



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundação Nacional de Saúde

2021/2022

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério da Saúde**

Unidade Auditada: **Fundação Nacional de Saúde - Funasa**

Município/UF: Salvador/Bahia

Relatório de Avaliação: **902206**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria de avaliação referente à atuação do Departamento de Engenharia de Saúde Pública - Densp da Fundação Nacional de Saúde - Funasa. Buscou-se avaliar a eficiência dos processos de formulação e implementação das ações de esgotamento sanitário e o acompanhamento das obras financiadas com recursos transferidos por meio da Funasa. Tendo em vista a problemática existente de obras paralisadas ou com muito atraso, definiram-se, como escopo de análise, obras que se encontravam nessa situação. Além da análise da estrutura, competência e forma de atuação das unidades da Funasa, foram selecionados seis instrumentos de transferências de recursos financeiros para avaliação do fluxo para aprovação de projetos de esgotamento sanitário, dos critérios adotados para celebração de Convênios e Termos de Compromisso e da atuação da Funasa e Superintendências Estaduais responsáveis pelo acompanhamento da execução física e financeira das obras.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Esse trabalho decorreu do resultado do Plano de Auditoria baseado em riscos realizado em 2020 na Funasa no qual foram definidos dois processos prioritários como objetos de auditoria: a formulação e implementação de ações de saneamento e engenharia e o acompanhamento e análise dos projetos de engenharia.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

O presente trabalho de auditoria verificou a existência de fragilidades no processo de formulação e implementação das ações de esgotamento sanitário. Entre elas: a ausência de critérios de priorização de locais em situação de maior vulnerabilidade para financiamento das obras; a ocorrência da necessidade de alterações relevantes, durante a execução da obra, de projetos aprovados e que ocasionaram o descumprimento do cronograma físico inicialmente previsto; a necessidade de fortalecimento da atuação da Funasa em relação ao acompanhamento dos instrumentos de transferências tanto na fiscalização realizada pelas Superintendências Estaduais como na supervisão e coordenação das ações a cargo do Densp. Esses fatores somados à insuficiência técnica e administrativa dos municípios contribuem para a ocorrência de obras paralisadas ou em atraso. Existe um Plano de Ação elaborado pela Funasa, mas que ainda não teve suas principais ações implementadas de forma a modificar o cenário existente de obras inacabadas, abandonadas ou paralisadas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|--------|---|
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| COAES | Coordenação de Água e Esgoto |
| COENG | Coordenação de Engenharia |
| Densp | Departamento de Engenharia de Saúde Pública |
| Diesp | Divisão de Engenharia e Saúde Pública |
| Funasa | Fundação Nacional de Saúde |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDHM | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal |
| IFDM | Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| MDR | Ministério do Desenvolvimento Regional |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PNSB | Política Nacional de Saneamento Básico |
| RIDE | Regiões Metropolitanas ou Região Integrada de Desenvolvimento |
| SEI | Sistema Eletrônico de informações |
| SIGA | Sistema de Gerenciamento de Ações da Funasa |
| SNIS | Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento |
| SUEST | Superintendências Estaduais |
| TC | Termo de Compromisso |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 6 |
| RESULTADOS DOS EXAMES | 7 |
| 1. Ausência de priorização das localidades em situação de maior vulnerabilidade na celebração de instrumentos de transferência. | 7 |
| 2. Sucessivas prorrogações de prazo para conclusão dos instrumentos de transferência relacionados a obras de esgotamento sanitário. | 14 |
| 3. Ausência de avaliação da situação fiscal do município no momento da celebração do instrumento de transferência. | 18 |
| 4. Falhas nos projetos como uma das causas para paralisação de obras de esgotamento sanitário. | 20 |
| 5. Necessidade de fortalecimento da supervisão e coordenação por parte do Órgão Central da Funasa referentes à execução de projetos de esgotamento sanitário pelas Superintendências Estaduais. | 24 |
| 6. Necessidade de aperfeiçoamento da fiscalização por parte da Funasa em relação a instrumentos de repasse para execução de obras de esgotamento sanitário. Falhas na adoção de medidas efetivas junto ao Conveniente/Compromitente para sanar problemas. Relatórios de Visitas Técnicas com omissão de informações acerca da adequação e completude dos serviços executados e/ou situação da obra. | 25 |
| 7. Ausência de um planejamento que contemple a necessidade da realização de visitas técnicas a partir da complexidade de cada obra, magnitude dos recursos envolvidos e relevância dos problemas e falhas detectados. | 28 |
| 8. Obras consideradas como concluídas por parte da Funasa, apesar de apresentarem problemas técnicos relevantes ou não estarem integralmente aptas para funcionamento. | 31 |
| 9. Atrasos na implementação de medidas para regularização das obras de saneamento básico incluídas no Plano de Ação decorrente do Acórdão nº2004/2020-TCU. | 33 |
| RECOMENDAÇÕES | 36 |
| CONCLUSÃO | 38 |
| ANEXOS | 41 |
| I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA | 41 |

INTRODUÇÃO

O presente relatório trata dos resultados da auditoria de Avaliação dos Processos de Formulação e Implementação das Ações de Saneamento, Fiscalização e Acompanhamento de Obras de Engenharia correlatas na Fundação Nacional de Saúde – Funasa, decorrente do Plano de Auditoria baseado em riscos realizado em 2020 na Funasa.

O objetivo do trabalho consistiu em verificar a eficácia nas atividades voltadas para a implementação das políticas públicas de esgotamento sanitário, avaliar o fluxo de aprovação de projetos e o acompanhamento e fiscalização das obras.

Para formar opinião sobre o assunto, além da análise da estrutura, competência e forma de atuação das unidades da Funasa, foram selecionados seis instrumentos de transferências de recursos financeiros para obras de esgotamento sanitário paralisadas, formando escopo visando responder às seguintes questões de auditoria:

1. Na celebração de convênios/termos de compromisso é feita a priorização das localidades em situação de maior vulnerabilidade e risco à saúde da população?
2. Os prazos definidos nos Instrumentos de Transferência têm considerado os elementos necessários e suficientes que busquem garantir a execução integral da obra dentro do período estimado?
3. A seleção de propostas de transferências de recursos financeiros considera a capacidade técnica e financeira do proponente em contratar e acompanhar a execução das obras?
4. A Funasa utiliza critérios técnicos para aprovação dos projetos de esgotamento sanitário?
5. A Funasa realiza um acompanhamento adequado e tempestivo que contemple a adoção de medidas saneadoras e de fiscalização efetivas em relação às obras de esgotamento?
6. Existe um plano de ação para retomada e conclusão de obras paralisadas/inacabadas a partir do estabelecimento de critérios técnicos?

A metodologia utilizada foi a análise documental e a indagação escrita. Para os instrumentos da amostra, foram analisados tanto o processo referente à aprovação dos projetos, quanto os processos de execução dos instrumentos. Ademais, foram realizadas pesquisas no Sistema de Gerenciamento de Ações da Funasa - SIGA, na Plataforma +Brasil, no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS e outros sistemas, conforme detalhado no relatório.

A seguir são apresentados os achados relativos aos trabalhos desenvolvidos.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Ausência de priorização das localidades em situação de maior vulnerabilidade na celebração de instrumentos de transferência.

Para responder à primeira questão de auditoria, que se refere à priorização das localidades em situação de maior vulnerabilidade, foram avaliados os procedimentos adotados pela Funasa na seleção de municípios para celebração de convênios/termos de compromisso.

A missão da Funasa é promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental. Nesse sentido, suas ações devem estar voltadas para o público de maior vulnerabilidade e de risco à saúde, de modo a contribuir para o controle de doenças e outros agravos de veiculação hídrica, e a redução da morbimortalidade, aumentando a expectativa de vida e a produtividade da população.

Além disso, uma das diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB é a redução das desigualdades regionais, o que implica a necessidade de priorização de investimentos em municípios com menor cobertura de esgotamento sanitário.

Por meio do Despacho nº 11/2022 COENG, a Funasa informou que a definição de critérios para o desenvolvimento e aprovação de convênios é de competência da Coordenação de Água e Esgoto – Coaes e da Coordenação Geral de Saneamento Estrutural - Cgsae. Já a análise e aprovação dos convênios em suas diversas etapas, desde a aprovação das propostas até a prestação de contas, é realizada pelas Divisões de Engenharia de Saúde Pública – Diesp das Superintendências Estaduais – Suest.

Questionada a respeito do uso de indicadores e dados obtidos a partir de sistemas internos e externos na formulação e implementação de políticas públicas de saneamento básico, a Funasa não informou a utilização, mas sim os requisitos legais para a celebração de convênios e transferências, tais como:

1. Promoção do fortalecimento da Lei nº 11.445/07;
 2. Desenvolvimento de ações e propostas que contemplem sistemas integrados de saneamento básico;
 3. Propostas e projetos técnicos que promovam a universalização, a equidade, a intersetorialidade, a sustentabilidade e de esgotamento sanitário;
 4. **Desenvolvimento de propostas voltadas para a sustentabilidade ambiental, social, de governança e econômica, das ações de saneamento implantadas, garantindo que os recursos aplicados tragam, continuamente, os benefícios esperados para a população;**
 5. Ações de educação em saúde e de mobilização social ; e
 6. **Planejamento, implementação e avaliação das ações de saneamento levando em consideração os dados e indicadores de saúde pública.**
- (original sem grifos)

Dentre os requisitos listados, destaca-se o item 6, que estabelece a necessidade da utilização de indicadores para o planejamento, implementação e avaliação das ações da Funasa.

O uso de indicadores também contribui diretamente para o alcance do item 4, pois, para que a Funasa assegure o alcance dos benefícios esperados, fazem-se necessários o monitoramento e o acompanhamento, não somente da aplicação dos recursos dos objetos pactuados, mas também do impacto dos benefícios trazidos por esses empreendimentos. Isso contribui para o correto diagnóstico das necessidades da população e consequente desenvolvimento de propostas que contribuam para o atingimento da missão da Funasa.

Ainda com o propósito de apresentar a metodologia de seleção de localidades empregada pela Funasa, foram informados, por meio do Despacho Nº 11/2022/COENG, os critérios de elegibilidade e priorização utilizados para a seleção de municípios a serem contemplados com projetos oriundos de recursos de programação, a saber:

1. Elegibilidade
 - 1.1. Municípios que apresentem população total de até 50.000 habitantes;
 - 1.2. Municípios que não estejam em RIDE;
 - 1.3. Municípios declarantes dos indicadores e informações referente ao Diagnóstico de Água e Esgoto do SNIS/MDR.
2. Priorização
 - 2.1. Recortes populacionais dos municípios até 50.000 habitantes;
 - 2.2. Índices FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM);
 - 2.3. Índices de Desenvolvimento Humano (IDHM);
 - 2.4. Índice de Gini;
 - 2.5. Índices de atendimento urbano de esgoto atendidos com água;
 - 2.6. Porcentagem de pessoas atendidas pelo sistema alternativo principal de esgoto;
 - 2.7. Taxas de mortalidade infantil (TMI); e
 - 2.8. Percentuais de internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado.

Em 8 de junho de 2022, foi disponibilizada pela Funasa uma extração do SIGA contendo a totalidade dos instrumentos firmados desde 2005 e que são acompanhados por meio daquele Sistema. A planilha continha 1.626 instrumentos, no valor total de R\$ 5.363.489.033,42, firmados entre 2005 e 2020. Os recursos para execução dos objetos eram oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, programação e de emendas parlamentares.

De modo geral, os processos de PAC foram selecionados com base nos critérios estabelecidos nas Portarias 314/2011 e 192/2013, semelhantes aos utilizados atualmente pela Funasa e informados no Despacho Nº 11/2022/COENG.

Já em relação às emendas parlamentares, a Funasa executa os recursos de acordo com as indicações recebidas dos congressistas e em conformidade com a Portaria Interministerial nº 6.145/2021. A Portaria dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização de emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral, e superação de impedimentos de ordem técnica.

Com o fito de tratar as falhas das indicações parlamentares, a Fundação abriu o Processo SEI 25100.003251/2021-81, de modo a buscar garantir a execução dos recursos dentro do período previsto nos normativos orçamentários. Quanto às emendas de bancada e de parlamentar, são abertos processos individualizados em cada Suest correspondente ao município atendido.

As indicações dos municípios beneficiários dos recursos orçamentários das emendas de Relator-Geral (RP9) são recebidas pela Fundação Nacional de Saúde, por meio de ofício do Relator-Geral 2021, relacionados em planilhas anexas ao documento. Nos ofícios constam apenas a ação orçamentária, o nome e CNPJ do beneficiário e o valor. Os ofícios são encaminhados para *e-mail* institucional da Funasa, com posterior registro no Sistema Eletrônico de Informação - SEI. Os pleitos dos municípios são registrados na Plataforma Mais Brasil, em programas institucionais, onde há a descrição desses programas, montante a ser repassado e a respectiva natureza da destinação de tais recursos, não havendo discricionariedade da Funasa sobre as indicações.

Entretanto, conforme art. 5º da Portaria Funasa nº 5.338, de 21 de outubro de 2021, que dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas de Relator-Geral para o exercício de 2021:

Art. 5º No caso de celebração de transferências voluntárias ou execução direta, quando o beneficiário não for previsto na LOA [Lei Orçamentária Anual], a sua definição ocorrerá após a certificação, pela área técnica, de que o ente atendeu aos critérios de distribuição de recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública de saneamento básico, em observância ao disposto no art. 86 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.

§ 1º Os critérios técnicos deverão ser específicos por ação orçamentária e deverão ser divulgados, inclusive, no sítio eletrônico da Funasa, previamente ao início da execução orçamentária.

§ 2º Para os instrumentos celebrados em exercícios anteriores, os quais necessitem de aporte financeiro visando os valores das parcelas subsequentes ou sua totalidade, seja este para a continuidade da execução da obra e/ou a sua conclusão, caberá a indicação do Relator-Geral do Orçamento, em consulta prévia a área técnica da Funasa para análise.

O anexo da portaria em comento estabelece os critérios e os procedimentos para habilitação, seleção e classificação das propostas, sendo que as diretrizes gerais a serem seguidas pelo Relator-Geral do Orçamento são semelhantes às já utilizadas pela Funasa para os recursos de programação.

Em análise ao Processo SEI 25100.003251/2021-81, verificou-se que a Funasa vem buscando junto aos parlamentares garantir a continuidade das obras em andamento, mas sempre em relação às emendas de Relator-Geral. Não foi identificada nenhuma ação de qualificação dos projetos a serem financiados, a exemplo de apresentação de uma carteira de projetos prioritários hierarquizados por município.

Considerando a recente publicação da Portaria Funasa nº 5.338/2021, os resultados da sua aplicação ainda não são refletidos nos instrumentos de esgotamento sanitário objeto da presente auditoria, já que todos foram celebrados em data anterior à publicação da norma.

Por meio da análise da planilha de obras relativas a Esgotamento Sanitário, extraída do SIGA pela área técnica da Funasa, buscou-se identificar o uso dos critérios apresentados pela Funasa em relação aos recursos de programação.

Conforme informações contidas na planilha, a Funasa possuía, em seu banco de projetos, o total de 1.626 empreendimentos, no valor de R\$ 5.363.489.033,42, firmados no período de

2005 a 2020. Durante o exercício de 2021, não foi firmado nenhum novo instrumento para esgotamento sanitário.

