



RELATÓRIO Nº 201800897

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Ação de controle para verificar a atuação da Superintendência Estadual da Funasa na Bahia (Suest/BA) no acompanhamento e na prestação de contas do Termo de Cooperação – TC nº 12/2013, celebrado com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (Crea-BA), no valor de R\$ 6.892.703,59.

Também se realizou análise da mitigação, no Termo de Execução Descentralizada nº 03/2017, firmado entre a Funasa e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), dos riscos identificados no TC nº 12/2013.

Os trabalhos de campo, de 27 de fevereiro a 30 de março de 2018, vincularam-se à linha de atuação da CGU “Avaliação dos Resultados da Gestão”, e destinaram-se a verificar o atingimento dos objetivos do Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde. Os trabalhos são objeto do Processo nº 00205.100020/2018-11.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

A ação de controle foi desenvolvida com o objetivo de emitir opinião sobre a gestão da Suest/BA quanto ao macroprocesso Gestão de Transferências, a partir da avaliação do Termo de Cooperação nº 12/2013 e do Termo de Execução Descentralizada nº 03/2017, referentes à capacitação e ao assessoramento de municípios baianos para a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? RECOMENDAÇÕES EMITIDAS? QUAIS FORAM

Com base nos exames realizados, constataram-se falhas no acompanhamento da execução física e financeira do Termo de Cooperação nº 12/2013.

Destacam-se, a seguir, as situações de maior relevância quanto aos impactos negativos ao atingimento da missão da Suest/BA de “promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental”: Plano de Trabalho do TC 12/2013 com metas de liberação desalinhadas com o custo dos produtos esperados; e necessidade de devolução do montante total repassado, no valor de R\$ 4.335.215,08, além das devidas atualizações monetárias.

Quanto ao Termo de Execução Descentralizada nº 3/2017, avaliou-se relação mais proporcional entre os repasses previstos e o custo estimado dos produtos a serem entregues.

Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão



Unidade Auditada: Fundação Nacional de Saúde - Bahia

Exercício: 2017

Processo:

Município: Salvador - BA

Relatório n°: 201800897
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DA BAHIA

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/BA,

Por meio deste relatório, apresentam-se os resultados do trabalho de Avaliação dos Resultados da Gestão na Fundação Nacional de Saúde - Bahia realizado de acordo com os preceitos contidos na Ordem de Serviço n.º 201800897 e em atendimento ao inciso II do Art. 74, da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”.

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado em Salvador - BA, com o objetivo de avaliar a gestão da unidade. Para tanto, foi selecionado o Termo de Cooperação (TC) n° 12/2013, celebrado com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (Crea-BA), no valor de R\$ 6.892.703,59, tendo como objeto capacitar e assessorar a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) de 50 municípios do Estado da Bahia.

O macroprocesso foi selecionado por estar estreitamente relacionado à missão institucional da unidade, qual seja “promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental”.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 27 de fevereiro de 2018 a 30 de março de 2018, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

O escopo deste trabalho abrangeu os seguintes itens:

- i) análise da atuação da Superintendência Estadual da Funasa na Bahia (Suest/BA) no acompanhamento da execução do Termo de Cooperação nº 0012/2013, celebrado com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (Crea-BA), no valor de R\$ 6.892.703,59, tendo como objeto capacitar e assessorar a elaboração dos PMSB de 50 municípios da Bahia;
- ii) análise da regularidade da Prestação de Contas do Termo de Cooperação nº 12/2013;
- iii) análise da mitigação, no Termo de Execução Descentralizada nº 03/2017, firmado entre a Funasa e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), dos riscos identificados no Termo de Cooperação nº 12/2013; e
- iv) análise da existência de critérios objetivos previamente definidos e devidamente divulgados para a seleção dos municípios contemplados no Termo de Cooperação nº 0012/2013, firmado com o Crea-BA, e no Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 03/2017, firmado com o IFBA.

Os resultados estão detalhados nos itens 1.1.1.1 a 1.1.1.5 deste relatório e indicam a existência de falhas no acompanhamento da execução física e financeira do Termo de Cooperação nº 12/2013, resultando na necessidade de devolução do montante total repassado, no valor de R\$ 4.335.215,08, além das devidas atualizações monetárias.

3. Conclusão

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que as falhas no acompanhamento da execução física e financeira do Termo de Cooperação nº 12/2013 e a elaboração de Plano de Trabalho com metas de liberação desalinhadas com o custo dos produtos esperados constituíram obstáculos para o atingimento da missão da unidade.

Por outro lado, verificou-se que o Termo de Execução Descentralizada nº 3/2017, além de ter sido firmado em valor inferior ao firmado com o Crea-BA em 2013, apresentou uma relação mais proporcional entre os repasses previstos e os custo estimado dos produtos a serem entregues, sendo que sua execução adequada contribuirá para o alcance da missão da unidade.

Cabe destacar que o acompanhamento da execução física e financeira do TED nº 3/2017 somente poderia ser analisado ao longo da execução do objeto, portanto não compôs o escopo do presente trabalho.

Nesse contexto, conclui-se que, para que a unidade cumpra adequadamente a sua missão institucional, é necessário:

- i) Aprimorar o processo de acompanhamento dos instrumentos de transferência para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico, especialmente quanto à cobrança e análise dos relatórios de acompanhamento periódicos emitidos pela convenente; à elaboração e acompanhamento do cronograma de execução; e à análise da compatibilidade entre a execução física e financeira do objeto do convênio;
- ii) Realizar os procedimentos necessários para a devolução pelo Crea-BA da integralidade dos recursos repassados pela Funasa por meio do Termo de Cooperação nº 12/2013 (R\$ 4.335.215,08), com a devida atualização monetária, conforme metodologia estabelecida pelo Tribunal de Contas da União;
- iii) Apresentar plano de ação para elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico dos 30 municípios que seriam contemplados no Termo de Cooperação 12/2013, conforme acordo firmado no início de 2017.

As recomendações registradas neste relatório serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Salvador/BA, 20 de julho de 2018.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado da Bahia

Ordem de Serviço nº 201800897**1 GESTÃO OPERACIONAL****1.1 Avaliação dos Resultados da Gestão****1.1.1 Avaliação dos Resultados da Gestão****1.1.1.1 CONSTATAÇÃO****Falhas no acompanhamento da execução física do Termo de Cooperação nº 12/2013.****Fato**

O Termo de Cooperação Técnica (TC) nº 12/2013 foi celebrado entre a Funasa e o Crea-BA para capacitar pessoas, assessorar tecnicamente as prefeituras e elaborar o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de 50 municípios do Estado da Bahia, com população de até 50.000 habitantes, e seu objeto foi denominado Programa Sanear Mais Bahia. Para tanto foram elaborados um Plano de Trabalho e um Termo de Referência (TR) em que se previa a realização de atividades preparatórias, de execução de campo, de gestão, de planejamento e avaliação das metas, em conformidade com o Termo de Referência de 2012 da Funasa/MS.

O TC nº 12/2013 foi firmado em 16 de janeiro de 2014, com data retroativa de 31 de dezembro de 2013, e possuía vigência até 31 de dezembro de 2015. O valor total do TC foi de R\$ 6.892.703,59, cujas condições de liberação se deram da seguinte forma: 60% logo após a assinatura do ato (R\$ 4.135.622,15) e o saldo remanescente, de 40% (R\$ 2.757.081,44), após a apresentação dos produtos A, B e C dos 50 municípios, dos quais, pelo menos, 10 deveriam estar aprovados pela Funasa.

