

TC 033.989/2018-4

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2017

Unidade jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde (Funasa/MS)

Responsáveis: Rodrigo Sérgio Dias (CPF: 225.510.368-01); Antônio Henrique de Carvalho Pires (CPF: 767.810.894-04); Antonio Arnaldo Alves de Melo (CPF: 055.346.402-78); Rômulo Henrique da Cruz (CPF: 313.676.901-53); Márcio Endles Lima Vale (CPF: 854.382.863-53); Ângela Cristina Pereira da Costa (CPF: 929.226.789-20); Thiago Martins Milhim (CPF: 337.439.658-52); Rafael Antonio Milani Silva (CPF: 043.855.329-23); Leonardo Rodrigues Tavares (CPF: 067.847.996-82); Patrícia Valeria Vaz Areal (CPF: 755.342.406-44); Carlos Guilherme Alvarenga Reis (CPF: 005.176.201-38)

Procurador ou Advogado: não há

Proposta: sobrestamento, mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), fundação vinculada ao Ministério da Saúde (MS), relativo ao exercício de 2017, organizado de forma individual conforme classificação constante no artigo 5º da Instrução Normativa do TCU 63/2010 e do anexo I às Decisões Normativas do TCU 161/2017 e 163/2017.
2. A Funasa foi criada pelo Decreto nº 100/1991, de 16 de abril de 1991, como resultado da fusão da Fundação Serviços de Saúde Pública (Fsesp), Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam) e outros segmentos da área da saúde. Atua com a finalidade de desenvolver ações e serviços de saneamento básico em municípios de até 50 mil habitantes e em áreas rurais, além de implementar atividades para controle de doenças e outros agravos e realizar estudos e análises de situações de saúde.
3. Nos termos do art. 2º do Anexo I do Decreto 8.867/2016, compete à Funasa:
 - I – fomentar soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças; e
 - II – formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde relacionadas com as ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental.
4. Com esse propósito, a Funasa possui dois macroprocessos finalísticos, quais sejam, (i) Gestão de Ações de Engenharia em Saúde Pública e (ii) Gestão de Ações em Saúde Ambiental. Os principais produtos desses processos são obras de engenharia voltadas para sistemas de abastecimento de água, esgoto sanitário e resíduos sólidos, além de ações de controle de qualidade da água (CQA).
5. De acordo com o mapa estratégico da Funasa (2017 a 2019), sua missão é “promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental”. Para tanto a Funasa declara estruturar seu planejamento em três grandes eixos: planejamento **organizacional**,

resultados do **desempenho** e resultados **operacionais**, sendo que o primeiro (planejamento organizacional) se pauta em três categorias de objetivos (peça 1, p. 24):

- a) Objetivos de resultado: objetivos cujos resultados são entregas diretas para a sociedade;
- b) Objetivos habilitadores: objetivos que precisam ser aprimorados para habilitar o atingimento dos objetivos de resultados esperado; e
- c) Objetivos de suporte: objetivos que darão suporte para o atingimento dos demais objetivos.

EXAME TÉCNICO

6. Tendo como parâmetro relevância, materialidade e risco, no exame das presentes contas deu-se ênfase na análise da gestão do patrimônio e na gestão de aquisições da unidade, áreas em que a Controladoria Geral da União (CGU) verificou indícios de irregularidades graves. Destaca-se a seção que trata da análise sobre indicadores de desempenho, tema que foi objeto de consultoria encomendada pelo Tribunal de Contas da União e financiada pela Sociedade Alemã de Cooperação Internacional GIZ GmbH (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*). A consultoria teve como finalidade aprimorar a gestão da Funasa e subsidiar a análise do processo de contas anuais a partir de 2018. Apesar destas contas se referirem a 2017, já é possível utilizar seu conteúdo para a propositura de recomendações para os exercícios seguintes.

7. Da mesma forma, além da consultoria dos indicadores, a parceria TCU – GIZ GmbH teve como produto a consultoria 2, que abordou o planejamento estratégico, a governança, os controles internos e a gestão de risco da Funasa (peça 12). O objetivo dessa consultoria 2 também era fornecer subsídios para a atuação do TCU na avaliação das contas da Presidência da Funasa a partir do exercício de 2018, o que também, de igual forma, não impede a utilização de seu conteúdo como referência na análise destas contas, em prol da propositura de melhorias para os exercícios futuros.

8. É importante salientar que, com base nas Decisões Normativas TCU 161/2017 e 163/2017, as contas ora analisadas são referentes apenas aos gestores da sede da Funasa, não abarcando, portanto, suas superintendências regionais (Suests), que apresentaram relatórios de gestão e têm suas contas julgadas individualmente para o exercício de 2017.

9. Quanto aos achados decorrentes do trabalho da CGU na auditoria anual de contas, reportados nos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9 (peça 6) do relatório, eles tratam de irregularidades em (i) contratação de software e serviço de tecnologia da informação (TI) e no (ii) aluguel de prédio para instalar temporariamente a sede da Funasa. Diante dessas irregularidades, as recomendações formuladas pela Controladoria-Geral da União são no sentido de que a Funasa apurasse as responsabilidades dos envolvidos, os valores pagos indevidamente e a adoção de medidas que visem o ressarcimento dos danos provocados aos cofres da instituição. Entende-se que as medidas, embora acertadas, não são mais pertinentes, haja vista a existência de processos específicos neste Tribunal para apurar as irregularidades e eventuais prejuízos em ambos os casos como se verá à frente.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

10. A Instrução Normativa - TCU 63/2010, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão, no art. 13, lista as peças que devem compor os autos do processo de contas. A seguir, passa-se ao exame da conformidade dessas peças com base nas normas de estruturação previstas na Instrução Normativa – TCU 63, de 1º de setembro de 2010; no Anexo II da Decisão Normativa TCU 161, de 1º novembro de 2017; no Anexo II da Decisão Normativa TCU 163, de 6 de dezembro de 2017, e na Portaria TCU 65, de 28 fevereiro de 2018.

Rol de responsáveis

11. Constam do rol de responsáveis encaminhado todos aqueles que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN TCU 63/2010 e no artigo 10 da DN TCU 163/2017. Abaixo, reproduz-se o rol contido à peça 2.

Quadro 1 – Rol de responsáveis Funasa 2017

Nome - CPF	Função	Natureza	Período
Rodrigo Sergio Dias – CPF: 225.510.368-01	Presidente (dirigente máximo)	Titular	24/4/2017 a 31/12/2017
	Diretor do Departamento de Saúde Ambiental – Desam	Titular	1/1/2017 a 24/4/2017
Antônio Henrique de Carvalho Pires – CPF: 767.810.894-04	Presidente (dirigente máximo)	Titular	1/1/2017 a 24/4/2017
Antonio Arnaldo Alves de Melo – CPF: 055.346.402-78	Diretor Executivo	Titular	1/1/2017 a 31/12/2017
Rômulo Henrique da Cruz – CPF: 313.676.901-53	Diretor do Departamento de Saúde Ambiental – Desam	Substituto	1/1/2017 a 25/9/2017
Ângela Cristina Pereira da Costa – CPF: 929.226.789-20	Diretora do Departamento de Saúde Ambiental – Desam	Substituto	25/9/2017 a 31/12/2017
Márcio Endles Lima Vale – CPF: 854.382.863-53	Diretor do Departamento de Administração	Titular	26/10/2017 a 31/12/2017
Thiago Martins Milhim – CPF: 337.439.658-52	Diretor do Departamento de Administração	Titular	1/1/2017 a 19/7/2017
Rafael Antônio Milani Silva – CPF: 043.855.329-23	Diretor do Departamento de Administração	Substituto	1/1/2017 a 28/11/2017
Leonardo Rodrigues Tavares – CPF: 067.847.996-82	Diretor do Departamento de Engenharia de Saúde Pública – Densp	Titular	1/4/2017 a 24/4/2017
Patrícia Valeria Vaz Areal – CPF: 755.342.406-44	Diretor do Departamento de Engenharia de Saúde Pública – Densp	Substituto	28/4/2017 a 31/12/2017

Fonte: Funasa (peça 2).

12. Quanto às informações que devem constar do rol de responsáveis conforme o artigo 11 da IN TCU 63/2010, observou-se ausência de identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, com data de publicação em órgãos oficiais, endereço residencial completo e endereço de correio eletrônico (peça 2).

13. Como a falha mencionada no rol de responsáveis é de natureza meramente formal, propõe-se dar ciência à unidade jurisdicionada (UJ) que viola o dispositivo do artigo 11 da IN TCU 63/2010 a ausência de identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, com data de publicação em órgãos oficiais, endereço residencial completo e endereço de correio eletrônico dos responsáveis listados no rol de responsáveis encaminhado ao TCU junto com o Relatório de Gestão de 2017.

14. As informações do rol descumpriram também o estabelecido pelo § 2º do art. 10 da Decisão Normativa TCU 163/2017, que estatui que o responsável substituto apenas constará no rol de responsáveis se tiver efetivamente exercido a substituição do titular no exercício de referência das contas. Assim, verificou-se que a inserção do Sr. Rafael Antônio Milani Silva, como Diretor Substituto do Departamento de Administração, se sobrepõe ao do Sr. Thiago Martins Milhim, Diretor Titular do

referido departamento, durante o período de 1/1/2017 a 19/7/2017. Situação semelhante ocorre com o posto de Diretor do Departamento de Saúde Ambiental (Desam), em que existe sobreposição de responsabilidade entre o então titular, Sr. Rodrigo Sergio Dias, e o seu substituto, Sr. Rômulo Henrique da Cruz, no período de 1/1/2017 a 24/4/2017.

15. Destarte, se o titular estava em exercício no período informado, não poderia o substituto estar efetivamente exercendo a substituição. No entanto, visto que se trata de uma falha meramente formal, propõe-se dar ciência à Funasa de que os substitutos dos gestores titulares, que compõe o rol de responsáveis pela gestão, só devem constar do rol quando efetivamente exercerem a substituição do titular, situação em que se deve especificar o período da substituição, conforme disposto no § 2º do art. 10 da Decisão Normativa TCU 163/2017.

Relatório de Gestão

16. Conforme estabelecido no Anexo II da Decisão Normativa do TCU 161/2017, a estrutura geral dos Relatórios de Gestão é a seguinte:

Quadro 2 – Estrutura Geral de Conteúdos dos Relatórios de Gestão

Informações sobre a gestão	Ementa	Relatório de gestão
Elementos pré-textuais	Elementos que antecedem o conteúdo do relatório de gestão propriamente dito e que auxiliarão sua leitura pelos usuários das informações.	Não apresentou
Apresentação	Apresentação sucinta do relatório de gestão, abordando especialmente sua estrutura e pontos da gestão do exercício que mereçam destaque, para posterior detalhamento no corpo do relatório.	p. 2-8
Visão Geral	Apresentação das informações que identificam a unidade prestadora da conta e de visão geral sobre a estrutura da unidade e ambiente em que atua e dos principais objetivos e resultados do exercício.	p. 9-22
Planejamento Organizacional e resultados	Informações sobre como a unidade planeja o cumprimento da sua missão, apresentação dos objetivos e indicadores de monitoramento do alcance dos resultados e demonstração dos resultados relevantes relacionados à operação da unidade e vinculados ao cumprimento dos seus objetivos, ações e metas estabelecidas no planejamento organizacional.	p. 23-178
Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos	Avaliação se a unidade está estruturada de forma adequada ao cumprimento da sua missão, especialmente sobre poder decisório e articulação institucional, avaliação dos riscos que possam comprometer o atingimento dos objetivos estratégicos e instituição de controles para mitigação, entre outras informações.	p. 179-183

Áreas especiais da gestão	Avaliação sobre áreas relevantes da gestão que tenham contribuição decisiva para o cumprimento da missão e dos objetivos da unidade, tais como pessoas, tecnologia da informação, gestão patrimonial, fundos e programas não relacionados no PPA, entre outras.	p. 184-232
Relacionamento com a sociedade	Avaliação da estratégia, estrutura, instrumentos e canais de comunicação da unidade com os usuários de seus produtos e serviços ou cidadãos em geral.	p. 233-238
Informações Contábeis e desempenho orçamentário e financeiro	Conjunto de informações sobre a execução financeira relevantes no contexto de atuação da unidade, demonstração do desempenho orçamentário e financeiro, demonstrações contábeis e notas explicativas.	p. 239-245
Conformidade da gestão e demandas de órgãos de controle	Demonstração da conformidade de ações relevantes da gestão da unidade com princípios, leis e regulamentos, bem como informações sobre o atendimento das demandas dos órgãos de controle e fiscalizadores das atividades da unidade.	p. 246-255
Outras informações relevantes da gestão	Outras informações não relacionadas com as demais seções do relatório e que seja de interesse dos dirigentes da unidade prestadora de contas divulgar em razão da relevância e da necessidade de <i>accountability</i> dos gestores.	Não reportou
Anexos e apêndices	Documentos e informações de elaboração da unidade ou de terceiros úteis à compreensão do texto do relatório ou exigidos pelas normas do Tribunal de Contas da União na prestação de contas.	p. 256-342

Fonte: Anexo II, da Decisão Normativa do TCU 161/2017.

17. Conforme exposto no Quadro 2, o relatório de gestão apresentado pela Funasa possui a estrutura em conformidade com o estabelecido na Decisão Normativa do TCU 161/2017, omitindo-se apenas quanto a elementos pré-textuais, tais como sumário, lista de siglas, lista de quadros, tabelas, etc.