O quadro a seguir demonstra o quantitativo de projetos por origem de recurso para cada região brasileira.

Tabela 1: Quantitativo de projetos por origem de recurso X região brasileira

| Região | Quant. PAC | Valor PAC (R\$) | Quant. Emenda | Valor Emenda (R\$) | Quant. Programação | Valor Programação |
|--------------|------------|-------------------------|---------------|-----------------------|--------------------|-----------------------|
| N | 58 | 337.584.124,99 | 7 | 56.142.232,57 | 34 | 41.940.122,05 |
| NE | 275 | 1.4212.632.962,42 | 167 | 283.369.527,40 | 141 | 177.915.836,56 |
| CO | 131 | 583.934.433,11 | 82 | 134.068.026,30 | 39 | 52.149.555,49 |
| SE | 195 | 993.726.216,29 | 146 | 277.538.412,79 | 75 | 113.000.477,96 |
| S | 181 | 820.663.770,55 | 25 | 17.960.465,03 | 70 | 60.862.869,91 |
| Total | 841 | 4.148.541.507,36 | 427 | 769.078.664,09 | 359 | 445.868.861,97 |

Obs.: Soma de valores nominais.

Fonte: SIGA, Extração realizada pela Funasa, disponibilizada por meio de planilha em 8 de junho de 2022.

Pode-se observar que, em relação ao PAC, todas as regiões brasileiras foram atendidas, com destaque para as regiões Nordeste, Sudeste e Sul, com os totais de 34%, 23% e 20% respectivamente.

Em relação às emendas, os maiores percentuais foram para as regiões Nordeste com 37%, Sudeste com 37% e Centro-Oeste com 17%.

Os recursos de programação foram concentrados na região Nordeste, que recebeu 40% do total, a região Sudeste recebeu 25% e o restante dividido de forma equilibrada entre as demais regiões.

Em conjunto, a maior quantidade de instrumentos foi firmada na Região Nordeste, seguida das Regiões Sudeste e Sul. Em valor total, também ocorreu uma distribuição semelhante dos recursos.

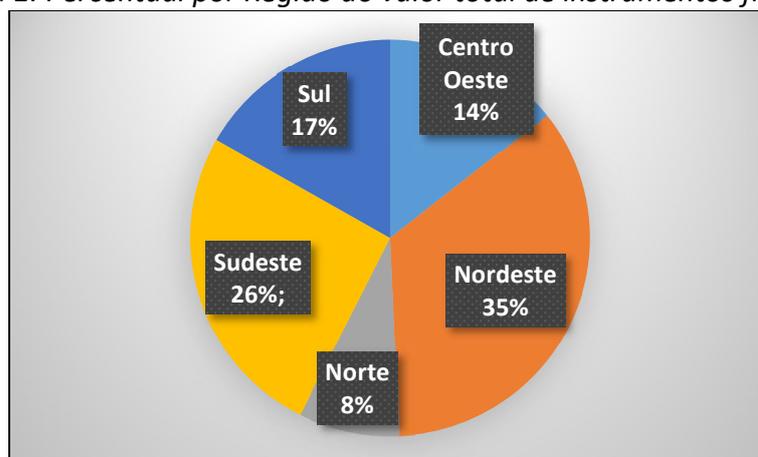
Tabela 2: Total de investimento⁽¹⁾ pela Funasa por região brasileira entre 2005 e 2020.

| Região | Quantidade de projetos | Valor (R\$) | % firmados |
|--------------|------------------------|-------------------------|------------|
| Nordeste | 583 | 1.873.918.326,38 | 35 |
| Sudeste | 416 | 1.384.265.107,04 | 26 |
| Sul | 276 | 899.487.105,49 | 17 |
| Centro-Oeste | 252 | 770.152.014,90 | 14 |
| Norte | 99 | 435.666.479,61 | 8 |
| Total | 1.626 | 5.363.489.033,42 | 100 |

⁽¹⁾ Soma de valores nominais.

Fonte: SIGA, Extração realizada e disponibilizada pela Funasa

Figura 1: Percentual por Região do valor total de instrumentos firmados



Fonte: SIGA. Instrumentos firmados a partir de 2005. Extração realizada em 8 de junho de 2022.

Dessa primeira análise apenas dos valores absolutos dos investimentos, já se percebe uma necessidade de fortalecimento das ações no Norte do país, região com maior déficit de acesso a esgotamento sanitário.

Considerando-se apenas a população dos municípios de até 50 mil habitantes (área de atuação da Funasa), calculou-se o investimento total *per capita* realizado no período por Região, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 3: Investimento *per capita* por região, considerando apenas a população dos municípios de até 50 mil habitantes.

| Região | Soma da população dos municípios com até 50 mil habitantes | Média de investimento por habitante (R\$) |
|--------------|--|---|
| Nordeste | 25.136.406,00 | 12,94 |
| Sudeste | 18.114.887,00 | 26,83 |
| Norte | 6.085.072,00 | 27,21 |
| Sul | 11.153.025,00 | 37,16 |
| Centro-Oeste | 5.136.605,00 | 73,62 |

Fonte: SIGA. Instrumentos firmados a partir de 2005. Extração realizada em 8 de junho de 2022. Dados de população disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Essa análise reforça a necessidade de se ampliar os investimentos nas regiões Norte e Nordeste para que se reduzam as desigualdades regionais.

Ao se avaliar o quantitativo de instrumentos concluídos, percebe-se que foi na Região Sudeste onde o maior volume de recursos foi concluído, seguida da Região Sul.

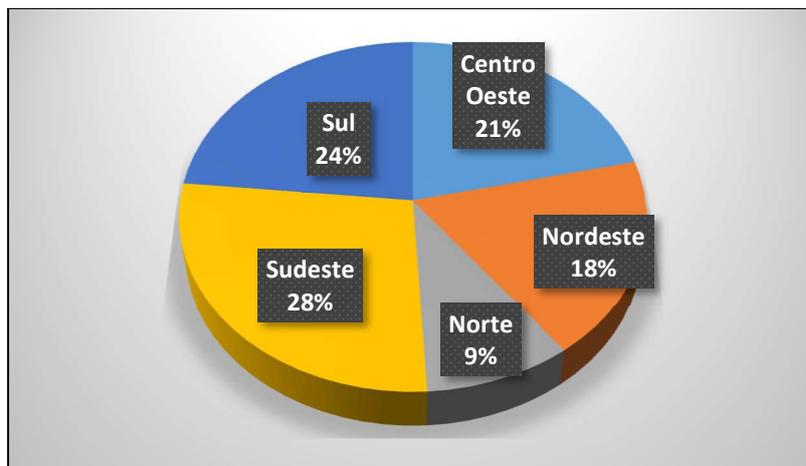
Tabela 4: Percentual por Região da quantidade e valor de instrumentos concluídos.

| Região | Quantidade de Projetos | Valor dos instrumentos concluídos (R\$) |
|--------------------|------------------------|---|
| Sudeste | 190 | 485.956.524,91 |
| Sul | 153 | 414.462.622,40 |
| Centro-Oeste | 158 | 378.152.203,39 |
| Nordeste | 203 | 325.272.982,77 |
| Norte | 35 | 165.587.636,88 |
| Total Geral | 739 | R\$1.769.431.970,35 |

Obs.: Soma de valores nominais.

Fonte: SIGA. Instrumentos firmados a partir de 2005. Extração realizada em 8 de junho de 2022.

Figura 2: Percentual por Região do valor dos instrumentos concluídos



Fonte: SIGA. Instrumentos firmados a partir de 2005. Extração realizada em 8 de junho de 2022.

Isso demonstra a existência de dificuldade na execução das obras especialmente na região Nordeste, onde muitos convênios firmados encontram-se em atraso ou com obras paralisadas.

Tabela 5: Percentual por Região da quantidade e valor de obras de esgotamento paralisadas.

| Região | Quantidade de Projetos | Valor total(R\$) |
|--------------------|------------------------|-----------------------|
| Nordeste | 39 | 200.111.960,72 |
| Sudeste | 18 | 115.669.377,61 |
| Sul | 19 | 92.913.186,00 |
| Centro-Oeste | 10 | 45.677.843,10 |
| Norte | 3 | 18.511.840,58 |
| Total Geral | 89 | 472.884.208,01 |

Obs.: Soma de valores nominais.

Fonte: SIGA. Instrumentos firmados a partir de 2005. Extração realizada em 8 de junho de 2022.

A situação também se repete nas obras encerradas sem etapa útil, com a Região Nordeste tendo 115 empreendimentos encerrados nessa situação, representando um valor total de R\$310 milhões.

Tabela 6: Percentual por Região da quantidade e valor de obras de esgotamento encerradas sem etapa útil.

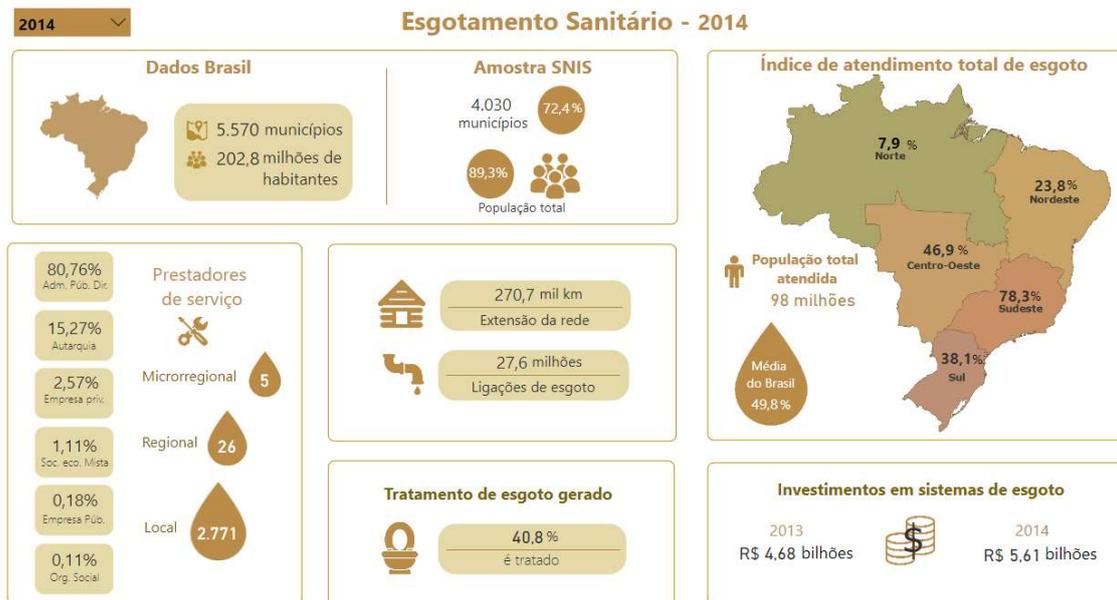
| Região | Quantidade de Projetos | Valor total (R\$) |
|--------------------|------------------------|-----------------------|
| Nordeste | 115 | 310.191.707,23 |
| Sudeste | 34 | 119.462.945,58 |
| Norte | 32 | 113.236.305,20 |
| Centro-Oeste | 28 | 110.809.605,26 |
| Sul | 10 | 32.433.816,32 |
| Total Geral | 219 | 686.134.379,59 |

Obs.: Soma de valores nominais.

Fonte: SIGA. Instrumentos firmados a partir de 2005. Extração realizada em 8 de junho de 2022.

Vale ressaltar que, conforme consta do painel de Esgotamento Sanitário do SNIS, pouco se avançou na redução das desigualdades regionais entre 2014¹ e 2020, mantendo-se as Regiões Norte e Nordeste como as maiores deficitárias de atendimento em esgotamento sanitário, conforme demonstrado nas figuras a seguir.

Figura 3: Painel Esgotamento Sanitário SNIS 2014



Fonte: Panorama do Saneamento Básico no Brasil - SNIS, consulta em 15 julho de 2022.

Figura 4: Painel Esgotamento Sanitário SNIS 2020



Fonte: Panorama do Saneamento Básico no Brasil - SNIS, consulta em 15 julho de 2022.

¹ Foi utilizado, como referência inicial de comparação, o ano de 2014 em função de ser a partir dele em que há dados de mais municípios disponíveis no SNIS.

Assim, constatou-se que a ausência de utilização de indicadores que permitam o monitoramento dos benefícios e a aferição de necessidades da população gera distorções no diagnóstico, o que pode ter levado à seleção de localidades que não se encontram em situação de maior vulnerabilidade e risco à saúde da população.

Verifica-se também uma crescente execução orçamentária via emendas parlamentares, o que leva ao afastamento da Funasa das decisões de escolha de localidades onde os recursos serão aplicados. Por outro lado, gera a necessidade de que a Funasa possua um banco de dados com projetos hierarquizados por município a serem apresentados aos parlamentares não somente para reduzir as falhas de ordem técnica, mas principalmente para auxiliar a escolha pelos parlamentares para as localidades mais vulneráveis, reduzindo os riscos de aplicação inadequada de recursos públicos pelo não atendimento ao público prioritário da política pública.

Por fim, não foi possível identificar uma relação direta entre os critérios citados pela Funasa e os municípios selecionados para ações com recursos de programação. Embora não haja, de forma explícita, a obrigatoriedade de se selecionar um município em função de sua pior situação sanitária, é necessário sejam priorizadas as ações para esses municípios.

2. Sucessivas prorrogações de prazo para conclusão dos instrumentos de transferência relacionados a obras de esgotamento sanitário.

Buscou-se verificar se a definição dos prazos de execução das obras de esgotamento sanitário pela Funasa considera todos os elementos que garantam a execução integral da obra dentro do período inicialmente estimado. Foi avaliado também se os prazos estabelecidos para conclusão dos instrumentos de transferência relacionados às obras de esgotamento sanitário estão sendo cumpridos.

A prorrogação de vigências de convênios e termos de compromisso deve ter um caráter excepcional uma vez que os prazos de execução estipulados devem considerar as reais necessidades e dificuldades para consecução do objeto pretendido.

Conforme citado no Parecer Referencial nº 00001/2021/COJSB/PFFFUNASA/PGF/AGU, de 29 de setembro de 2017, as determinações do Tribunal de Contas da União visam a impedir a continuidade dos ajustes que não se mostram viáveis em decorrência de deficiências na execução e vícios que comprometem a sua eficácia ao final, devido ao próprio efeito inflacionário incidente sobre o valor repassado, que acaba ocasionando a impossibilidade do cumprimento integral do objeto pactuado.

Nesse sentido, cabe a transcrição parcial do Acórdão nº2543/2005-TCU-Segunda Câmara, que determinou à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente/MMA que:

9.4.3.15. procure evitar a celebração de convênios com prazos de vigência exíguos e que não correspondam ao período mínimo de tempo necessário e suficiente para a conclusão do objeto, levando em consideração todos os fatores envolvidos na consecução da avença, entre os quais se incluem os

procedimentos licitatórios, de modo a evitar prorrogações do tempo inicialmente acordado;

Mediante o parecer citado acima, a Procuradoria da Funasa corrobora com o entendimento do Tribunal de Contas da União e alerta para a necessidade de serem fixados prazos reais para execução de cada um dos ajustes e não prazos uniformes para todos os instrumentos. Recomenda, ainda, que seja feito o controle dos prazos de vigência e que a Administração adote as providências previamente e em tempo hábil para o processamento regular, inclusive provocando o município, se necessário.