No Plano de Trabalho foram definidos 11 produtos a serem entregues pelo Crea-BA, elencados no quadro a seguir.

Quadro: Relação de produtos do Termo de Cooperação nº 12/2013

Produtos	Descrição
A	Cópia do ato público do Poder Executivo (Decreto ou Portaria, por exemplo), com definição dos membros dos comitês
B	Plano de mobilização social
C	Relatório do diagnóstico técnico-participativo
D	Relatório da prospectiva e planejamento estratégico
E	Relatório dos programas, projetos e ações
F	Plano de execução
G	Mínuta de projeto de Lei do Plano Municipal de Saneamento Básico
H	Relatório sobre os indicadores de desempenho do Plano Municipal do Saneamento Básico
I	Sistema de informações para auxílio à tomada de decisão
J	Relatório mensal simplificado do andamento das atividades desenvolvidas

Produtos	Descrição
K	Relatório final do Plano Municipal de Saneamento Básico

Fonte: Termo de Referência anexo ao TC 12/2013.

O item 11 do TR anexo ao TC 12/2013 estabelece a metodologia de acompanhamento da execução do Termo de Cooperação Técnica e dispõe que:

A equipe do NICT/FUNASA/SUEST-BA irá acompanhar a execução do termo de compromisso por meio dos relatórios mensais enviados pelo CREA, por meio dos encontros de avaliação intermediária e final e por meio da participação em alguns eventos/oficinas.

Além disso, a equipe do NICT/FUNASA/SUEST-BA irá analisar todos os produtos entregues pelo CREA-BA para verificar o atendimento ao TR da FUNASA de 2012.

Em seguida, o item 12 do TR anexo ao TC 12/2013 detalha o cronograma de execução do projeto, especificando 48 atividades que seriam realizadas em um período total de 13 meses, tendo sido estimado que em novembro de 2014 estariam finalizados os PMSB dos 50 municípios contemplados no Programa.

Por sua vez, o Parágrafo Nono do TC 12/2013 estabelece que:

No acompanhamento e fiscalização do objeto do Termo de Cooperação serão verificados:

I – a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;

II – a compatibilidade entre a execução física do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme cronogramas apresentados;

III – a regularidade das informações prestadas pela ACORDANTE; e

IV – o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.

Verificou-se que, em março de 2018, mais de quatro anos após a assinatura do TC, não havia sido finalizada a elaboração do PMSB de nenhum dos municípios contemplados no Programa, e a previsão era de que o programa fosse descontinuado, com a solicitação de devolução para a Funasa da totalidade dos recursos repassados para o Crea-BA, conforme será tratado em item específico deste relatório.

Da análise da documentação constante dos processos disponibilizados pela Funasa, foram identificadas algumas falhas no acompanhamento realizado pela unidade, que contribuíram para o insucesso do Programa, descritas a seguir.

- i) Não exigência da entrega dos Relatórios Mensais de Acompanhamento (Produto J)

O TR de 2012 da Funasa/MS estabelece no Item 3 – Produtos esperados do Capítulo II: Procedimentos relativos ao convênio de Cooperação Técnica e Financeira, que:

Os relatórios mensais simplificados do andamento das atividades desenvolvidas deverão conter resumo da situação quanto ao cumprimento da programação, ocorrências, recomendações, além de conclusões e projeções de prazos e custos, inclusive as ações de mobilização social.

Por sua vez, o TR anexo ao TC 12/2013 estabelece, no item 6, que trata das ações e atividades que serão executados durante a vigência do TC, que:

O CREA-BA irá encaminhar relatórios mensais de andamento das atividades nos 50 municípios que fazem parte do trabalho à FUNASA até o dia 10 de cada mês durante a execução do mesmo. O conjunto destes relatórios mensais irá compor o produto J, conforme TR sobre elaboração de PMSB da FUNASA de 2012.

Foi verificado que somente foram entregues à Funasa os Relatórios Mensais Simplificados referentes a setembro e outubro de 2014, ambos entregues em 21 de novembro de 2014.

Os relatórios de acompanhamento mensais deveriam ser o principal documento de suporte ao acompanhamento realizado pela Funasa. Os relatórios possibilitariam o acompanhamento dos resultados de forma mais simples, facilitando a tomada de decisões estratégicas e ações corretivas.

- ii) Falhas na elaboração e acompanhamento do cronograma de execução do Programa.

O Plano de Trabalho e o Termo de Referência elaborados pelo Crea-BA foram enviados para a Funasa em 18 de novembro de 2013, com previsão de realização de diversas atividades já no próprio mês de novembro, o que já não seria possível de ser cumprido, considerando o tempo necessário para assinatura do TC e repasse dos recursos. De fato, o TC somente foi assinado em 31 de dezembro de 2013 e publicado no DOU em 16 de janeiro de 2014, e o repasse dos recursos se deu em 14 de março de 2014. A assinatura do TC com um cronograma inicial já defasado sinaliza uma baixa prioridade na cobrança pelo seu atendimento.

O que se verificou ao longo da execução do contrato foi que o cronograma estava sempre defasado, com o pedido constante da Funasa de sua atualização pelo Crea-BA, e quando era entregue, em pouco tempo se tornava novamente defasado, em função do não atendimento dos prazos estabelecidos para realização das atividades pelo Conselho.

Apenas a título de exemplo, estava previsto que a realização dos procedimentos licitatórios ocorreria entre a segunda quinzena de novembro de 2013 e a primeira quinzena de janeiro de 2014. Conforme OF/GAP/Nº 43, de 21 de novembro de 2014, essa atividade somente foi concluída pelo Crea-BA em novembro de 2014.

Ainda que se fosse considerada a data de repasse dos valores iniciais para o Crea-BA (14 de março de 2014), as atividades que estavam previstas para serem concluídas em dois meses, tiveram seu desfecho somente após oito meses, o que representa mais de 60% do período total previsto para a execução do programa (13 meses).

A primeira cobrança da Funasa ao Crea-BA ocorreu mediante Ofício nº 542/DIESP/SUEST-BA, de 13 de maio de 2014, por meio do qual solicitou esclarecimentos para não ter sido iniciado o trabalho pelo Crea-BA e informou que, desde a reunião realizada em 13 de março de 2014 o Crea-BA deveria ter enviado o cronograma de execução atualizado, o que ainda não havia sido feito.

Em 23 de maio de 2014 o Crea-BA enviou o OF/GP/Nº 599, contendo o Plano de Trabalho atualizado.

Também em 23 de maio de 2014, o Crea-BA enviou o OF/GP/Nº 601, solicitando a realocação de R\$ 206.000,00 para pagamento da equipe de Coordenação Técnica e Coordenação de Projetos, que já havia iniciado os trabalhos desde abril de 2014.

De acordo com o Crea-BA, os coordenadores teriam iniciado os trabalhos antes da aprovação pela Funasa, pois os currículos só foram enviados para análise em 23 de maio de 2014 (Ofício/GP/599/CREA-BA), em desacordo com o estabelecido no Termo de Cooperação.

A Funasa se manifestou a favor da realocação de recursos, apesar de nesse período não terem sido realizadas atividades compatíveis com os valores solicitados para realocação.