Relatórios e pareceres de outras instâncias

18. De acordo com o artigo 13, inciso III, da IN TCU 63/2010, devem constituir os relatórios de contas os “relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade jurisdicionada (UJ), consoante previsão em lei ou em seus atos constitutivos”. Nos termos do artigo 26, inciso II do Regimento Interno da Funasa, compete à Auditoria Interna (Audit) “verificar e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Funasa”. O parecer da Audit se encontra à peça 3.

Relatório de auditoria de gestão

19. O relatório de auditoria de gestão elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU), previsto no inciso IV do art. 13 da IN TCU 63/2010, foi acostado à peça 6. O objetivo do relatório de auditoria anual, segundo o art. 13, caput, da DN TCU 163/2017, consiste em fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal.

20. Na avaliação da gestão da unidade, a CGU focou suas análises em duas constatações baseadas na **materialidade** envolvida e na existência de **denúncia** envolvendo seus respectivos

contratos, quais sejam: a locação de prédio para abrigar a sede da Funasa, feita por meio de dispensa de licitação, e outra referente à contratação para fornecimento de solução tecnológica, realizada mediante adesão à ata de registro de preços.

21. A estrutura do relatório de auditoria da CGU está apresentada no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 – Estrutura do Relatório de Auditoria de Gestão

Item	Avaliações passíveis de serem contempladas	Págs.	Anexo II - DN 163/2017
1.	Avaliação de Conformidade das Peças	9-10	Item 1
2.	Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos relativos à gestão de compras e contratações	10-48	Item 2 e 6
3.	Avaliação do cumprimento pela UJ das determinações e recomendações expedidas pelo TCU	48	-
4.	Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU	48-49	-
5.	Recomendações	50-51	-
6.	Conclusão	52	-
7.	Anexos	53-193	-

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas da Funasa, exercício de 2017 (peça 6).

22. O relatório de auditoria anual concluiu pela procedência de graves irregularidades nos processos de gestão de compras e aquisições conduzidos pela Funasa que foram analisados. Constatou-se, entre outras coisas: (i) ausência de planejamento nas contratações; (ii) direcionamento na escolha dos vencedores dos processos licitatórios; (iii) realização de pagamentos indevidos ou não pactuados; e (iv) prejuízos financeiros decorrentes da execução irregular de contratos (peça 6, p. 4).

23. O conjunto de apontamentos levou a CGU a recomendar: (i) a apuração das responsabilidades dos agentes que deram causa às irregularidades; (ii) a adoção de medidas voltadas ao ressarcimento dos recursos federais; (iii) a apuração de valores pagos indevidamente e prejuízos ocasionados (peça 6, p. 50).

Certificado de auditoria

24. O certificado de auditoria elaborado pela CGU e apenso à peça 7 propôs o julgamento pela irregularidade das contas do Presidente da Funasa, o Sr. Rodrigo Sergio Dias (CPF: 225.510.368-01), e também pela irregularidade das contas do Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, o Sr. Carlos Guilherme Alvarenga Reis (CPF: 005.176.201-38). Para este último, foi proposta sua inclusão no rol de responsáveis, conforme disposto no § 4º do art. 11 da IN TCU 63/2010, por ter praticado atos irregulares relacionados à locação de área no imóvel Edifício PO 700 para abrigar a sede da Funasa.

25. As irregularidades imputadas ao Presidente da Funasa abrangem tanto a locação do imóvel, quanto atos relacionados a contratação de soluções de tecnologia da informação. Para a inclusão do Sr. Carlos Guilherme Alvarenga Reis, na posição de CGLC, são apontados os atos de sua responsabilidade subscrito no despacho s/n de 25/7/2017 do Processo nº 25100.009630/2017-07, apenso à folha 1151,

que propiciou a contratação de imóvel em proposta mais onerosa para a Funasa (peça 6, p. 27-35) e o no despacho 697/2018/CGLOG (peça 6, p. 36-43).

26. Para os demais responsáveis constantes do rol, o certificado de auditoria sugere a regularidade, observando, contudo, que dentre os responsáveis certificados com “regularidade” há agentes cuja gestão não foi analisada por razões de escopo da auditoria de contas. Além disso, pondera que, embora o Coordenador-Geral de Recursos Logísticos (cujas contas propõe-se irregulares) seja subordinado ao Diretor do Departamento de Administração, a gestão deste foi avaliada como regular visto que não foi identificada participação deste agente nos atos impugnados.

27. Propõe-se acolher a proposta da CGU de incluir o Sr. Guilherme Alvarenga Reis (CPF: 005.176.201-38), Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, no rol de responsáveis pela gestão da Funasa no exercício de 2017.

Parecer do dirigente do controle interno

28. O parecer do dirigente do controle interno, assinado pelo Diretor de Auditoria da Área Social da CGU, acolheu as propostas contidas no certifica de auditoria e destacou existência de prejuízo ao erário decorrente das irregularidades detectadas (peça 8).

Pronunciamento Ministerial

29. O pronunciamento do Sr. Ministro de Estado da Saúde, declarando ter tomada conhecimento do conteúdo das peças produzidas pelo Controle Interno (CGU) está acostado à peça 10 destes autos, cumprindo com disposto do art. 52 da Lei 8.443/1992 e art. 82 do Decreto-Lei 200/1967

II. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

30. Foram considerados como conexos a estes autos em exame, treze processos, os quais estão relacionados na tabela que se segue:

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
025.800/2017-5	Denúncia (aluguel PO 700)	Aberto
010.658/2018-1	Relatório de Auditoria (estratégia institucional)	Encerrado
015.932/2018-4	Relatório de Auditoria (aquisições de TI)	Encerrado
034.301/2018-6	TCE (mascaramento de dados)	Aberto
034.305/2018-1	TCE (qualidade de dados)	Aberto
034.297/2018-9	TCE (implantação do SEI)	Aberto
037.111/2018-3	Monitoramento (TC 015.932/2018-4)	Aberto
040.612/2018-0	Representação (termo de colaboração 6.303/2017)	Aberto
030.900/2015-8	Prestação de Contas – Exercício de 2014	Encerrado
003.433/2019-6	Monitoramento do Acórdão 7.298/2016-1ª C (contas 2014)	Encerrado
024.400/2016-5	Prestação de Contas – Exercício de 2015	Encerrado
015.830/2018-7	Relatório de Auditoria (contratação de TI – empresa RSX)	Aberto
036.798/2019-3	TCE (contratação de TI – empresa RSX)	Aberto

TC 025.800/2017-5

31. O TC 025.800/2017-5 aborda denúncia acerca do contrato de locação de área no edifício PO 700 para abrigar temporariamente a sede da Funasa contratada por meio da Dispensa de Licitação 11/2017. As irregularidades em apuração pela equipe do Tribunal são:

- motivação para locação de área no PO 700 incondizente com os fatos apurados;
- ausência de planejamento na contratação do locação do imóvel;
- descompasso entre a locação do PO 700 e as reformas na sede própria da Funasa;
- ausência de economicidade na locação do PO 700;

- e) imóvel não atendia critérios elencados pelo Presidente da Funasa; e
- f) pagamento integral do Contrato 35/2017 (locação PO 700), quando sua ocupação tinha sido apenas parcial.

32. O processo em questão trata do mesmo objeto dos achados 2.6 a 2.9 da auditoria anual de contas elaborada pela CGU sobre a gestão da Funasa de 2017. Por essa razão, as recomendações da CGU endereçadas à Funasa de (i) apurar das responsabilidades dos agentes que deram causa às irregularidades; (ii) a adoção de medidas voltadas ao ressarcimento dos recursos federais; e (iii) a apuração de valores pagos indevidamente e prejuízos ocasionados não se fazem mais necessárias visto que tais elementos já estão em apuração pelo TCU em processo específico.

33. Como se trata de um processo aberto, pendente de julgamento de mérito, cujo desfecho tem potencial de impactar na gestão do então Presidente da Funasa e do Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, propõe-se desde logo o sobrestamento do julgamento das contas desses responsáveis, quais sejam: o Sr. Rodrigo Sergio Dias (CPF: 225.510.368-01) e o Sr. Carlos Guilherme Alvarenga Reis (CPF: 005.176.201-38), sem prejuízo do julgamento de mérito das contas dos demais responsáveis arrolados no processo, conforme disposto no § 2º do art. 47 da Resolução TCU 259.

TC 010.658/2018-1

34. O processo TC 010.658/2018-1 refere-se à auditoria que avaliou o plano estratégico e o plano de resultados da Funasa durante o período de 1/1/2013 a 31/12/2017, isto é, abrangendo também o exercício de 2017 ora em análise. Os principais achados foram:

- a) os indicadores de desempenho de saneamento da Funasa não permitem medir o alcance das metas do Plansab e da Agenda 30, sendo elevada a chance de as metas relativas à cobertura de esgotamento sanitário rural e à universalização do abastecimento de água dos domicílios rurais não serem alcançadas;
- b) o Planejamento Estratégico da Funasa está incompleto, sendo que a Fundação não possui estratégia definida para enfrentar cenário de escassez de recursos orçamentários e de pessoal;
- c) a Funasa não possui estratégia bem definida de orientação ao Parlamento quanto à alocação de recursos para as emendas destinadas ao saneamento;
- d) a seleção dos municípios para a formalização de convênios com a Funasa se dá a partir da demanda dos entes interessados, sendo que os resultados das ações são monitorados precariamente; e
- e) o modelo operacional adotado pela Funasa não tem sustentabilidade econômica, tendo a Funasa custado três vezes mais do que o valor de obras concluídas durante o período de 2013 a 2017.

35. Diante desses achados, o Tribunal proferiu o Acórdão 2.781/2018-TCU-Plenário que, resumidamente, determinou a elaboração de plano de ação contendo:

- a) providências para que se aumente as chances de atingir a meta do saneamento rural com 69% de domicílios com esgotamento e 100% com abastecimento de água;
- b) providências diante da iminente redução de quase 87% de todos os recursos humanos disponíveis na instituição;
- c) definição de custos para o cumprimento de seus objetivos, de modo a garantir que as metas estabelecidas não fiquem comprometidas por falta de recursos;
- d) levantamento de necessidades de saneamento estabelecendo um novo procedimento de seleção de beneficiários respeitando as orientações estabelecidas no Guia Prático de Análise *ex ante* de Avaliação de Políticas;

- e) estabelecimento de rotinas de monitoramento dos resultados dos objetos pactuados nos instrumentos de repasse firmados; e
- f) providências para implantação de controle de custos e inclusão de análise custo-benefício na política institucional.

36. O monitoramento do cumprimento dessas deliberações será feito nos autos do TC 006.652/2019-0, não havendo tal monitoramento influência nas contas do exercício de 2017, contudo seus resultados poderão impactar de forma expressiva a gestão do exercício de 2019 em diante.

37. Nada obstante, os achados do TC 010.658/2018-1 repercutem sobre a gestão de 2017, uma vez que seu escopo abrangeu cinco anos (do início de 2013 ao final de 2017) de operações da Fundação. O conjunto de achados de auditoria revelam uma falha estrutural no desempenho e na gestão da Funasa em sua atividade finalística, inclusive em 2017.

38. Sendo assim, deve o Tribunal ressaltar as contas do seu Diretor Executivo (Direx), na pessoa do Sr. Antonio Arnaldo Alves de Melo (CPF: 055.346.402-78), por sua gestão durante o período de 1º/1/2017 a 31/12/2017. Deve-se também ressaltar as contas do Diretor do Departamento de Saúde Ambiental (Desam), Sr. Rômulo Henrique da Cruz (CPF: 313.676.901-53), período de gestão de durante o período de 1º/1/2017 a 25/9/2017, e de seus Diretores do Departamento de Engenharia de Saúde Pública (Densp), o Sr. Leonardo Rodrigues Tavares (CPF: 067.847.996-82), período de gestão de 1º/1/2017 a 24/4/2017, e a Sra. Patrícia Valeria Vaz Areal (CPF: 755.342.406-44), período de gestão de 28/4/2017 a 31/12/2017. Devem, ainda, serem ressaltadas as contas do Sr. Antônio Henrique de Carvalho Pires (CPF: 767.810.894-04), na condição de Presidente da Funasa, durante o período de 1º/1/2017 a 24/4/2017, pelo conjunto de achados da auditoria do TC 010.658/2018-1.

39. Não se propôs ressalva para o Sr. Rodrigo Sérgio Dias, na condição de Diretor do Desam no período de 1º/1/2017 a 24/4/2017 e na condição de Presidente durante 24/4/2017 a 31/12/2017 pois já há proposta de sobrestamento de suas contas em decorrência de já estar arrolado em processos específicos, cujo desfecho podem impactar a avaliação de sua gestão durante o exercício de 2017. Também, deixa de se propor ressalvas para a Sra. Ângela Cristina Pereira da Costa, na condição de Diretora do Desam pelo curto período de atuação apenas ao final do exercício de 2017.

TC 015.932/2018-4

40. O TC 015.932/2018-4 consistiu em auditoria para se verificar a conformidade dos procedimentos de contratação dos Contratos 37/2016, 38/2017 e 56/2017, todos relacionados a área de tecnologia da informação (TI). O resultado dos trabalhos culminou no Acórdão 2.207/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que determinou a instauração de três tomadas de contas especial (TCEs), uma para cada contrato, em razão da constatação de graves irregularidades que culminaram em prejuízo ao erário público. As TCEs serão abordadas a seguir.

