto, em observância ao disposto nas Portarias Normativas SEGEP/MP nºs 2/2011 e 2/2012, e com base nas orientações exaradas pelo Memorando Circular nº 002/Cgerh/Deadm, de 17/01/2013, há acompanhamento das situações de remuneração extra Siape.

3.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Controles Internos Administrativos.

Fato

Os controles internos servem para auxiliar o gestor no cumprimento de sua missão, sendo para tal necessário o amplo conhecimento daquilo que ocorre na Entidade, fazendo-se uso de técnicas modernas de administração (planejamento e gestão). Antes de se fiscalizar processos e pessoas, os controles internos têm cunho preventivo, pois oferecem ao gestor público a tranquilidade de estar informado acerca da legalidade e legitimidade dos atos praticados em sua administração, da viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas definidas, possibilitando a correção de eventuais desvios ou rumos de sua administração, buscando-se sempre o aprimoramento das atividades sob sua responsabilidade.

Assim, procurou-se avaliar a consistência dos controles relacionados à gestão de pessoas por meio da aplicação de Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), confeccionado com base nos conceitos e terminologias constantes nas Normas de Controle Interno do



Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos (GAO – Ferramenta de Gestão e Avaliação de Controle Interno), que foi construído com fundamento na metodologia delineada no modelo de referência do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO. De acordo com o percentual de pontos obtidos frente ao total de pontos possíveis, o nível de maturidade dos sistemas de controles internos da atividade de gestão de pessoas da Entidade foi considerado intermediário (55%), conforme o conceito da escala já utilizada pelo Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União em trabalhos similares. De acordo com as respostas fornecidas pelo gestor responsável diretamente pelo processo, as situações identificadas em que os controles internos da Entidade não são considerados totalmente aprimorados e/ou avançados são as seguintes:

- ausência de processo de planejamento de gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho;
- ausência de processo para verificação periódica de possível acumulação indevida de cargos, empregos e funções públicas dos servidores estatutários da instituição, em que pese a Entidade estar desenvolvendo controle com essa finalidade;
- ausência de auditorias internas sistemáticas para verificação de conformidade no pagamento de direitos na área de pessoal;
- ausência de processo de acompanhamento da vigência das decisões judiciais concessivas de direito/vantagem na área de pessoal;
- a Entidade não estabelece responsabilidade clara pelo planejamento, aprovação, execução e avaliação das práticas de gestão de pessoas;
- a Entidade não monitora, por meio de sistema informatizado de gestão de pessoas, informações relevantes sobre a força de trabalho (ex. Índices de absenteísmo, índices de rotatividade, projeções de aposentadoria, etc), porém, tem buscado adotar procedimentos para implementar esse controle;
- a Entidade não executa mecanismos para assegurar que as informações e os dados relativos aos recursos humanos sejam atuais e precisos (ex. Verificações periódicas de consistências das bases de dados dos sistemas de gestão de pessoas), porém tem buscado adotar procedimentos para implementar esse controle;
- ausência de processo sucessório para posições de liderança; e
- ausência de lista de verificação com a finalidade de verificar a conformidade dos atos de pessoal com a legislação.

4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 CONTROLES INTERNOS

4.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Sistema CGU-PAD na Funasa.



Fato

A Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, estabelece que as informações relativas a processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, criado por meio do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, deverão ser gerenciadas por meio do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD.

O Sistema CGU-PAD é um software que visa armazenar e disponibilizar, de forma rápida e segura, as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos, entidades, empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo Federal.

Na Funasa a estrutura e as atividades correcionais estão subordinadas à Auditoria Interna (vinculada à Funasa-Presidência), especificamente à Corregedoria. A Portaria Funasa Nº 1005, de 13 de agosto de 2013, aprovou a política de uso do Sistema e estabeleceu regras e orientações de uso no gerenciamento das informações sobre os processos administrativos de natureza disciplinar. Em decorrência, cabe destacar a Publicação da Portaria Funasa Nº 153, de 25 de agosto de 2014, designando o administrador e os usuários cadastradores em Brasília (cinco) e nas 26 Superintendências Estaduais (dois em cada).

Destaca-se, ainda, a publicação da Portaria nº 718 (BS nº 035, de 1º de setembro de 2014) instituindo e regulamentando ação de inspeção correcional para o gerenciamento das informações inerentes aos procedimentos administrativos disciplinares. Essas ações de inspeções têm como objetivo conhecer e aprimorar a realidade de cada unidade estadual e melhor atender ao disposto no art. 22 da Portaria CGU nº 335, de 30 de maio de 2006, visto que as Superintendências, em sua totalidade, não dotam a Corregedoria de informações precisas a respeito das ações correcionais para fins de acompanhamento e gerenciamento. Além disso, buscam-se informações fidedignas acerca dos processos e expedientes em curso; o cumprimento das recomendações e determinações de instauração de procedimentos disciplinares e os procedimentos pendentes de instauração, com as respectivas justificativas. Assim, foram realizadas oito inspeções em 2014 nas Superintendências da BA, CE, GO, MT, RJ, RO, SC e TO.

Em 2014, contabilizando as diversas unidades da Fundação, foram instauradas 54 Sindicâncias (29 concluídas e 25 não concluídas) e 39 PAD (onze concluídos e 28 não concluídos).

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Processos administrativos registrados no Sistema CGU-PAD ainda fora dos prazos estabelecidos na Portaria CGU Nº 1.043/2007.

Fato

Ao confrontar a relação dos processos administrativos na Corregedoria/Auditoria Interna/Funasa-Presidência, informada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503478/01, de 05 de maio de 2015, com os registros constantes no Sistema CGU-PAD, foram constatados 101 processos registrados fora dos prazos e quatro processos ainda não registrados no Sistema, em desacordo com a Portaria CGU Nº 1.043/2007, conforme tabela a seguir:



Tabela 18 – Registros de processos administrativos no Sistema CGU-PAB

Ano	Quantidade de processos.	Processos não registrados.	Registros fora dos prazos estabelecidos na Portaria CGU Nº 1.043/2007.
2006	14	0	14
2007	30	1 *	29
2008	27	3 **	24
2009	12	0	12
2010	3	0	3
2011	11	0	10
2012	5	0	1
2013	7	0	6
2014	2	0	2
Total	111	4	101

Fonte: Corregedoria/Auditoria Interna/Funasa-Presidência e Sistema CGU-PAD, em 08/05/2015.

* processo nº 25100.029.339/2007-75. Embora a Funasa tenha informado que o Sistema não permite a visualização do registro, o próprio Sistema informa que “Não existe processo que atenda ao critério de pesquisa.”

** processos nºs 25100.005.431/2008-21; 25100.006.952/2008-03 e 25100.014.455/2008-71.

Observação: os quantitativos apresentados na tabela (colunas 3 e 4) são resultantes da comparação entre as datas de publicação das Portarias de instauração dos processos nos Boletins de Serviço da Fundação e as datas de registros no Sistema CGU-PAD.

Quando se compara os quantitativos de processos não registrados, observados quando da realização da Auditoria de Avaliação da Gestão do exercício de 2013 (43), com os quantitativos ora apresentados na coluna 3 da Tabela acima (4), verifica-se expressiva redução. Tal redução decorreu da atuação e recomendação da auditoria da CGU àquela época. Entretanto, cabe destacar que os dois processos instaurados em 2014 ainda incorreram em registros fora dos prazos estabelecidos na Portaria CGU Nº 1.043/2007. Os processos não registrados acarretarão novos registros fora dos prazos estabelecidos na mencionada Portaria CGU.