O Encontro de Planejamento, que inicialmente estava previsto para acontecer na 1ª quinzena de novembro de 2013, ocorreu somente em 9 e 10 de setembro de 2014. De acordo com a Ata da Reunião de Acompanhamento que ocorreu em 12 de setembro de 2014, *“todos consideraram o encontro produtivo e esclarecedor”*. Entretanto, nesta mesma Ata de Reunião, consta que foi solicitado mais uma vez o cronograma de entrega dos produtos, tendo sido acordado que seria entregue em 19 de setembro de 2014. O cronograma foi enviado em 21 de setembro de 2014, por e-mail, com a previsão de aprovação do 1º PMSB no início de março de 2015 e do 50º Plano no final de julho de 2015.

Diversas atividades de execução do Programa previstas no cronograma ocorreram no período entre setembro e novembro de 2014, entretanto apenas para 24 municípios, em função da divisão da execução em dois blocos proposta pelo Crea-BA na Reunião de Acompanhamento do dia 1º de outubro de 2014, e acatada pela Funasa.

Em que pese ter sido iniciada a realização das atividades, os Produtos entregues pelo Crea-BA possuíam qualidade muito inferior ao determinado no Termo de Referência. Diversos produtos foram entregues para a Funasa em fase de construção (com grifos, observações a serem feitas, dados incompletos, etc.) e sem condições de análise, o que contribuiu ainda mais para o não cumprimento do cronograma.

Do início de 2015 até o início de 2018, diversas intercorrências impactaram a realização do Programa, e, conforme será tratado mais detalhadamente no item referente às prestações de contas do TC, os produtos entregues pelo Crea-BA não representam Etapa Útil do objeto do TC, configurando inexecução física total do objeto pactuado.

Verificou-se, portanto, que o acompanhamento realizado pela Funasa indicava os atrasos e a necessidade de atualização do cronograma, porém não adotou ações efetivas que levassem o Crea-BA a cumprir o cronograma proposto, nem as suas diversas atualizações.

- iii) O acompanhamento realizado pela Funasa não verificou se os desembolsos e pagamentos eram compatíveis com a execução física do objeto.

Em que pese o acompanhamento realizado pela Funasa indicar os atrasos e a necessidade de atualização do cronograma, a Funasa não acompanhou se os desembolsos e pagamentos eram compatíveis com a execução física do objeto.

Conforme será detalhado no item referente às prestações de contas do TC, em que pese não haver previsão de prestações de contas parciais, o TC estabelece, em diversas cláusulas, a obrigatoriedade da Funasa de verificar a compatibilidade entre a execução física do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, bem como decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos.

Esse acompanhamento não foi realizado de forma adequada, tendo sido consumido até fevereiro de 2015 praticamente todo o recurso liberado na primeira parcela, equivalente a 60% do valor do Termo de Cooperação, em claro descompasso com a execução física do objeto do TC.

Em que pesem as fragilidades identificadas, cabe destacar que a participação da Funasa nas atividades que foram realizadas pelo Crea-BA ocorreu de acordo com o que foi estabelecido no TR, tendo sido elaborados os Relatórios das reuniões preparatórias; Relatórios das reuniões setoriais; Relatórios dos treinamentos e oficina, apontando os aspectos positivos e negativos das atividades realizadas, o que servirá de suporte para a melhoria da realização de atividades semelhantes.

Causa

Ausência de tempestividade e efetividade nas ações de acompanhamento realizadas pela Funasa.

Manifestação da Unidade Examinada

Ao ser apresentada ao fato pela Solicitação de Auditoria nº 201700070/04, de 3 de abril de 2018, a Funasa emitiu a seguinte manifestação.

- i) Não exigência da entrega dos Relatórios Mensais de Acompanhamento (Produto J):

Os relatórios mensais foram cobrados sempre que possível em todas as reuniões realizadas entre a Funasa e o CREA-BA, que não entregou os documentos.

Os relatórios referentes aos meses de setembro e outubro de 2014 corresponderam aos meses que ocorreram atividades de campo e elaboração de produtos dos PMSB's. Essas atividades tiveram maior impacto no percentual de cumprimento do Objeto do TC 12/2013. Nos meses anteriores a setembro e outubro de 2014, foram realizadas atividades de planejamento, contratação da equipe técnica, detalhamento do cronograma e elaboração de

documentos-base dos produtos. Essas atividades prévias foram realizadas entre os meses de abril e agosto de 2014 e, apesar da grande importância para o TC 12/2013, elas não correspondiam a execução efetiva dos PMSB's na forma que determina o Termo de Referência para elaboração de PMSB's da Funasa. Portanto, a falta dos relatórios mensais correspondentes aos meses anteriores às atividades de execução efetiva dos PMSB's não causou prejuízo ao acompanhamento nem à tomada de decisão.

ii) Falhas na elaboração e acompanhamento do cronograma de execução do Programa:

Os procedimentos para assinatura e liberação dos recursos do TC 12/2013 foram de responsabilidade de instâncias superiores ao NICT/DIESP/SUEST-BA. Cabia ao NICT a análise e aprovação do TR, o que ocorreu em novembro de 2013.

A primeira cobrança para cumprimento do cronograma ocorreu em maio de 2014 por conta da apresentação dos coordenadores técnicos do projeto à Funasa somente no final de março de 2014. O NICT considerou um mês tempo suficiente para que os coordenadores contratados iniciassem as atividades e apresentassem algum resultado do Plano de Trabalho.

A Equipe de Coordenação, composta por 04 (quatro) profissionais, escolhida para a execução do objeto do Termo de Cooperação Técnica 12/2013 foi apresentada à FUNASA em março de 2014. Entre os meses de abril e maio de 2014, após a definição dos municípios contemplados com o TC12/2013, essa equipe realizou atividades como participação de reuniões com a FUNASA/SUEST-BA/NICT para alinhamento das ações do Plano de Trabalho, detalhamento do cronograma a ser seguido, elaboração/apresentação/discussão de documentos-base para elaboração dos produtos do PMSB, coleta de informações dos municípios selecionados e elaboração de processo seletivo para contratação da Equipe Técnica. Por conta da realização de tais atividades no período citado, os profissionais da Equipe de Coordenação deveriam ser remunerados. Para tanto, a forma sugerida pelo CREA-BA foi a realocação do recurso de R\$ 206.000,00 (duzentos e seis mil reais) originalmente destinados ao pagamento da equipe de gerenciamento, para a rubrica de Serviços de Consultoria, considerando que estes profissionais ainda não tinham sido oficialmente contratados nessa época, por conta das razões apresentadas pelo CREA-BA no Ofício GAP nº 110/2015. Vale ressaltar que o setor de Convênios (SECOV) da FUNASA foi consultado antes da aprovação da solicitação do CREA-BA.

Na reunião do dia 01/10/2014 ocorreu uma apresentação da proposta de alteração do cronograma, referente à sequência das ações para elaboração dos PMSB's nos municípios contemplados pelo TC 12/2013 (correspondente à divisão de execução dos PMSB's em dois blocos de municípios – 24 na primeira etapa e 26 na segunda etapa), sem impacto financeiro e no prazo final previsto para entrega dos PMSB's. Como a reunião foi em outubro de 2014, época em que os trabalhos de campo nos municípios foram iniciados e previa-se o cumprimento do cronograma apresentado, as providências

adotadas pela Funasa posteriormente foi a cobrança pelo cumprimento das etapas do Plano de trabalho conforme o cronograma previsto (entrega dos produtos e realização dos eventos), o que não aconteceu.