Em normativo mais recente, também se verifica a necessidade de se delimitar prazos conforme demonstrado no Anexo I da Portaria 4.123/2021. A portaria estabelece os prazos máximos de vigência dos instrumentos de transferência, que variam de 36 a 60 meses a depender do valor do repasse, conforme tabela a seguir.

Tabela 7: Prazo máximo de vigência dos instrumentos de transferência

| Valor do repasse (R\$) | Vigência dos instrumentos |
|--|--|
| Igual ou superior a R\$ 250.000,00 e inferior a R\$ 1.500.000,00 | Prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas, limitada a 36 meses. |
| Igual ou superior a R\$ 1.500.000,00 e inferior a R\$ 5.000.000,00 | Prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas, limitada a 48 meses. |
| Igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 | Prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas, limitada a 60 meses. |

Fonte: Anexo I da Portaria Funasa 4.123/2021.

Durante a execução da auditoria, foi solicitado que a Funasa informasse como são estipulados os prazos para execução dos instrumentos de transferência, considerando as sucessivas prorrogações de prazos que ocorrem na maior parte dos instrumentos relacionados a obras de esgotamento sanitário.

Na resposta, os gestores não apresentaram como são estabelecidos os prazos iniciais. Em seu lugar, foram apresentadas algumas dificuldades enfrentadas durante a execução dos instrumentos de transferência, que têm como consequência o descumprimento dos prazos para conclusão das obras. As dificuldades listadas estão relacionadas especialmente ao licenciamento ambiental, às mudanças de gestão dos municípios e à necessidade de alterações de projeto.

O sistema SIGA, utilizado como referência para o presente trabalho, não registra a informação do prazo de conclusão inicialmente estabelecido no instrumento de transferência. À medida que vão sendo firmadas as prorrogações de prazo, a data final de término é atualizada e não é registrado o histórico. Também não há registro de quantas prorrogações já foram aprovadas em cada obra. Essas informações somente são obtidas por meio da análise da documentação de cada processo.

Da análise dos dados constantes do SIGA, verificou-se que, para as obras de esgotamento sanitário firmadas a partir de 2005 e que já foram concluídas, o prazo médio entre a assinatura do instrumento de transferência e o término da vigência foi de 62 meses (cerca de 5,2 anos). Para os instrumentos firmadas a partir de 2005 e ainda vigentes, verificam-se prazos médios ainda maiores (8,7 anos).

Segmentando-se os instrumentos por valor, verifica-se que, para os instrumentos já concluídos, em média, os prazos de conclusão foram superiores aos estabelecidos na Portaria 4.123/2021.

Tabela 8: Prazo médio de vigência dos instrumentos de transferência de esgotamento sanitário com obras concluídas

| Valor do repasse (R\$) | Prazo médio de vigência | Limite de vigência |
|--|-------------------------|--------------------|
| < R\$ 1.500.000,00 | 57 meses | 36 meses |
| >= R\$ 1.500.000,00 e < R\$ 5.000.000,00 | 69 meses | 48 meses |
| >= R\$ 5.000.000,00 | 71 meses | 60 meses |

Fonte: SIGA. Instrumentos firmados a partir de 2005. Extração realizada em 8 de junho de 2022.

Já para os instrumentos vigentes, a situação é ainda mais crítica, com médias de vigência muito superiores às estabelecidas na Portaria 4.123/2021 e que ainda podem aumentar, dado que as obras ainda não foram concluídas.

Tabela 9: Prazo médio de vigência dos instrumentos de transferência de esgotamento sanitário vigentes

| Valor do repasse (R\$) | Prazo médio de vigência | Limite de vigência |
|--|-------------------------|--------------------|
| < R\$ 1.500.000,00 | 91 meses | 36 meses |
| >= R\$ 1.500.000,00 e < R\$ 5.000.000,00 | 109 meses | 48 meses |
| >= R\$ 5.000.000,00 | 108 meses | 60 meses |

Fonte: SIGA. Instrumentos firmados a partir de 2005. Extração realizada em 8 de junho de 2022.

Destaca-se que, para os 12 instrumentos mais recentes, firmados em 2019 e 2020, o prazo previsto de conclusão é de três anos, pois, possivelmente, a vigência inicialmente estabelecida ainda está válida. Entretanto, verificou-se que em todos eles as obras ainda não foram iniciadas e em apenas dois a licitação foi concluída, o que indica que terão atrasos significativos em relação aos prazos iniciais, mantendo-se a situação identificada nos anos anteriores.

Para os seis instrumentos de transferência constantes da amostra, o prazo inicialmente fixado foi de 24 meses (para os cinco instrumentos do PAC) e 36 meses (para o CV 0314/2018). Entretanto, em todos eles houve sucessivas prorrogações, conforme tabela a seguir, com prazos previstos de conclusão muito superiores aos inicialmente estabelecidos.

Tabela 10: Previsão de prazo para conclusão dos instrumentos constantes da amostra de processos analisados.

| Convênio/ Termo de Compromisso | Município | Data | | | | Previsão de prazo para conclusão |
|--------------------------------------|--------------------------|------------|-------------------|---------------------|-------------------|--|
| | | Celebração | Início da obra | Vigência inicial | Vigência atual | |
| PAC 0226/12 | Macajuba/BA | 30.03.12 | 30.07.18 | 24 meses | 02.06.22 | 122 meses |
| CV 0314/18 | Pintadas/BA | 01.06.18 | 08.06.20 | 36 meses | 04.05.23 | 59 meses |
| PAC 0435/14 | Dionísio Cerqueira/SC | 07.05.14 | 12.11.14 | 24 meses | 30.06.22 | 98 meses |
| PAC 001/13 | Coronel Freitas/SC | 05.08.13 | 13.11.13 | 24 meses | 06.08.19 | 72 meses |
| PAC 0236/14 | Maravilha/SC | 07.05.14 | 17.08.15 | 24 meses | 13.12.22 | 103 meses |
| PAC 0328/11 | Colorado/PR | 21.12.11 | 28.05.12 | 24 meses | 31.12.20 | 108 meses |

Fonte: Processos de execução dos Convênios/Termos de Compromisso listados na tabela.

Ressalta-se que essa amostra não necessariamente representa a totalidade dos instrumentos firmados pela Funasa. Entretanto, as médias de conclusão das obras e, especialmente, a

previsão de conclusão para os instrumentos ainda vigentes, apresentadas respectivamente nas Tabelas 6 e 7, indicam que os prazos iniciais estabelecidos para conclusão dos instrumentos não são cumpridos.

Uma das causas do descumprimento dos prazos e paralisação de obras em todo o poder executivo federal é a assinatura dos instrumentos de repasse sem prévia elaboração de projetos. Conforme já tratado no Relatório CGU 824821, sob a alegação de não se perderem os recursos, um número expressivo de instrumentos de transferência é assinado nos últimos dias do ano, com cláusulas suspensivas de até 24 meses para elaboração de projetos.

Essa prática também pode ser observada nos instrumentos firmados pela Funasa para realização de obras de esgotamento sanitário. Conforme tabela a seguir, quase 50% dos instrumentos firmados desde 2005 foram assinados em dezembro, representando mais de 40% do valor total dos investimentos.

Tabela 11: Quantidade e valor dos instrumentos de esgotamento sanitário assinados por mês de assinatura a partir de 2005.

| Mês | Qtd. total | Valor total (R\$) | % da qtd. total | % do valor total |
|--------------|-------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------|
| Janeiro | 3 | 1.015.900,00 | 0,22 | 0,02 |
| Fevereiro | 36 | 223.162.965,95 | 2,67 | 4,41 |
| Março | 61 | 436.651.982,30 | 4,53 | 8,64 |
| Abril | 15 | 80.264.951,64 | 1,11 | 1,59 |
| Mai | 308 | 1.645.993.765,19 | 22,87 | 32,55 |
| Junho | 210 | 289.733.336,01 | 15,59 | 5,73 |
| Julho | 21 | 78.528.255,75 | 1,56 | 1,55 |
| Agosto | 4 | 30.053.770,29 | 0,30 | 0,59 |
| Setembro | 9 | 36.783.510,61 | 0,67 | 0,73 |
| Outubro | 2 | 6.072.909,36 | 0,15 | 0,12 |
| Novembro | 23 | 140.793.325,66 | 1,71 | 2,78 |
| Dezembro | 655 | 2.087.267.507,00 | 48,63 | 41,28 |
| Total | 1.347 | 5.056.322.179,76 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: SIGA. Instrumentos firmados a partir de 2005. Extração realizada em 8 de junho de 2022.

Um outro fator que impacta no descumprimento dos prazos é a baixa qualidade dos projetos apresentados pelos convenentes, que acabam necessitando de inúmeras revisões pela Funasa.

Além disso, conforme já citado, outros fatores que atrasam a execução das obras foram apresentados pela Funasa, como as dificuldades de obtenção de licenciamento ambiental, as mudanças de gestão dos municípios e as necessidades de alterações de projeto.

Como consequência dos atrasos, os instrumentos firmados muitas vezes se tornam obsoletos, com impactos nos projetos e nos orçamentos. Com isso, a população que seria contemplada com a obra permanece sem acesso a esgotamento sanitário, com todos os prejuízos à saúde e impactos econômicos decorrentes dessa situação.

Diante das análises realizadas, verificou-se que a Funasa não vem cumprindo os limites dos prazos de vigência estabelecidos para os instrumentos de transferência relacionados às obras de esgotamento sanitário.

Entretanto, conforme já mencionado, a partir de 2019 houve uma redução significativa dos recursos destinados à assinatura de novos instrumentos para realização de obras de esgotamento sanitário, sendo que em 2021 e 2022 não houve nenhum novo instrumento.

Como não há perspectiva de haver recurso para novos convênios para obras de esgotamento sanitário, os esforços agora devem ser focados para que os instrumentos vigentes sejam concluídos e/ou cancelados de acordo com os prazos estabelecidos nos normativos.

3. Ausência de avaliação da situação fiscal do município no momento da celebração do instrumento de transferência.

Buscou-se verificar se, na análise e seleção das propostas de esgotamento sanitário, em especial daquelas encaminhadas por municípios em situação fiscal ruim, a Funasa considera a necessidade de incluir nos termos do convênio alguma ação de apoio à melhoria da capacidade técnica e financeira dos municípios.

Conforme o Manual de Orientação Técnica para elaboração e apresentação de propostas e projetos para sistemas de esgotamento sanitário, a proposta enviada pelo município deverá conter, entre outros, a capacidade técnica e gerencial para a execução do objeto e a capacidade técnica e operacional para garantir a sustentabilidade econômico-financeira e ambiental do objeto.

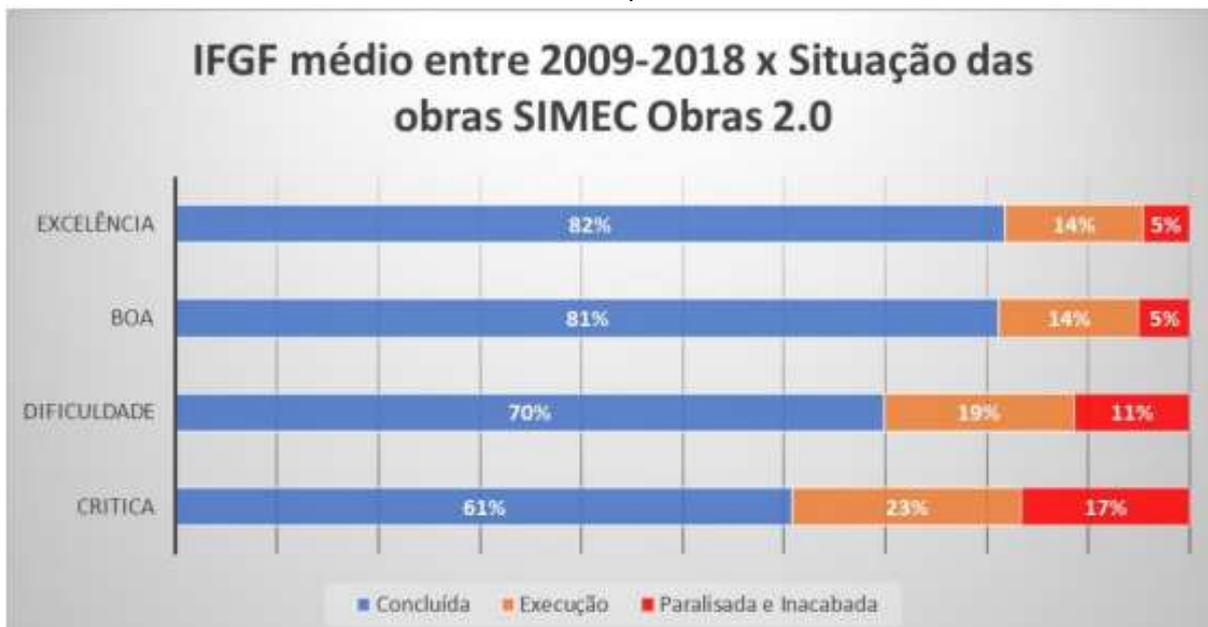
Além disso, o Acórdão nº 1079/2019 TCU-Plenário, considerando os riscos associados à não conclusão de obras em municípios com situação fiscal ruim, determinou que o Ministério da Economia promovesse estudos com vistas a aperfeiçoar a aferição da capacidade financeira do ente tomador de recursos, no momento de assinatura dos instrumentos de repasse de recursos federais.

Na análise administrativa feita pela Funasa para assinatura do instrumento de transferência, não é verificada a situação fiscal do município. A Fundação considera que não deve avaliar a situação fiscal do município previamente à celebração de instrumento de transferência, em função de parecer da Advocacia Geral da União - AGU que veda o impedimento de celebração de instrumentos relacionados a saúde sob essa justificativa.

Entretanto, não se trata de impedir a assinatura de instrumentos de transferência com municípios com situação fiscal ruim. A análise prévia da situação fiscal do município é relevante para que se reforcem neles as ações de acompanhamento, dado que há uma correlação entre obras paralisadas/não entregues e situação fiscal ruim dos municípios.

Conforme apresentado no Relatório 843821 da CGU, é possível verificar o pior desempenho dos municípios em situação fiscal tida como “crítica” e com “dificuldade”, pois esses têm um maior percentual de obras paralisadas e um menor percentual de obras concluídas quando comparados com aqueles em melhor situação fiscal.

Figura 5: Situação das obras contratadas de acordo com a situação da gestão fiscal dos municípios



Fonte: Relatório 843821 da CGU: Gráfico elaborado pela equipe de auditoria com os dados extraídos do SIMEC-Obras 2.0 em 17-12-2019 e com o índice IFGF, da Firjan.

No caso da Funasa, verifica-se, conforme tabela a seguir, que a média do Índice FIRJAN dos municípios em que a obra se encontra em processo de Tomada de Contas Especial (TCE) é muito inferior ao índice médio dos municípios em que houve conclusão das obras². Além disso, as obras encerradas sem etapa útil também possuem um índice médio inferior aos que concluíram as obras com etapa útil.