Causa

Até 2013 observou-se elevado estoque de processos; atraso no estabelecimento de regras e orientações no uso do Sistema de Gestão de PAD (Portaria Funasa Nº 1.005/2013), consoante com a Portaria CGU nº 1.043/2007; atraso no treinamento para a utilização do Sistema CGU-PAD (somente em 2013); e necessidade de melhoria operacional empregada para registro dos processos no Sistema CGU-PAD. A responsabilidade pelo registro tempestivo no Sistema CGU-PAD é da Corregedoria-Coreg vinculada à Auditoria Interna da Funasa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 544-COREG/AUDIT/PRESI, de 26 de maio de 2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503478/10, de 25 de maio de 2015, a Corregedoria informou que:

“Item 1.1

a) os Processos nºs 25100.009.213/2014-11 e 25100.020.509/2014-85, por um lapso, foram cadastrados fora do prazo;

b) o Processo nº 25100.005.431/2008-21, muito embora esteja movimentado no Sistema SCDWEB para esta Corregedoria, desde 28.3.2008, não foi recebido nesta Unidade; neste sentido, já foi mantido contato com a servidora que presidiu a comissão de apuração na tentativa de localizá-lo;



c) quanto ao processo nº 25100.006.952/2008-03, em 11.5.2015, foi solicitado o seu desarquivamento e, tão logo disponibilizado, será cadastrado;

d) o processo 25100.014.455/2008-71 está movimentado no Sistema para a Coordenação-Geral de Convênios, desde 11.12.2008, e, embora tenhamos solicitado por diversas vezes, ainda não foi localizado naquela coordenação.

Item 1.2

No que se refere à metodologia empregada para registro dos processos no Sistema CGU-PAD, vale esclarecer que embora não conste a expressão "imediatamente" no § 1º do art. 3º da Portaria nº 1.005/2013, a prática adotada por este órgão correcional e demais unidades descentralizadas é a que, após a publicação da portaria inaugural, seja cadastrado o processo. Nesse sentido, o uso do *check list*, elaborado a partir das informações extraídas dos processos, pelos cadastradores de designados (e não pelos membros do colegiado) auxilia a fazer o lançamento dos dados no sistema, de forma a liberar o processo o quanto antes ao colegiado, que irá proceder a apuração dos fatos no prazo legal. É oportuno registrar que isso ocorre pelo seguinte:

a) no caso da Funasa, as comissões são temporárias e muitas vezes compostas por servidores de diferentes Unidades da Federação.

b) Os boletins de serviço desta Instituição são semanais, sempre às segundas feiras; assim, as informações são extraídas dos processos antes de veicular o BS, mas só poderão ser lançadas no sistema após a publicação; nesse cenário, os processos geralmente são encaminhados à comissão antes também de ocorrer a publicação, ou seja no malote da semana a anterior, de forma que a comissão não perca prazo para iniciar os trabalhos.

Por fim, é de se esclarecer que esta Corregedoria já está providenciando alteração da Portaria nº 1.005/2013, com intuito de corrigir eventuais falhas.”.

Análise do Controle Interno

A Corregedoria reconhece os cadastramentos intempestivos dos dois processos instaurados em 2014. Ressalte-se que em 2014 já estavam estabelecidas regras e orientações internas quanto ao uso do Sistema de Gestão de PAD (Portaria Funasa Nº 1.005/2013); realizado treinamento de servidores; e baixado o elevado estoque de processos instaurados até 2013, até então não registrados.

Ainda se verifica o não registro dos processos nºs 25100.005.431/2008-21; 25100.006.952/2008-03; e 25100.014.455/2008-71, muito embora tenham sido seus registros recomendados na Auditoria de Avaliação da Gestão do exercício de 2013.

Por fim, a Corregedoria reconhece a necessidade de alteração da Portaria Funasa Nº 1.005/2013, visando à melhoria do fluxo de controle e lançamento dos registros dos processos instaurados no Sistema CGU-PAD.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar o controle dos procedimentos disciplinares instaurados e o fluxo/rotina estabelecido com vista ao registro tempestivo no Sistema CGU-PAD.



Recomendação 2: Efetuar os registros dos processos n°s 25100.005.431/2008-21; 25100.006.952/2008-03; e 25100.014.455/2008-71.

4.1.1.3 INFORMAÇÃO

Atuação no cumprimento das recomendações da CGU.

Fato

No Relatório de Gestão da Funasa, referente ao exercício de 2014, foi apresentada a situação das recomendações da CGU que permanecem pendentes de atendimento no exercício, conforme os itens 11.2.1 e 11.2.2 da Portaria TCU nº 90/2014.

Especificamente, o gestor registra recomendações relacionadas a Relatórios de Fiscalização, Relatórios de Demandas Especiais e Relatórios de Ações de Controle. De forma consolidada, do total de 77 recomendações, restam pendentes oito recomendações.

No entanto, ressalte-se que ainda existem recomendações pendentes de atendimento oriundas dos Relatórios de Auditoria n°s 201306001, 201407076 e 201412749. Na sequência, é apresentada a situação atualizada de atendimento das recomendações dos três Relatórios de Auditoria citados anteriormente, após apresentação de informações relacionadas à atualização do Plano de Providências Permanente, conforme segue:

Quadro 16 - Recomendações pendentes de atendimento dos Relatórios de Auditoria (RA) n°s 201306001, 201407076 e 201412749.

Item do RA	Recomendação	Providência do Gestor	Análise da implementação
RA n° 201306001, Item 1.1.2.1	Aperfeiçoar os indicadores de desempenho das áreas responsáveis pelas ações finalísticas, de forma que eles contemplem as metas para o exercício, bem como realizando comparação com base em série histórica, de forma a possibilitar que esses indicadores apresentem o real esforço da entidade ao longo do exercício.	Criado Grupo de Trabalho que discutiu indicadores existentes e optou por definir novos indicadores voltados à área de engenharia. Esses indicadores foram homologados pelo DENSP e incorporados a Gestão de 2014. Também foi realizado um estudo de viabilidade para automatização do processo de apuração, de forma que a Funasa apresente seus resultados alcançados detalhadamente.	A recomendação encontra-se em implementação, sendo que após a avaliação de que os indicadores refletem os resultados do desempenho da entidade, a recomendação seja dada como atendida. Pendente.
RA n° 201306001, Item 1.1.2.1	Desenvolver indicadores capazes de medir o desempenho das Superintendências Estaduais para medir o desempenho dessas Unidades na condução das ações finalísticas.	Criado Grupo de Trabalho que discutiu indicadores existentes e optou por definir novos indicadores voltados à área de engenharia. Esses indicadores foram homologados pelo DENSP e incorporados a Gestão de 2014. Também foi realizado um estudo de viabilidade para automatização do processo de apuração, de forma que a Funasa apresente seus resultados alcançados detalhadamente.	A recomendação encontra-se em implementação, sendo que após a avaliação de que os indicadores refletem os resultados do desempenho da entidade, a recomendação seja dada como atendida. Pendente.