TC 034.301/2018-6 (TCE – mascaramento de dados – Contrato 37/2016)

41. Trata-se de tomada de contas especial (TCE), autuada por força do item 9.4 do Acórdão 2.207/2018-TCU-Plenário, relator Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, para se apurar eventuais prejuízos ao erário federal decorrentes de irregularidades, tais como superfaturamento no pagamento de serviços e na aquisição de *software* de mascaramento de dados, provenientes do Contrato 37/2016. O valor total do contrato foi de R\$ 4.707.295,00 e o valor do prejuízo estimado pode chegar a R\$ 4.402.564,32.

42. O processo encontra-se em fase de citação e, portanto, ainda não teve seu mérito apreciado. Entre os agentes que respondem ao processo, consta o Sr. Rodrigo Sergio Dias (CPF: 225.510.368-01), então Presidente da Funasa em 2017.

43. Consoante a pendência de apreciação do mérito do TC 034.301/2018-6, deve-se propor o sobrestamento do julgamento das contas da gestão de 2017 do Sr. Rodrigo Sergio Dias, na posição de Presidente da Funasa, sem prejuízo do prosseguimento do processo com relação aos demais responsáveis.

TC 034.305/2018-1 (TCE – qualidade de dados – Contrato 56/2017)

44. O TC 034.305/2018-1 refere a TCE atuada por força do item 9.5 do Acórdão 2.207/2018-TCU-Plenário, relator do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, e tem por objeto a apuração de prejuízo ao erário advindo de irregularidades no pagamento de serviços e aquisição de *software* de qualidade de dados, adquiridos pelo Contrato 56/2017. O montante do contrato foi firmado em R\$ 4.353.100,00 e o valor estimado de prejuízo ao erário pode chegar a R\$ 2.254.220,00.

45. O processo também se encontra em fase de citação dos responsáveis, não havendo até o momento desta instrução a decisão de mérito sobre as possíveis irregularidades e responsabilidades dos agentes. Não há responsáveis comuns nesta TCE e nesta Prestação de Contas.

TC 034.297/2018-9 (TCE – implantação do SEI – Contrato 38/2017)

46. Os autos do TC 034.297/2018-9 cuidam de tomada de contas especial atuada em comando da determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.207/2018-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. O objeto do processo é a apuração de responsabilidades pelos débitos identificados no planejamento e execução da implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), objeto do contrato 38/2017, firmado com a empresa Linkcon Ltda. EPP (CNPJ: 05.323.742/0001-71).

47. O montante pactuado no contrato foi de R\$ 8.041.950,00, podendo o prejuízo ao erário chegar a R\$ 7,7 milhões decorrente de irregularidades de contratação de objeto distinto, indícios de pesquisa de preço simulada, contratação sem avaliação de vantajosidade, entre outras. Atualmente o processo se encontra em fase de oitivas adicionais e pendente de análise de defesas e pendente de apreciação de mérito.

48. Entre os agentes presentes no rol de responsáveis nas contas de gestão de 2017 e com condutas sob avaliação nesta TCE, em solidariedade, estão o Sr. Rodrigo Sergio Dias (CPF: 225.510.368-01) e o Sr. Carlos Guilherme Alvarenga Reis (CPF: 005.176.201-38), motivo pelo qual o julgamento de suas contas deve ser sobrestado, pois a decisão de mérito no processo poderá impactar na análise de suas gestões, sem prejuízo do prosseguimento do processo com relação aos demais responsáveis.

TC 037.111/2018-3

49. O TC 037.111/2018-3 cuida do monitoramento dos itens 9.7 e 9.8 do Acórdão 2.207/2018-TCU-Plenário, referente ao TC 015.932/2018-4 (relatório de auditoria em aquisições de TI), que deliberou (destaques inseridos):

[...]

9.7. determinar ao Presidente da Funasa que, no prazo improrrogável de quinze dias:

9.7.1. à luz falhas relatadas na presente auditoria, efetue revisão de todas as contratações de TI programadas.

9.7.2. até 31/12/2018, passe a notificar a Secex-MT, no prazo de dez dias, após a eventual celebração de contratos de TI, encaminhando-se, em igual prazo, cópia integral dos autos do processo de contratação.

9.8. determinar à Secex-MT que:

9.8.1. monitore, com o apoio da Sefti, o cumprimento das deliberações acima referidas e crie procedimento próprio para acompanhar *pari passu* todas as contratações de TI da Funasa;

9.8.2. dê conhecimento ao Relator, caso sejam identificadas medidas tomadas pelos responsáveis arrolados nestes autos, no sentido de adulterar elementos de prova, inclusive no que tange a ativos de TI da Funasa, ou que possam resultar em novos danos ao erário, inclusive mediante novas contratações;

9.8.3. avalie, no âmbito do Contrato 56/2017 (data quality), a existência de eventual sobrepreço na aquisição das licenças, promovendo-se, caso sejam encontrados indícios de irregularidade, a citação da empresa contratada, em solidariedade aos gestores citados;

9.8.4. promova, nos termos do art. 276, §2º, do RI/TCU, a oitiva prévia da Funasa e das empresas contratadas no âmbito dos Contratos 56/2017 (data quality) e 37/2016 (data masking), para no prazo de cinco dias úteis, manifestarem-se sobre os fatos relatados neste Acórdão, especialmente quanto aos indícios de desnecessidade da solução contratada, alertando-os quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar cautelarmente a suspensão da execução das referidas avenças e dos respectivos pagamentos referentes à prestação de serviços;

9.8.5. identifique os sócios da empresa LinkCon e encaminhe ao Gabinete do Ministro-Relator proposta para realização das respectivas citações solidárias, nos termos do item 9.3.1.1.1 deste Acórdão;

[...]

50. As determinações endereçadas à Funasa se deram em razão de que, ao Tribunal examinar os Contratos 37/2016, 38/2017 e 56/2017, as irregularidades poderiam estar se repetindo em outros contratos de TI.

51. Durante o período de redação desta instrução, o processo se encontrava em fase de oitiva e audiência, pendente de análise. Contudo, em análise preliminar, a unidade técnica do Tribunal reportou indícios de violação, pela Funasa, da determinação do item 9.7.1 (revisão dos contratos de TI) e do item 9.7.2 (informar ao TCU novas contratações de TI).

52. Sobre a revisão dos contratos, excerto da instrução da unidade técnica sintetiza os problemas referentes ao cumprimento do item 9.7.1 (revisão dos contratos de TI):

128. Lamentavelmente, na última inspeção realizada na Funasa, detectou-se que muitas das falhas apuradas nos processos anteriores, continuam se repetindo de forma alarmante e quase todos os estudos técnicos contém erros graves de conceito, dimensionamento, quantificação e definição da demanda, o que demonstra que a revisão determinada pelo item 9.7.1 do Acórdão 2.207/2018-TCU-Plenário não tem sido realizada a contento.

53. Quanto à determinação de notificar o Tribunal de novas contratações de TI, a Funasa firmou dois contratos que não foram comunicados. A situação, contudo, não se configurou como uma violação clara, sujeita a responsabilização, pois se deu em período posterior ao prazo originalmente estabelecido para a determinação e anterior à prorrogação. Isto é, a determinação válida até 31/12/2018, as contratações ocorram em 16/1/2019 e 8/2/2019, enquanto a prorrogação da determinação foi assinada em 14/2/2019.

54. O cumprimento dos itens 9.8.3 e 9.8.4 foi atendido nos processos de TCE TC 034.305/2018-1 e TC 034.301/2018-6, enquanto o cumprimento do item 9.8.5 também é tratado em processo específico, o TC 034.297/2018-9.

55. Até o momento, os resultados desse processo não impactam na gestão dos responsáveis arrolados no processo de contas anual de 2017.

TC 040.612/2018-0 (termo de colaboração 6.303/2017 – IPGP)

56. O TC 040.612/2018-8 cuida de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Fundação Nacional de Saúde, relacionadas à assinatura e à gestão do Termo de Colaboração nº 6.303/2017 (Siconv 859932), celebrado com o Instituto de Pesquisas e Gestão de

Políticas Públicas (IPGP), em 29/12/2017, e cuja execução atualmente está paralisada em razão de cautelar vigente, concedida pelo Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes, desde 6/12/2018.

57. Até o momento foram desembolsados R\$ 4.396.380,02 no âmbito desse ajuste. Em primeira análise realizada por este Tribunal, diversos indícios de irregularidades foram verificados, tais como, aquisição de software no valor de R\$ 1.983.612,12, sem a devida comprovação da necessidade e sem a análise de custo-benefício e adequação ao valor de mercado, e a aquisição de solução de captura de mosquito, também em somas milionárias (R\$ 1.798.000,00), sem que se provasse a utilidade do equipamento em um convênio que se destinava à educação ambiental (e não ao combate do mosquito propriamente dito), carecendo também de uma análise aprofundada do custo-benefício e da avaliação dos preços de mercado.

58. A análise do Tribunal indicou que o plano de trabalho estava eivado de diversos problemas e a continuidade do pacto poderia aumentar o prejuízo ao erário, em um ajuste que foi assinado sem o parecer prévio da Procuradoria Federal Especializada, sem a apresentação da composição de todos os custos unitários e com diversos itens que não se coadunam, sejam com o objeto da avença, seja com o interesse público declarado.

59. Embora o termo de colaboração tenha a vigência inicialmente estabelecida entre 08/01/2018 e 28/02/2020 (peça 5, p. 212-214, do TC 040.612/2018-0), seu projeto foi analisado e assinado em 2017, e como boa parte das irregularidades apontadas dizem respeito a falhas na sua elaboração e aprovação, os fatos ali narrados são relevantes na gestão de 2017 e, portanto, nestas contas. Entre os responsáveis em comum nos dois processos está o Sr. Rodrigo Sérgio Dias, que assinou o Termo de Colaboração 6.303/2017, na condição de Presidente da Funasa, o que enseja o sobrestamento do julgamento de sua gestão até a apreciação dessa representação ou até que se tenha a apreciação definitiva de um dos demais processos que também seja motivo de sobrestamento, desde que seja suficientemente grave para macular as contas do gestor, sem prejuízo do prosseguimento do processo com relação aos demais responsáveis.

TC 030.900/2015-8 (Contas ordinárias – exercício de 2014)

60. No que tange aos processos de contas de exercícios anteriores já julgados, que pudessem ensejar alteração no mérito da gestão de 2017, o Tribunal proferiu, em 29/11/2016, Acórdão 7.298/2016-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Exmo. Ministro-Relator Benjamin Zymler, que julgou regulares com ressalva as contas de quatro responsáveis e regulares as contas dos demais gestores da Funasa e também expediu as seguintes determinações:

1.7.1. Determinar à Fundação Nacional de Saúde, com fundamento no art. 18 da Lei 8.443/92 e art. 208, § 2º, do RI/TCU, que adote, no prazo de sessenta dias, providências com vistas a:

1.7.1.1. implementar as ações a seguir, regularizando a falta de transparência na mensuração de sua eficiência administrativa, por estar em desacordo com o art. 37 da Constituição:

a) criar indicadores de resultado por obra concluída, não só por empenho emitido; e

b) manter seu planejamento estratégico atualizado, com metas segmentadas por plano de governo e por ano;

1.7.1.2. realizar o devido controle das transferências financeiras efetuadas, regularizando a ausência de levantamento das transferências na situação de inadimplência suspensa, que podem implicar em instauração de tomada de contas especial, por estar em desacordo com o item “h”, inciso I do art. 5º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;

1.7.1.3. apresentar a este Tribunal plano de ação com o objetivo de analisar conjuntamente seu estoque de prestação de contas e as prestações de contas previstas de serem entregues, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação;

61. A mesma deliberação proferiu, adicionalmente, as seguintes recomendações:

1.7.2. recomendar à Fundação Nacional de Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de:

1.7.2.1. monitorar, pelo menos a curto prazo, as obras concluídas, com vistas a melhorar a mensuração de sua eficiência administrativa;

1.7.2.2. elaborar Plano de Fiscalização que garanta a regularidade e tempestividade das verificações in loco, com vistas a subsidiar a adoção de providências imediatas aos problemas identificados;

1.7.2.3. aperfeiçoar rotinas de trabalho relacionadas às transferências de recursos, com vistas a garantir a tempestividade das visitas in loco;

1.7.2.4. implementar os sistemas de: Tomada de Contas Especial, Cobrança de Débitos pela Procuradoria Geral Federal e Cobrança Administrativa, com vistas a melhorar o acompanhamento de suas transferências voluntárias;

62. O prazo para cumprimento da referida deliberação de sessenta dias foi prorrogado pelo excerto do Acórdão 1.669/2017-TCU-1ª Câmara por mais sessenta dias e que foi monitorado em processo específico (TC 003.433/2019-6) a ser tratado a seguir.

TC 003.433/2019-6 (monitoramento Acórdão 7.298/2016-TCU-1ª Câmara)

63. Para monitorar o Acórdão 7.298/2016-TCU-1ª Câmara, foi autuado o processo TC 003.433/2019-6, em que se procedeu a análise de mérito acerca do cumprimento pela Funasa dos itens a ela determinados e recomendados. Sobre a questão o Tribunal, no Acórdão 1.989/2019-TCU-1ª Câmara, considerou:

- a) **cumprida** a determinação constante do item 1.7.1.1, alínea “b”;
- b) **em cumprimento** as determinações especificadas nos itens 1.7.1.1, alínea “a”, 1.7.1.2 e 1.7.1.3;
- c) **implementadas** as recomendações dos itens 1.7.2.2, 1.7.2.3 e 1.7.2.4; e
- d) **em implementação** a recomendação do item 1.7.2.1

64. O processo foi apensado ao processo das contas (TC 030.900/2015-8) tendo sido encerrado. Não foram encontradas razões que repercutissem ou impactassem na gestão de 2017.