Tabela 12: Média do índice Firjan dos municípios conforme situação das obras de esgotamento sanitário.

| Situação da obra | Média do índice FIRJAN dos municípios |
|---------------------------|---------------------------------------|
| Concluídas ⁽¹⁾ | 0,57 |
| Em TCE | 0,27 |
| Encerrada sem etapa útil | 0,48 |
| Paralisada | 0,54 |

⁽¹⁾ Abrange as obras classificadas no SIGA como: Concluídas; Concluídas com etapa útil e com pendência; Concluídas com etapa útil e sem pendência; e Concluídas sem início de operação.

Fonte: SIGA: Instrumentos firmados a partir de 2005, extração realizada em 8 de junho de 2022; índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, < > consultado em 15 de junho de 2022.

O entendimento de que não se deve avaliar a situação fiscal do município impede que sejam adotadas ações específicas no acompanhamento de instrumentos firmados com municípios em situação fiscal ruim, onde o risco de atraso e paralisação de obras é maior. Para estes municípios, poderiam ser estabelecidas ações específicas de capacitação para os gestores, além da priorização/ampliação da realização das visitas de acompanhamento das obras.

Diante das análises realizadas, verificou-se que a Funasa não realiza análises relacionadas à aferição da capacidade técnica e financeira dos municípios com vistas ao cumprimento do

² Quanto menor o índice, pior a situação fiscal do município.

objeto pactuado. Essa análise teria como consequência o estabelecimento de um maior acompanhamento dos projetos executados em municípios com baixa capacidade técnica e financeira, a exemplo dos municípios com situação fiscal ruim, e consequente probabilidade de redução do risco de paralisação e atraso de obras.

4. Falhas nos projetos como uma das causas para paralisação de obras de esgotamento sanitário.

A partir de uma amostra de seis processos referentes à análise e aprovação de projetos de esgotamento sanitário, buscou-se responder à questão de auditoria nº 4, avaliando se a Funasa executa essa atividade com base em critérios técnicos.

O subitem 5.1 do Manual de Orientação Técnica para elaboração e apresentação de propostas e projetos para sistemas de esgotamento sanitário estabelece que projeto de esgotamento sanitário deverá conter as informações suficientes e necessárias para caracterização da obra, com nível de precisão adequado, assegurando a viabilidade técnica, econômica e ambiental.

O referido manual especifica não somente as normas técnicas orientadoras dos principais parâmetros e critérios recomendados para o dimensionamento das partes de um projeto de engenharia, como também descreve essas partes de modo a contribuir de forma efetiva com os proponentes.

Além de disponibilizar em meio eletrônico o referido manual, a Funasa também disponibiliza o Manual de Saneamento e o Manual de Procedimentos para Execução de Convênios ou Termos de Compromisso e para Obras e Serviços de Engenharia Executados Direta ou Indiretamente pela Funasa, que estabelece, no Capítulo I – Obras e serviços de engenharia executados por intermédio de convênios ou termos de compromisso, item 4 – Procedimentos para repasse de recursos, o seguinte:

4.6 – Análise Técnica e Aprovação do Projeto

A análise técnica consiste na averiguação dos documentos apresentados e a sua consonância ao cumprimento das orientações técnicas constantes dos manuais da Funasa. Deverá ser pautada na conferência de toda a documentação apresentada, buscando verificar:

- Atendimento da legislação;
- Observância às normas técnicas;
- Critérios e parâmetros de cálculo;
- A existência de etapa útil, entendida como aquela capaz de entrar em funcionamento imediatamente após a conclusão dos serviços e atender seus objetivos sociais e de salubridade ambiental;
- A existência de partes já executadas; e
- A adequação do projeto com outras obras, porventura, existentes.

O item 4.7 deste último manual define Projeto Básico como o documento por meio do qual o proponente deve caracterizar a obra, a instalação ou o serviço objeto do convênio, em relação à viabilidade técnica, custo, fases ou etapas e prazos de execução, devendo ser elaborado com

base em estudos técnicos preliminares e assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e ainda cita os elementos mínimos que o projeto deve conter.

O Capítulo II, também do mesmo manual, é dedicado às Obras executadas direta ou indiretamente pela Funasa. No item 5.2, ressalta a importância da qualidade do projeto básico, cujas inconsistências ou ausência documental podem acarretar:

Falta de efetividade do empreendimento, devido à inexistência de estudo de viabilidade adequado;

Alterações de especificações técnicas, em razão da falta de estudos geotécnicos ou ambientais adequados;

Utilização de materiais inadequados, por deficiências das especificações (deve-se definir as condições de aceitação de produto similar e não restringir a especificação a uma única marca aceitável);

Alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação de preços.

O manual estabelece ainda um Modelo de Análise Técnica, denominada Ficha de Análise Técnica – Sistema de Esgotamento Sanitário (SES). Vale ressaltar que esse formulário é o documento final de aprovação e até sua emissão são elaborados diversos laudos de análise de engenharia, mais detalhados, que juntamente com outros documentos, manuais e procedimentos revelam a existência de normas que determinam a utilização de critérios técnicos na análise e aprovação dos projetos.

Na Funasa, a análise, a aprovação e o acompanhamento da execução dos projetos de esgotamento sanitário ocorrem de forma descentralizada nas Superintendências Estaduais - Suest. Visando à avaliação desse procedimento, foi realizada análise em uma amostra de seis processos. A análise buscou cotejar o conteúdo dos pareceres de aprovação com as premissas contidas nos manuais da Funasa.

Nos convênios analisados na amostra, verificou-se que foram expedidos diversos pareceres solicitando diversas alterações técnicas e de forma, indicando necessidade de ajustes, melhorias ou ainda solicitando documentos e projetos não apresentados, memórias de cálculo, solicitação de esclarecimentos, de justificativa de concepção adotada nos projetos com apresentação de comparativos de alternativas baseadas em aspectos técnicos, econômicos, e sociais, adequados à realidade local contemplando todas as etapas do sistema desde as ligações prediais-rede até tratamento e disposição final. Enfim, mesmo sendo notório que há diferença entre o aprofundamento das análises de cada analista, de modo geral há um grande esforço por parte dos técnicos da Funasa na fase de análise e aprovação dos projetos, e uma grande dificuldade dos proponentes em atender às solicitações. Esse grande número de diligências levou a prazos extensos até a aprovação final, como no caso do município de Coronel Freitas, que foram 508 dias desde a apresentação do projeto até aprovação.

Foi constatado, nos processos da amostra, que é padronizada a realização de apenas uma Visita Preliminar no processo de análise de projetos. Entretanto, é importante que se avalie a necessidade de realização de mais visitas no decorrer na análise até a aprovação final do projeto, em obras de maior complexidade e riscos.

Em casos como o que ocorreu no município de Coronel Freitas, mesmo com a visita técnica preliminar prejudicada, conforme trecho do parecer transcrito a seguir, o projeto foi aprovado sem a realização de uma nova visita:

A visita técnica preliminar ficou prejudicada em parte devido ao fato de que na entrevista e nas re-análises não foi verificado que na planta geral de implantação da rede coletora de esgoto e nas plantas de detalhamento da rede coletora, não constavam 3 das 8 estações elevatórias do projeto e também não constava a planta com o tipo de pavimentação para sua verificação in loco. Na visita, a Prefeitura estava com uma nova versão do projeto contendo a planta geral com a localização das estações elevatórias, porém não foi possível a verificação in loco do tipo de pavimento descrito que representam um custo significativo no valor total do projeto;

(trecho do Parecer Técnico Diesp nº 013/2012, de 06/01/2012)

Esse fato demonstra a necessidade de se estabelecer um cronograma de visitas de acordo com a complexidade e risco do empreendimento, para que cada visita tenha seus roteiros e profundidade de análises coerentes com o tempo estimado.

A Tabela 13 demonstra o tempo gasto para aprovação dos projetos.

Tabela 13: Tempo de aprovação dos projetos

| Município/ Convênio | Data de celebração | Apresentação do Projeto Básico | Data da visita preliminar | Qtd. de parece- res | Aprovação | Tempo para aprovação |
|---------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|---------------------------------|---------------------------|--|-------------------------|
| Colorado/ PAC0328/11 | 21/12/2011 | 23/09/2011 | Não houve | 1 | 25/11/2011 10/12/2012 – aprovação de emenda técnica ⁽¹⁾ | 63 dias |
| Macajuba/ PAC 226/12 | 30/03/2012 | 19/09/2011 | 18/11/2011 | 4 | 29/02/2012 17/07/2015 – reanálise ⁽²⁾ | 163 dias |
| Coronel Freitas/ PAC 001/13 | 05/08/2013 | 19/09/2011 | 09/11/2011 | 13 | 08/02/2013 | 508 dias |
| Dionísio Cerqueira/ PAC 0435/14 | 07/05/2014 | 20/06/2013 | 26/10/2013 | 2 | 26/10/2013 29/09/2014 – reanálise | 122 dias |
| Maravilha/ PAC 0236/14 | 07/05/2014 | 17/06/2013 | Não houve | 3 | 31/10/2013 07/08/2014 – reanálise | 136 dias |
| Pintadas/ CV 864499/18 | 01/06/2018 | 29/07/2019 | 28/01/2020 | 3 | 23/03/2020 | 238 dias |

⁽¹⁾ Parecer 565 aprovando uma emenda técnica ao projeto, com a justificativa de impossibilidade de execução do projeto original aprovado por motivo de uma enchente ocorrida no primeiro semestre que provocou o desmoronamento de taludes nas lagoas que seriam revitalizadas e recuperadas passando a ser reconstruída.

⁽²⁾ Reanálise em função da Lei 12.844/2013 – Desoneração da folha de pagamentos.

Fonte: Elaboração própria com base nos processos dos convênios da amostra.

Diversas vezes, logo após a aprovação, os projetos sofrem alterações de conceito, pois na prática revelam inconsistências, erros que inviabilizam sua execução, levando a necessidade

de alterações de projetos, mais tempo gasto na análise, necessidade de revisão de valores, e muitas vezes a paralisação de obras.

Esse tema foi anteriormente abordado pela Controladoria Geral da União, conforme trecho transcrito do Relatório de Avaliação 202000099, elaborado pela Superintendência da Controladoria Geral da União em Santa Catarina:

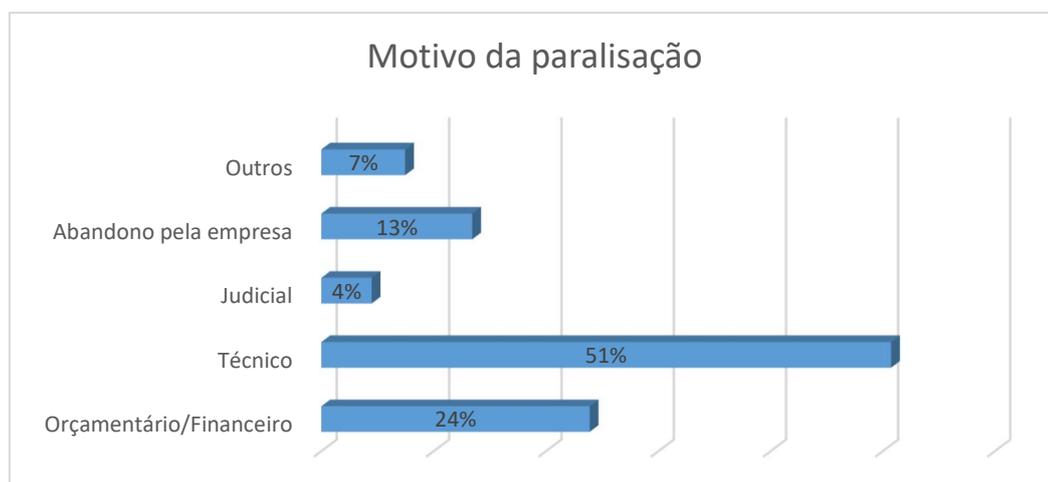
Ocorrência sistemática de problemas nos projetos de obras de saneamento conveniadas com a Funasa, decorrentes, principalmente, da defasagem dos projetos desde a sua concepção até a formalização dos termos de compromisso, bem como de erros em parâmetros de projeto não detectados previamente.

No relatório concluiu-se que: *“existem procedimentos estruturados que não sustentam a Fase de Aprovação do Projeto considerando todos os elementos relevantes”*.

Ressalte-se que, além da necessidade de melhorias dos procedimentos de análise e aprovação de projetos, é de conhecimento desta auditoria o déficit de pessoal da Funasa. Entretanto, embora solicitado, o quantitativo de técnicos responsáveis pela análise de projetos em cada Suest não foi apresentado pela Funasa até a conclusão deste relatório. Foi informado que o órgão central não possui técnicos disponíveis para a atividade e não tem o controle de como é alocado o pessoal nas superintendências. Portanto, não foi possível avaliar a dimensão do problema.

Por fim, verificou-se que, em 35 das 67 obras de esgotamento sanitário que estavam paralisadas em maio/2022, o motivo da paralisação decorria de problemas técnicos, representando a maior causa de paralisação de obras.

Figura 6: Causas de paralisação de obras



Fonte: SIGA. Instrumentos firmados a partir de 2005. Extração realizada em 8 de junho de 2022.

Conforme já registrado no Relatório CGU 843821, de novembro de 2020, os motivos de paralisação registrados nas bases de dados dos órgãos são bastante genéricos, dificultando a identificação de causas específicas para paralisação de cada obra.

Apesar de ser uma conhecida causa de paralisação usualmente apontada pelo controle e muito enfatizada no Acórdão nº 1.079/2019 - TCU - Plenário, a necessidade de adequação dos projetos não aparece expressamente como causa de paralisação na maioria dos sistemas de

acompanhamento, estando subentendido dentre uma das causas no grupo de problemas técnicos.

Vale ressaltar que a Funasa, em atendimento ao Acórdão nº 1.079/2019-TCU, criou um plano de trabalho para tratar do assunto e o Painel Densp de obras paralisadas, onde aponta o principal motivo para paralisação de obras a necessidade de alteração de projetos.

Desse modo, embora a Funasa utilize critérios técnicos para aprovação dos projetos e faça a análise com base em manuais e legislação pertinente, tendo em vista que a necessidade de alteração de projetos está relacionada à causa de paralisação de obras, entende-se que é necessário avaliar possibilidades para o aprimoramento dos processos de aprovação de projetos na Funasa.

5. Necessidade de fortalecimento da supervisão e coordenação por parte do Órgão Central da Funasa referentes à execução de projetos de esgotamento sanitário pelas Superintendências Estaduais.

A estrutura organizacional da Funasa é composta por um órgão central e demais órgãos e unidades descentralizadas localizadas nos 26 estados.

O Densp compõe a estrutura central como órgão específico singular cuja competência, entre outras, é de coordenar, planejar e supervisionar a execução das atividades relativas à fiscalização e ao acompanhamento das obras de engenharia financiadas com recursos da Funasa.

A análise, a aprovação dos projetos de esgotamento sanitário e o acompanhamento da execução ocorrem de forma descentralizada no âmbito das Suest.

Segundo a Portaria Funasa nº 6166, de 30 de dezembro de 2020, compete à Coaes, subordinada ao Densp, coordenar e supervisionar a execução de projetos relacionados aos programas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário em áreas urbanas e rurais.