<p>RA nº 201306001, Item 1.1.3.1</p>	<p>Passar a elaborar planejamento prévio de gerenciamento de risco de contratações que envolvam a prestação de serviços de natureza intelectual, em cumprimento ao que estabelece a IN MOPG nº 02/2008.</p>	<p>A Funasa, por meio do Ofício nº 368/Audit/Presi/Funasa, de 09.10.2013, encaminhou o Despacho nº 706/2013, de 08.10.2013, no qual informa que a Entidade está criando grupo de servidores responsável por coordenar as atividades relativas ao gerenciamento de risco para as contratações de serviço de natureza intelectual.</p> <p>Complementarmente, o Gestor reiterou os termos do Ofício nº 661/Coged/Audit, de 18.07.2013, no qual informou que existem definições de papéis e responsabilidade dos atores das áreas envolvidas na contratação de empresa de engenharia para assistir e subsidiar a Funasa na supervisão de obras nos sistemas de saneamento em conformidade com o art. 2º da IN MPOG 02/2008.</p> <p>Além disso, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria da CGU o gestor informou, por meio do Ofício nº 532/Coged/Audit, de 12.08.2015, que tais recomendações não foram implementadas em virtude de que ainda está em estudo a realização de novas licitações para contratação de serviços de apoio a supervisão de obras e elaboração de projetos.</p>	
<p>RA nº 201306001, Item 1.1.3.1</p>	<p>Elaborar planejamento, abordando o gerenciamento de risco contratado para as contratantes de empresas de engenharia para assistir e subsidiar a Funasa na supervisão de obras, em cumprimento ao que estabelece a IN MOPG nº 02/2008.</p>	<p>Além disso, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria da CGU o gestor informou, por meio do Ofício nº 532/Coged/Audit, de 12.08.2015, que tais recomendações não foram implementadas em virtude de que ainda está em estudo a realização de novas licitações para contratação de serviços de apoio a supervisão de obras e elaboração de projetos.</p>	<p>As recomendações não foram implementadas. Dessa forma, encontra-se pendente a elaboração de planejamento prévio de gerenciamento de risco de contratações que envolvam a prestação de serviços de natureza intelectual. Pendente.</p>
<p>RA nº 201306001, Item 1.1.3.4</p>	<p>Passar a incluir nas futuras licitações de planilhas modelo das composições de custos unitários no Termo de Referência, de forma que as propostas apresentadas pelas empresas participantes na licitação sejam de serviços idênticos.</p>	<p>A Funasa, por meio do Ofício nº 368/Audit/Presi/Funasa, de 09.10.2013, encaminhou o Despacho nº 706/2013, de 08.10.2013, no qual ratifica as informações fornecidas por meio do Ofício nº 661/Coged/Audit, de 18.07.2013, e menciona a ação cautelar de 11.07.2012 proferido pelo TCU que culminou com o Acórdão nº 2390/2012-Plenário. A Entidade argumentou que devido ao lapso temporal decorrente do processo inerente à ação cautelar, foram necessárias atualizações nos editais que já haviam sido publicados, porém suspensos.</p> <p>Além disso, informou que: “Não se pode afirmar, categoricamente, que pelo fato da ausência de composições de custos e preços não se garanta a existência de preços adequados à realidade do mercado. Entende-se que essa correlação é inexistente, pois os preços unitários foram obtidos a partir de memórias de cálculo e composições sólidas e palpáveis. Somando-se a isso, deve-se enfatizar que o escopo dos serviços contratados é de cunho intelectual. Assim, a composição de</p>	<p>Não restou comprovada a adoção de providências quanto ao atendimento pleno da recomendação. Pendente.</p>



		<p>custos pela Administração e a efetiva proposta de preços das licitantes, depende intrinsecamente de fatores variáveis com o porte da empresa, vínculo contratual dos colaboradores, dentre outros. Outro destaque é a forma de medição dos serviços do contrato, por meio de relatórios, laudos de ensaios, etc.”. Afirma que a análise da proposta de preços foi realizada à luz dos itens constantes no Termo de Referência, seguindo uma metodologia e que ficou comprovada “economia do gasto público de, aproximadamente, 44 milhões de reais”.</p> <p>Além disso, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria da CGU o gestor informou, por meio do Ofício nº 532/Coged/Audit, de 12.08.2015, que tais recomendações não foram implementadas em virtude de que ainda está em estudo a realização de novas licitações para contratação de serviços de apoio a supervisão de obras e elaboração de projetos.</p>	
RA nº 201306001, Item 7.1.1.1	Passar a realizar licitações apenas quando a estimativa de preço de mercado realizada tenha sido considerada consistente.		Para o caso específico, verifica-se que a Funasa reconheceu a pertinência da recomendação e vem adotando medidas saneadoras. Ressalta-se que em futuras avaliações de contratos da Fundação, os fatos levantados são constantemente objeto de análise por parte da CGU. Dessa forma, entende-se que para o caso específico pode-se considerar a recomendação como atendida. Atendida.
RA nº 201306001, Item 7.1.1.1	Abster-se de adjudicar itens quando as propostas dos licitantes tenham sido superiores ao valor de referência.	O DEADM informa que já está sendo observada a recomendação e aplicada em todos os processos de aquisições e contratações, não havendo mais questionamentos para os processos realizados em 2013 e os já finalizados em 2014.	
RA nº 201306001, Item 7.1.1.1	Utilizar a modalidade licitatória pregão apenas quando restar caracterizada a natureza comum dos bens a serem adquiridos.		
RA nº 201306001, Item 7.1.1.2	Abster-se de elaborar descrição técnica de equipamentos de informática que direcione a aquisição para determinada marca/modelo, bem como de incluir na descrição funcionalidades que não serão utilizadas pela Entidade.	O DEADM informa que já está sendo observada a recomendação e aplicada em todos os processos de aquisições e contratações, não havendo mais questionamentos para os processos realizados em 2013 e os já finalizados em 2014. Não foram analisados processos de aquisição de equipamentos de TI no exercício de 2014.	Atendida.



<p>RA nº 201306001, Item 7.2.1.1</p>	<p>Avaliar previamente a contratação de serviços de capacitação por inexigibilidade de licitação, amparados nos artigos 13 e 25 da Lei 8.666/1993, quando a natureza da singularidade dos serviços não seja comprovadamente necessária para o bom atendimento do interesse administrativo posto em causa, devidamente justificado.</p>	<p>O gestor informou as rotinas adotadas pelos setores responsáveis de forma a garantir o atendimento pleno da recomendação, dentre as quais destacam-se: planejamento prévio das capacitações no âmbito da Funasa; Plano Anual de Capacitação aprovado pela presidência e validado juntos ao dirigentes em nível central; instrução de processos de forma a inviabilizar as capacitações não previstas no Plano de Anual de Capacitação, exceto em caráter de urgência e excepcionalidade; verificação da existência de cursos similares em escolas de governo na mesma região geográfica de origem do servidor; e melhorias na gestão de documentos na instrução de processos de pagamento de aquisições e contratações.</p>	<p>Atendida.</p>
<p>RA nº 201306001, Item 7.2.1.2</p>	<p>Estabelecer mecanismos de controle de forma que os serviços contratados sejam aqueles autorizados pela autoridade competente, sob pena de realização de contratação sem a devida autorização.</p>	<p>O gestor informou que a CGRH ao elaborar projeto de capacitação já faz observar que os serviços de capacitação a serem contratados sejam os mesmos que motivaram a contratação autoriza. Informou, ainda, que foi adotada determinação do DEADM quanto á correta instrução dos processos de contratação desses serviços, dentre os quais devem constar desde o PBS até o último ato de fiscalização e acompanhamento da execução do que for contratado.</p>	<p>Atendida.</p>
<p>RA nº 201306001, Item 7.2.2.1</p>	<p>Orientar o Termo de Referência por meio de consulta a Atas de Registro de Preços que atenda a necessidade demonstrada no planejamento, inclusive utilizando unidades de medidas compatíveis com os serviços a serem prestados e os preços praticados no mercado.</p>	<p>O gestor informou, por meio da Nota Técnica nº 001/2013/DEADM, de 4/10/2013, que se encontra em providências para o fiel cumprimento das recomendações contidas no Relatório sob análise, especificamente quanto aos itens 7.2.2.1, 7.2.2.2, 7.2.2.3 e 7.2.2.4. Complementarmente, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria da CGU o gestor informou, por meio do Ofício nº 532/Coged/Audit, de 12.08.2015, que a Administração decidiu por não realizar mais licitações para registrar preços referentes às contratações de serviços de eventos, em virtude da grande dificuldade em se apurar quantitativos e serviços, com imenso risco de jogo de planilhas. Com isso, as contratações de eventos se darão caso a caso, o que por certo resultará em um planejamento mais eficiente e eficaz na realização dos eventos. Informou, também, a designação de 3</p>	<p>Para o caso específico, verifica-se que a Funasa reconheceu a pertinência das recomendações e vem adotando medidas saneadoras. Ressalta-se que em futuras avaliações de contratos da Fundação, os fatos levantados são constantemente objeto de análise por parte da CGU. Dessa forma, entende-se que para o caso específico pode-se considerar a recomendação como atendida. Atendida.</p>
<p>RA nº 201306001, Item 7.2.2.1</p>	<p>Elaborar planejamento definido o quantitativo de eventos a serem realizados no período de vigência da licitação, como vistas a orientar o detalhamento constante do Termo de Referência.</p>	<p>Informou, também, a designação de 3</p>	<p>As recomendações não foram implementadas. Pendente.</p>
<p>RA nº 201306001, Item 7.2.2.2</p>	<p>Apurar, mediante a instauração de processo administrativo apropriado, as responsabilidades pela execução de serviços de realização de eventos sem a devida fiscalização, bem como pela solicitação de serviços não previstos no Termo de Referência.</p>	<p>Informou, também, a designação de 3</p>	<p>As recomendações não foram implementadas. Pendente.</p>