TC 024.400/2016-5 (Contas ordinárias – exercício de 2015)

65. Quanto às contas de 2015 (TC 024.400/2016-5), o Tribunal julgou regulares com ressalvas as contas de cinco responsáveis em face da mora na implantação de medidas destinadas a eliminar ou a minimizar os problemas identificados na política pública destinada à implantação da disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos em municípios de pequeno porte. Para outros nove gestores, o TCU julgou as contas como regulares, dando-lhes quitação plena.

66. Por não haver expedido determinações ou recomendações monitoráveis, não há medidas pendentes que pudessem impactar nas contas de 2017.

TC 015.830/2018-7 (Auditoria da contratação de software de análise de vulnerabilidade – Empresa RSX)

67. Trata-se de auditoria de conformidade sobre os contratos de TI derivados da Ata de Registro de Preços 24/2017 do então Ministério da Integração, que culminou, por adesão, no Contrato 49/2017 assinado entre a Funasa e a empresa RSX Informática Ltda (CNPJ 02.873.779/0001-85). O contrato visava o fornecimento de licenças para software de análise de vulnerabilidade de aplicações e prestação de serviços acessórios e tinha o valor total de R\$ 3.613.600,00.

68. Embora seja uma contratação assinada em 11/12/2017, isto é, apenas ao final do exercício analisado, o processo identificou irregularidades em fases que antecederam à assinatura do Contrato 49/2017, quais sejam: no planejamento da contratação, que foi considerado meramente formal e

direcionada para a empresa RSX; e no levantamento deficiente de preços de mercado. Foram verificadas também falhas no termo de referência, além de indícios de simulação na pesquisa de preços e prejuízo ao erário decorrente de superfaturamento.

69. Diante disso o Tribunal exarou o Acórdão 1.804/2019-TCU-Plenário, que, entre outras coisas, determinou a autuação de tomada de contas especial (TCE) para tratar o débito identificado na fiscalização (item 9.7), a realização de audiências dos responsáveis da Funasa no âmbito do processo de TCE a ser autuado (item 9.9) e, preliminarmente à citação relacionada ao dano a ser tratado na tomada de contas especial, determinar a Sefti/TCU que obtivesse elementos probatórios adicionais sobre o indício da desnecessidade da contratação em epígrafe (item 9.8). O processo de TCE foi autuado sob a seguinte numeração TC 036.798/2019-3 e pode impactar na análise da gestão de 2017, razão pela qual ele será tratado a seguir.

TC 036.798/2019-3

70. A tomada de contas especial TC 036.798/2019-3 foi autuada por força do item 9.7 do Acórdão 1.804/2019-TCU-Plenário, já abordado nos parágrafos anteriores. A TCE tem como responsável em comum com estas contas o Sr. Rodrigo Sérgio Dias, na condição de Presidente da Funasa, por atos praticados durante o exercício de 2017.

71. Atualmente o processo encontra-se em fase inicial, pendente da realização e análise de audiências previstas no item 9.9 do Acórdão 1.804/2019-TCU-Plenário, a serem realizadas no âmbito desta TCE. O processo está pendente da realização de citações e da realização de coleta de elementos probatórios adicionais, preliminares à citação, consoante determinação do item 9.8 do mesmo Acórdão. Como há possibilidade de afetar o julgamento das contas do então Presidente da Funasa, Sr. Rodrigo Sérgio Dias, cabe o Tribunal sobrestar o julgamento de suas contas até a apreciação de mérito desta TCE em epígrafe ou até que se tenha a apreciação definitiva de um dos demais processos que seja motivo de sobrestamento, desde que seja suficientemente grave para macular as contas do gestor.

IV. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

72. Como já relatado na introdução deste relatório, a Funasa tem como missão promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental. De acordo com o relatório de gestão, na tentativa de persegui-la, dois macroprocessos finalísticos são desenvolvidos (peça 1, p. 17-22):

- a) Gestão de Ações de Engenharia em Saúde Pública; e
- b) Gestão de Ações em Saúde Ambiental.

73. Os produtos esperados desses macroprocessos são (i) **obras de engenharia** voltadas para sistemas de abastecimento de água, esgoto sanitário e resíduos sólidos; e (ii) **ações educacionais** de saúde ambiental e de controle de qualidade da água.

74. A Funasa registra que definiu quinze objetivos estratégicos para o período de 2017-2019 publicados pela Portaria Funasa 917, de 26 de junho de 2017 (destaques inseridos):

Quadro 4 – Eixos e objetivos estratégicos da Funasa 2017-2019

Objetivos de resultado: objetivos cujos resultados são entregas diretas para a sociedade	OE 1 - Promover o acesso às ações e serviços de saneamento básico com vistas à universalização e a promoção da saúde.
	OE 2 - Contribuir para a redução dos fatores de riscos à saúde ocasionados pelas condições inadequadas de saneamento e saúde ambiental, em especial nas populações acometidas por inundações, secas e estiagens.

<p>Objetivos habilitadores: objetivos que precisam ser aprimorados para habilitar o atingimento dos objetivos de resultados esperado</p>	OE 3 - Promover o fortalecimento institucional , por meio do desenvolvimento tecnológico aplicável às ações de saneamento e saúde ambiental, incrementando medidas que possibilitem a atuação em regime de parceria e cooperação nacional e internacional
	OE 4 - Promover ações de educação em saúde ambiental com vistas a redução de risco e de vulnerabilidade a saúde da população.
	OE 5 - Apoiar ações de vigilância e controle da qualidade da água para consumo humano em consonância com o Subsistema de Vigilância em Saúde Ambiental.
	OE 6 - Promover a sustentabilidade das ações e serviços financiados pela Funasa.
	OE 7 - Coordenar a implementação do Programa Nacional de Saneamento Rural.
	OE 8 - Avaliar o impacto das ações de saneamento e saúde ambiental promovidas pela Funasa nas condições de saúde e inclusão social da população
<p>Objetivos de suporte: objetivos que darão suporte para o atingimento dos demais objetivos</p>	OE 9 - Promover as melhorias nos processos de trabalho da FUNASA.
	OE 10 - Implementar práticas contemporâneas de gestão de pessoas.
	OE 11 - Implantar Gestão do Conhecimento.
	OE 12 - Implantar Política de Gestão da Informação
	OE 13 - Implementar o Plano de Comunicação Institucional
	OE 14 - Implantar Modelo de Governança, Controles e Gestão de Riscos.
	OE 15 - Promover a melhoria das condições físicas da Funasa

Fonte: Planejamento Estratégico Funasa, triênio: 2017-2019.

75. Não foi feita descrição sintética dos objetivos e metas para 2017 (os apresentados são trienais), não havendo sido elaborado um plano tático-operacional. A Funasa se justificou alegando que o objetivo estratégico tinha sido publicado apenas em junho de 2017, não havendo tempo hábil para se elaborar seu plano tático (peça 1, p. 25).

76. A Funasa não foi clara ao expor o estágio de implementação de seu plano estratégico. Limitou-se a dizer que o plano avançará com a construção de uma carteira de projetos institucionais. Acrescentou que a instituição não é responsável diretamente por objetivos do Plano Plurianual (PPA), compondo seus resultados os objetivos do Ministério da Saúde e do então Ministério das Cidades (peça 1, p. 25).

77. Primeiramente, sobre as ações de engenharia em saúde, o relatório de gestão divide em dez seções as informações desse macroprocesso, quais sejam (peça 1):

- a) Sistema de Abastecimento de Água (p. 41-42);
- b) Sistema de Esgotamento Sanitário (p. 42-44);
- c) Saneamento Rural (p. 44-46);
- d) Resíduos Sólidos Urbanos (p. 46-49);
- e) Melhorias Sanitárias Domiciliares (p. 49-51);
- f) Melhorias Habitacionais para controle da Doença de Chagas (p. 51-56);

- g) Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas (p. 56-58);
- h) Coleta e Reciclagem de Materiais (p. 58-61);
- i) Apoio à Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento (p. 61-63);
- j) Desenvolvimento Científico e Tecnológico (p. 63-73).

78. Referente à alínea “a” (sistema de abastecimento de água), a Funasa faz um relato histórico das medidas tomadas pela instituição desde 2011. Sobre resultados consigna (peça 1, p. 42):

A execução orçamentária vem atendendo o cronograma de execução das obras contratadas, de forma que as parcelas que são empenhadas atendam a Portaria Funasa nº 979/2017, a qual dispõe sobre os critérios e os procedimentos para a transferência de recursos financeiros das ações de saneamento e saúde ambiental custeadas pela entidade. A medida que as obras vão sendo executadas, e após a visita técnica realizada pela área técnica da Funasa e posterior aprovação da execução, são aportados os recursos orçamentários e financeiros necessários a próxima parcela do investimento.

79. Em “Sistema de Esgotamento Sanitário, não é diferente. O relatório de gestão, ressaltou que, assim como para abastecimento de água, não foi feito nenhum novo chamamento público em 2017, tendo o último sido em 2014. Na comunicação de resultados, a Funasa repetiu nos exatos termos o que relatou para os sistemas de abastecimento de água: “A execução orçamentária vem atendendo o cronograma de execução... são aportados os recursos orçamentários e financeiros necessários a próxima parcela do investimento” (peça 1, p. 44).

80. Sobre o “Saneamento Rural”, o que há de mais relevante no relatório para a análise da gestão é o relato da realização de cinco oficinas, com participação de cerca de trezentas pessoas; a celebração do 3º Termo Aditivo ao Termo de Execução Descentralizada 1/2015, que tem como objeto elaboração de estudo para o Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR); e a reestruturação do Programa “Sustentar”. Não foram apresentados os resultados de nenhuma dessas ações, tampouco de ações de exercícios anteriores (peça 1, p. 45-46).

81. Quanto a “Resíduos Sólidos Urbanos”, não há resultados. Faz-se uma descrição do programa, do escopo de atuação da Funasa, das metas do PPA para saneamento em geral com destaque para a iniciativa 04KR, relacionada à reciclagem de materiais (peça 1, p. 46-49).

82. De forma sumária, para as alíneas “e”, “f”, “g”, o relatório indica a origem dos recursos, descreve conceitos relevantes sobre como o eixo foi idealizado, os objetivos pretendidos, aponta a iniciativa do PPA relacionadas àquelas ações. Como nos demais casos, não são apresentados os resultados obtidos com aquelas ações naquele ano (peça 1, p. 49-58).

83. Nas ações relacionadas à “Coleta e Reciclagem de Materiais” (alínea “h”), além das informações já apresentadas para as outras alíneas da engenharia em saúde, a Funasa destacou o projeto “Cataforte”, que tem como objetivo inclusão social e econômica de catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis. O relatório conclui que o projeto teve baixa execução e diagnosticou as principais razões da baixa performance (peça 1, p. 61).

84. Em se tratando da alínea “i”, expõe-se que sua finalidade é apoiar técnica e financeiramente os municípios brasileiros de até 50.000,00 habitantes, proporcionando melhorias de gestão em serviços de saneamento básico (peça 1, p. 61-63). Não são apresentadas no relatório de gestão as ações concretamente executadas no âmbito dessa frente, tampouco os valores e serviços técnicos endereçados aos municípios brasileiros para melhoria da gestão.

85. Sobre o item “Desenvolvimento Científico e Tecnológico”, o relatório de gestão traz quadro com relação de pesquisas concluídas até 31/12/2017, tendo sido o último edital publicado em 2011. Desse edital, foram selecionadas dezessete pesquisas, das quais sete foram concluídas em 2017

(peça 1, p. 63). O relatório traz também o registro de dois seminários realizados em 2017 para apresentação dos resultados dessas pesquisas, além de outras informações, tornando essa alínea a mais extensa e detalhada de informações (peça 1, p. 63-73).

86. Relativo aos resultados das ações de saúde ambiental, geridas pelo Desam, mencionou-se as iniciativas de apoio ao atendimento às enxurradas e aos alagamentos que ocorram nos estados de Pernambuco, Alagoas e Amazonas, ocorridas no primeiro semestre do ano. Já no segundo semestre, reportou-se capacitações de 133 servidores da Funasa em situações de desastres (peça 1, 29).

87. Pelas informações disponíveis, não é possível avaliar precisamente o desempenho do Desam, visto que as metas PPA não estão harmonizadas no plano operacional, que ainda não havia sido elaborado. Assim, não fica claro quanto da meta de cada ação deveria ter sido realizada naquele exercício. Não obstante, o relatório de gestão registra a realização de:

- a) 594 ações de apoio ao controle da qualidade da água, havendo alcançado ao longo de dois anos 55,5% do previsto no PPA, que estabeleceu 2.000 ações até 2019 (peça 1, 31);
- b) 1.131 comunidades apoiadas por ações de controle da qualidade da água de um total de 3.000 até 2019 (peça 1, p. 32);

88. Não há detalhes sobre a efetividade dessas ações relacionadas acima.

89. Por fim, no tocante à resultados da Saúde Ambiental, o relatório de gestão dá grande destaque ao projeto “SALTA-z”. Sobre o projeto, é feito um relato extenso de sua metodologia, que consistiu em desenvolver e adquirir unidades de módulo denominado Solução Alternativa Coletiva Simplificada de Tratamento de Água para Consumo Humano (peça 1, p. 33-41).