O papel do NICT limitava-se a acompanhar a execução do objeto e o cumprimento do cronograma, analisar se os produtos apresentados e eventos realizados estavam de acordo com o Termo de Referência da Funasa e sinalizar eventuais intercorrências que pudesse ocorrer na execução do Objeto do TC (Elaboração dos PMSB's). A partir do momento que se verificou que as ações mais efetivas para a elaboração dos PMSB's foram iniciadas e não concluídas a contento, o NICT sinalizou os problemas encontrados. Ações mais efetivas deveriam ser tomadas por instâncias superiores da Funasa.

Análise do Controle Interno

Em que pese a unidade informar que a falta dos relatórios mensais não causou prejuízo ao acompanhamento nem à tomada de decisão, a elaboração dos relatórios poderia ter explicitado de forma mais tempestiva os problemas na gestão dos recursos repassados ao Crea-BA.

Além disso, o pedido de realocação dos recursos referentes às atividades realizadas entre os meses de abril e maio de 2014, no valor de R\$ 206.000,00, já indicava uma aplicação inadequada dos recursos, pois o cumprimento do cronograma físico constante do Plano de Trabalho não se encontrava compatível com a execução financeira, o que poderia ter sido analisado de forma mais aprofundada pela equipe de acompanhamento da Funasa.

O acompanhamento mais efetivo e periódico do Termo de Cooperação reduziria o risco de má utilização do recurso pelo Crea-BA, inclusive por meio do bloqueio do saldo da primeira parcela em função da incompatibilidade entre a execução física e a financeira, possibilitando um ajuste na execução antes do esgotamento dos recursos repassados.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar o processo de acompanhamento dos instrumentos de transferência para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico, especialmente quanto aos seguintes aspectos: a) Cobrança e análise dos relatórios de acompanhamento periódicos emitidos pela convenente; b) Elaboração e acompanhamento do cronograma de execução; e c) Análise da compatibilidade entre a execução física e financeira do objeto do convênio.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Falhas no acompanhamento da execução financeira do objeto do Termo de Cooperação 12/2013, resultando na necessidade de devolução do montante total repassado, no valor de R\$ 4.335.215,08, além das devidas atualizações monetárias.

Fato

De acordo com a Cláusula Décima Segunda do Termo de Cooperação nº 12/2013, a Prestação de Contas deveria ser enviada em até 60 dias após o final da vigência do Termo

de Cooperação, ou do último pagamento efetuado, caso este ocorresse em data anterior àquela do encerramento da vigência.

Em que pese não haver previsão de prestações de contas parciais, o TC estabelece, na Cláusula Quarta – Das obrigações e competências dos partícipes, Parágrafo Primeiro – Da Concedente, Item "h", que é competência da Concedente:

(...) acompanhar e fiscalizar as ações relativas à execução deste Termo de Cooperação por meio da Superintendência Estadual e das demais áreas técnicas da Concedente, cujo objeto do presente Termo de Cooperação requeira avaliação, como em caso de paralisação das atividades ou de outro fato relevante que venha a ocorrer, de modo a evitar a descontinuidade das ações pactuadas.

O Item "m", da mesma Cláusula Quarta afirma que a Concedente deve “*realizar o acompanhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos transferidos para este termo de cooperação*”, e o item "n" determina como obrigação da Concedente “*analisar os Relatórios de Execução Físico-Financeira e as Prestações de Contas relativas ao objeto deste Termo de Cooperação e decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos*”.

Além disso, estabelece, na Cláusula Décima – Da fiscalização, Parágrafo Nono, que no acompanhamento e fiscalização do objeto do Termo de Cooperação serão verificados, entre outras coisas, “*a compatibilidade entre a execução física do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme cronogramas apresentados*”.

Assim sendo, fazia parte das obrigações da Funasa analisar, ao longo da execução do objeto, a compatibilidade entre a execução física e financeira, de modo a reduzir os riscos de paralisação das atividades e garantir a regular a aplicação dos recursos transferidos.

Ao longo do exercício de 2014, diversos atrasos impactaram o início da execução dos trabalhos, conforme já mencionado em item específico deste relatório. No início do exercício de 2015, quando, de acordo com o cronograma original, o programa já estaria em sua fase final para os 50 municípios contemplados, a execução física estava em sua fase inicial, tendo sido entregue à Funasa apenas os Produtos A e uma parte dos Produtos B e C de 24 dos 50 dos municípios contemplados.

Apesar disso, o Crea-BA havia iniciado o pagamento às equipes em abril de 2014, tendo sido consumido até fevereiro de 2015 praticamente todo o recurso liberado na primeira parcela, equivalente a 60% do valor total do Termo de Cooperação, em claro descompasso com a execução física do objeto do TC.

O Crea-BA, em 10 de setembro de 2014, enviou o OF/GAP/Nº15 solicitando reunião com os responsáveis pelas áreas de Contratos/Convênios da Funasa Sede-DF e Suest-BA para obter esclarecimentos a respeito da prestação de contas do Termo de Cooperação Técnica.

Na ata da reunião de acompanhamento que ocorreu logo em seguida, em 12 de setembro de 2014, o tema não foi tratado e, em 22 de setembro de 2014, a Suest-BA enviou o Ofício

1043/DIESP/SUEST-BA, informando ao Crea-BA que possuía plena capacidade de prestar esclarecimentos sobre o referido assunto e solicitando o agendamento da reunião.

Nas atas de reunião constantes dos processos apresentados pela Funasa, não foi identificada a reunião tratando dos esclarecimentos solicitados pelo Crea-BA. Foi verificado apenas que, no rodapé da Ata da Reunião realizada no dia 1º de outubro de 2014, consta registro feito à mão contendo a seguinte informação:

(...) ao final da reunião, o Chefe de Gabinete fez uma análise sintética dos impactos financeiros por conta da ampliação de cronograma e questionou ao Diretor (...) como esses valores adicionais seriam pagos.

O tema não foi tratado nas demais reuniões cujas atas foram disponibilizadas para a CGU. Questionada acerca das providências adotadas à época pela Funasa em função do questionamento levantado na referida reunião, a Funasa informou, em resposta à Solicitação de Auditoria 201700070/03, que:

Como a reunião foi em outubro de 2014, época em que os trabalhos de campo nos municípios foram iniciados e previa-se o cumprimento do cronograma apresentado, as providências adotadas pela Funasa posteriormente foi a cobrança pelo cumprimento das etapas do Plano de trabalho conforme o cronograma previsto (entrega dos produtos e realização dos eventos), o que não aconteceu.

Em 9 de fevereiro de 2015, por meio do Ofício 167/DIESP/SUEST-BA, a Funasa solicitou ao Crea-BA, com base nas obrigações estabelecidas na Cláusula Quarta do TC, já citadas acima, a prestação de contas parcial, contendo o detalhamento dos gastos e o saldo atual disponível de recursos da primeira parcela liberada pela concedente.

O Ofício 167/DIESP/SUEST-BA também reiterou o pedido feito por meio do Ofício nº 56/2015, enviado pela Funasa em 13 de janeiro de 2015, o qual solicitou que fosse enviada e devidamente justificada a nova proposta de escopo metodológico, bem como a readequação do cronograma para a nova proposta e os impactos financeiros de tais alterações no orçamento, bem como solicitou que fossem detalhadas as atividades requeridas pela Equipe de Planejamento à Equipe de Execução.

O Ofício 167/DIESP/SUEST-BA informou ainda que alguns documentos referentes às contratações feitas pelo Crea-BA haviam sido apresentados no dia 21 de novembro de 2014 e, conforme análise constante do Relatório de Análise de Documentos anexo ao referido ofício, necessitavam de complementação para o pleno entendimento do processo.