RA nº 201306001, Item 7.2.2.3	Abster-se de realizar pagamentos antecipados sem aparo legal e adotar nas próximas contratações garantias conforme determina a legislação.	servidores para atendimento dos itens 7.2.2.2, 7.2.2.3 e 7.2.2.4.	
RA nº 201306001, Item 7.2.2.4	Apurar, mediante a instauração de processo administrativo apropriado, as responsabilidades pela contratação de serviços de realização de eventos sem a devida observância do Termo de Referência.		
RA nº 201306001, Item 7.2.2.4	Instaurar processo administrativo apropriado com vista a reaver os valores pagos indevidamente (em desacordo com o previsto no Termo de Referência/Contratos ou sem a devida comprovação dos quantitativos faturados) para a prestação de serviço de locação de espaço.		
RA nº 201306001, Item 7.3.1.2	Instaurar processo apropriado a fim de identificar os responsáveis que deram causa a prescrição da cobrança por meio de Processo de TCE, em cumprimento à norma do TCU.	Em 25/2/2014, A COTCE/AUDIT apresentou a Nota Técnica nº 22, de 03/10/2013, indicando que os trabalhos da TCE seriam reanalisados para posterior envio ao TCU, conforme o caso.	Não foram apresentadas informações complementares quanto ao trabalho de reanálise da TCE. Pendente.
RA nº 201407076, Item 1.1.2.1	Avaliar, particularmente para cada caso, a pertinência de manter os contratos.	A Administração instaurou vários processos em desfavor das empresas contratadas que descumpriram os respectivos contratos administrativos, em especial aos instrumentos contratuais para elaboração de projetos e apoio a supervisão de obras, contudo são processos morosos na forma da legislação vigente. Já resultaram em aplicação de penalidades pecuniárias as contratadas, bem como em rescisões unilaterais de contratos.	O gestor vem adotando providências com vistas ao atendimento da recomendação. No entanto, considera-se a recomendação parcialmente atendida uma vez que existem avaliações de contratos em andamento. Pendente.
RA nº 201407076, Item 1.1.2.1	Avaliar os problemas operacionais referentes ao uso do sistema Sigob, promovendo treinamento e melhoria no fluxo de inserção e aprovação de novos usuários.	Implementado o Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações da Funasa - SIGA que unificou todas as informações disponíveis no SISCON, SIGESAN e SIGOB, extinguindo-os. O SIGA vem facilitar a busca de informações acerca da análise de projetos e acompanhamento das obras pela Funasa. A presidência tem atuado junto às SUEST no sentido de promover a atualização das informações acerca dos estágios e percentuais de execução das obras. A partir dessa atualização, o SISMOC será também atualizado.	A recomendação não mais se aplica. Atendida.
RA nº 201407076, Item 1.1.2.1	Aplicar as sanções previstas nos casos de descumprimento das cláusulas contratuais pelas empresas contratadas, notadamente com relação ao cumprimento dos prazos.	Não houve manifestação do Gestor.	Pendente.



<p>RA nº 201407076, Item 1.1.2.1</p>	<p>Manter gestões nos órgãos competentes no sentido de providenciar a complementação /renovação do quadro de pessoal.</p>	<p>A questão passa pela necessidade de realização de concurso público para ingresso de pessoal na área de engenharia e convênios. No Memorando nº 391/CGCOT/DENSP a Funasa explicitou a necessidade mínima de contratação de técnicos para reduzir a média de projetos por engenheiro e assim garantir o acompanhamento das obras. Dessa forma, não há como se falar em reestruturação se não existem técnicos em quantidade suficiente para remanejamento. Entende-se urgente a necessidade de autorização de realização de concurso público para provimento de cargos na Funasa.</p>	<p>A autorização para realização de concurso público compete ao MPOG, fugindo da alçada da Funasa. A questão da defasagem no quadro de pessoal da Fundação já é reconhecida em avaliações realizadas tanto pela CGU quanto pelo TCU. A Funasa tem mantido gestões no MPOG e na Casa Civil com vistas à realização de concurso público. Apesar dos esforços, mantemos as recomendações tendo em vista ser imprescindível a recomposição do quadro funcional. Pendente.</p>
<p>RA nº 201407076, Item 1.1.2.1</p>	<p>Melhorar o fluxo operacional, definindo prioridades nas análises dos produtos entregues e padronizações nos critérios de avaliação utilizados pela área técnica da Funasa.</p>	<p>A Funasa tem adotado a padronização de critérios para análise e acompanhamento dos projetos de engenharia. Nesse sentido, revisou e atualizou o "Manual de orientações para contratação e fiscalização de obras e serviços de engenharia sob a responsabilidade de convenientes /compromitentes" que se encontra em fase de publicação da última revisão e adotou o estabelecimento de <i>checklist</i> de análise e acompanhamento de projetos, conforme ação desenvolvida. Também, tem promovido capacitação de seu quadro técnico, tendo em vista a publicação da Lei 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico) e Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), bem como para atualização das inovações tecnológicas.</p>	<p>Entende-se que a Fundação vem adotando medidas com vistas à melhoria das rotinas de trabalho. Atendida.</p>
<p>RA nº 201407076, Item 1.1.2.1</p>	<p>Melhorar o fluxo operacional, definindo prioridades e padronizações com o objetivo de tornar mais célere a aprovação dos projetos por parte da área técnica da Funasa, de maneira a atender os novos cronogramas de atividades acordados com as empresas contratadas.</p>	<p>Orientada toda a área responsável pela fiscalização de contratos que ao constatarem alterações nos quantitativos e a aprovação das mesmas, encaminhar a documentação ao gestor do contrato para a elaboração dos aditivos necessários.</p>	<p>Atendida.</p>
<p>RA nº 201407076, Item 1.1.2.2</p>	<p>Instruir, com as devidas justificativas, e publicar os Termos de Aditamento para os contratos que necessitam de ajustes em suas planilhas de quantitativos, observando-se os limites estabelecidos na Lei 8.666/93.</p>	<p>Não houve manifestação do Gestor.</p>	<p>Pendente.</p>
<p>RA nº 201407076, Item 1.1.2.2</p>	<p>Devido a falta de justificativa formal para o aumento significativo em relação às quantidades originalmente estipuladas para os serviços contratados, apurar responsabilidade do(s) agente(s) público(s) que deu (deram) causa ao pagamento de serviços sem cobertura contratual.</p>	<p>Não houve manifestação do Gestor.</p>	<p>Pendente.</p>