90. A Funasa relata que em 2017 realizou três capacitações dos seus servidores para a operação e manutenção desse módulo/solução. Também foi solicitado o registro de patente da solução no Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI), sob o pedido BR 10 2017 0204480. Em consulta ao site do INPI (<https://gru.inpi.gov.br/pePI/jsp/patentes/PatenteSearchBasico.jsp>), há um resumo da solução:

A presente invenção trata-se de uma Solução Alternativa de Tratamento de Água para Consumo Humano. A este sistema simplificado incorpora-se também filtros e dosadores de montagem artesanal, que garante a viabilidade técnica do projeto na produção de água potável. A Solução Alternativa de Tratamento de Água para Consumo Humano garante que as águas tratadas tenham seu nível de cor e turbidez diminuídos, o Cloro residual livre aumentado, os índices de matéria orgânica (coliformes) diminuídos e os minerais de Ferro e Manganês retirados da água bruta. A água captada dos mananciais entra na Solução Alternativa de Tratamento de Água para Consumo Humano pela tubulação de recalque (1), em seguida passa pelo dosador de coagulante (2) e recebe a dosagem recomendada do coagulante antes que a água chegue ao reservatório. Após encher o reservatório (8), aguarda o tempo mínimo de 20 minutos para que aconteça o processo de floculação e sedimentação. O sedimento acumulado é retirado pelo dreno de sedimentos (6) instalado no centro do fundo do reservatório (7). Após a retirada dos sedimentos a água sai do reservatório e passa pelo dosador de cloro (3), logo em seguida a água passa pelo filtro (4) e finalmente a água tratada pode ser consumida (5).

91. Segundo o relatório de gestão, a Funasa encomendou 565 unidades do módulo SALTA-z e a empresa estaria cumprindo com o cronograma de entrega dos equipamentos, conforme estipulado no edital de registro de preços. O relatório de gestão não informa se as 565 unidades foram entregues apropriadamente e também não relata se houve algum tipo de falha na implementação do projeto ou se estão em perfeita operação (peça 1, p. 39-41).

92. Feita esta análise sobre o conteúdo do relatório de gestão, cumpre registrar que o relatório é rico em mostrar os esforços institucionais depreendidos ao longo do exercício de 2017 (e anos

anteriores), mas é pobre em expor os resultados decorrentes de sua atuação. O relatório carece de uma exposição concisa, direta, objetiva e sistemática dos resultados alcançados em 2017, relacionando-os aos produtos de seus macroprocessos, quais sejam: obras de engenharia e ações educacionais. Com efeito, relaciona-se diversos treinamentos, oficinas, parcerias, projetos, etc., mas, para a maior parte dos casos, não há preocupação em expor os resultados obtidos com seus tais esforços. O relatório de gestão prestigia um estilo descritivo de conceitos e de procedimentos em seus macroprocessos e pouco se atém em demonstrar o quanto sua atuação foi efetiva (peça 1, p. 25-73).

93. Em face disso, cabe ao Tribunal dar ciência à Funasa de que, ao não expor no relatório de gestão do exercício de 2017 os seus resultados obtidos, de maneira objetiva e sistemática, associados aos produtos esperados de seus macroprocessos finalísticos, viola-se o disposto no Anexo II da Decisão Normativa TCU 161/2017, quanto ao conteúdo esperado para a seção “Planejamento Organizacional e Resultados” do relatório de gestão.

94. Ademais, cabe observar que alguns processos temáticos parecem não corresponder aos departamentos aos quais estão subordinados. Com efeito, os temas: (i) Coleta e Reciclagem de Materiais, (ii) Apoio à Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento; (iii) Desenvolvimento Científico e Tecnológico estão ligados à esfera de competências do Densp, apesar de estarem potencialmente pouco relacionados a obras de engenharia per se. De outro lado, o controle da qualidade da água, que é uma atividade diretamente ligada ao funcionamento e à efetividade das obras de abastecimento, coleta e tratamento de esgoto sanitário, é de responsabilidade do Desam, que trabalha de forma separada das atividades do Densp, não havendo sinais de existir uma integração entre ambos os departamentos capaz de assegurar que uma informação monitorada por um deles seja retroalimentada para ajustar a atuação do outro.

95. É pertinente também levantar a reflexão trazida pela consultoria 2, apoiada pela GIZ, sobre o planejamento estratégico da Funasa. Segundo o consultor, sob o aspecto legal e estatutário, a finalidade primordial da Funasa é “fomentar soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças”, enquanto a de “formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde relacionadas com as ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental” é residual, e concorre de forma subsidiária com a Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde (peça 1, p. 33).

96. De acordo com o consultor, o Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental vem se institucionalizando e atraindo suas ações para a SVS. Para evidenciar essa conclusão, é feito um levantamento histórico dos atos normativos que estabeleceram estruturas e competências da Funasa e do Ministério da Saúde (peça 12, p. 26-33), especialmente com a edição da Instrução Normativa 1/2005, editada pelo então Secretário da SVS, sob delegação ministerial, revogando a Instrução Normativa Funasa 1/2001, que definia que as competências da União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental seriam executadas pela Funasa (peça 12, p. 32).

97. Tais fatos, somados a uma redução crônica de força de trabalho, sugerem que a Funasa deveria considerar a reavaliação de sua estrutura, apta a promover uma integração entre as áreas, redução da fragmentação, ganhos de escala, uma estrutura mais enxuta proveniente, por exemplo, de uma fusão entre os departamentos.

98. Para concluir, a CGU não se manifestou em seu relatório anual de auditoria de gestão sobre o planejamento e os resultados qualitativos e quantitativos da Funasa, apenas com relação a contratos de aquisições e aluguel de imóvel promovido pela Fundação, visto que o tema não compunha o escopo de sua atuação neste exercício.

V. Avaliação dos indicadores

99. Antes de adentrar no tema de avaliação dos indicadores da Funasa apresentados no relatório de gestão de 2017, cabe repisar que no ano de 2017 o Tribunal de Contas da União, em

parceria com a Sociedade Alemã de Cooperação Internacional GIZ GmbH (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), contratou atividades de consultoria com o intuito de subsidiar tecnicamente sua atuação no processo de contas da presidência da Funasa. Entre os produtos encomendados na consultoria estava a elaboração de um relatório com proposta de conjunto de indicadores de desempenho em saneamento a serem adotados pela Funasa. Sua pretensão era estabelecer um procedimento de controle e avaliação da efetividade dos investimentos financiados pela Fundação, de forma a verificar se a aplicação dos recursos conduziu aos resultados esperados (peça 11, p. 73).

100. Foi estabelecido junto com a própria Funasa que o conteúdo dessas consultorias e sua repercussão na gestão da Funasa seria avaliada em seu processo de contas ordinário a partir do exercício de 2018. Isso se deve porque o primeiro relatório (Indicadores de Desempenho em Saneamento) foi concluído apenas em junho de 2018. Apesar disso, nada impede que medidas propositivas dessas consultorias possam ser objeto de recomendação do Tribunal para gestões de exercícios futuros da Funasa.

101. Sobre o conteúdo do relatório de gestão, é oportuno consignar que a estrutura adotada separa os indicadores da seção Planejamento Organizacional e Resultados, deixando-a desfalcada da informação referente a “resultados”. De acordo com o Anexo II da Decisão Normativa 161/2017, que definiu a estrutura de relatório de gestão para o exercício em análise, a seção “Planejamento Organizacional e Resultados” deve conter:

Informações sobre como a unidade planeja o cumprimento da sua missão, apresentação dos objetivos e **indicadores de monitoramento do alcance dos resultados** e demonstração dos resultados relevantes relacionados à operação da unidade e vinculados ao cumprimento dos seus objetivos, ações e metas estabelecidas no planejamento organizacional. (destaques inseridos)

102. Assim, cabe dar ciência à Funasa de que a apresentação dos indicadores de resultados em seção diversa à Planejamento Organizacional e Resultados, violou o Anexo II da Decisão Normativa 161/2017, comprometendo a completude e disponibilidade da informação que deveria constar de seu relatório.

103. Retomando a análise do conteúdo do relatório de gestão, a Funasa apresenta sete indicadores de desempenho em 2017, quais sejam:

- a) Indicador 1 - obras concluídas / instrumentos celebrados; (peça 1, p. 166-169)
- b) Indicador 2 - número de municípios apoiados tecnicamente com ações de fomento à educação ambiental / número de municípios programados; (peça 1, p. 170)
- c) Indicador 3 - número de comunidades atendidas com ações educacionais / número total de comunidades programadas; (peça 1, p. 171-172)
- d) Indicador 4 - número de municípios com técnicos capacitados em controle da qualidade da água / número de municípios previsto; (peça 1, p. 173-174)
- e) Indicador 5 - número de municípios com amostras de água analisadas / número de municípios previstos; (peça 1, p. 175)
- f) Indicador 6 - número de exames de qualidade da água de comunidades especiais / número de exames programados; e (peça 1, p. 176-177)
- g) Indicador 7 - número de pesquisas celebradas na área de saúde ambiental / número de pesquisas selecionadas em 2017. (peça 1, p. 178)

104. Os indicadores apresentados, embora tenham sua importância enquanto indicadores de eficácia, não medem quanto as atividades da Funasa contribuem para promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental (sua missão institucional). Os

indicadores apresentados medem, em geral, produtos/atividades realizadas pela Fundação, o que não significa que eles tenham sido efetivos no atendimento de sua missão.

105. O indicador de desempenho de saneamento, indicador 1, não especifica se mede o fluxo ou o estoque de obras concluídas e instrumentos firmados. Ou seja, não fica claro se se trata do valor acumulado de obras e instrumentos celebrados ao longo do tempo, ou se se refere à quantidade concluída e firmada durante exercícios definidos. Contudo, ao se observar mais detidamente, seus valores sugerem a primeira alternativa, qual seja, os estoques da instituição ao final de cada exercício.

106. É reproduzido a seguir quadro com os valores do indicador de saneamento (indicador 1) da Funasa (peça 1, p. 166).

Quadro 5 – Indicador Saneamento

Ação	Exercício de apuração - 2016			Exercício de apuração - 2017		
	Qtd. obras/ equipamentos/ planos concluídos	Qtd. instrumentos celebrados	%	Qtd. obras/ equipamentos/ planos concluídos	Qtd. instrumentos celebrados	%
Água	2056	3889	53%	2291	3892	59%
Água na escola	69	103	67%	74	95	78%
Catadores	105	183	57%	113	179	63%
Cisternas	16	22	73%	17	23	74%
Drenagem	48	73	66%	53	76	70%
Esgoto	670	1738	39%	774	1627	48%
Melhorias Habitacionais para Controle da Doença de Chagas (MHCDC)	756	1116	68%	884	1126	79%
Melhorias Sanitárias Domiciliares (MSD)	2789	4380	64%	3314	4470	74%
PMSB	106	483	22%	149	444	34%
Resíduos	652	1099	59%	720	1056	68%
Acumulado	7267	13086	56%	8389	12988	65%

Fonte: Relatório de Gestão da Funasa (peça 1, p. 166).

107. Os valores acumulados dos indicadores de saneamento demonstram uma melhora na relação obras concluídas x instrumentos firmados, o que é positivo. Outrossim, a redução da quantidade de instrumentos celebrados de 2016 para 2017 se deve em razão do cancelamento de instrumentos cujas obras não serão mais executadas ou foram encerradas sem etapa útil (peça 1, p. 168). Apesar da melhora na proporção obras concluídas/quantidade celebrada, não se sabe quais obras estão operacionais e quais não estão.

108. Sobre isso, cumpre mencionar a consultoria da GIZ GmbH para o fortalecimento do controle externo na área ambiental, que consignou que a Funasa não realiza “qualquer análise ou compilação pública de dados ou indicadores de desempenho” sob a perspectiva dos prestadores ou dos municípios que estão sob sua jurisdição (peça 11, p. 67-68). Isto é, não se tem um indicador, por exemplo, para o número de municípios que construíram obras e que estão em plena operação ou mesmo o inverso, municípios com obras concluídas, mas sem operação.

109. Os demais indicadores apresentados pela Funasa estão relacionados à saúde ambiental, tema de atuação do Desam. Todos os seis indicadores restantes seguem a mesma estrutura de compor o numerador com número de determinado procedimento realizados e, no denominador, o número programado desse procedimento.

110. A informação que se extrai desses indicadores é o cumprimento ou não da meta estabelecida. Segundo o relatório, a meta do indicador 2 foi definida na Lei Orçamentária Anual e foi atingida em 402%, quatro vezes mais que o previsto. Isso se deveu ao maior quantitativo de propostas

apresentadas no chamamento público, gerando a necessidade de um crédito suplementar (peça 1, p. 170). Os demais se mantiveram próximas a 100%, com exceção do indicador 7, que foi de apenas 29%.

111. A crítica sobre a ausência de instrumentos para medição do impacto que essas ações têm sobre o seu público alvo e o atendimento de sua missão institucional permanece. Nota-se também poucos indícios que sugerem que as metas estabelecidas tenham sido definidas a partir de um alinhamento quantitativo e qualitativo com o planejamento estratégico da Funasa, que se encontrava incompleto, conforme evidenciado no parágrafo 34, alínea “b”.