A partir das respostas à Solicitação de Auditoria nº902206/03, apresentadas pela Funasa mediante o Ofício 61/2022, de 31 de maio de 2022, observou-se uma fragilidade na atuação de coordenação e supervisão das ações desenvolvidas pelas Suest no que se refere ao acompanhamento das obras de esgotamento sanitário.

Não há uma supervisão realizada de forma sistemática do que vem sendo executado no âmbito das superintendências estaduais em relação à execução dos projetos de esgotamento sanitário por meio dos instrumentos de repasse.

Na Solicitação de Auditoria, foram apresentadas impropriedades identificadas na amostra de seis instrumentos de transferência analisados pela equipe de auditoria. Com base nesses exemplos, solicitou-se à Funasa que apresentasse as justificativas para os fatos apontados e as providências adotadas pelo Órgão Central da Fundação para mitigar a ocorrência de situações semelhantes.

Foi questionado, por exemplo, de que forma o Órgão Central da Funasa orientava as Divisões de Engenharia e Saúde Pública – Diesp, no sentido de levar em consideração o contexto particular de cada instrumento para: definir qual o melhor procedimento a ser adotado para

subsidiar a liberação de recursos em obras com grande atraso; definir o número de visitas técnicas; adotar procedimentos específicos para avaliar a viabilidade ou não de se dar continuidade aos instrumentos com muito atraso, inclusive com a liberação de novas parcelas de recursos financeiros; exigir a observância da realização de notificações aos convenientes/compromitentes quando identificadas irregularidades nas visitas técnicas, entre outros aspectos.

Esses questionamentos decorreram de inconsistências verificadas mediante a análise dos processos da amostra composta por cinco Termos de Compromisso e um Convênio que tinham como objeto a implantação de sistema de esgotamento sanitário.

Em resposta, mediante o Ofício 61/2022, o gestor esclareceu que alguns procedimentos não necessitam de autorização do nível central, sendo as Diesp responsáveis por esse controle e cumprimento das legislações vigentes. Informou, ainda, que os profissionais das Diesp são os detentores do conhecimento da condição da execução e as orientações dadas pelo órgão central são baseadas nas legislações vigentes e pertinentes a cada instrumento celebrado.

Nesse sentido, ficou claro que as Diesp possuem autonomia plena para exercerem o acompanhamento e fiscalização das obras de esgotamento sanitário sujeitando-se logicamente aos normativos vigentes. Não há, por parte do Órgão Central, nenhuma interferência no sentido de propor medidas que visem melhorar os resultados relativos à execução das obras.

Dessa forma, ficou demonstrado que não existe uma coordenação e supervisão adequada da execução de projetos relacionados ao esgotamento sanitário. O Órgão Central não dispõe de instrumentos que possam monitorar a situação específica de cada obra a um nível que possa orientar as Diesp na atividade de acompanhamento e fiscalização dos instrumentos de repasse. Desconhece inclusive a quantidade de pessoas envolvidas na análise dos projetos e no acompanhamento da execução das obras de esgotamento sanitário no âmbito das Suest.

Constam, no Plano de Ação elaborado pela Funasa em virtude do Acórdão nº 2004/2020-TCU-Plenário, medidas corretivas para sanar as deficiências na fiscalização dos instrumentos de repasse pela Funasa. Entre elas, o desenvolvimento de indicadores e informações a serem solicitadas às Suest sobre os instrumentos de repasse e demais obras e a elaboração de relatórios gerenciais para monitoramento dos instrumentos de repasse.

No entanto, essas medidas ainda não foram implementadas.

A ausência de uma coordenação e supervisão adequada repercute na manutenção de deficiências e fragilidades no acompanhamento e fiscalização das obras. Sem o mapeamento dos fatores determinantes e impeditivos que contribuem para a problemática de obras paralisadas, torna-se mais difícil implementar ações estruturantes que possam melhorar esses resultados.

6. Necessidade de aperfeiçoamento da fiscalização por parte da Funasa em relação a instrumentos de repasse para execução de obras de esgotamento sanitário. Falhas na adoção de medidas efetivas junto ao Conveniente/Compromitente para sanar

problemas. Relatórios de Visitas Técnicas com omissão de informações acerca da adequação e completude dos serviços executados e/ou situação da obra.

A partir da análise da amostra de cinco Termos de Compromisso e um Convênio celebrados entre os anos de 2011 e 2018 referentes às obras de implantação de Sistema de Esgotamento Sanitário paralisadas ou com bastante atraso, verificou-se a existência de uma fragilidade no acompanhamento por parte da Funasa desses instrumentos de repasse.

No art.5º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, vigente à época para maior parte dos instrumentos analisados, encontrava-se disposto que cabia ao concedente, entre outros, promover o monitoramento, acompanhamento e fiscalização do convênio, além da avaliação da execução e dos resultados.

Sendo assim, competia à Funasa o monitoramento, acompanhamento e fiscalização dos Convênios/ Termos de Compromisso, além da avaliação da execução e dos resultados.

A Portaria Interministerial nº 424/2016, atualmente vigente, manteve o entendimento, explicitado no Capítulo I - Das Definições de Competências e Responsabilidades no âmbito das Transferências da União e no Capítulo IV - Acompanhamento.

De forma complementar, está prevista, no Manual de Procedimentos para Execução de Convênios ou Termos de Compromisso para obras e serviços de engenharia executados direta ou indiretamente pela Funasa, a competência desta para exercer a função gerencial fiscalizadora.

A função gerencial fiscalizadora é exercida durante todo o período regulamentar da execução e da prestação de contas do convênio ou termo de compromisso (TC) e compreende a verificação *in loco* por técnico formalmente indicado da execução das metas estabelecidas no plano de trabalho e a sua compatibilidade com o objeto pactuado.

O técnico indicado deverá anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, adotando as medidas necessárias à regularização das falhas observadas.

A verificação *in loco* consiste na realização da visita técnica de acompanhamento que tem o objetivo de verificar a compatibilidade entre a execução do objeto, dentro do que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos conforme cronogramas aprovados.

Na ocorrência de detecção de alguma pendência, impropriedade ou irregularidade durante a visita técnica, o conveniente ou compromitente deverá ser notificado por meio de formulário específico.

Dos processos analisados, verificou-se que os municípios não haviam sido notificados, apesar de, na maior parte dos casos, terem sido observadas, durante as visitas técnicas, situações que precisariam de providências para a regularidade do andamento da obra em conformidade com o projeto aprovado pela Funasa.

Em alguns casos, a notificação ao compromitente ou conveniente foi feita somente quando o instrumento se encontrava paralisado por um tempo considerável ou na fase da prestação de contas final.

Para citar um exemplo, no Termo de Compromisso TC/PAC nº 001/2013 (Coronel Freitas-SC), celebrado, em 5 de agosto de 2013, foram verificados atrasos e falhas ao longo da execução da obra. Entretanto, apenas em 2018 o município de Coronel Freitas foi notificado pela Suest/Funasa/SC para regularizar a situação mediante a Notificação Técnica nº 01/2018, em 25 de maio de 2018, encaminhada pelo Ofício nº 004/2018/DIESP-SC/SUEST-SC com reiteração das solicitações do último Relatório de Visita Técnica e estabelecimento do prazo de 60 dias para o atendimento das pendências apontadas.

Um outro aspecto observado refere-se à elaboração do Relatório de Visita Técnica – RVT. Mediante formulário específico, o técnico responsável anotarà todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto com o intuito de que todas as medidas necessárias à regularização do objeto sejam adotadas.

A partir da análise dos processos, foi possível verificar que, em alguns casos, os RVT não trouxeram informações condizentes com a realidade acerca da situação da obra ou foram muito sucintos de forma a não descrever problemas que poderiam impactar no atingimento do objetivo pretendido.

Ainda com relação à execução do Termo de Compromisso TC/PAC nº 001/2013, verificou-se que o cronograma de desembolso previu que o pagamento fosse realizado em quatro parcelas, sendo que a última foi paga em 12 de novembro de 2015, conforme tabela a seguir:

Tabela 14: Resumo das visitas técnicas e pagamentos realizados TC/PAC nº 001/2013

| Data da Visita | % execução física | Data do pagamento | Valor pago (R\$) |
|-----------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| - | - | 03.09.2013 | 3.632.490,12 ⁽¹⁾ |
| 25.03.2014 | 23,17 | 03.09.2014 | 1.816.245,06 |
| 25.09.2014 | 52,80 | 09.03.2015 | 1.771.561,15 |
| 25.09.2015 | 82,11 | 12.11.2015 | 1.805.074,08 |
| 21.09.2017 | 96,05 | - | - |
| 15.08.2018 | 97,81 | - | - |

Primeira parcela paga antes do início da obra

Fonte: Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações da FUNASA.

O RVT referente à visita realizada em 25 de setembro de 2015 foi excessivamente sucinto, ao passo que deveria trazer uma análise mais criteriosa no sentido de assegurar, dentro do possível, que o objeto do TC/PAC 001/2013 seria concluído no prazo previsto.

Essa análise mais criteriosa se tornava necessária uma vez que foi recomendada a liberação da quarta e última parcela, paga efetivamente em 12 de novembro de 2015. No entanto, observou-se um parecer técnico que não apontou nenhuma irregularidade ou problema técnico a ser solucionado. Também não houve qualquer menção acerca das providências adotadas quanto às alterações de projeto propostas e ajustes necessários no Plano de Trabalho referidos no RVT da visita anterior realizada um ano antes.

Somente após dois anos aproximadamente, em 21 de setembro de 2017, foi realizada outra visita técnica e dessa vez, conforme RVT, foram feitos diversos apontamentos para serem sanados ou justificados com as devidas comprovações, entre eles, a readequação da planilha orçamentária conforme o executado e ajuste do Plano de Trabalho. Foram observadas divergências entre o Plano de Trabalho proposto e a planilha orçamentária do executado.

A título de outro exemplo, o Termo de Compromisso TC/PAC nº 0226/12, celebrado entre a Funasa e o estado da Bahia, em 30 de março de 2012, cujo objeto era a execução do Sistema de Esgotamento Sanitário no município de Macajuba, teve o Contrato nº 460012872/18 referente à execução dos serviços rescindido unilateralmente em 15 de janeiro de 2020 pela interveniente (Embasa) em decorrência dos atrasos na execução da obra.

No entanto, verificou-se que o atraso na execução da obra não havia sido registrado nos quatro RVT emitidos até aquela data, apesar da Embasa ter considerado o atraso relevante a ponto de rescindir o contrato unilateralmente e por consequência ter arcado com o custo de realizar um outro processo licitatório para dar continuidade a obra.

Essas fragilidades na atuação da função gerencial fiscalizadora não contribuem para que soluções efetivas sejam adotadas de forma tempestiva pelos convenientes e compromitentes, o que pode favorecer o agravamento da situação e atrasos recorrentes na execução das obras.

Além disso, podem ocasionar um descompasso entre a execução física e financeira, na medida em que esta última pode se findar muito antes em relação a primeira como ocorreu no Termo de Compromisso TC/PAC nº 001/2013.

A magnitude dos problemas identificados na fase inicial da execução da obra já poderia sinalizar para uma necessidade de maior rigor no exercício da função gerencial fiscalizadora no sentido de evitar o cometimento reiterado de inobservância do que tinha sido proposto e aprovado pela Funasa.

Por fim, sem desconsiderar a existência de outros fatores que contribuem para a situação de obras paralisadas no âmbito da Funasa, notou-se que medidas mais efetivas não foram adotadas na fase de acompanhamento, em especial, nas primeiras visitas técnicas quando foi constatado que a execução da obra não estava de acordo com o projeto e plano de trabalho aprovados.

A resolução de problemas em tempo hábil tende a evitar que problemas se acumulem, o que propicia um melhor controle na execução das obras visando o cumprimento das etapas planejadas de forma a evitar prorrogações de prazo sucessivas nos termos de Compromisso ou Convênios para execução de obras de esgotamento sanitário.

7. Ausência de um planejamento que contemple a necessidade da realização de visitas técnicas a partir da complexidade de cada obra, magnitude dos recursos envolvidos e relevância dos problemas e falhas detectados.

Um dos objetivos desta auditoria é avaliar a eficácia nas atividades voltadas para implementação das políticas públicas de esgotamento sanitário. Nessa perspectiva, a existência de um acompanhamento adequado, regular e tempestivo na execução das obras se revela como um elemento necessário e importante para o atingimento do objetivo pretendido.

O art.66 da Portaria CGU/MF/MP nº 507/2011 (normativo vigente à época da maior parte dos instrumentos avaliados) estipulava que o concedente deveria prover as condições necessárias

à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme Plano de Trabalho, mediante a programação de visitas ao local da execução com tal finalidade. Conforme parágrafo único desse dispositivo, em se tratando de obras por convênio, o concedente deveria comprovar que dispunha de estrutura suficiente para realização desse acompanhamento.

O Manual de Procedimentos para execução de convênios da Funasa também ressalta a importância desse acompanhamento quando prevê que, a qualquer tempo, o técnico responsável pela função gerencial fiscalizadora do convênio ou termo de compromisso poderá promover visitas técnicas em função da complexidade de cada obra, magnitude dos recursos envolvidos e eventuais problemas e falhas.

O art. 6º da Portaria interministerial nº424/2016, que dispõe sobre normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, também estabeleceu, como competência e responsabilidade do concedente, o monitoramento e o acompanhamento da conformidade física e financeira durante a execução, além da avaliação da execução física e dos resultados.

Além disso, a operacionalização da execução dos projetos incluiu a avaliação e aferição da execução do objeto pactuado. O art. 54 dessa Portaria Interministerial corrobora com o disposto anteriormente no art.66 da Portaria CGU/MF/MP nº 507/2011, quando define como competência do concedente prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado conforme Plano de Trabalho programando visitas ao local da execução.

Nesse sentido, a título de exemplo, a Portaria Interministerial nº 424/2016, aplicável ao Convênio nº 0314/2018, reitera a importância de se definir uma quantidade mínima de visitas técnicas com vistas a garantir um acompanhamento satisfatório dos contratos de repasse. Ademais, a Portaria estabelece, em seu art. 54, um quantitativo mínimo de visitas técnicas a partir do volume de recursos envolvidos no repasse para fins de acompanhamento.

Para a amostra de processos analisados, composta por seis instrumentos de transferências de recursos por parte da Funasa, verificou-se que, em quatro deles, os valores de recursos financeiros a cargo da Funasa estariam enquadrados no nível III que se refere à execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 5.000.000,00.

Conforme disposto no art.54, inciso I, alínea d da Portaria Interministerial nº 424/2016, para instrumentos do nível III seriam necessárias no mínimo cinco visitas *in loco* para o acompanhamento e fiscalização da execução dos instrumentos de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto.

No mesmo dispositivo, consta que poderão ocorrer outras vistorias considerando a especificidade e o andamento da execução do objeto pactuado.

Para obras e serviços de engenharia com valores de repasse entre R\$750.000,00 e R\$ 5.000.000,00 o acompanhamento mediante visitas *in loco* deverá considerar os marcos de execução de 30%, 60% e 100% do cronograma físico, podendo ocorrer outras visitas quando identificada a necessidade pelo órgão concedente.

Na tabela a seguir, é possível verificar que três dos quatro instrumentos enquadrados no nível III tiveram menos que cinco visitas até os últimos registros processuais na data de elaboração

deste relatório, apesar dos atrasos recorrentes na execução das obras e das sucessivas prorrogações de prazo.