Dentre os apontamentos apresentados no Relatório de Análise de Documentos, destaca-se o pedido de remanejamento do valor de R\$ 206.000,00 solicitado pelo Crea-BA por meio do Ofício OF/GP/Nº 601, de 23 de maio de 2014.

O pedido de remanejamento teve o objetivo de remunerar as equipes que trabalharam nos meses de abril, maio e junho de 2014 nas atividades preparatórias e de planejamento do TC nº 12/2013. Em 27 de junho de 2014, a Funasa havia enviado o Ofício nº 756/DIESP/SUEST-BA ao Crea-BA, solicitando detalhamento dos valores requeridos e, conforme consta do Relatório de Análise de Documentos, até aquele momento o Crea-

BA não havia enviado resposta àqueles questionamentos. Desta forma, foi reiterado o pedido de envio das respostas aos questionamentos feitos, e o envio dos contratos ou outros instrumentos utilizados para viabilizar os pagamentos citados no OF/GP/Nº 601.

A Funasa se manifestou a favor da realocação de recursos, apesar de nesse período não terem sido realizadas atividades compatíveis com os valores solicitados para realocação.

Em 4 de março de 2015, o Crea-BA enviou o OF/GP/Nº 131, informando sobre a desmobilização da equipe e solicitando a liberação da 2ª parcela do recurso. O ofício continha em anexo o documento denominado “Análise do Programa”, de fevereiro de 2015, que apresentou o histórico do desenvolvimento do Programa e uma proposta de trabalho na tentativa de dar continuidade ao mesmo.

Aqui, cabe destacar que o referido documento não listou a realização de nenhuma atividade até junho de 2014, o que reforça a inadequação do remanejamento dos valores para pagamento da equipe do Crea-BA já desde abril de 2014, conforme solicitado no OF/GP/Nº 601.

A metodologia proposta apresentou quatro cenários, os dois primeiros sem a liberação de novos recursos pela Funasa, que resultariam na interrupção do Programa, e os Cenários 3 e 4, que apresentaram alternativas para dar continuidade ao Programa. No Cenário 3, seriam concluídos os PMSB de 24 municípios, com o aporte adicional de R\$ 2.014.391,40 pela Funasa, além da liberação da 2ª parcela, resultando no valor total de R\$ 8.907.094,99, o que representaria um custo médio de R\$ 371.128,96 por município. Já no Cenário 4, seriam concluídos os PMSB dos 50 municípios, com o aporte adicional de R\$ 10.971.895,78 pela Funasa, além da liberação da 2ª parcela, resultando no valor total de R\$ 17.864.599,37, que representaria um custo médio de R\$ 357.291,99 por município.

A Funasa, por meio do Ofício nº 295/DIESP/SUEST-BA, de 30 de março de 2015, informou ao Crea-BA que a liberação da 2ª parcela estaria condicionada ao cumprimento dos critérios definidos no TC nº 12/2013. Acrescentou ainda que, para que fosse possível a liberação da 2ª parcela, era necessário que o Crea-BA apresentasse, sem custos para a Funasa, uma nova proposta de metodologia, cronograma e orçamento que permitisse a conclusão do Programa.

Além da liberação da 2ª parcela, o Crea-BA solicitou, desde a Reunião de Acompanhamento realizada no dia 12 de março de 2015, o desbloqueio dos recursos da 1ª parcela, no valor de R\$ 264.527,29, que haviam sido bloqueados pela Presidência da Funasa. A solicitação havia sido encaminhada para a Presidência da Funasa e estava em análise.

Mesmo com todo o atraso na execução do Programa, o Ofício nº 93/Presi/Funasa, de 3 de junho de 2015, informou que havia sido providenciado o desbloqueio do saldo da 1ª parcela do Termo de Cooperação nº 12/2013.

Questionada acerca das razões que levaram a Funasa a proceder o desbloqueio do saldo da 1ª parcela, a Entidade informou que:

Em 07 de maio de 2015, ocorreu uma reunião entre CREA-BA, FUNASA e Representantes do Governo Estadual da Bahia (Páginas 448 a 450 do

Processo do TC 12/2013), na qual ficou acordado que o desbloqueio da 1ª parcela seria mediante a apresentação de 24 Produtos A, 24 Produtos B e 24 Produtos C, bem como a apresentação de, no mínimo, 10 Produtos A, 10 Produtos B e 10 Produtos C, em condições de aprovação. Nos dias 20 e 25 de maio de 2015, o CREA-BA apresentou os produtos restantes e no dia 28 de maio, o NICT-BA elaborou Parecer Técnico atestando a seguinte situação:

Produtos A: 24 Entregues e 18 Aprovados;
Produtos B: 24 Entregues e 11 Aprovados;
Produtos C: 24 Entregues e 01 Aprovados.

Os novos 09 Produtos C entregues em 20 e 25 de maio de 2015 estiveram em análise pela equipe do NICT-BA depois da elaboração do parecer do dia 28 de maio de 2015. Entretanto, os produtos apresentaram uma qualidade muito melhor à apresentada anteriormente, mas foram necessárias algumas complementações técnicas, o que não comprometeu a continuidade das atividades.

Nessas condições, o NICT-BA concordou com a solicitação de desbloqueio do restante da 1ª Parcela do recurso do TC 12/2013.

Como garantia para o término do TC 12/20013, a liberação da 2ª parcela ficou condicionada à apresentação de uma nova metodologia e a garantia de obtenção de novos recursos por parte do CREA-BA, caso fosse necessário para a conclusão do Objeto do TC 12/2013.

Em que pese o desbloqueio do saldo da primeira parcela ter ocorrido na tentativa de dar continuidade ao Programa, a meta de execução física estabelecida (apresentação de 24 Produtos A, 24 Produtos B e 24 Produtos C, bem como a apresentação de, no mínimo, 10 Produtos A, 10 Produtos B e 10 Produtos C, em condições de aprovação), encontrava-se totalmente desalinhada com a execução financeira, indicando que não seria possível a conclusão do Projeto com os recursos disponíveis, o que de fato ocorreu.

No restante do exercício de 2015, diversas tratativas ocorreram entre o Crea-BA e a Funasa na tentativa de dar continuidade ao Programa. Entretanto, a Funasa não concedeu a prorrogação da vigência do TC, nem a liberação da 2ª parcela, em função das propostas apresentadas pelo Crea-BA não apresentarem garantias suficientes para conclusão do Programa sem custos adicionais para a Funasa.

Aqui, cabe destacar que, conforme informado pelo Presidente do Departamento de Engenharia de Saúde Pública da Funasa (Densp) na Reunião de Acompanhamento realizada no dia 12 de março de 2015, a Bahia tinha o Termo de Cooperação com custo mais alto por município entre as Suest, e os argumentos apresentados pelo Crea-BA não justificavam o aumento dos recursos e a entrega de uma quantidade menor de produtos que o previsto.

O término da vigência do TC ocorreu em 31 de dezembro de 2015, tendo a Funasa solicitado ao Crea-BA, em 1º de março de 2016, a Prestação de Contas final, por meio da Notificação 031/Secov/Sopre/Suest-Ba. A prestação de contas foi enviada pelo Crea-BA em abril/2016.

Ao longo do exercício de 2016 ocorreram diversas tratativas entre o Crea-BA e a Funasa, por meio das quais o Crea-BA buscou apresentar argumentos para a continuidade do Programa, que não foram acatados pela Funasa.