112. Sobre isso, vale retomar menção ao conteúdo do relatório de consultoria de indicadores de desempenho em saneamento, patrocinado pela GIZ GmbH e encomendado pelo TCU, para a Funasa. A consultoria percorreu todo o processo de concepção e conceituação de indicadores da área de saneamento até, ao final, ensaiar, na prática, o cálculo de indicadores em catorze casos selecionados (peça 11).

113. Com efeito, o relatório se inicia com uma seção de enquadramento internacional e nacional, em que se propõe que a avaliação de desempenho dos serviços deve ser dividida em três dimensões: (i) Social, (ii) Econômica e Gestão e (iii) Ambiental, sugerindo benchmarks para Fundação, além de diversas conceituações relacionadas ao tema (peça 11, p. 21-68).

114. Em seguida, a consultoria entra no tema de indicadores de desempenho e trata desde estruturas e conceitos subjacentes ao tema, tais como a importância de um sistema de controle e avaliação de desempenho em saneamento, seu escopo de atuação, estrutura, abrangência regional, periodicidade, etc. (peça 1, p. 69-82). Adentra-se no processo de avaliação, em que se definem cinco etapas a serem respeitadas pelo prestador e pela Funasa (peça 1, p. 82-93):

- a) Coleta e comunicação dos dados;
- b) Validação dos dados;
- c) Cálculo e interpretação dos indicadores de desempenho;
- d) Análise do desempenho e recomendações; e
- e) Síntese e divulgação.

115. Ainda no mesmo capítulo, o relatório de consultoria aborda os dados que devem ser informados pelos prestadores para cada tipo de serviço relacionado ao saneamento (peça 1, p. 93-103), para então, no capítulo seguinte realizar a proposta de indicadores de desempenho em si, levando em conta o porte dos municípios atendidos pela Funasa. Foram propostos dezesseis indicadores de desempenho em áreas urbanas para cada tipo de serviço: abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos; sete para áreas rurais nos serviços de água e esgotamento cada e quatro para o serviço de manejo de resíduos sólidos (peça 11, p. 105-133).

116. A consultoria, ainda, com o intuito de validar sua linha de abordagem, realizou o levantamento e cálculo de indicadores em catorze sistemas de saneamento em municípios de menos de 50 mil habitantes. Os estudos de caso tiveram por base apenas dados já disponíveis na *internet*, especialmente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS). Embora com limitações em seus estudos de caso dada a baixa qualidade de alguns dados, a consultoria concluiu que existe uma grande margem de melhoria do desempenho dos serviços (peça 11, p. 135-153).

117. O relatório de auditoria anual de contas, elaborado pela CGU não tratou de indicadores de desempenho por razões de escopo.

118. Diante do que fora exposto, deve o Tribunal recomendar à Funasa que utilize o produto da consultoria contratada pela Sociedade Alemã de Cooperação Internacional – GIZ GmbH – sobre

“Indicadores de Desempenho em Saneamento” para aprimorar e/ou redefinir seus indicadores de desempenho utilizados, possibilitando que seja possível medir a efetividade de sua atuação enquanto perseguidora de sua missão institucional.

119. A recomendação em epígrafe contribui para o atingimento de dois dos objetivos estratégicos estabelecidos para a atuação da SecexSaúde. Ao TCU recomendar à Funasa que promova um aprimoramento dos indicadores de desempenho utilizando o conteúdo produzido pela consultoria da GIZ GmbH, haverá um aprimoramento da gestão, com foco na eficiência e efetividades dos serviços, o que também impactará na qualidade dos serviços ao longo do tempo. Ademais, a presente recomendação colabora para a melhoria da qualidade dos dados e da disponibilidade de informações do saneamento/saúde.

VI. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

120. De acordo com o relatório de gestão apresentado pela Funasa, no então exercício de 2017, a única estrutura de governança existente era a unidade de Auditoria Interna, que é composta pelas seguintes estruturas (Peça 1, p. 180-182):

- a) Corregedoria (Correg);
- b) Coordenação de Auditoria Interna (Corai);
- c) Coordenação de Auditoria de Transferências (Corat);
- d) Coordenação de Tomada de Contas Especial (Cotce);
- e) Coordenação de Gestão de Diligências (Coged); e
- f) Coordenação de Monitoramento e Controle das Ações (Comac).

121. Embora o relatório de gestão afirme que a Funasa não dispõe de estruturas de governança fora sua auditoria interna (peça 1, p. 180), em parágrafo a frente o relatório de gestão consigna que, em 14/9/2017, foi publicada Portaria Funasa 1.179/2017, que instituiu o seu Comitê de Governança, Riscos e Controles, previsto na Instrução Normativa Conjunta CGU-MP 1/2016 (peça 1, p. 183). Apesar de sua instituição ter se dado em 2017, sua primeira reunião ocorreu apenas em 18/4/2018, dessa forma, seu funcionamento e decisões não repercutem sobre o exercício de 2017, não sendo oportuna análises adicionais.

122. Cumpre registrar que, sobre o funcionamento do Comitê, o Tribunal está acompanhando em processo específico (TC 010.656/2018-9), ainda em aberto, já possuindo uma decisão de mérito com recomendações e prorrogando os trabalhos de acompanhamento (Acórdão 705/2019 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes).

123. O relatório de auditoria anual de contas da CGU não continha seção referente à avaliação do sistema de controles internos da unidade jurisdicionada (UJ) por motivos de escopo.

VII. Avaliação da execução orçamentária e financeira

124. No relatório de gestão de 2017, a Funasa declara: “as dotações orçamentárias aprovadas na LOA-2017 foram aderentes às necessidades do Órgão ao longo do ano”, não havendo comprometimento relevante no desempenho de suas atividades (peça 1, p. 75).

125. A seção referente ao desempenho orçamentário é a mais prolixa do relatório de gestão e não será objeto de análise extensiva por uma questão de escopo, devido à relevância de outros temas abordados nesta instrução. O relatório de gestão apresenta quadro sintético sobre cada ação orçamentária de jurisdição na Funasa na “Saúde Ambiental” e no “Saneamento”, bem como uma análise descritiva sobre a execução (peça 1, p. 75-145).

126. O relatório também traz uma subseção para tratar dos restos a pagar de exercícios anteriores (peça 1, p. 146-148). Os saldos dos restos a pagar ao final do exercício, segundo o relatório de gestão, são:

Quadro 6 – Saldo em restos a pagar pela Funasa - 2017

Restos a pagar não processados	R\$ 1.870.959.192,39
Restos a pagar processados	R\$ 94.661.003,60

Fonte: Funasa, relatório de gestão 2017 (peça 1, p. 147).

127. A análise crítica contida no relatório não deixa claro se houve incremento ou redução dos saldos ao longo do tempo, limitando-se a apresentar quadro detalhando a composição dos saldos apenas de 2017, tampouco traz maiores informação em termos quantitativos na análise. Assim, cabe dar ciência à Funasa que os saldos dos restos a pagar, sejam eles processados ou não, é uma informação gerencial relevante para avaliar o desempenho orçamentário e financeiro da unidade.

128. É também apresentado quadro consolidado com os valores por natureza de despesa (peça 1, p. 160-163), bem como por modalidade de contratação (peça 1, p. 159-160). Não são feitas análises no relatório de gestão sobre o comportamento de seus saldos.

129. Outrossim, o relatório de auditoria anual de contas não abordou a avaliação da execução orçamentária e financeira da Funasa visto que estava fora do escopo de atuação da CGU para o exercício de 2017.

VIII. Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra

130. O tema desta seção é abordado pela unidade jurisdicionada na seção 5 do relatório de gestão (peça 1, p. 185-223). A gestão de pessoal também ficou de fora do escopo do relatório de auditoria anual de contas elaborado pela CGU.

131. Segundo a Funasa, em dezembro de 2017, a força de trabalho na sede da instituição era composta por 405 servidores, dos quais 351 eram servidores de carreira. Em dezembro de 2016, o número era 615 (peça 1, p. 185 e 191). À época, 37% dos 351 servidores estavam em condições de pedir aposentadoria, isto é, 131 pessoas. O último concurso realizado pela Funasa foi em 2011, tendo havido uma contratação temporário em 2013.

132. Replica-se quadro apresentado no relatório de gestão contendo a distribuição etária de seus servidores em faixas:

Quadro 7 – Faixa etária dos servidores da Funasa

26 a 30 anos	31 a 35 anos	36 a 40 anos	41 a 45 anos	46 a 50 anos	51 a 55 anos	56 a 60 anos	61 a 65 anos	Acima de 65 anos	Total
7	25	13	38	54	81	74	42	17	351

Fonte: Siape/DW – Funasa (peça 1, p. 213).

133. De acordo com a instituição, o principal risco relacionado à gestão de pessoas consiste na acelerada e permanente redução de sua força de trabalho, o que poderá acarretar prejuízos quanto à sua memória institucional, por ausência de transmissão de conhecimento a novos profissionais, e por redução bruta de sua capacidade de trabalho (peça 1, p. 190).

134. Cabe registrar a existência de processo de consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Saúde em 2018 (TC 023.746/2018-1), o qual solicita, com fundamento no art. 264 do Regimento Interno do TCU, que esta Corte de Contas se manifestasse acerca da viabilidade da Funasa realizar a contratação de empresa terceirizada para fornecimento de mão-de-obra especializada na prestação dos serviços acessórios/complementares realizados pelas áreas técnicas e/ou de se realizar

chamamento público com o intuito de se selecionar entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos para atuar de forma complementar às ações de saneamento daquela Fundação. O processo continua aberto, pendente de decisão de mérito.

135. Dado que não há perspectivas para a autorização de concursos em futuro recente para reforçar o quadro de pessoal, cabe à Funasa e seus gestores encontrar meios de readequar sua estrutura e sua atuação para patamares condizentes com sua realidade a fim de se ganhar escala e efetividade. Uma vez que a gestão de pessoas é uma atividade meio imprescindível para o sucesso do cumprimento da missão e da estratégia institucional, a Funasa deve ser capaz de endereçar solução apropriada em harmonia com revisão de seu planejamento estratégico, seja revisando seus processos, seja revisando integralmente seu modelo de negócios pautado em convênios.

136. O problema relacionado à falta de pessoal e ao envelhecimento de seu quadro está intimamente ligado à continuidade e existência da instituição, a qual depende do grau de sucesso de quanto a Funasa será capaz de incrementar os resultados entregues à sociedade. Sobre isso, vale citar trecho da consultoria 2 (peça 12, p. 194):

(...)

555. A Funasa, em seu *planejamento estratégico*, e na estruturação de sua *governança* deve considerar que **há uma insatisfação com os resultados atualmente produzidos** pela organização. Há insatisfação com a eficiência da atuação da Funasa, há insatisfação com a eficácia de suas ações – **a ponto de haver quem advogue a sua extinção**.

556. Evidente que há um sério problema de gestão no saneamento básico, como um todo, especialmente dos pequenos Municípios. Como a Funasa atua justamente nestes municípios, em especial naqueles de piores indicadores sanitários e de saúde, muito da percepção do *deficit* de qualidade em sua atuação é, em verdade, uma característica do próprio público que a Funasa atende. (destaques inseridos)

137. E concluiu a consultoria que (peça 12, p. 196):

570. A chave para essa mudança seria a reorganização da Funasa, ou de outro órgão ou entidade que venha a substituí-la, de forma a que hajam estruturas administrativas **dedicadas ao apoio à gestão** dos serviços de saneamento dos pequenos municípios, incluindo a atividade de auxiliar na concepção, constituição, organização e funcionamento de consórcios públicos integrados por estes pequenos municípios.

138. A necessidade de reforço no quadro de pessoal dependerá de como a Funasa remodelará sua forma de atuação visando melhoria de resultados para a sociedade. Assim, é fundamental que haja um amadurecimento da instituição acerca de seu papel e, principalmente, na sua forma de atuação para que as questões relativas a pessoal possam ter alguma chance de ser solucionadas em definitivo. Enquanto isso não acontece, a Funasa deve se esforçar em concluir seu planejamento estratégico e considerar sua estrutura de pessoal em riscos a serem gerenciados.

IX. Avaliação da gestão do patrimônio

139. Sobre a avaliação da gestão patrimonial, deve-se dar destaque ao relatório de auditoria anual de contas elaborado pela CGU, o qual verificou graves irregularidades no processo de contratação de aluguel de espaço físico para abrigar temporariamente a sede da Funasa em Brasília – DF. As irregularidades referentes a essa contratação se desdobram em quatro constatações consignadas no referido relatório, quais sejam (peça 6):

- a) Transferência da sede da Presidência da Funasa para imóvel particular sem suporte em levantamento adequado das necessidades da instituição, além da ausência de adoção de medidas voltadas à execução da reforma da sede própria (peça 6, p. 23-27);

- b) Direcionamento da locação do imóvel destinado à transferência da sede da Presidência da Funasa para o Edifício PO 700, acarretando seleção de proposta mais onerosa para a Administração (peça 6, p. 27-35);
- c) Prejuízos financeiros decorrentes de locação de área maior que a necessária à instalação da sede da Presidência da Funasa e de sobrepreço no valor mensal das vagas de garagem (peça 6, p. 35-43); e
- d) Realização de pagamentos indevidos por espaços não disponibilizados pela empresa locadora (peça 6, p. 43-48).