RA nº 201407076, Item 1.1.2.3	Manter gestões nos órgãos competentes no sentido de providenciar a complementação /renovação do quadro de pessoal.	A questão passa pela necessidade de realização de concurso público para ingresso de pessoal na área de engenharia e convênios. No Memorando nº 391/CGCOT/DENSP a Funasa explicitou a necessidade mínima de contratação de técnicos para reduzir a média de projetos por engenheiro e assim garantir o acompanhamento das obras. Dessa forma, não há como se falar em reestruturação se não existem técnicos em quantidade suficiente para remanejamento. Entende-se urgente a necessidade de autorização de realização de concurso público para provimento de cargos na Funasa.	A autorização para realização de concurso público compete ao MPOG, fugindo da alçada da Funasa. A questão da defasagem no quadro de pessoal da Fundação já é reconhecida em avaliações realizadas tanto pela CGU quanto pelo TCU. A Funasa tem mantido gestões no MPOG e na Casa Civil com vistas à realização de concurso público. Apesar dos esforços, mantemos as recomendações tendo em vista ser imprescindível a recomposição do quadro funcional. Pendente.
RA nº 201407076, Item 1.1.2.3	Avaliar um remanejamento de pessoal técnico a fim de priorizar a aprovação de projetos cujos contratos estejam com baixo percentual de execução física.		
RA nº 201407076, Item 2.1.1.3	Aprimorar o controle dos procedimentos disciplinares instaurados e o fluxo/rotina estabelecido com vista ao cadastramento tempestivo no Sistema CGU-PAD.	Alimentação das informações no Sistema CGU/PAD e monitoramento dos registros efetuados.	Atendida.
RA nº 201407076, Item 2.1.1.3	Efetuar os registros dos seis processos disciplinares informados no anexo ao Memorando nº 608-Coreg/Audit/Funasa, de 25/06/2014, encaminhado pelo Ofício nº 392/COGED/AUDIT, de 27/06/2014, quais sejam: 25100.00436/2006-57; 25100.029339/2007-77; 25100.005431/2008-21; 25100.006952/2008-03; 25100.008615/2008-42 e 25100.0145455/2008-71.	Encontram-se pendentes de cadastramento os mencionados processos: 25100.00436/2006-57 (Solicitado ao RH do Ministério da Saúde, porém ainda não foi devolvido); 25100.029339/2007-77 e 25100.005431/2008-21 (não localizados); 25100.006952/2008-03 (solicitado ao Arquivo Central ainda não disponibilizado) e 25100.0145455/2008-71 (aguardando devolução por parte da CGCON).	Pendente.
RA nº 201407076, Item 3.1.2.1	Aprimorar o fluxo operacional entre a Coordenação de Legislação de Pessoal e a Coordenação de Administração de Recursos Humanos, implementando sistema contínuo de avaliação de riscos com vistas a cumprir os prazos determinados pela IN/TCU nº 55/2007.	As rotinas e procedimentos já se encontram estabelecidos. A dificuldade está no cumprimento das mesmas em virtude do excessivo volume de trabalho e reduzido quadro de pessoal. Dessa forma, reforça-se o entendimento da necessidade urgente de autorização para realização de concurso público.	A autorização para realização de concurso público compete ao MPOG, fugindo da alçada da Funasa. A questão da defasagem no quadro de pessoal da Fundação já é reconhecida em avaliações realizadas tanto pela CGU quanto pelo TCU. A Funasa tem mantido gestões no MPOG e na Casa Civil com vistas à realização de concurso público. Apesar dos esforços, mantemos a recomendação tendo em vista ser imprescindível a recomposição do quadro funcional. Pendente.



RA nº 201412749, Item 1.1.1.3	Aprimorar os controles internos administrativos a fim de designar fiscais de contratos para os contratos celebrados pela Funasa.	Publicadas a Portaria nº 953, de 1/12/2014, referente a nomeação da Comissão de Recebimento Definitivo e a Portaria nº 190, de 5/12/2014, referente a nomeação dos Fiscais de Contrato.	Atendida.
RA nº 201412749, Item 1.1.1.4	Proceder à apuração de responsabilidade dos agentes que deram causa à ineficiente aplicação e desperdício de recursos públicos, caso não sejam instaladas as câmeras nos pontos de infraestrutura já instalados e pagos.	Providenciada a adoção das medidas legais necessárias a instalação e funcionamento das câmeras no elevador privativo e na garagem do subsolo, devendo estar em pleno funcionamento no prazo máximo de trinta dias.	Atendida.
RA nº 201412749, Item 1.1.1.4	Providenciar a instalação de câmeras nos pontos que não estão sendo utilizados, tendo em vista que as áreas a serem monitoras são de grande relevância para a Fundação, sob pena de caracterização da ocorrência de gastos realizados indevidamente.	Providenciada a adoção das medidas legais necessárias a instalação e funcionamento das câmeras no elevador privativo e na garagem do subsolo, devendo estar em pleno funcionamento no prazo máximo de trinta dias.	Atendida.
RA nº 201412749, Item 1.1.1.5	Aprimorar os controles internos administrativos com vistas a se obter a adequada conformidade dos processos realizados por inexigibilidade com a legislação/norma aplicável.	O gestor concordou com a recomendação e informou que o curso transcorreu sem que restasse demonstrado qualquer prejuízo aos participantes ou para a empresa prestadora do serviço. Assim, apesar do entendimento de que a recomendação aplica-se no contexto geral da tramitação interna, não há nada que caiba explicitamente aos serviços, uma vez que a expedição ou revisão de comandos normativos, avisos ou mudança de procedimentos e deliberações afins, de caráter mais abrangente, dependem da manifestação formal de instâncias superiores.	Para o caso específico, verifica-se que a Funasa reconheceu a pertinência da recomendação e vem adotando medidas saneadoras. Ressalta-se que em futuras avaliações de contratos da Fundação, os fatos levantados são constantemente objeto de análise por parte da CGU. Dessa forma, entende-se que para o caso específico pode-se considerar a recomendação como atendida. Atendida.
RA nº 201412749, Item 1.1.1.6	Aprimorar os controles internos administrativos com vistas a se obter a adequada conformidade dos processos realizados por inexigibilidade com a legislação/norma aplicável.	Por meio do Ofício nº 914/COGED/AUDIT, de 03 de dezembro de 2014, a Funasa apresentou, apenas quanto ao encerramento formal do processo por meio de Termo de Encerramento, a seguinte manifestação: “O item 5.8.1 em suas alíneas “a, b, c e d” preceitua quando o processo deve ser considerado encerrado, mas não menciona necessidade de elaboração de Termo de Encerramento de Processo. O referido item da IN Nº 05/2002 menciona a necessidade de Termo de Encerramento de Volume e Abertura de Volume (5.8.2) para quando os autos contiverem número de folhas excedente ao limite fixado na referida Instrução, que é de 200 folhas, e isso a Fundação vem	Para o caso específico, verifica-se que a Funasa reconheceu a pertinência da recomendação e vem adotando medidas saneadoras. Ressalta-se que em futuras avaliações de contratos da Fundação, os fatos levantados são constantemente objeto de análise por parte da CGU. Dessa forma, entende-se que para o caso específico pode-se considerar a recomendação como atendida. Atendida.



		<p>cumprindo.”.</p> <p>Posteriormente, pelo Ofício nº 154/COGE/AUDIT, de 23/03/2015, a Funasa informou que concordava com a recomendação emitida pela CGU, “destacando que está em constante busca pelo aprimoramento de seus processos, dentro do devido processo legal.”.</p>	
RA nº 201412749, Item 1.1.1.7	<p>Avaliar os preços de mercado verificando, ainda, a não inclusão de imposto de caráter personalístico. Em se constatando prejuízo ao erário promover o ressarcimento dos valores pagos a maior.</p>	<p>Diante da argumentação apresentada pela Funasa (Ofício nº 154/COGE/AUDIT, de 23/03/2015) e conforme decisões emanadas pelo TCU, em especial o Acórdão 1785/2003 – Plenário (TC 001.991/1998-1): “Diante do exposto, pode-se afirmar que o preço de um determinado patrocínio para o patrocinador está vinculado não aos custos intrínsecos do objeto patrocinado, mas ao retorno publicitário dele advindo.”, demonstra a não obrigatoriedade de análise da planilha de custo. Não cabe cotação de preços no caso, pela própria singularidade do projeto patrocinado. As planilhas que expressam a composição dos custos unitários se aplicam apenas nas licitações de obras e serviços (7º §2º II da Lei 8.666/1993).</p>	<p>Diante da manifestação apresentada, entende-se que a Funasa, para o caso/situação específico, não cometeu impropriedade no patrocínio efetuado. Dessa forma, pode-se considerar as recomendações como atendidas. Atendida.</p>
RA nº 201412749, Item 1.1.1.7	<p>Abster-se de patrocinar evento sem a devida análise de mercado dos custos orçamentários apresentados pelo patrocinado, sob pena apuração de responsabilidade por possíveis danos ao erário.</p>		
RA nº 201412749, Item 1.1.1.8	<p>Não permitir nas contratações futuras que sejam excluídos do contrato benefícios ajustados em Convenção Coletiva de Trabalho, com o intuito de evitar que empregados terceirizados ingressem com ações trabalhistas pleiteando benefícios que poderão ser arcados pela própria Administração, já que esta responde subsidiariamente.</p>	<p>Quanto às recomendações, o gestor concorda com as três. No entanto, trata-se de um caso pontual, onde a Administração foi pega de surpresa com a atitude da empresa anterior. Todavia, são recomendações pertinentes, de cunho legal e pedagógico, de modo que contribuirá para a melhoria dos processos de controle interno.</p>	<p>Nas próximas auditorias da CGU, serão avaliados novos contratos no intuito de certificar a não ocorrência dessas constatações. Dessa forma, entende-se que tais recomendações devem ficar pendentes de atendimento até a verificação de que foram adotadas medidas com vistas a evitar a ocorrência dos fatos aqui relacionados. Pendente.</p>
RA nº 201412749, Item 1.1.1.8	<p>Submeter à Procuradoria Federal Especializada Funasa o processo para fins de análise sobre a regularidade do procedimento, nos casos de Dispensa de Licitação. Quando não for possível a emissão de Parecer Jurídico prévio, este deve ser a posteriori.</p>		