Conforme Parecer Técnico emitido pelo NICT/FUNASA/SUEST-BA/DIESP, em 1º de junho de 2016, não houve a conclusão do Plano Municipal de Saneamento Básico em nenhum dos 50 municípios, e os produtos apresentados pelo Crea-BA não configuravam uma Etapa Útil do objeto pactuado, sendo, desse modo, indicada a restituição da totalidade dos valores que foram transferidos pela concedente, conforme Cláusula Décima Sexta do TC n. 012/2013.

Em 9 de janeiro de 2017 foi apresentada a Notificação nº 3/Sopre/Secov/Suest/BA, solicitando a devolução da totalidade dos recursos atualizada, ou seria aberta Tomada de Contas Especial em 45 dias, em função de não ter havido a conclusão do PMSB em nenhum dos 50 municípios, configurando inexecução física total do objeto pactuado.

Entretanto, em virtude das recomendações emitidas pela Controladoria Geral da União para o Crea-BA por meio do Relatório CGU nº 201601783, de dezembro de 2016, o Crea-BA apresentou, para apreciação da Funasa, uma metodologia para realização dos Planos Municipais de Saneamento de 30 municípios, que corresponderia aos 60% repassados na primeira parcela do convênio.

Aqui, cabe destacar que as recomendações emitidas pela CGU indicavam a necessidade de avaliação, em conjunto com a Funasa, da existência alternativa para continuidade do Projeto e, na hipótese de não continuidade, recomendava que fossem adotadas as medidas para ressarcimento à Funasa do montante de R\$ 4.335.215,08, bem como fosse apurada a responsabilidade pelo prejuízo.

Conforme Parecer Técnico 18/2017, de 3 de maio de 2017, a metodologia apresentada pelo Crea-BA foi aprovada pela Funasa, tendo sido acatada a prorrogação por 24 meses para realização dos PMSB de 30 municípios, equivalente aos 60% já repassados pela Funasa ao Crea. Os trabalhos foram iniciados, tendo sido realizadas algumas oficinas em dois dos municípios, com acompanhamento da Funasa.

Entretanto, a mudança na diretoria do Crea-BA em dezembro de 2017 paralisou as atividades de campo e dispensou alguns técnicos que estavam lotados no Programa. A Funasa solicitou uma reunião com o novo Presidente do Crea-BA, quando foi informada da formação de uma comissão para analisar o TC 12/2013. Ficou acordado que a Funasa receberia uma notificação até o dia 28 de fevereiro de 2018, com o posicionamento do Crea-BA a respeito da continuidade ou não das atividades, o que, até o final de março de 2018 ainda não havia ocorrido.

Após o questionamento enviado por meio da Solicitação de Auditoria nº 201700070/03, a Divisão de Engenharia da Funasa encaminhou, em 9 de março de 2018, o Memorando nº 44/2018/Diesp-BA/Suest-BA para o Serviço de Convênios do Estado da Bahia (Secov), setor responsável pela Prestação de Contas, solicitando a retomada do processo de Prestação de Contas. A Funasa enviou ao Crea-BA, em 18 de abril de 2018, a Notificação nº 632/2018/SECOV-BA/SUEST-BA-FUNASA, solicitando a devolução dos recursos.

O Crea-BA apresentou resposta por meio do OF/GAP/Nº 167, de 11 de junho de 2018, reconhecendo a não execução do objeto do TC e informando que irá dar prosseguimento às tratativas junto à Funasa para devolução dos recursos, conforme trecho transcrito a seguir:

Em continuidade ao envio deste ofício, o **Crea-BA** tratará com a **Funasa** no sentido de estabelecer as condições sob as quais os valores repassados sejam devolvidos e o prejuízo causado pela não execução do Termo de Cooperação objeto desta correspondência seja investigado para fins de identificação de seus responsáveis e devidamente ressarcido aos cofres do Crea-BA.

Causa

Descumprimento das obrigações estabelecidas no Termo de Cooperação referentes ao acompanhamento pela Funasa da execução financeira e à regularidade da aplicação dos recursos repassados.

Manifestação da Unidade Examinada

Ao serem apresentados ao fato pela Solicitação de Auditoria nº 201700070/04, de 3 de abril de 2018, os gestores informaram não haver manifestação adicional às apresentadas nas respostas às Solicitações de Auditoria anteriores.

Análise do Controle Interno

Não se aplica, considerando que não houve manifestação adicional da unidade após a apresentação do fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar os procedimentos necessários para a devolução pelo Crea-BA da integralidade dos recursos repassados pela Funasa por meio do Termo de Cooperação nº 12/2013 (R\$ 4.335.215,08), com a devida atualização monetária, conforme metodologia estabelecida pelo Tribunal de Contas da União.

Recomendação 2: Apresentar plano de ação para elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico dos trinta municípios que seriam contemplados no Termo de Cooperação 12/2013, conforme acordo firmado com o Crea-BA no início de 2017.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Plano de Trabalho do TC 12/2013 com metas de liberação desalinhadas com o custo dos produtos esperados.

Fato

O Termo de Cooperação nº 12/2013, firmado entre a Funasa e o Crea-BA, previu as seguintes condições para a liberação dos recursos financeiros: 60% logo após a assinatura do ato (R\$ 4.135.622,15) e o saldo remanescente, de 40% (R\$ 2.757.081,44), após a

elaboração dos produtos A, B e C dos cinquenta municípios, com aprovação pela Funasa de, no mínimo, dez deles.

O art. 54 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, estabelece que a liberação de recursos, em convênios ou acordos de natureza congênere, obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento. Essa medida visa salvaguardar o concedente de eventuais falhas de planejamento ou de desvios do objeto, na forma prevista no respectivo plano de trabalho.

Além disso, o art. 6º da Portaria Funasa nº 902/2013, vigente à época da celebração do TC 12/2013, determinava que os Convênios, Termos de Compromisso e Termos de Parceria com valores acima de R\$ 4.000.000,00 teriam seus recursos transferidos em quatro parcelas, de 40%, 20%, 20% e 20%, respectivamente, sempre alinhados com a execução física, em consonância com o que dispõe a Portaria Interministerial 507/2011.

Em relação ao Termo de Cooperação nº 12/2013, constatou-se que as metas de liberação desses recursos não guardaram uma proporcionalidade adequada ao custo que foi estimado para cada produto, sobretudo pelo valor substancial da parcela inicial.

Evidentemente, os repasses devem ser sempre adiantados para que se viabilize a produção do objeto esperado, mas mesmo ao se considerar a execução dos Produtos A, B e C em todos os cinquenta municípios do primeiro bloco, seu custo estimado seria de R\$ 2.776.425,18 (valor que inclui a totalidade das atividades de Iniciação e Planejamento inseridas na planilha de custos pelo Crea-BA). Ou seja, o repasse inicial ainda seria excessivo, com base nas estimativas do Termo de Referência.

Tabela: Comparação entre os repasses realizados e o custo estimado dos produtos, conforme a meta estabelecida no Termo de Cooperação.

Fase	Repassé (R\$)	Custo efetivo (R\$)
Início do projeto	4.135.622,15	-
Execução da meta, antes da segunda parcela	4.135.622,15	2.776.425,18
Execução da meta, logo após a segunda parcela	6.892.703,59	2.776.425,18
Final do projeto	6.892.703,59	6.892.703,59

Fonte: Termo de Referência anexo ao TC 12/2013.