140. É importante lembrar que já há um processo aberto nesta Corte Contes para tratar dos indícios de irregularidades no contrato de locação do espaço físico no edifício PO 700, que foi firmado para instalar a sede da Funasa. Trata-se do processo de denúncia TC 025.800/2017-5, que se encontra pendente de julgamento de mérito, conforme relatado nos parágrafos 31-32.

141. Por esse motivo, em atenção ao art. 47 da Resolução TCU 259/2014, esta instrução não promoverá proposta quanto ao mérito das irregularidades, uma vez que o Tribunal o fará em processo específico, o que ensejará a proposta de sobrestamento das contas dos responsáveis que possam ter sua gestão afetada pela deliberação que vier a ser proferida no TC 025.800/2017-5. O sobrestamento não prejudicará o julgamento das contas dos demais responsáveis, conforme dispõe o § 2º do art. 47 da Resolução TCU 259/2014.

142. Retoma-se os principais pontos da análise elaborada pela CGU em seu relatório de auditoria anual. A locação imobiliária adveio do processo de dispensa de licitação 11/2017, que resultou no aluguel de uma área de 18.610,61 m², correspondente ao 3º subsolo, 1º, 2º e metade do 3º pavimento do edifício PO 700, ao valor mensal de R\$ 1.157.769,08. A locação ocorreu a pretexto de uma reforma em sua sede própria, a qual estaria supostamente em condições de insalubridade (peça 6, p. 23-24).

143. A CGU afirma que a contratação não atendeu aos requisitos de economicidade, urgência e relevância, porquanto a Funasa já possui imóvel próprio e não se ter comprovado a imprescindível necessidade de esvaziamento total do prédio para a realização das reformas que fossem necessárias (peça 6, p. 25).

144. Também se relatou morosidade nas providências relacionadas à reforma da sede própria (peça 6, p. 24):

Entretanto, ocorre que, decorridos 10 meses da assinatura do Laudo de Vistoria de Entrega de Imóvel de Primeira Locação pelo presidente da Funasa, em 31/10/2017, as ações da Funasa voltadas à reforma de sua sede própria se resumiram em formalizar comissão de licitação, realizar revisão de projeto de reforma anteriormente elaborado e designar um servidor para avaliar o projeto revisado (...)

145. Ademais, o processo de locação se seguiu sem que a Funasa tivesse levantado previamente a capacidade estrutural e elétrica do imóvel pretendido à locação para comportar sala-cofre instalada em seu prédio original (peça 6, p. 26).

146. Sobre a designação de servidor para avaliar o projeto, a CGU destacou que a Funasa possuía profissional habilitado, sob regime de contrato temporário, para empreender tal avaliação. Contudo, o Presidente da Funasa proferiu despacho (74/2018 Cosad) declarando inexistência de interesse na prorrogação do contrato (peça 6, p. 24).

147. A Controladoria-Geral da União também questionou as justificativas que teriam levado à contratação do espaço, visto que elas decorreriam de uma situação de insalubridade no prédio próprio da Fundação, a qual não teria sido sequer mencionada no termo emitido pelo Corpo de Bombeiros Militar do DF 48629/2017 (peça 6, p. 24-25).

148. A Funasa altercou os questionamentos lançados pela CGU sobre a procedência ou não da insalubridade do prédio. A Fundação apresentou registros subscritos por servidores de diferentes áreas e registrou casos de deterioração do ambiente. Diante disso, a CGU ressaltou que não descartava a possibilidade de existência de ambientes insalubres, contudo considerava digno de menção que a solicitação feita ao Ministério da Saúde para o procedimento de locação tenha se valido de afirmação que não estava amparada por qualquer manifestação de autoridade competente para constatar a insalubridade (peça 6, p. 25).

149. Essas foram os principais argumentos que embasaram a análise da primeira constatação, relacionada na alínea “139.a)” do parágrafo 139.a).

150. Sobre o direcionamento da locação do imóvel, acarretando em proposta mais onerosa, ao analisar o processo de contratação, a CGU afirma não ter encontrado qualquer evidência de procedimento voltado para a efetiva divulgação local da necessidade de prospecção de alternativas de espaços edificadas para abrigar a Funasa, apenas quatro mensagens eletrônicas enviadas para quatro empresas do ramo imobiliário local. Tampouco foi realizado chamamento público, procedimento jurídico sugerido pela Procuradoria Federal Especializada junto à Funasa, em sua Nota 3/2017/CODAJ/PFE-Funasa/PGF/AGU (peça 6, p. 27-28).

151. A justificativa para isso, segundo a Funasa, foi de “imminente colapso do prédio então ocupado” (peça 6, p. 28).

152. Segundo a CGU, não há qualquer evidência de que a sede própria da Funasa estivesse em imminente colapso, isto é, com risco de desabamento. Adiante, a Funasa esclarece que se referia apenas ao sistema hidrossanitário e não à estrutura do prédio (peça 6, p. 29).

153. Referente ao achado da alínea “139.c)” do parágrafo 139, isto é, aos prejuízos financeiros decorrentes da locação, a análise do Controle Interno registrou um incremento expressivo no número de vagas de garagem, que originalmente eram de 33 vagas em sua sede própria, e passaram a ser de 253 em sua sede temporária no edifício PO 700. A Funasa argumentou que não houve um aluguel individualizado para as garagens e que as vagas decorrem proporcionalmente da metragem das áreas locadas (peça 6, p. 37).

154. A CGU estimou que o valor pago a maior, por mês, decorrente desse incremento de vagas seria entre R\$ 292.958,37 e R\$ 420.558,37 e que o termo aditivo de 874,92m² adicionais e mais 10 vagas de garagem, totalizando uma área de 1.301,02m², incorreria num prejuízo de mais R\$ 54.048,86 por mês. A ausência de economicidade na contratação da área da garagem está em apuração no processo de denúncia TC 025.800/2017-5.

155. O último achado/constatação da auditoria da CGU referente ao procedimento de aluguel do imóvel é a realização de pagamentos indevidos por espaços que não haviam sido disponibilizados pelo proprietário. De acordo com o relatório de auditoria anual de contas, a irregularidade foi constatada mediante a decisão de recebimento do imóvel sem que houvesse a presença das divisórias e do mobiliário, contrariando diversos apontamentos feitos pelos fiscais do contrato, que concluíam pela “não possibilidade de ocupação”, e pagamento de R\$ 823.941,23 à empresa locadora sem que os 1º e 2º pavimentos estivessem em condições de uso.

156. Após análise, a CGU conclui que o então Presidente da Funasa provocou prejuízos ao erário por pagamento de aluguel do imóvel sem que ele estivesse em condições de uso, havendo o agravante de culpabilidade o fato de sua conduta ter contrariado expressamente as manifestações da equipe técnica responsável pela fiscalização do contrato de aluguel (peça 6, p. 48):

Diante de todo os fatos expostos, constata-se que a conduta adotada pelo presidente da Funasa mostrou-se frontalmente contrária às manifestações da equipe técnica responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato nº 35/2017 e acarretou prejuízos da ordem de R\$ 720.000,00 no que se refere ao pagamento do primeiro aluguel do Edifício PO700.

157. O Tribunal também está tratando desse achado no processo TC 025.800/2017-5, ainda pendente de decisão de mérito.

158. Importa registrar que, em 2017, a CGU havia iniciado auditoria específica para o processo de locação (de número 201702225/01), em que se solicitava a disponibilização do processo e demais documentos ligados à locação do imóvel. O Ofício 19123/2017/CGSAU/DS/SFC-CGU, de 1/11/2017, foi respondido apenas em 14/3/2018, muito além do prazo concedido. A demora em apresentar o que foi solicitado, segundo a CGU, inviabilizou uma atuação concomitante, tornando a atuação do controle intempestiva, o que levou a prejuízos ao erário, que poderiam ter sido evitados, o que também é um agravante de reprovabilidade da conduta (peça 6, p. 11-12).

159. Em linha com que foi trazido nos parágrafos 31 e 32, os eventos narrados têm potencial de impactar a gestão dos agentes que tiveram atuação decisiva sobre o procedimento de locação do imóvel, quais sejam, o Sr. Rodrigo Sergio Dias (CPF: 225.510.368-01), Presidente da Funasa, e o Sr. Carlos Guilherme Alvarenga Reis (CPF: 005.176.201-38), Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, e considerando que os fatos estão sob análise em processo específico neste Tribunal, propõe-se que sejam sobrestadas as contas desses responsáveis ora mencionados.

160. Considerando que há no Tribunal processo com vistas a apurar as responsabilidades sobre as eventuais irregularidades no contrato de aluguel do edifício PO700 (TC 025.800/2017-5), em alinhamento às medidas recomendadas pela CGU à Funasa para que houvesse a apuração dos fatos e o ressarcimento de eventuais prejuízos, deve o Tribunal informar a CGU de que autuou denúncia (TC 025.800/2017-5) para apurar possíveis irregularidades na dispensa de licitação que culminou na locação do edifício PO700, a qual poderá ensejar na autuação de tomada de contas especial, caso haja comprovação de dano ao erário.

X. Avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI) e da gestão do conhecimento

161. Sobre a gestão de recursos de TI, deve-se revisitar a seção de Processos Conexos, que enumerou sete processos relacionados à temática (TC 015.932/2018-4, 034.301/2018-6, 034.305/2018-1, 034.297/2018-9, 037.111/2018-3, 015.830/2018-7 e 036.798/2019-3). Esses processos detectaram diversas irregularidades específicas da área de TI durante o exercício de 2017. Seis deles ainda estão em aberto e com responsabilidades em apuração (parágrafos 40 a 55 e 67 a 71).

162. Assim, remete-se a leitura dos parágrafos 40 a 55 e do 67 a 71, em que se faz relato sucinto dos principais elementos dos processos e se propõe o sobrestamento do julgamento das contas dos responsáveis arrolados que podem ter sua gestão impactada pela apuração de mérito destes processos, quais sejam, o Sr. Rodrigo Sergio Dias (CPF: 225.510.368-01), Presidente/dirigente máximo da Funasa em 2017, e o Sr. Carlos Guilherme Alvarenga Reis (CPF: 005.176.201-38), Coordenador-Geral de Recursos Logísticos.

163. Além disso, merece destaques a atuação da CGU em sua auditoria anual de contas, que reportou cinco achados/constatações referentes à contratação de TI realizada em 2017 (Contrato 49/2017), que também é objeto de ação de controle deste Tribunal no processo TC 015.830/2018-7.

164. As irregularidades constatadas pela CGU foram (peça 6):

- a) Ausência de planejamento da contratação decorrente de adesão à ata de registro de preços, conduzida pelo então Ministério da Integração, do Pregão 5/2017 (achado 2.1);
- b) Direcionamento tecnológico, induzindo a adesão à ata de registro de preços do Pregão 5/2017 do Ministério da Integração (achado 2.2);
- c) Realização de pesquisa de preços potencialmente inválida para demonstrar pretensão benefício de adesão à ata de registro de preços do Pregão 5/2017 do Ministério da Integração (achado 2.3);

- d) Pagamento por item não previsto no termo de referência e no Contrato 49/2017 no valor de R\$ 21.993,00 (achado 2.4); e
- e) Delegação irregular à empresa contratada do controle da classificação e da mensuração das ordens de serviço, gerando prejuízo ao erário da ordem de R\$ 240.000,00 (achado 2.5).

165. As recomendações da CGU para a Funasa diante das constatações foram (peça 6, p. 50):

- a) Apurar responsabilidade dos agentes que deram causa às impropriedades relativas à contratação da empresa RSX Informática Ltda., conforme especificado nos achados de auditoria correspondentes (achados 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5);
- b) Adotar medidas voltadas à obtenção do ressarcimento dos recursos federais indevidamente empregados, especificamente quanto à reposição dos valores pagos por itens não previstos no Termo de Referência e no Contrato, no total de R\$ 21.993,00 (achado 2.4);
- c) Apurar os valores pagos indevidamente por delegação do controle da abertura das Ordens de Serviço à contratada (achado 2.5); e
- d) Adotar medidas voltadas à obtenção do ressarcimento dos recursos federais indevidamente empregados, especificamente quanto aos valores pagos indevidamente por delegação do controle da abertura das Ordens de Serviço à contratada, na ordem de, no mínimo, R\$ 240.000,00, conforme calculado no achado de auditoria (achado 2.5).

166. Os achados da CGU referentes ao planejamento da contratação estão alinhados com os achados de auditoria do TCU no processo TC 015.830/2018-7. Por outro lado, as constatações do Controle Interno relativas a pagamentos indevidos (alíneas “d” e “e” do parágrafo 164 acima), que ensejaram prejuízo ao erário, cuidam de irregularidades pontuais. Já a apuração do Tribunal adotou um escopo mais amplo e verificou indícios de prejuízo ao erário decorrentes de superfaturamento e da própria desnecessidade da solução contratada. Os valores apurados pela CGU estimaram um prejuízo de R\$ 261.993,00 (R\$ 21.993,00 + R\$ 240.000,00), enquanto o dano estimado pelo Tribunal foi potencialmente de até R\$ 2.000.329,16 (R\$ 831.329,16 + R\$ 1.169.000,00).