Tabela 13- Amostra de instrumentos de transferência de recursos analisados.

| Convênio / TC | Município | Data Celebração | Vigência atual | Nº de Termos Aditivos | Nº de Visitas Técnicas | Valor repassado pela Funasa (R\$) | Situação |
|---------------|-----------------------|-----------------|----------------|-----------------------|------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| PAC 0328/11 | Colorado/PR | 21.12.11 | 31.12.20 | 13 | 2 | 8.789.825,61 | Concluída com pendência e etapa útil |
| PAC 0226/12 | Macajuba/BA | 30.03.12 | 02.06.22 | 9 | 4 | 7.951.030,47 | Paralisada |
| PAC 001/13 | Coronel Freitas/SC | 05.08.13 | 06.08.19 | 5 | 5 | 9.081.225,3 | Concluída sem início de operação |
| PAC 0435/14 | Dionísio Cerqueira/SC | 07.05.14 | 30.06.22 | 7 | 2 | 3.913.835,63 | Em andamento |
| PAC 0236/14 | Maravilha/SC | 07.05.14 | 13.12.22 | 8 | 4 | 8.887.468,09 | Em andamento |
| CV 0314/18 | Pintadas/BA | 01.06.18 | 04.05.23 | 7 | 2 | 2.956.519,03 | Em andamento |

Fonte: Processos disponibilizados em meio digital pela Funasa.

Cabe registrar que, no Termo de Compromisso nº 0328/ 2011, houve o apoio de uma empresa de consultoria de engenharia contratada para assistir e subsidiar a Funasa na supervisão de obras em municípios do estado do Paraná, o que a princípio justificaria um número menor de visitas.

No que tange à atuação da Funasa no acompanhamento da execução do TC/PAC nº 001/2013, em que foram realizadas cinco visitas, observou-se que existiu um grande lapso temporal decorrido entre elas com uma variação de seis meses até dois anos.

Somado a isso, cabe ponderar que o cronograma de execução do TC/PAC nº 001/2013 foi estipulado para 24 meses e a primeira visita somente ocorreu após 7 meses do início da obra.

Foi inclusive na primeira visita que foi identificada a não conformidade da execução da obra com o projeto aprovado. O fato de o projeto ter sofrido alterações importantes logo no início da execução da obra já justificaria a necessidade de reduzir o intervalo das visitas seguintes, tendo em vista a necessidade de se exercer um controle mais rigoroso no cumprimento das metas previstas.

Ainda que a realização das visitas não fosse uma condicionante para liberação dos recursos, um outro aspecto a ser observado é um descompasso das datas das visitas técnicas em relação aos pagamentos realizados referentes a segunda e a terceira parcela. Uma programação mais eficiente das visitas com maior proximidade da liberação de recursos poderia contribuir positivamente na estipulação de prazos para resolução mais célere das pendências e falhas identificadas, o que não ocorreu.

Diante dessas considerações, conclui-se que a ausência de um planejamento adequado das visitas técnicas fragiliza a função gerencial fiscalizadora, na medida em que a Funasa deixa de atuar de forma mais presente ante a complexidade dos problemas detectados nas obras de esgotamento sanitário.

8. Obras consideradas como concluídas por parte da Funasa, apesar de apresentarem problemas técnicos relevantes ou não estarem integralmente aptas para funcionamento.

A amostra deste trabalho de auditoria foi composta por seis instrumentos de transferências de recursos financeiros para implantação de sistema de esgotamento sanitário nos quais as obras se encontravam paralisadas.

Mediante análise dos processos, verificou-se que duas obras estavam com o status de concluídas: a obra no município de Coronel Freitas-SC (Termo de Compromisso PAC 001/13) e a obra no município de Colorado-PR (Termo de Compromisso PAC 0328/11).

O Densp, mediante a Ordem de Serviço nº 01, de 17 de agosto de 2015, definiu critérios de avaliação quanto ao status da obra.

Segundo o item 2.9 da referida Ordem de serviço, obras concluídas sem início de operação são aquelas consideradas aptas para funcionamento imediato, mas que não entram em operação devido a fatores externos à ação ou vontade do conveniente/compromitente. Essa constatação deverá ser feita pelo técnico da Funasa, mediante visita técnica, devidamente registrada no Relatório de Visita Técnica, incluindo os motivos pelos quais não houve início de operação.

Obras concluídas com pendência e com etapa útil, segundo item 2.8 do mesmo documento, são obras concluídas ainda na vigência do instrumento de transferência e com percentual de execução física igual ou inferior a 100%, em conformidade com o objeto do ajuste, ou seja, com atingimento de etapa útil e do alcance social, porém com pendências de documentação da área técnica da engenharia. A constatação nesse caso também deverá ser feita pelo técnico da Funasa, mediante visita técnica, devidamente registrada no Relatório de Visita Técnica, indicando, ainda, as pendências de documentação existentes.

No município de Coronel Freitas-SC, o sistema de esgotamento sanitário estava sem início de operação. Em Colorado-PR, a obra também foi considerada como concluída, mas com pendência e com etapa útil.

Com relação ao PAC 001/13-Coronel Freitas-SC, observou-se que o sistema de esgotamento sanitário se encontrava inoperante apesar do atraso de quatro anos para conclusão da obra sendo que o último pagamento ocorreu em novembro de 2015 e a obra se estendeu até agosto de 2019.

No último Relatório de Visita Técnica (PAC 01/2013-Coronel Freitas), referente à visita técnica de acompanhamento final realizada nos dias 14 e 15 de agosto de 2018, constam diversos apontamentos que já haviam sido feitos em visita anterior, mas que não haviam sido sanados até aquela data. Esses apontamentos referiram-se à trinca na parede da casa de operação da ETE, à existência de divergências do cadastro apresentado da rede coletora em relação ao executado, a ligações domiciliares não executadas, entre outros. Apesar dessas pendências e do não funcionamento da ETE, a obra foi considerada como concluída, mas sem início de operação.

Não houve a comprovação de que fatores externos à ação ou vontade do compromitente foram determinantes para que o sistema não tivesse entrado em operação. De forma similar, não foi evidenciada a existência da aptidão para funcionamento imediato do sistema.

Cabe registrar que, em 6 de novembro de 2018, mediante Ofício nº 279/2018/DIESP-SC/SUEST-SC-Funasa, foi encaminhado o RVT Final da última visita técnica realizada em 15 de agosto de 2018 e foi informado ao município que a correta operacionalização do sistema era exigência do TC/PAC 001/2013.

Durante a inspeção física realizada pela equipe de auditoria da Controladoria Regional da União em Santa Catarina, no empreendimento objeto do TC/PAC 001/2013 no município de Coronel Freitas nos dias 16 e 17 de novembro de 2020, verificou-se que o SES ainda estava inoperante e sem perspectiva de solução até aquela data, conforme consta no Relatório de Avaliação 202000099.

No que se refere ao Termo de Compromisso PAC 0328/11- Colorado-PR, o último RVT relativo à visita técnica de acompanhamento final realizada no dia 5 de maio de 2021 apresenta a informação com percentual de 100% de execução e a situação da obra como concluída com etapa útil e com pendência.

No parecer técnico, foram reportadas inconformidades nas mantas de impermeabilização nas Lagoas Anaeróbias 2 e na Lagoa Facultativa que não haviam sido corrigidas e que devido a isso os serviços deveriam ser glosados. Além disso, foi informado que as unidades construídas no âmbito do Termo de Compromisso PAC 0328/11 não estavam conservadas e foram solicitadas ao município providências na operação e manutenção de todas as unidades financiadas pela Funasa.

Cabe aqui registrar que as pendências, referidas no item 2.8 da Ordem de Serviço nº 01, de 17 de agosto de 2015, são de documentação da área técnica da engenharia. Sendo assim, problemas técnicos da obra não deveriam ser considerados como pendências para efeito de qualificação de obra como concluída.

O Termo de Compromisso PAC 0328/11- Colorado-PR também foi objeto de auditoria da Controladoria Geral da União e, conforme Relatório de Avaliação nº 819065, há problemas relevantes nessa obra considerada como concluída. Os problemas trazem risco à saúde da população, a exemplo de uma possível contaminação do solo devido a inoperância de uma estação elevatória de esgoto em Jardim Cairi (EEE-Cairi). Os problemas foram verificados durante visita realizada pela equipe de auditoria nos dias 10 e 11 de novembro de 2021.

Observa-se que, em ambos os casos, os problemas identificados pelas equipes de auditoria da Controladoria Regional da União em Santa Catarina foram em datas posteriores às vigências dos Termos de Compromisso (PAC 01/2013 e PAC 0328/11).

Isso demonstra que as obras foram consideradas como concluídas de forma indevida, uma vez que não possuíam os critérios para essa qualificação.

É temerária a ausência da adoção de critérios adequados para avaliação do estágio da obra de esgotamento sanitário, uma vez que induz à aceitação de obras de má qualidade ou que não atendam aos requisitos técnicos.

Diante do exposto, entende-se como irregular o fato de se considerar como concluídas obras que apresentem problemas técnicos não solucionados e que possam eventualmente representar riscos à saúde da população local.

Esse procedimento vai de encontro à própria missão da Funasa que é de promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental visando atender em especial ao público de maior vulnerabilidade e que residem em locais de baixas condições sanitárias.

9. Atrasos na implementação de medidas para regularização das obras de saneamento básico incluídas no Plano de Ação decorrente do Acórdão nº2004/2020-TCU.

A partir do relatório de consolidação de Fiscalização de Orientação Centralizada destinada a avaliar a regularidade das obras de saneamento básico realizadas com recursos da Funasa em 2015, o TCU proferiu o Acórdão nº 2.004/2020-TCU-Plenário.

Dentre outras deliberações, foi determinado à Funasa que elaborasse e encaminhasse à Corte de Contas, no prazo de 180 dias, um plano de ação com cronograma de implementação das medidas para eliminar/reduzir os diversos problemas apontados na fiscalização, devendo abranger, dentre outros aspectos, os seguintes pontos:

- medidas concretas com vistas a concluir as obras em andamento e retornar as obras paralisadas;
- os diversos problemas constatados pelas equipes de auditoria do TCU nos projetos, planilhas orçamentárias e licitações conduzidas pelos convenientes nas obras de saneamento e abastecimento de água financiadas com recursos da Funasa;
- medidas corretivas para sanear as deficiências na fiscalização do instrumento de repasse, por parte da Funasa; e
- medidas corretivas para sanear as deficiências na gestão contratual da obra, por parte da conveniente/compromitente.

Observa-se que essas medidas encontram respaldo no princípio da eficiência ao qual se subordina a administração pública. É imprescindível que a gestão pública adote um controle de resultados que tenha como meta a entrega de produtos com qualidade e maior eficácia possível em prol da sociedade

A existência de obras financiadas pela Funasa que estejam paralisadas, em atraso ou entregues com qualidade insatisfatória representa não somente um prejuízo financeiro pela má gestão dos recursos envolvidos, mas sobretudo um prejuízo social por não alcançar os objetivos pretendidos de melhoria nas condições sanitárias e na qualidade de vida da população.

No sentido de atender às deliberações do TCU, foi criado um Grupo de Trabalho mediante a Portaria nº 3.441/2020 para avaliar os instrumentos celebrados pela Funasa com execução paralisada e apresentar o Plano de Ação em atendimento ao Acórdão nº 2.004/2020.

Conforme análise do Plano de Ação elaborado pela Funasa, verificou-se que algumas ações e etapas foram concluídas, em especial aquelas voltadas para o levantamento de critérios para manutenção ou cancelamento dos instrumentos em restos a pagar, planejamento e avaliação de medidas para reforçar o quadro técnico da Funasa e a proposição de parceria com o Serviço Geológico do Brasil para dar suporte nas avaliações hidrogeológicas aos técnicos da Funasa.

No entanto, foi observado um atraso na adoção de algumas medidas propostas e que são relevantes para regularizar diversos problemas relacionados às obras de saneamento básico, a exemplo das relacionadas a seguir:

Tabela 15: Etapas propostas no Plano de Ação (em atraso).

| Etapas propostas no Plano de Ação | Previsão inicial para conclusão | Situação identificada até março/2022 |
|--|--|---|
| Elaboração de diagnóstico dos instrumentos de transferências celebrados pela Funasa em execução. | Maio /2021 | Em andamento |
| Estabelecimento de procedimentos para retomada de obras paralisadas. | Dezembro/2021 | A iniciar |
| Realização de visitas técnicas para resolução de pendência de acompanhamento de obra. | Agosto/2022 | A iniciar |
| Estabelecimento de metas para a execução dos instrumentos de repasse com obras em andamento. | Dezembro/2021 | A iniciar |
| Listar critérios de priorização (definição de prioridades para a retomada das obras paralisadas e conclusão das obras em andamento). | Agosto/2021 | Em andamento |
| Notificar os convenentes sobre a necessidade de conclusão das obras. | Agosto/2021 | A iniciar |
| Elaboração de materiais e tutoriais de capacitação para municípios na gestão e contratação de obras. | Maio/2022 | Em andamento |
| Realização de webinars regionais com municípios para orientar quanto à gestão das obras. | Dezembro/2021 | A iniciar |
| Informar aos convenentes as novas formas de gestão dos projetos da Funasa. | Novembro/2022 | A iniciar |

Fonte: Plano de Ação apresentado pela Funasa decorrente do Acórdão nº2004/2020-TCU-Plenário.

Um panorama situacional das obras foi elaborado com a identificação das causas dos atrasos e paralisação das obras e levantamento da quantidade e valor das ações concluídas entre 2020 e 2021 por instrumento (Convênio, Execução Indireta e Termo de Compromisso/PAC).

A fragilidade na atuação do Órgão Central, no que diz respeito à supervisão e coordenação das atividades desempenhadas pelas Suest, conforme já registrada neste relatório, é um fator que dificulta a implementação de ações de forma coordenada e no tempo previsto. Além disso, observa-se que a Funasa possui atualmente um quadro de funcionários reduzido e não dispõe de sistemas adequados para subsidiar a supervisão dos instrumentos de recursos executados no âmbito das Suest.

Após levantamento realizado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 3441/2020 das inscrições de restos a pagar de instrumentos de repasse, 201 convênios dos 203 instrumentos foram cancelados. Para esses convênios, não houve desembolso por parte da Funasa e na maioria dos casos não houve execução física.

Para 23% dos 278 convênios em situação de obra paralisada, não há intenção nem condições de continuidade conforme painel apresentado pelo Densp. Isso demonstra a necessidade da

implementação mais célere de medidas que visem a retomada das obras que ainda apresentam condições de serem concluídas.

De uma forma geral, observa-se que um passo inicial foi dado, no entanto, medidas mais efetivas junto aos convenentes e compromitentes precisam ser adotadas para regularizar a situação das obras dentro dessa problemática de atraso e paralisação, pois até a conclusão deste relatório não foi possível observar uma melhoria significativa do cenário existente.

RECOMENDAÇÕES

1 – Elaborar cadastro de necessidades de obras de esgotamento sanitário, com informações adequadamente estruturadas e hierarquizadas (quanto ao aspecto de prioridade/eficiência alocativa), que possam ser divulgadas de maneira a permitir ao Parlamento compatibilizar os interesses mais urgentes da população a um planejamento setorial tecnicamente estruturado.