<p>RA nº 201412749, Item 1.1.1.8</p>	<p>Elaborar Termo de Aditamento de Contrato, nas contratações futuras, quando da alteração das condições de execução do objeto contratado e submeter o Termo de Aditamento para análise da Procuradoria Federal Especializada Funasa.</p>		
<p>RA nº 201412749, Item 1.1.1.9</p>	<p>Elaborar <i>Checklist</i> para fins de atestação das Notas Fiscais, de maneira que contemple quadro específico de cotejamento, no qual constem: (1) os itens de responsabilidade da Empresa Contratada, estabelecidos no Contrato, Termo de Referência ou Planilha de Custos e Formação de Preços; e (2) a confirmação da apresentação dos respectivos comprovantes da realização desses itens, inclusive em relação aos valores, justificando as divergências.</p>		
<p>RA nº 201412749, Item 1.1.1.9</p>	<p>Inserir no processo, para fins de atestação das Notas Fiscais, documentação referente a: (1) Comprovação da realização de amostragem dos empregados terceirizados, pelo fiscal do contrato, como consta no Item 14.3.1 do Termo de Referência, para solicitação dos extratos referentes ao recolhimento das contribuições de INSS e FGTS; (2) Certidão Negativa de Débito Salarial e Certidões de Infrações Trabalhistas; e (3) Relatórios de inspeção, para apuração no nível de serviço.</p>	<p>As recomendações se referem a um mesmo contrato cujo objeto é a prestação de serviço de limpeza, na qual a auditoria da CGU apontou impropriedades na fiscalização do contrato. Todas as recomendações foram pertinentes e colaboraram para a melhoria da gestão do contrato. Cabe ressaltar, que devido a falta de servidores, por vezes a Funasa é obrigada a designar servidores pra fiscalizar mais de um contrato, o que leva ao risco de diminuir a qualidade da fiscalização. Entretanto, a Administração vem aumentando a quantidade de capacitação na área de licitações e contratos, além de para contratos mais complexos promover alterações nas fiscalizações, concomitantemente com o destaque de servidores para cuidarem de apenas de um contrato cada na medida do possível.</p>	<p>Nas próximas auditorias da CGU, serão avaliados novos contratos no intuito de certificar a não ocorrência dessas constatações. Dessa forma, entende-se que tais recomendações devem ficar pendentes de atendimento até a verificação de que foram adotadas medidas com vistas a evitar a ocorrência dos fatos aqui relacionados. Pendente.</p>
<p>RA nº 201412749, Item 1.1.1.9</p>	<p>Apor no processo de pagamento do contrato nº 3/2014 e das contratações futuras, para fins de atestação da Nota Fiscal: (1) Certidão Negativa de Débito Salarial e Certidão de Infrações Trabalhistas referente ao mês de competência de cada nota fiscal; (2) Relatório de Inspeção, contendo a descrição dos serviços executados pela contratada, compreendendo informações sobre abrangência, frequência, qualidade do serviço e ocorrências que prejudiquem a execução contratual; e (3) documentação, obtida através da operadora do plano de saúde, discriminando os gastos em relação a cada empregado terceirizado beneficiário do plano</p>		



	de saúde referente ao exercício de 2014.	
RA nº 201412749, Item 1.1.1.9	Verificar com os empregados terceirizados, se a contratada viabilizou o acesso de seus empregados, via internet, por meio de senha própria, aos sistemas da Previdência Social e da Receita Federal do Brasil, com o objetivo de verificar se suas contribuições previdenciárias foram recolhidas, e solicitar mensalmente os extratos dos empregados terceirizados, por meio de amostragem, referentes ao recolhimento das contribuições de INSS e FGTS, de modo que ao fim do contrato, os extratos de todos os terceirizados tenham sido verificados.	
RA nº 201412749, Item 1.1.1.9	Apresentar os recibos de pagamento do plano de saúde referentes às Notas Fiscais nº 2977, nº 046 e nº 107, todas do exercício 2014. Caso a contratada não apresente os comprovantes, exigir que a empresa regularize os pagamentos, sob pena de aplicação de sanção administrativa.	
RA nº 201412749, Item 1.1.1.10	Elaborar Relatório de Inspeção Mensal, para fins de atestação da nota fiscal, contendo a descrição dos serviços executados pela contratada, compreendendo informações sobre abrangência, frequência, qualidade do serviço e ocorrências que prejudiquem a execução contratual.	

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Recomendações e Documentos referentes aos Relatórios nºs 201306001, 201412749 e 201407076 da CGU que compõem os respectivos Planos de Providências Permanentes da Unidade.



Diante do exposto, foi verificado que das 47 recomendações pendentes de atendimento, oriundas da CGU, relacionadas a três diferentes Relatórios de Auditoria, tem-se que, após atualização do Plano de Providências Permanente, foram atendidas vinte recomendações. Assim, restam pendentes 27 recomendações, sendo doze do Relatório de Auditoria nº 201306001, oito do Relatório de Auditoria nº 201407076 e sete do Relatório de Auditoria nº 201412749, conforme demonstrado acima.

4.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

4.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Controles Internos Administrativos.

Fato

Controles internos é o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados (IN TCU nº 63/2010).

A avaliação de controle interno visa a avaliar o grau em que o controle interno de organizações, programas e atividades governamentais assegura, de forma razoável, que, na consecução de suas missões, objetivos e metas, os princípios constitucionais da administração pública sejam obedecidos; as operações sejam executadas com eficiência, eficácia e efetividade, de maneira ordenada, ética e econômica e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis; as informações e os registros produzidos sejam íntegros, confiáveis e estejam disponíveis para apoiar o processo decisório e para o cumprimento das obrigações de prestar contas; e os recursos, bens e ativos públicos sejam protegidos de maneira adequada contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar os controles internos para assegurar os objetivos mencionados é da administração do órgão, cabendo à auditoria interna avaliar a qualidade desses processos.

A estratégia metodológica utilizada na auditoria para avaliar os Controles Internos Administrativos da Entidade, consistiu no envio da Solicitação de Auditoria nº 201503478/15, de 29 de maio de 2015, para levantamento de documentos/informações e consulta ao sítio da Fundação, considerando os aspectos relacionados no quadro a seguir.