Após o início da execução do Programa, o Crea-BA apresentou uma proposta de nova metodologia, dividindo o projeto em dois blocos de municípios: o primeiro, com 24 municípios, e o segundo, com 26 municípios.

Conforme consta do Ofício nº 1152/DIESP/SUEST-BA, 6 de novembro de 2015, teria sido acordado em reunião realizada no dia 7 de maio de 2015, entre o Governo do Estado da Bahia, a Presidência da Funasa e o Crea-BA, que, para a liberação da 2ª parcela, não seria mais necessária a entrega dos Produtos A, B e C dos cinquenta municípios, mas sim apenas dos 24 municípios integrantes do primeiro bloco. A redução da meta provocou ainda mais divergências entre a execução física e a liberação dos recursos financeiros, pois o custo da execução dos Produtos A, B e C para os 24 municípios seria de cerca de

R\$ 1.332.684,08, correspondente a menos de 20% do valor total do Termo de Cooperação.

O risco de insucesso do Programa poderia ser reduzido caso fosse estabelecida uma liberação gradual dos recursos, de forma proporcional com a execução do objeto, o que daria à Funasa a possibilidade de eventuais ajustes no rumo da execução do projeto, antes da liberação de parcelas subsequentes ao Crea-BA.

Conforme será tratado no item a seguir, para o Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 3/2017, celebrado entre a Funasa e o IFBA, foi estabelecida uma distribuição mais proporcional dos desembolsos quando comparada à distribuição constante no TC 12/2013. Essa proporcionalidade em relação aos custos deve ser observada em futuros termos firmados pela Funasa de modo a reduzir o risco de desnivelamento entre a execução física e financeira.

1.1.1.4 INFORMAÇÃO

Avaliação do Termo de Execução Descentralizada nº 3/2017, firmado entre a Funasa e o IFBA.

Fato

O Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 3/2017 foi celebrado entre a Funasa e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), com o objetivo de desenvolver módulos para capacitação e apoio técnico à elaboração da minuta dos Planos Municipais de Saneamento Básico de 50 municípios baianos, selecionados pela Funasa, e seu objeto foi denominado Programa IFBA Saneando a Bahia.

O TED nº 3/2017 foi firmado em 1º de novembro de 2017, com vigência de 36 meses e valor total de R\$ 6.100.126,98. O Termo de Referência anexo ao TED estabelece a mesma relação de produtos determinada no TC 12/2013, em consonância com o Termo de Referência de 2012 da Funasa/MS.

Em função do insucesso do Programa Sanear Mais Bahia, o TED nº 3/2017 foi avaliado, juntamente com o seu Plano de Trabalho e Termo de Referência, com vistas a verificar se os riscos identificados no Termo de Cooperação nº 12/2013 foram mitigados, no que se refere aos seguintes aspectos: definição do seu valor, considerando que uma das alegações do Crea-BA era de que o valor era insuficiente para cobrir os custos do Programa; definição do cronograma de execução, considerando os reiterados descumprimentos de prazo pelo Crea-BA; e o alinhamento do cronograma de liberação do recurso aos custos dos produtos.

Cabe destacar que o acompanhamento da execução física e financeira do Programa IFBA Saneando a Bahia somente poderia ser analisado ao longo da execução do objeto. Como o TED 3/2017 estava no início quando da realização desta auditoria, tal avaliação não compôs o escopo do trabalho.

Apesar disso, reitera-se a necessidade de que a Funasa cobre a efetiva entrega dos relatórios mensais (Produto J) pelo IFBA, e realize a análise das ações desenvolvidas,

dando especial atenção ao alinhamento entre a execução física e financeira do objeto, de modo a mitigar os riscos de que o Programa seja descontinuado.

A definição dos valores do TED 3/2017 ocorreu com base no Termo de Referência elaborado pelo IFBA e analisado pela Funasa, contendo planilha de preços unitários e previsão dos custos de execução do projeto.

Tabela: Custo por produto do TED 3/2017

Item	Valor (R\$)
Produto A	189.736,01
Produto B	727.915,58
Produto C	1.953.068,59
Produtos D e E	1.631.987,71
Produto F	1.121.576,54
Produtos H e I	326.056,39
Produtos G e K	149.786,17
TOTAL	6.100.126,99

Fonte: Item 7.1 do TED 3/2017.

O valor por município foi de R\$ 122.002,54, inferior ao valor firmado com o Crea-BA em 2013 (R\$ 137.854,07 por município). Se for considerada a inflação do período, o valor firmado entre o Crea-BA e a Funasa foi quase 50% superior ao valor firmado com o IFBA, reforçando a afirmação de que os valores estabelecidos para o Crea-BA seriam suficientes para execução do Programa Sanear Mais Bahia.

Cabe destacar que as diferenças entre os dois termos firmados, como a disposição de uma rede de campus distribuído pelo estado por parte do IFBA, que reduz os custos de deslocamento para coleta de dados, e a forma de contratação da maior parte da equipe do IBFA ser através de bolsa complementar, que não possui encargos sociais, influenciaram nos custos do Programa. Entretanto, não é razoável supor que essas diferenças ultrapassem o valor estimado do custo do Programa Sanear Mais Bahia, de modo que nenhum dos PMSB fosse concluído, como de fato ocorreu.

A definição do cronograma de execução ocorreu com base no Termo de Referência elaborado pelo IFBA e analisado pela Funasa. O Plano de Trabalho estabelece que os 50 PMSB serão concluídos em 20 meses. Em que pese os prazos estabelecidos no Plano de Trabalho se mostrem mais razoáveis que os apresentados no TC 12/2013, é necessário que a Funasa acompanhe de forma efetiva o cumprimento do cronograma pelo IFBA.

O cronograma de liberação dos recursos foi estabelecido no item 7.2 do TED 3/2017, conforme tabela a seguir.

Tabela: Cronograma de Desembolso do TED nº 3/2017

Parcela	Execução Física IFBA	Período Previsto	%	Valor (R\$)
1	Pactuação/ Início da execução	Assinatura do TED	32,0	1.952.200,63
2	Produtos A e B	3º bimestre Até 180 dias da assinatura do TED	11,0	671.086,97
3	Produto C	5º bimestre Até 300 dias da assinatura do TED	32,5	1.982.703,77
4	Produtos D e E	7º bimestre Até 420 dias da assinatura do TED	23,0	1.403.144,21
5	Produtos F e H	9º bimestre	1,5	91.509,40

Parcela	Execução Física IFBA	Período Previsto	%	Valor (R\$)
		Até 540 dias da assinatura do TED		
TOTAL			100	6.100.626,98

Fonte: Item 7.2 do TED 3/2017

A Tabela a seguir apresenta a comparação entre os valores acumulados dos repasses a serem realizados e o custo dos produtos a serem executados em função desses repasses, requisitos para que ocorra o repasse seguinte.

Tabela: Comparação entre os repasses previstos e o custo estimado dos produtos, conforme a meta estabelecida no TED 3/2017.

Fase	Repassé (R\$)	Custo dos produtos a serem executados (R\$)
Início do projeto – liberação da 1ª parcela	1.952.200,63	917.651,59
Após a liberação da 2ª parcela	2.623.287,60	2.870.720,18
Após a liberação da 3ª parcela	4.605.991,37	4.502.707,89
Após a liberação 4ª parcela	6.009.135,58	5.950.340,82
Após a liberação logo após a 5ª parcela	6.100.644,98	6.100.126,98
Final do projeto	6.100.626,98	6.100.126,98

Fonte: Elaborada com base nas informações constantes do TED 3/2017.