Achado nº 1

2 – Estabelecer a obrigatoriedade de verificação da situação fiscal do município previamente à celebração dos instrumentos de transferência, especialmente os de maior valor, e incluir ações adicionais para acompanhamento da execução de instrumentos celebrados com municípios com situação fiscal ruim, como ações de capacitação do município e priorização na realização de visitas técnicas.

Achado nº 3

3 – Elaborar plano de trabalho, contendo medidas e prazos de atendimento, visando à reestruturação do processo de aprovação de projetos no âmbito da Funasa, de modo a otimizar, considerando riscos e complexidade dos projetos, o aproveitamento da força de trabalho independente das lotações dos servidores nas Suest.

Achado nº 4

4 – Incentivar a contratação pelos municípios de projetos em *Building Information Modelling* - BIM, conjunto de tecnologias e processos integrados que permite a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de uma construção, de modo colaborativo, seguindo as diretrizes dos Decretos nº 9.983/2019 e nº 10.306/2020 para implantação gradual dessa metodologia.

Achado nº 4

5 – Elaborar plano de trabalho, contendo medidas e prazos de atendimento, visando à estruturação do Órgão Central da Funasa para que execute as funções de coordenação e supervisão da execução de projetos relacionados aos programas de Esgotamento Sanitário em áreas urbanas e rurais.

Achado nº 5.

6 – Emitir orientação às Suest para que notifiquem os convenientes/compromitentes durante as visitas técnicas caso sejam observadas falhas que representem desconformidade com o projeto aprovado e que precisem ser sanadas dentro de um prazo determinado para atingimento do objetivo pretendido, conforme previsto no Manual de Procedimentos para

Execução de Convênios ou Termos de Compromisso para obras e serviços de engenharia executados direta ou indiretamente pela Funasa.

Achado nº 6.

7 – Emitir orientação às Suest para que estabeleçam a obrigatoriedade de verificação do atendimento às medidas corretivas indicadas nas visitas técnicas.

Achado nº 6.

8 – Editar normativo, procedimento ou manual visando aperfeiçoar a elaboração dos Relatórios de Visita Técnica, de modo que seja contextualizada a situação da obra de forma detalhada com o intuito de avaliar os resultados, o atendimento às medidas corretivas indicadas em Relatórios de Visita Técnica anteriores, de forma a subsidiar com maior segurança a decisão de liberação de recursos financeiros.

Achado nº 6.

9 – Orientar as SUEST para que aprimorem o planejamento das visitas técnicas, de modo a adequar o número de visitas in loco à complexidade da obra e aos problemas relevantes na execução, de forma a intensificar a fiscalização para os casos mais críticos e garantir a retomada da regularidade na execução do objeto.

Achado nº 7.

10 – Orientar as SUEST para que aprimorem os procedimentos de fiscalização com estabelecimento de critérios técnicos que possam avaliar a situação da obra a partir da resolução de todas as pendências que possam comprometer o pleno funcionamento do SES e de acordo ao disposto na Ordem de Serviço nº 01, de 17 de agosto de 2015.

Achado nº 8

CONCLUSÃO

Por meio do presente trabalho, foi possível verificar a existência de diversos fatores que têm contribuído para a problemática de obras de esgotamento sanitário paralisadas ou em grande atraso no âmbito da Funasa.

Com intuito de obter um diagnóstico dessa situação, foi realizada uma avaliação dos processos de formulação e implementação das ações de saneamento e da fiscalização e acompanhamento das obras.

De início, verificou-se que, apesar da existência de critérios de elegibilidade e priorização utilizados para análise dos projetos, a Funasa não dispõe de um cadastro de prioridades das obras de esgotamento sanitário a serem executadas.

Com isso, torna-se possível que municípios em melhor situação sanitária sejam beneficiados prioritariamente em detrimento de outros em situação de maior vulnerabilidade, o que contraria a sua missão institucional.

Vale ressaltar que a crescente execução orçamentária, via emendas parlamentares, corrobora com a necessidade de a Funasa construir um cadastro de projetos hierarquizados por município a ser apresentado aos parlamentares de modo a minimizar os riscos de escolha pelos parlamentares para as localidades menos prioritárias.

No que se refere à análise e aprovação de projetos, embora a Funasa realize o procedimento com base em critérios técnicos, esta etapa vem apresentando fragilidades, de modo que a necessidade de alteração de projetos é uma das causas de paralisação de obras. Portanto, entende-se que é necessário o aprimoramento dos processos de aprovação de projetos na Funasa, sendo uma alternativa possível o incentivo à contratação de projetos em BIM.

As alterações de projetos levam a atrasos e sucessivas prorrogações de prazo para conclusão dos instrumentos de transferência relacionados a obras de esgotamento sanitário. Desse modo, a população que seria contemplada com a obra permanece sem acesso a esgotamento sanitário, com todos os prejuízos à saúde e impactos econômicos decorrentes disso.

Verificou-se também que a Funasa não avalia a capacidade técnica e financeira dos municípios no momento de celebração dos instrumentos de transferência. Conforme demonstrado no relatório, esses municípios necessitam de maior acompanhamento dos projetos de modo a reduzir o risco de paralisação e atraso de obras.

A fiscalização e o acompanhamento das obras são realizados pelas Superintendências Estaduais. Elas são responsáveis pela liberação de recursos após a análise e avaliação dos relatórios de andamento das obras apresentados pelos convenientes ou compromitentes ou após as visitas técnicas. Nas visitas são elaborados pareceres técnicos que relatam, entre outros aspectos, o contexto geral da obra e o percentual de execução do Convênio ou Termo de compromisso até aquela data.

Conforme a amostra dos seis processos analisados, foram identificadas falhas na fiscalização e acompanhamento das obras de esgotamento sanitário. Como exemplo, deixaram de ser adotadas, de forma tempestiva, medidas efetivas junto aos convenientes e compromitentes ao ser identificada discordância entre o projeto aprovado em relação ao que estava sendo

executado sem que o município tivesse solicitado à Funasa qualquer alteração do projeto aprovado.

A ausência de comunicação, por parte do município, das alterações efetuadas no projeto no decorrer da obra já poderia sinalizar para uma necessidade de maior rigor no exercício da função gerencial fiscalizadora no sentido de evitar o cometimento reiterado de inobservância do que tinha sido proposto e aprovado pela Funasa.

Foi observada também a inexistência de um planejamento das visitas técnicas que levasse em consideração a complexidade de cada obra, a magnitude dos recursos envolvidos e o contexto particular de problemas e falhas detectados pela área técnica das Suest.

Nesse contexto, houve prorrogações sucessivas do Convênio e Termos de Compromisso, com o não cumprimento dos cronogramas inicialmente previstos nos Planos de Trabalho para conclusão das obras de esgotamento sanitário.

A alteração significativa de projeto durante a execução da obra esteve presente na metade dos processos analisados e tem sido apontada pelas Suest como principal motivador para a ocorrência de obras paralisadas.

Conforme informações fornecidas pelas Suest, a necessidade de alteração ou adequação de projeto representa 55% dos fatores que mais contribuem para o cenário de obras paralisadas no âmbito da Funasa.

As alterações de projeto se refletem em diversos problemas na execução das obras na medida em que impõem a necessidade de alterações nos contratos celebrados entre empresas contratadas para executar a obra e os municípios contratantes. Em algumas situações, resultam na rescisão contratual e surge a necessidade de se realizar outra licitação pelo município.

Um outro aspecto que merece atenção especial refere-se aos critérios utilizados para considerar obras com problemas técnicos relevantes como concluídas. É importante frisar que a postergação excessiva para conclusão dos instrumentos de transferências bem como a existência de obras que são abandonadas sem condições de serem retomadas não podem contribuir para o afrouxamento dos critérios de qualidade e segurança técnica que devem estar presentes nas obras financiadas com recursos públicos.

Apesar do cenário existente de interrupção de obras que em alguns casos nem chegam a ser concluídas, verificou-se que o Órgão Central da Funasa não exerce de forma suficiente uma supervisão e coordenação das ações desempenhadas pelas Suest no que se refere ao acompanhamento e fiscalização das obras de esgotamento sanitário.

O Órgão Central não interfere na atuação de fiscalização e acompanhamento realizada pelas Suest. Demonstrou desconhecer a quantidade de pessoas envolvidas na análise dos projetos de esgotamento sanitário e acompanhamento da execução das obras. Também não soube informar se as Suest realizam planejamento anual das visitas técnicas.

Além disso, apesar de questionado, não apresentou as ações que poderiam estar sendo adotadas para mitigar a ocorrência de falhas na elaboração de projetos de esgotamento sanitário.

A existência de uma coordenação e supervisão adequada por parte do Órgão Central poderia contribuir para implementação de medidas mais eficientes no sentido de sanar os problemas recorrentes e que podem estar presentes na atuação de diversas Suest.

Aliás, cabe registrar que a implementação de muitas das medidas previstas no Plano de Ação elaborado pela Funasa em decorrência do Acórdão nº 2004/2020 do TCU, e que visam em especial a conclusão das obras em andamento e retomada das obras paralisadas, passam pela implementação de ações que surtirão impacto se estiverem sob uma supervisão e coordenação central responsável por monitorar e avaliar os resultados.

Somada às fragilidades observadas nos processos de formulação e implementação das ações e na fiscalização e acompanhamento das obras por parte da Funasa, existe na maioria dos casos uma deficiência técnica e administrativa dos municípios que se revela na incapacidade de gerir com eficiência as obras contratadas.

Não por acaso e de forma acertada, foram incluídas no referido Plano de Ação decorrente do Acórdão nº 2004/2020 do TCU a elaboração de materiais e tutoriais de capacitação para municípios na gestão e contratação de obras e a realização de *webinars* regionais com municípios para orientar quanto à gestão das obras.

Diante dessas considerações, conclui-se que, para a mudança do cenário existente de obras paralisadas ou interrompidas e que trazem não somente o prejuízo financeiro, mas sobretudo o prejuízo social por inviabilizar a melhoria das condições sanitárias de localidades em situação de maior vulnerabilidade, faz-se necessário que diversas medidas estruturantes sejam adotadas de forma concomitante pelas Suest com a supervisão e coordenação do Órgão Central da Funasa.

ANEXOS

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

Achado nº 1

Manifestação da unidade auditada

Mediante o Ofício nº302/2022/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, de 23/11/2022 e o Despacho anexo nº 769/2022 DESAM, a Funasa apresentou a seguinte manifestação:

“No tocante aos achados e recomendações dispostas no item 1, qual seja, Ausência de priorização das localidades em situação de maior vulnerabilidade na celebração de instrumentos de transferência; o Departamento de Saúde Ambiental no intuito de prover contribuições voltadas ao atendimento das constatações/recomendações postas, realizou estudos relacionados às necessidades de qualificação efetiva dos gastos públicos, na perspectiva da gestão por resultados; e assim buscou formular proposta metodológica para seleção e priorização de cenários passíveis de alocação de recursos orçamentários e financeiros com vistas aos investimentos em saneamento e saúde ambiental da Fundação Nacional de Saúde.

Desta feita, o Departamento de Saúde Ambiental – Desam, realizou, no período de 22 a 26 de novembro e de 13 a 17 de dezembro de 2021, Oficina de Trabalho objetivando a construção de uma proposta de matriz que possa classificar os municípios, de acordo com os riscos à saúde pública a que estão submetidos, levando em consideração um conjunto de critérios, a partir de indicadores epidemiológicos, que estejam disponíveis nos diversos sistemas de informações do Ministério da Saúde – MS, cujas doenças tenham relação com ausência e/ou insuficiência de saneamento, ou apresentem fatores de risco à saúde decorrentes do ambiente.

Nesse sentido, foi construída uma agenda de trabalho com a Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, consubstanciada no Ofício nº 555 (SEI 3315338) / Processo nº (25100.006213/2021-81) onde são definidas pautas de interesse comum, dentre elas, a identificação de indicadores epidemiológicos que integrariam a matriz de priorização pretendida.

Concretizada a parceria, o Departamento de Saúde Ambiental submeteu à Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde uma proposta de plano de trabalho (SEI 3498340) que traduzisse os objetivos pretendidos e norteasse a construção daquela matriz.

Nessa perspectiva, informo que no referido processo, consta o RELATÓRIO FINAL DOS TRABALHOS contemplando:

PROPOSTA METODOLÓGICA SUGESTIVA PARA SELEÇÃO E PRIORIZAÇÃO DE CENÁRIOS PASSÍVEIS DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E

FINANCEIROS COM VISTAS AOS INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO E SAÚDE AMBIENTAL DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE – MATRIZ DE SELEÇÃO E PRIORIZAÇÃO;

1. CONTEXTUALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS;
2. O PLANO DE TRABALHO, OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICO;
3. O DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS;
4. A MATRIZ SUGESTIVA DE PRIORIZAÇÃO DOS INVESTIMENTO
- 4.1 ELEMENTOS E SUAS CARACTERÍSTICAS (QUALIFICAÇÃO DO UNIVESO, CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO);
- 4.2 A QUALIFICAÇÃO DOS PARÂMETROS E INDICADORES E A PONDERAÇÃO, EM SISTEMÁTICA DE PESOS, A PARTIR DOS INDICADORES DEFINIDOS PARA A COMPOSIÇÃO DOS CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO;
5. A APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E DOS CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO;
6. CONCLUSÕES E PONDERAÇÕES DO GRUPO DE TRABALHO;
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO;
8. EQUIPE DE TRABALHO.

Inicia-se assim, a institucionalização de alternativas/metodologias cuja centralidade evidencie a legitimidade na eleição e priorização na alocação de recursos orçamentários e financeiros, a efetiva qualificação dos gastos públicos, o aprimoramento e a melhoria dos processos de gestão e o conseqüente fortalecimento da gestão por resultados.

Ainda, ressurgem, possibilidades de se avaliar em momentos ex-pós e ex-antes os resultados concretos alcançados e os efeitos das intervenções ambientais realizadas no lócus municipal, relevando-se múltiplos componentes, diferentes concepções de saúde, bem como aspectos qualitativos, quantitativos nas dimensões individual e coletiva por intermédio de indicadores.”

Acompanharam a manifestação outros documentos comprobatórios: comunicações entre Funasa e Secretaria de Vigilância em Saúde, Plano de Atividades e Proposta de Plano de Trabalho.

Em complementação a essa manifestação, a Funasa encaminhou, posteriormente, mediante o Ofício nº332/2022/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, DE 12/12/2022 e o Despacho anexo nº990/2022 CGEAR, a seguinte manifestação:

“A FUNASA tem envidado esforços na consolidação de seu “Guia para indicação de Emendas Parlamentares”, conforme a PLOA2023, inserindo em seu Repositório do Conhecimento, conforme link (Guia para indicação de emendas parlamentares ao PLOA 2023 (funasa.gov.br), a fim de dispor orientações aos parlamentares. Visto que em seu guia o detalhamento da implementação, informando que conforme o MTO (Manual Técnico de Orçamento) a eleição e priorização e definição de recursos dos municípios,

tem como base principalmente os critérios sanitários, epidemiológicos, sociais, ambientais e técnicos, conforme definidos em regulamento específico e com base em normativos internos. Dessa forma, a Funasa iniciou um trabalho que busca a implementação das recomendações, o qual irá apresentar os resultados desse trabalho conjunto como providências para o seu atendimento, visando fornecer subsídios para que a fundação possa adotar uma metodologia, que permita realizar uma avaliação de impactos mais ampla de nossos programas de saúde pública.”