Quadro 16 - Avaliação do Sistema de Controle Interno – Nível de Entidade

1- Ambiente de Controle:
a) Códigos formais de conduta e outras políticas relacionadas à ética, complementar ao Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto 1.171/1994).
b) Comunicações e instrumentos de divulgação relacionados aos códigos e a política de gestão de ética (termo de conhecimento e adesão pelos servidores, campanhas, palestras, envio aos diferentes grupos de interesse, citações em documentos e normas internos etc)
c) Existência de Comissão de Ética ou órgão equivalente que efetivamente desenvolve o papel de promover a ética e conduzir a sua gestão, nos termos do art. 2º e parágrafo único do Dec. 1.171/94 e inciso XVI de seu anexo e arts. 5º e 8º, II do Dec. 6.029/2007. Em caso positivo, apresentar as deliberações emitidas pela comissão de ética no exercício auditado.
d) Regimento Interno ou documento equivalente em que conste a definição das competências, vinculações técnicas existentes, estrutura administrativa incluindo a forma de hierarquia criada



(secretarias, setores, departamentos), suas atribuições e responsabilidades.
e) Organograma completo da estrutura funcional da unidade.
f) Manuais de normas e procedimentos prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade claramente definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas, devidamente formalizados;
g) Portarias de delegação de competências vigentes no exercício auditado;
h) Manuais de normas e procedimentos para todas as suas atividades prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade claramente definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas, devidamente formalizados.
i) Existência de canal formal para recebimento de denúncias, disponibilizando a documentação comprobatória, em caso positivo.
j) Avaliação da Unidade em que se destaque se sua estrutura organizacional está apropriada ou não frente ao tamanho e a natureza de suas operações.
k) Existência de previsão normativa que garantem ou incentivem a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta, disponibilizando a documentação comprobatória, em caso positivo.
l) Existência de políticas e procedimentos para contratar, orientar, capacitar, avaliar, promover, disciplinar e demitir servidores, disponibilizando documentação comprobatória, em caso positivo.
2- Avaliação de Risco
a) Plano Institucional da UJ ou instrumento normativo que contemple a avaliação de risco elaborada pela Unidade, que contenha as seguintes informações: i. Objetivos e metas; ii. Processos críticos para consecução dos objetivos e metas da unidade; iii. Diagnóstico, probabilidade e meios de mitigação de riscos; iv. Níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos; v. Acompanhamento/atualização dos riscos identificados; vi. Mensuração e classificação dos riscos.
b) Normativo que trate das atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da Unidade.
3- Atividades de Controle
a) Apresentar documentos que evidenciem a adoção de políticas e ações de natureza preventiva no âmbito da UJ, desenvolvidas com objetivo de mitigar os riscos existentes, se houver.
b) Informar se as atividades de controle descritas nos manuais de políticas e procedimentos são efetivamente aplicadas e de forma correta.
c) Informar se a Alta Administração examina regularmente o desempenho efetivo em relação a orçamentos, previsões e resultados de períodos anteriores, disponibilizando documentação comprobatória, em caso positivo.
d) Informar se os gestores, em todos os níveis de atividades, examinam relatórios de desempenho, analisam tendências e mensuram os resultados em relação às metas, disponibilizando documentação comprobatória, em caso positivo;
e) Informar se a Unidade instituiu medidas e indicadores de desempenho na organização como um todo e em nível de atividade, disponibilizando documentação comprobatória, em caso positivo.
4- Informação e Comunicação
a) Existência de instrumentos de comunicação institucional, tais como manuais de políticas e procedimentos, memorandos, mensagens de correio eletrônico, quadro de avisos, videoconferências, vídeos institucionais, páginas na internet/intranet, blogs, canais de redes sociais ou outras formas de comunicação adotadas pela UJ, disponibilizando a documentação comprobatória.
b) Informar se a Unidade divulga em seu sítio da internet informações de interesse geral ou coletivo, tais como registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; respostas a perguntas mais frequentes da sociedade, em atendimento a Lei de Acesso à Informação.
5- Monitoramento



a) Documentos e relatórios que evidenciem a sistemática de acompanhamento (monitoramento) dos controles internos no exercício auditado. No âmbito da UJ, o Controle Interno pode ser avaliado continuamente pela Alta Administração e/ou pela Auditoria Interna, se houver.

Analisando a resposta a SA 201503478/15, encaminhada por meio do Despacho s/nº COGED/AUDIT, de 05 de junho de 2015, e em consulta ao sítio institucional, verificou-se a seguinte situação conforme descrito no quadro a seguir:

Quadro 17 - Análise do Sistema de Controle Interno – Nível de Entidade

1- Ambiente de Controle:
a) A Comissão de Ética da Funasa, complementar ao Código de Ética Profissional do Servidor Público, foi instituída pela Portaria nº 149, de 16/02/2006 em atendimento ao Acórdão nº 517/2005 – Plenário/TCU e tem o seguinte histórico de composição legal: Portaria nº 405, de 2/4/2006, Portaria nº 1.475, de 20/11/2006, Portaria nº 366, de 1/4/2008, Portaria nº 1.168, de 9/10/2009 e a Portaria nº 753, de 29/5/2013.
b) e c) Na Rede Funasa – Intranet Nacional, por meio da Coordenação Social, verifica-se a existência de comunicações e instrumentos de divulgação relacionados aos códigos e a política de gestão ética, além de Webmail institucional. Ressalta-se que não houve deliberações emitidas pela comissão de ética no exercício de 2014.
d) Verificou-se que a Portaria MS nº 270, de 27/02/2014, aprovou o Regimento Interno da Funasa, documento que consta na Rede Funasa no endereço eletrônico http://redefunasa/unidadePresi/cgmti/comor/normas/Pdf/MOR_2014.pdf e que define as competências, estrutura administrativa, atribuições e responsabilidades.
e) No sítio da Fundação consta o Organograma Institucional – 2014 vigente até o momento.
f) e h) Identificou-se os manuais: Manual de Utilização de Sistemas (MUT), que coleciona as normas e/ou procedimentos operacionais relativos à utilização de sistemas na Funasa (Sistema Integrado de Gerenciamento de Obras – SIGOB, Sistema Gerencial de acompanhamento de Projetos de Saneamento – SIGESAN, Sistema de Convênios – SISCON, Sistema Inteligente de Documentos – SIDOC e Sistema de Avaliação de Desempenho – SISAD); Manual de Normas e Procedimentos (MNP), que trata do conjunto de comunicações normativas ou informativas de uma área de atuação ou conhecimento, relativas a organização, diretrizes, e atividades e orientações importantes para o funcionamento da Funasa (módulos: MI – Modernização e Informática, CD – Comunicação e Documentação, RH – Recursos Humanos, MP – Material e Patrimônio, SG – Serviços Gerais e AJ – Assuntos Jurídicos); e Manual de Normas Específicas (MNE), que coleciona normas e/ou procedimentos relativos à execução de trabalhos internos de interesse específico de determinada unidade da Funasa e é constituído por instruções de procedimentos, ordenado em módulos segundo a natureza das competências das áreas organizacionais que o compõem, com os mesmos módulos mencionados anteriormente.
g) Não houve portarias de delegação de competências vigentes no exercício auditado.
i) Não se verificou a existência de canal formal para recebimento de denúncias.
j) Não se verificou Avaliação da Unidade em que se destaque se sua estrutura organizacional está apropriada ou não frente ao tamanho e a natureza de suas operações. No entanto, em avaliações de exercícios anteriores realizadas pela CGU, por exemplo o Relatório de Auditoria nº 201315774, de 13 de dezembro de 2013, é recorrente o apontamento de que há uma redução significativa do quantitativo de pessoal não só da Auditoria Interna como de outras áreas da Fundação, com a perspectiva de comprometimento das atividades de Controle Interno e demais atividades da Funasa.
k) Não identificado a existência de previsão normativa que garantem ou incentivem a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta.
l) Quanto a existência de políticas e procedimentos para contratar, orientar, capacitar, avaliar, promover, disciplinar e demitir servidores, na Fundação ocorre a forma de ingresso mediante concurso público ou processo simplificado, seguindo orientações do órgão normatizador do SIPEC, os desligamentos ocorrem a pedido do servidor ou por processo administrativo disciplinar e as orientações e disciplinas se dão por Circulares e Processos de Sindicância. Em termo de capacitação e avaliação de servidores, segue-se a política instituída pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 e adota-se os critérios e procedimentos para a Avaliação de Desempenho instituídos pela Portaria nº 1.743, de 10 de dezembro de 2010. Tem-se, ainda, as promoções e progressões regidas conforme o Decreto nº 84.669, de 30 de abril de 1980.