Em que pese ter havido uma distribuição mais proporcional dos desembolsos quando comparada à distribuição constante no TC 12/2013, nota-se que o valor da primeira parcela equivale a mais de duas vezes os custos dos produtos a serem executados. Entretanto, a distorção é corrigida já na segunda parcela, quando inclusive o valor do repasse é um pouco inferior aos custos dos produtos a serem executados.

Ressalta-se a necessidade de que não seja alterada a obrigatoriedade de entrega dos Produtos para os 50 municípios para liberação das parcelas, de modo a garantir o alinhamento entre os desembolsos e os custos previstos no TED e reduzir os riscos de desnivelamento entre a execução física e financeira do Programa.

1.1.1.5 INFORMAÇÃO

Não publicação dos pesos estabelecidos para os critérios de seleção dos municípios contemplados para o Programa Sanear Mais Bahia e da pontuação final para todos os interessados.

Fato

Os critérios de elegibilidade e priorização e os procedimentos para seleção dos municípios que seriam contemplados no Termo de Cooperação nº 12/2013 foram definidos por meio da Portaria Funasa nº 30/2014, que estabeleceu, no art. 10, que a priorização dos municípios considerados elegíveis seria feita de acordo com os seguintes critérios:

a) apresente maior percentagem de população rural, constante no banco de dados do IBGE, Censo 2010;

- b) possua menores índices de cobertura por serviços públicos de abastecimento de água, constantes no banco de dados do IBGE, Censo 2010;
- c) possua projeto de esgotamento sanitário em elaboração pela Funasa, por meio de Contrato nº 21/2012;
- d) possua menor IDH-M, constante no banco de dados do PNUD do ano 2010;
- e) apresente em sua população maior incidência de diarreia, conforme o banco de dados do Ministério da Saúde do ano de 2013; e
- f) seja integrante de Consórcio Público de Saneamento criado de acordo com os dispositivos da Lei nº 11.107/2005 e com os seguintes do Decreto nº 6.017/2007.

Para cada município elegível que apresentou proposta dentro do prazo estabelecido pela Portaria nº 30 da Funasa foram calculadas seis notas (N1, N2, N3, N4, N5 e N6) para cada critério e a Nota Final (NF) de cada Município ou Consórcio.

Considerando uma escala de percentual de 0 a 100, foram atribuídos pesos/percentuais para cada critério, levando-se em consideração os Indicadores Sociais que tenham relação direta com as doenças relacionadas pela ausência ou precariedade na prestação dos Serviços de Saneamento Básico (IDH e Incidência de Diarreia), para os municípios organizados em forma de Consórcio Público e para municípios contemplados com elaboração de projetos de esgotamento sanitário pela Funasa.

A tabela a seguir apresenta os respectivos pesos/percentuais atribuídos a cada critério da Portaria nº 30/2014.

Tabela: Pesos/percentuais atribuídos a cada critério da Portaria Funasa nº 30/2014.

Crítérios	Peso / Percentual estabelecido (%)
Índice IDH	25
Município com maior incidência de diarreia	25
Municípios organizados por meio de Consórcios Públicos	20
Municípios contemplados com elaboração de projetos de abastecimento de água ou esgotamento sanitário pela Funasa	15
Percentual de concentração na Zona Rural	10
Percentual de Cobertura de Abastecimento de Água	5
Total	100

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201700070/02.

Com base nos critérios estabelecidos de notas e pesos/percentuais, chegou-se à classificação final dos municípios e consórcios, conforme memória de cálculo apresentada em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201700070/02.

Foi verificado que 164 municípios apresentaram proposta e foram considerados elegíveis, tendo sido calculada a NF de cada um deles, o que resultou na classificação final dos municípios.

Os 50 primeiros classificados foram selecionados para serem objeto do Termo de Cooperação nº 12/2013, tendo sido publicada a relação por meio da Portaria nº 80, de 11 de março de 2014.

Conforme tratado em item específico deste Relatório, o Crea-BA não cumpriu o cronograma de execução estabelecido no TC 12/2013, tendo sido firmado, no início de 2017, um acordo para que fossem finalizados os PMSB de 30 municípios, que seria equivalente ao valor já repassado da Funasa para o Crea-BA (60% do valor do TC).

Com o objetivo de dar continuidade ao projeto, a Funasa firmou com IFBA o TED nº 3/2017, que contempla também a elaboração dos PMSB de 50 municípios do Estado da Bahia.

Para seleção dos municípios contemplados no TED nº 3/2017, foi utilizada a mesma classificação final resultante dos critérios estabelecidos na Portaria nº 30/2014. Foram contemplados os 20 municípios que não foram abrangidos no acordo firmado com o Crea-BA e os 30 seguintes dentro da ordem de classificação resultante da Portaria nº 30/2014. Alguns municípios já possuíam PMSB elaborado ou em andamento, e outros informaram que não possuíam interesse em participar do projeto, tendo sido convocados os municípios seguintes dentro da mesma ordem de classificação.

Em que pese a Funasa ter utilizado de critérios objetivos para seleção dos municípios participantes do TC 12/2013 e do TED 3/2017, verificou-se que não foi dada publicidade aos pesos estabelecidos para cada critério. Considerando que o resultado final pode variar sensivelmente em função dos pesos estabelecidos, considera-se que a publicação prévia dos pesos estabelecidos para os critérios era fundamental para que se garantisse a transparência do processo de seleção.

Além disso, considera-se que a portaria que contém o resultado da seleção deveria ter publicado a pontuação final dos municípios participantes e a classificação final de cada um deles, também com o objetivo de dar total transparência ao processo de seleção e reduzir os pedidos de esclarecimentos por parte dos municípios não selecionados.

Ao ser apresentada ao fato pela Solicitação de Auditoria nº 201700070/04, de 3 de abril de 2018, a Funasa emitiu a seguinte manifestação:

Tanto a apresentação dos critérios quanto a apresentação da forma de divulgação dos municípios contemplados no TC 12/2013 seguiu o mesmo padrão de apresentação dos processos seletivos da Funasa através de Portarias que não contemplava a apresentação dos Pesos, Pontuações e Classificações de municípios contemplados na época da publicação.

A manifestação apresentada pela unidade indica que a realização de processos seletivos sem a publicação de pesos dos critérios de seleção, pontuações e classificações dos municípios contemplados é uma prática usual da Funasa, o que prejudica a transparência dos processos.

A não publicação prévia dos pesos aplicados aos critérios de seleção amplia os riscos de direcionamento dos recursos a municípios por interesses diferentes do interesse público, pois a alteração dos pesos dos critérios pode levar a uma grande variação da pontuação dos municípios participantes do processo seletivo.

Além disso, considera-se que a publicação da pontuação final de cada município participante é uma boa prática que amplia a transparência ativa, além de reduzir os pedidos de acesso à informação.

Durante a reunião de busca conjunta de soluções, realizada em 13 de julho de 2018, os gestores informaram que concordam com o fato apresentado, entretanto a competência para elaboração da maior parte dos chamamentos públicos é da Presidência da Funasa e não há previsão de realização de chamamento público pela Suest/BA. Desse modo, em que pese a necessidade de aprimoramento, não foi emitida recomendação para a Suest/BA, que, caso elabore novos chamamentos públicos, deverá observar as orientações contidas neste item.