Análise da equipe de auditoria

A justificativa apresentada demonstra que a Funasa já reconhece o problema da ausência de priorização dos municípios com maior necessidade de sua atuação. Nesse sentido, iniciou um trabalho em conjunto com a Secretaria de Vigilância em Saúde, de modo a estratificar os municípios de acordo com os riscos à saúde pública, com a utilização de parâmetros sociais, econômicos, culturais e indicadores epidemiológicos, o que resultará na qualificação dos municípios e poderá gerar um cadastro de necessidades de obras de esgotamento sanitário, sem excluir a hierarquização geral para outras ações/projetos executados pela Funasa.

Ademais, a Funasa apresentou o “Guia para indicação de Emendas Parlamentares” que visa a redução das falhas das indicações parlamentares, para a qual a Funasa aplica um grande esforço para garantir a execução dos recursos dentro dos prazos previstos nos normativos orçamentários.

Achado nº 2

Manifestação da unidade auditada

Não houve manifestação.

Achado nº 3

Manifestação da unidade auditada

Mediante o Ofício nº302/2022/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, de 23/11/2022 e o Despacho anexo nº 2537/2022 COGEC, a Funasa apresentou a seguinte manifestação:

“A partir da leitura dos achados, recomendações e tratativas da reunião, dispostos na Ata de Reunião de Busca Conjunta de Soluções (4261036) esta Coordenação de Celebração e Gerenciamento de Convênios entende que estes tratam de atribuições de ordem técnica, ao encargo das áreas finalísticas da Funasa, o que extrapola as competências regimentais desta COGEC.

A despeito de tal entendimento, manifestamo-nos acerca do Achado nº 3, que se refere à "ausência de avaliação da situação fiscal do município no momento da celebração do instrumento de transferência". Diz a recomendação nº 2:

Recomendação 2: Estabelecer a obrigatoriedade de verificação da situação fiscal do município previamente à celebração dos instrumentos de transferência,

especialmente os de maior valor, e incluir ações adicionais para acompanhamento da execução de instrumentos celebrados com municípios com situação fiscal ruim, como ações de capacitação do município e priorização na realização de visitas técnicas.

Nos atos inerentes à celebração dos instrumentos de repasse, tão logo as propostas se encontrem aprovadas e empenhadas, passamos a notificar os proponentes para atendimentos dos requisitos administrativos de celebração. Nesta seara, a situação fiscal dos entes convenientes não é objeto de análise desta Coordenação, uma vez que, amparando-nos nos Pareceres Referenciais de celebração dos instrumentos de repasse, a Procuradoria Federal Especializada junto à Funasa se manifestou pelo entendimento de que o direito constitucional à saúde, contemplando implicitamente o saneamento, é objeto das ações da Funasa, descabendo a autarquia invocar os requisitos trazidos pelo art. 22 da PI 424/16 (tais como aqueles que dizem respeito à situação fiscal dos convenientes) para obstar a celebração de instrumentos viabilizadores de política pública de saneamento no caso de descumprimento de algum deles. A título de exemplificação, trazemos o seguinte trecho do Parecer Referencial nº 00002/2017/COVEN/PFFUNASA/PGF/AGU, aplicável às ações de saneamento básico na modalidade de sistema de abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, disposto no processo nº 25100.013078/2017-43:

119. Por fim, a Lei Complementar nº101/2000 estatui outras situações em que haveria vedação da celebração de convênios, as quais, todavia, por expressa disposição, no seu art.25, §3º, excluem do seu cumprimento os convênios cuja finalidade seja relativa a ações de educação, saúde e assistência social, em face da essencialidade de tais medidas como promoção da dignidade da pessoa humana.

Depreende-se da manifestação jurídica referencial, que não cabe à Funasa impor a restrição de celebração dos instrumentos de repasse aos municípios com situação fiscal deficitária, pois, as transferências voluntárias destinadas às ações de saneamento possuem regramento específico na Lei nº 11.445 de 2007, a qual estabelece as condicionantes a serem observadas em relação às transferências de recursos federais.

Portanto, os requisitos para a celebração dos ajustes da Funasa são aqueles disciplinados na lei que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, descabendo a autarquia invocar os requisitos trazidos pelo art. 22 da PI 424/16 para obstar a celebração de instrumentos viabilizadores de política pública de saneamento no caso de descumprimento de algum deles.

Ainda em relação a recomendação nº 2, essa Coordenação-Geral vem realizando capacitações junto às Superintendências para que essas unidades possam ser multiplicadoras do conhecimento, junto aos Municípios convenientes, nos quesitos administrativos referente à celebração e à prestação de contas.”

Em complementação a essa manifestação, a Funasa encaminhou, posteriormente, mediante o Ofício nº332/2022/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, DE 12/12/2022 e o Despacho anexo nº990/2022 CGEAR, a seguinte manifestação:

“A missão institucional da Funasa é promover a saúde pública social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental. Por conseguinte, com a finalidade de atingir a missão desta Autarquia Pública, uma das estratégias é buscar a melhoria da qualidade de vida da população, considerando os determinantes sociais da saúde e o impacto na qualidade de vida da população. Levando em consideração o contexto social da saúde, as ações que promovem a equidade social e territorial no acesso ao saneamento, sujeitos a regramentos específicos da Lei nº 11.445/2007, para as ações de saneamento, ao qual a AGU se fundamenta por meio dos pareceres nº 00002/2017/CONVEN/PFFUNASA/AGU e nº 00005/2019/GAB/PFE/PFFUNASA/PGF/AGU.

Por fim, é preciso sempre ter em mente que, através dos convênios celebrados pelo Despacho 990 (4300394) SEI 25100.004896/2021-31 / pg. 3 FUNASA, realiza-se a transferência de recursos federais a Municípios de até 50 mil habitantes, os quais representam, por óbvio, aqueles mais carentes e que detêm menor capacidade de implantação ou ampliação de seus serviços de saneamento básico. Nesse cenário, a presença dos recursos federais não deve ser obstada como se impõe de forma obrigatória e preferencial para fins de alcance das diretrizes e objetivos da política federal de saneamento básico traçados pela Lei 11.445/07.

Quanto a estes, o decreto regulamentador da Lei de Saneamento (Lei nº 11.445/2007), Decreto nº 7.217/2010, no seu art.56, §3º, ainda estatui critério de prioridade assim disposto:

§ 4º Para efeitos do § 3º, a verificação da compatibilidade da capacidade de pagamento dos Municípios com a autossustentação econômico-financeira dos serviços será realizada mediante aplicação dos critérios estabelecidos no PNSB.”

Análise da equipe de auditoria

Aqui, cabe reiterar que o presente achado assim como a recomendação que tratou do assunto não se referiram à necessidade de adoção de medidas que pudessem impedir ou dificultar a celebração de instrumentos com municípios em situação fiscal ruim.

O intuito foi justamente em sentido contrário, em busca de assegurar que instrumentos celebrados com municípios nessa condição consigam atingir o objetivo pretendido uma vez que, conforme Relatório 843821 da CGU, municípios em situação fiscal ruim apresentam os maiores percentuais de obras paralisadas e menores percentuais de obras concluídas quando comparados aos municípios em melhor situação fiscal.

A justificativa alega que os requisitos para a celebração dos ajustes da Funasa são aqueles disciplinados na lei que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, no entanto não esclareceu se, de fato, é avaliada a capacidade técnica e gerencial para a

execução do objeto e a capacidade técnica e operacional para garantir a sustentabilidade econômico-financeira e ambiental do objeto.

Foi informado que capacitações relacionadas à celebração e à prestação de contas estão sendo realizadas junto às Superintendências para que sejam multiplicadoras do conhecimento e assim possam orientar os municípios convenientes.

Apesar de ser considerada uma iniciativa que pode levar a resultados positivos, não demonstra que tenha por objetivo atender de forma mais direcionada aqueles municípios em situação fiscal ruim e que tendem a apresentar maiores dificuldades na execução dos convênios.

Achado nº 4

Manifestação da unidade auditada

Mediante o Ofício nº302/2022/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, de 23/11/2022 e o Despacho anexo nº 518/2022 CGOFI, a Funasa apresentou a seguinte manifestação:

“Em resposta ao Despacho nº 2922/2022 DEADM (Sei 4262769), conforme mencionado na reunião que tratou da busca conjunta a solução do relatório 902206 (Sei 4261036), informo que, para solucionar os problemas apontados no referido relatório, mister se faz a realização de concurso público no âmbito da Funasa para contratação de servidores efetivos e/ou processo seletivo simplificado para contratação de servidores temporários, na maior brevidade possível. 2. As alternativas apontadas pela CGU apenas mitigam o problema com esta Fundação em acompanhar, de forma tempestiva, a execução descentralizada das ações de responsabilidade do DENSP, desde o processo de seleção dos municípios até a conclusão das obras.”

Em complementação a essa manifestação, a Funasa encaminhou, posteriormente, mediante o Ofício nº332/2022/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, DE 12/12/2022 e o Despacho anexo nº990/2022 CGEAR, a seguinte manifestação:

“A reestruturação dos processos referente ao fluxo determinado nos Manuais de procedimento, perpassa pelo fortalecimento do quadro funcional das Suest's, culminado com um processo de capacitação e atualização dos manuais de procedimento. A Funasa vem envidando esforços no sentido de aproveitamento da força de trabalho entre as superintendências, juntamente com projetos de aumento da capacidade de pessoal em algumas Superintendências.”

Análise da equipe de auditoria

É de conhecimento desta Auditoria a dificuldade encontrada pela Funasa na reposição de seu quadro funcional via realização de concurso público, deste modo, exatamente no sentido de mitigar os problemas da Fundação, é que a CGU recomendou a elaboração de plano de trabalho para a reestruturação dos processos com o aproveitamento da força de trabalho existente. Não descartando cenários de fortalecimento da força de trabalho com a contratação de novos servidores.

Na segunda manifestação, a Funasa informou que já envida esforços para aproveitamento da força de trabalho entre as Suest, entretanto não demonstrou como vem executando a ação, restando a necessidade de apresentar como vem atuando nesse sentido.

Achado nº 5

Manifestação da unidade auditada

A Funasa mediante o Ofício nº 332/2022/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, de 12/12/2022 e o Despacho anexo nº 990/2022 CGEAR, apresentou a seguinte manifestação:

“Nesse ponto, registra-se que há iniciativas da Funasa de retomar o modelo de supervisão do Órgão Central junto às Superintendências, e quem vem sendo discutido no DENSP.”

Análise da equipe de auditoria

Restou apresentar maiores esclarecimentos no sentido de elencar as medidas que estão sendo adotadas para o fortalecimento da supervisão e coordenação por parte do Órgão Central da Funasa junto às Superintendências Estaduais. Essas medidas serão acompanhadas por meio do monitoramento das recomendações.

Achado nº 6

Manifestação da unidade auditada

A Funasa mediante o Ofício nº 332/2022/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, de 12/12/2022 e o Despacho anexo nº 990/2022 CGEAR, apresentou a seguinte manifestação:

“As Superintendências serão orientadas para que notifiquem os convenientes/compromitentes durante as visitas técnicas caso sejam observadas falhas que representem desconformidade com o projeto aprovado e que precisem ser sanadas dentro de um prazo determinado para atingimento do objetivo pretendido, conforme previsto no Manual de Procedimentos para Execução de Convênios ou Termos de Compromisso para obras e serviços de engenharia executados direta ou indiretamente pela Funasa. Nesse contexto, serão ainda orientadas para melhorar o gerenciamento dos processos, aumentando assim a importância do planejamento para a execução das ações de fiscalização pelos seus técnicos, gerando maior produtividade e qualidade, estabelecendo a obrigatoriedade de verificação do atendimento às medidas corretivas indicadas nas visitas técnicas. A Funasa editará normativo, procedimento ou manual visando aperfeiçoar a elaboração dos Relatórios de Visita Técnica, de modo que seja contextualizada a situação da obra de forma detalhada com o intuito de avaliar os resultados, o atendimento às medidas corretivas indicadas em RVT anteriores, de forma a subsidiar com maior segurança a decisão de liberação de recursos financeiros.”

Análise da equipe de auditoria

A justificativa apresentada demonstra, ainda que de forma tácita, que a Funasa reconheceu a existência de fragilidades na atuação da função gerencial fiscalizadora referente à execução de obras de esgotamento sanitário.

A partir disso, observa-se que houve o comprometimento do Órgão em adotar medidas que visam ao aperfeiçoamento da atividade de fiscalização no sentido de acompanhar de forma mais tempestiva a resolução dos problemas identificados durante as visitas técnicas o que favorece para o alcance de um maior controle do cumprimento das etapas planejadas para a execução das obras.

Achado nº 7

Manifestação da unidade auditada

A Funasa mediante o Ofício nº 332/2022/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, de 12/12/2022 e o Despacho anexo nº 990/2022 CGEAR, apresentou a seguinte manifestação:

“As Superintendências serão orientadas para fins de aprimorar o planejamento das visitas técnicas, de modo a adequar o número de visitas in loco à complexidade da obra e aos problemas relevantes na execução, de forma a intensificar a fiscalização para os casos mais críticos e garantir a retomada da regularidade na execução do objeto.”

Análise da equipe de auditoria

Cabe reiterar que o Densp compõe a estrutura central da Funasa como órgão específico singular e detém a competência de coordenar, planejar e supervisionar a execução das atividades relativas à fiscalização e ao acompanhamento das obras de engenharia financiadas com recursos da Funasa.

A partir da justificativa apresentada, observa-se que houve o comprometimento da Funasa, por intermédio do Densp, de orientar as Suest no sentido de aprimorar o planejamento das visitas técnicas a partir de critérios objetivos.

Achado nº 8

Manifestação da unidade auditada

A Funasa mediante o Ofício nº 332/2022/COGED/AUDIT/PRESI-FUNASA, de 12/12/2022 e o Despacho anexo nº 990/2022 CGEAR, apresentou a seguinte manifestação:

“As Suest's serão orientadas no sentido de aprimorar os procedimentos de fiscalização com estabelecimento de critérios técnicos que possam avaliar a situação da obra a partir da resolução de todas as pendências que possam comprometer o pleno funcionamento do SES e de acordo ao disposto na Ordem de Serviço nº 01, de 17 de agosto de 2015.”

Análise da equipe de auditoria

Aqui também cabe reiterar que o Densp compõe a estrutura central da Funasa como órgão específico singular e detém a competência de coordenar, planejar e supervisionar a execução

das atividades relativas à fiscalização e ao acompanhamento das obras de engenharia financiadas com recursos da Funasa.

A partir da justificativa apresentada, observa-se que, de forma tácita, houve o reconhecimento pelo Órgão Central da problemática identificada relativa à inobservância dos critérios técnicos previstos para avaliação da situação da obra.

Esse entendimento ensejou a necessidade do Órgão Central em orientar as Suest no sentido de aprimorar os procedimentos de fiscalização.

Achado nº 9

Manifestação da unidade auditada

Não houve manifestação.