Quanto aos itens “2”, “3” e “4” do Quadro 17, o gestor informou que “*Objetivamente, esta Fundação Nacional de Saúde desconhece qualquer iniciativa ou orientação, por parte das instâncias superiores do Poder Executivo Federal, no sentido da implementação de modelos de gestão universais, no âmbito da consecução das políticas públicas, e em especial aquelas sob sua tutela, que tenham por abordagem a avaliação de riscos com as características solicitadas na Solicitação de Auditoria.*”

Em relação ao item “5” não foram apresentados documentos e/ou relatórios que evidenciam a sistemática de acompanhamento dos controles internos no exercício auditado.

Entende-se que quanto ao item “**Ambiente de Controle**” não foram identificadas fragilidades que comprometam o cumprimento da missão e o alcance dos objetivos da organização, bem como a eficácia do controle interno. Ressalta-se, apenas, a inexistência de canal formal para recebimento de denúncias. Dessa forma, para reforçar seu compromisso com a ética e viabilizar a comunicação de desvios, a entidade deve ter canais formalmente estabelecidos e divulgados para recebimento de denúncias, com a devida proteção à identidade do denunciante, a ser mantida sob reserva, se este assim o desejar, nos termos previstos no art. 10, do Decreto 6.029/2007.

Quanto aos demais itens “**Avaliação de Riscos**”, “**Atividades de Controle**”, “**Informação e Comunicação**” e “**Monitoramento**”, a ausência de informações e/ou adoção de modelos que contemplem tais itens podem comprometer o cumprimento da missão institucional, o alcance dos objetivos da organização e a eficácia do controle interno, conforme se depreende dos conceitos apresentados a seguir:

Avaliação de risco - é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade para determinar uma resposta apropriada. Por oportuno, é importante lembrar que a ausência de uma política de gerenciamento de riscos impede a formação de uma base para o desenvolvimento de estratégias para tratamento dos riscos identificados (resposta a risco), de maneira a diminuir a probabilidade de sua ocorrência e/ou a magnitude de suas consequências.

Atividades de controle - são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

Sistema de informação e comunicação - deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Monitoramento - é um processo que avalia a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve a avaliação do desenho e da tempestividade de operação dos controles, a verificação de inconsistências dos processos ou implicações relevantes e a tomada de ações corretivas.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201503478

Unidade(s) Auditada(s): FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - DF

Ministério Supervisor: MINISTERIO DA SAUDE

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no(s) Relatório(s) de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da(s) unidade(s) auditada(s).

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - DF - 201503478

– Intempestividade na análise e aprovação das contas das transferências bem como na adoção de providências quanto à cobrança de apresentação das contas. (item 1.1.1.2)

– Baixo percentual de conclusão das obras comprometendo o alcance dos objetivos das transferências. (item 1.1.1.3)

– Pendência de fiscalização técnica visando à emissão de parecer técnico implica morosidade na aprovação das contas, bem como prejudica a verificação da boa e regular aplicação dos recursos públicos. (item 1.1.1.4)

– Suspensão de inadimplência sem a adoção de medidas efetivas visando à regularização da situação da transferência. (item 1.1.1.5)

– Alteração indevida em item da Planilha de Custos e Formação de Preços sem elaboração de Termo de Aditamento e de Parecer Jurídico. (item 1.2.1.1)

– Subutilização de licenças de softwares adquiridos. (item 2.1.1.4)

4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o

encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.810.894-**	Presidente	Regular com Ressalva	Item 1.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201503478
***.644.741-**	Diretor do Departamento de Administração	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.2, 1.1.1.3, 1.1.1.4, 1.2.1.1 e 2.1.1.4 do Relatório de Auditoria nº 201503478
***.290.661-**	Diretor do Departamento de Engenharia de Saúde Pública	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.2, 1.1.1.3, 1.1.1.4 e 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201503478
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Brasília (DF), 20 de agosto de 2015.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201503478

Unidade Auditada: Fundação Nacional de Saúde - Presidência

Ministério Supervisor: Ministério da Saúde

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2014

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014, da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. A gestão da Fundação Nacional de Saúde foi avaliada com base no Macroprocesso Finalístico de Gestão de Convênios, ao qual estão vinculados os convênios de transferência voluntária, as ações do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que são transferências obrigatórias aos Estados e Municípios, bem como outros acordos. Também foram avaliadas as medidas adotadas pela Funasa visando atender às determinações do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1.814/2014 – TCU – 2ª Câmara.

3. A avaliação se deu por meio da análise da atuação da Fundação quanto às medidas adotadas visando ao cumprimento do mencionado Acórdão, à análise tempestiva da prestação de contas; ao alcance dos objetivos das transferências; à fiscalização dos ajustes; e à adoção de medidas efetivas visando à regularização da situação dos convênios, incluindo a Tomada de Contas Especial (TCE), quando pertinente.

4. No que tange ao cumprimento do Acórdão do TCU, o qual determinou à Funasa que concluísse a análise dos convênios pendentes, cuja vigência findou até o ano de 2009, verificou-se que, de maio de 2014 a maio de 2015, houve uma redução de quase 69% do passivo apontado no Acórdão, representando boa prática na gestão da Fundação. Salienta-se que a análise foi exclusivamente quantitativa, não se adentrando no mérito qualitativo das análises de prestações de contas realizadas pela Fundação.

5. No entanto, em que pese à atuação da Funasa para atender ao Acórdão do TCU e reduzir seu passivo, verificou-se que ainda restam pendentes de comprovação e de análise mais de 3.200 transferências, cujo saldo equivale a aproximadamente 890 (oitocentos e noventa) milhões de reais, sendo que alguns desses ajustes remetem ao exercício de 1994. Considera-se que esse passivo seja a principal falha da

Unidade, vez que compromete a consecução dos objetivos e metas pactuadas na medida em que mantém a situação de não conclusão das obras financiadas.

6. Quanto às principais causas estruturantes, identificaram-se a intempestividade na adoção de providências quanto à cobrança de apresentação das contas, atrelados ao elevado volume de transferências celebradas anualmente pela Funasa; a morosidade na análise e aprovação das contas; falhas nos planejamentos, que não consideram a capacidade operacional existente; a falta de planejamento quanto ao adequado acompanhamento e fiscalização *in loco* dos empreendimentos contratados, a fim de garantir a emissão tempestiva de parecer técnico final pela área de engenharia; e falhas nos controles internos administrativos referentes às Tomadas de Contas Especiais, visando à instauração tempestiva dessa medida, quando couber.

7. No intuito de eliminar ou mitigar os riscos decorrentes dessas falhas, recomendou-se à Funasa a realização de levantamento da situação/percentual de execução de todas as obras pactuadas, a fim de que se possa adotar medidas efetivas para cada situação; a elaboração de um Plano de Fiscalização que garanta a regularidade e tempestividade das verificações *in loco* nas transferências de recursos, de forma a subsidiar a emissão de pareceres técnicos que possibilitem a adoção de providências imediatas para os problemas identificados; o aperfeiçoamento das rotinas de trabalho relacionadas às transferências de recursos, tanto na etapa de planejamento quanto na de execução, com vistas a garantir a tempestividade das visitas *in loco*; e a realização de levantamento dos instrumentos expirados cujas obras encontram-se paralisadas, juntamente com a adoção de medidas efetivas para regularização da situação, registrando a inadimplência e/ou instauração de TCE, nos casos previstos na legislação.

8. Por fim, importa ressaltar a existência de Plano de Ação com cronograma de implementação para o passivo existente, elaborado pela Unidade, com previsão de apresentação dos resultados iniciais para avaliação até dezembro de 2015. O Plano faz parte dos esforços da Funasa em dar cumprimento às determinações constantes do Acórdão nº 1.814/2014 – TCU – 2ª Câmara.

9. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 20 de agosto de 2015.