167. O prejuízo de R\$ 21.993,00 proveniente do pagamento de 100 UST (unidade de serviço técnico) por atividade não prevista no termo de referência já está contido no valor apurado como superfaturamento (R\$ 831.329,16) como se pode depreender de excerto do relatório (peça 127, p. 36 do TC 015.830/2018-7):

250. Recordando que na OS 1/2017 o serviço descrito como ‘Avaliação Inicial do Ambiente’, que utilizou 100 UST, a um custo total de R\$ 21.993,00, não está previsto no edital, TR ou contrato, contrariando os arts. 41 e 55, inciso XI, da Lei 8.666/1993. Como a execução desse serviço foi irregular e não deveria ter sido pago, esse valor está sendo considerado como prejuízo. Assim, conclui-se que os indícios de superfaturamento foram de R\$ 831.329,16, correspondendo a 5.904% com relação ao valor efetivamente devido pela execução de serviços no âmbito do Contrato 49/2017 da Funasa (R\$ 831.329,16 / R\$ 14.081,76 * 100), (...)

168. Assim, como o Tribunal decidiu por conta própria apurar as responsabilidades decorrentes das irregularidades identificadas no Contrato 49/2017 em tomada de contas especial (TC 036.798/2019-3), conforme determinação do item 9.7 do Acórdão 1.804/2019–TCU–Plenário, cabe ao Tribunal informar a CGU de que autuou TCE (TC 036.798/2019-3) para apurar os débitos decorrentes do Contrato 49/2017 celebrados entre a Funasa e a empresa RSX Informática Ltda.

XI. Avaliação da gestão dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental

169. Este tópico busca avaliar o nível de desenvolvimento das ações de uso racional dos recursos naturais e de gerenciamento das ações de sustentabilidade da UJ. É importante destacar que esta análise diz respeito apenas a Funasa sede, haja vista que suas contas foram apresentadas de forma individual conforme mencionado no primeiro parágrafo desta instrução.

170. A Funasa alega adotar, de forma **não** padronizada ou sistematizada, alguns critérios de sustentabilidade ambiental estabelecidos no Decreto 7.746/2012. Sem apresentar detalhes, a instituição admite que sua política de práticas sustentáveis em contratações é incipiente e se justifica que isso se deve à “ausência de pessoal, já que servidores devem acumular as atividades com as dos setores de lotação, relegando a segundo plano as ações de sustentabilidade” (peça 1, p. 232).

171. Embora o relatório de gestão não traga maiores informações sobre a adesão de critérios de sustentabilidade ambiental das contratações, é possível inferir que a UJ se refere majoritariamente a contratações da área meio dado seu modelo de atuação, baseado em descentralização de recursos, e que tais critérios não são uma prioridade institucional.

172. Referente a gestão de recursos renováveis, a UJ alega que não concluiu a contratação de cooperativas para coleta e separação de resíduos recicláveis devido a suas alterações de gestores.

173. As justificativas apresentadas pela Funasa são frágeis e reforçam o baixo nível de prioridade que tais elementos possuem em sua gestão. Cabe observar que essa forma de tratar o tema é eloquente, especialmente por sua missão se caracterizar por “promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental”.

174. Isso posto, deve o Tribunal dar ciência à Funasa de que a não conclusão de um plano de gestão de logística sustentável mantém a instituição em condição de desrespeito ao art. 16 do Decreto 7.746/2012.

XII. Avaliação da situação das transferências voluntárias vigentes (convênios, contratos de repasse, termos de cooperação, termos de compromisso, bem como transferências a título de subvenções, auxílios ou contribuições)

175. Neste item, pretende-se avaliar as ações de controle e de acompanhamento efetuadas pela Funasa sobre os recursos repassados, o cumprimento dos objetivos pactuados, a regularidade da execução dos objetos e a análise das prestações de contas encaminhadas pelos convenientes.

176. O relatório de gestão da UJ trata do tema na seção 3.5.5 (peça 1, p. 148-158). Preliminarmente, registra-se que o relatório de gestão não deixa claro se as informações referentes à gestão de instrumentos de repasse se referem a toda a instituição, inclusive superintendências regionais ou apenas à sede da Funasa, haja vista que as presentes contas ainda foram apresentadas de forma individualizada. Essa lacuna informacional compromete a exatidão e a análise de seu conteúdo.

177. Feito esse apontamento, passa-se agora para a análise de conteúdo do relatório de gestão. Reproduz-se quadro com a quantidade de instrumentos celebrados em 2017, 2016 e 2015 para fins de comparação histórica.

Quadro 8 – Quantidade de instrumentos celebrados por ano

Modalidade	Quantidade de instrumentos celebrados/Ano		
	2015	2016	2017
Convênio	363	720	2549
Termo de Compromisso	0	0	0

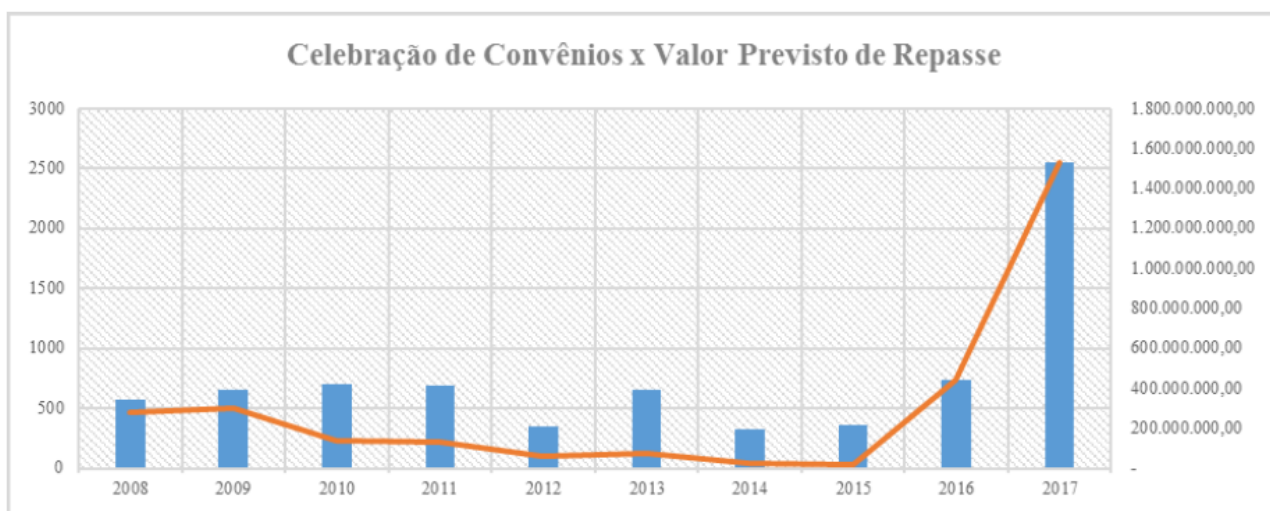
Termo de Execução Descentralizada	7	1	15
Total	370	721	2564

Fonte: Funasa (peça 1, p. 149).

178. Verifica-se um incremento substancial ao longo dos três anos, culminando em 2.564 instrumentos pactuados, frente a apenas 370 em 2015. Sobre esse grande aumento no número de instrumentos firmados, o relatório de gestão apenas traz informações duas páginas à frente do quadro (peça 1, p. 151). Segundo a Funasa, a celebração de convênios foi recorde e alcançou o montante de R\$ 1,5 bilhão. Esse fenômeno se deveu, de acordo com a UJ, ao aumento expressivo no número de emendas parlamentares feitas ao projeto de lei orçamentária anual de 2017 (peça 1, p. 152).

179. Para ilustrar a proporção do volume de convênios firmados em 2017, expõe-se gráfico extraído do relatório de gestão com o número e valor financeiro dos convênios assinados ano a ano, de 2008 até 2017.

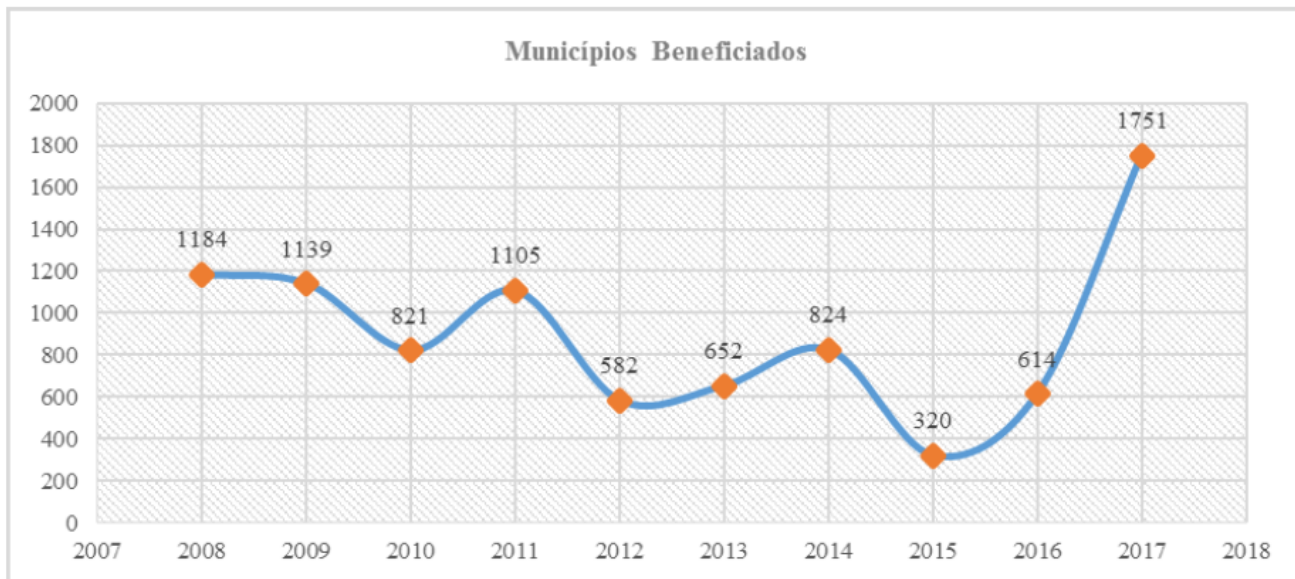
Gráfico 1 – Convênios Firmados Ano a Ano



Fonte: Funasa (peça 1, p. 152).

180. A instituição faz questão de destacar um incremento expressivo no número de municípios beneficiados, que estava em 320 em 2015 e alcançou 1.751 em 2017. A seguir, gráfico também retirado do relatório de gestão.

Gráfico 2 – Número de Municípios Conveniados



Fonte: Funasa (peça 1, p. 152).

181. Apesar desse grande aumento de instrumentos em 2017, o valor de recursos efetivamente transferido no período não foi o mais expressivo, como se pode constatar no quadro a seguir:

Quadro 9 – Valores repassados por exercício

Modalidade	Montantes repassados no exercício/Ano		
	2015	2016	2017
Convênio	R\$ 93.874.943	R\$ 116.632.430	R\$ 91.984.935
Termo de Compromisso	R\$ 457.995.110	R\$ 738.253.676	R\$ 391.114.088
Termo de Execução Descentralizada	R\$ 2.416.622	R\$ 6.418.000	R\$ 25.139.485
Total	R\$ 554.286.675	R\$ 861.304.106	R\$ 508.238.508

Fonte: Funasa (peça 1, p. 149).

182. Enquanto o número de instrumentos firmados em 2017 foi 3,5 vezes maior que o número conveniado em 2016, o valor repassado em 2017 foi de apenas 59% do que foi repassado em 2016. A UJ explica que não houve tempo para que o aumento de convênios celebrados em 2017 se refletisse nos repasses daquele mesmo ano, especialmente porque a maior parte da celebração teria ocorrido no fim do exercício (peça 1, p. 152).

183. Passando-se para a análise da prestação de contas dos repasses concedidos pela Funasa, a UJ apresenta quadro que compara três situações, quais sejam:

Quadro 10 – Gerencial da prestação de contas de transferências - 2017

Exercício	Detalhamento	Convênios	Termos de compromisso
Contas prestadas (exercício 2017)	Quantidade	165	186
	Valor (R\$)	101.054.928	333.450.247
Contas não	Quantidade	105	50

prestadas (exercício 2017)	Valor (R\$)	36.660.074	81.974.922
Contas não prestadas (exercícios anteriores)	Quantidade	66	37
	Valor (R\$)	76.716.721	56.219.841

Fonte: Funasa (peça 1, p. 149).

184. Ao detalhar a primeira situação (Contas prestadas – 2017), a Funasa apresenta os seguintes resultados sobre as contas que foram analisadas e sobre aquelas que não foram.

Quadro 11 – Contas analisadas

Contas apresentadas no exercício de 2017		Convênios	Termos de compromisso
Contas analisadas	Quantidade aprovada	222	151
	Quantidade reprovada	71	73
	Quantidade de TCE instauradas	98	93
	Valor repassado (R\$)	86.847.005	239.413.150
Contas não analisadas	Quantidade	145	148
	Valor repassado (R\$)	115.071.390	283.099.636

Fonte: Funasa (peça 1, p. 150).

185. Ao se observar as quantidades nos Quadro 10 e Quadro 11, nota-se que elas não se correspondem. Com efeito, o Quadro 10 indica que foram prestadas 351 contas em 2017 (convênios + termos de compromisso), enquanto o Quadro 11 mostra que, só entre as contas apresentadas e aprovadas em 2017 seriam 373 (222+151) e entre as reprovadas seriam 144 (71+73).

186. Como o Quadro 11 pretende expor as contas que foram apresentadas no exercício de referência do relatório de gestão (2017), seria de se esperar que suas quantidades totais não ultrapassassem as quantidades indicadas como “contas prestadas” no Quadro 10. Importa registrar que os Quadros 10 e 11 correspondem, respectivamente, no relatório de gestão aos Quadros 17 e 18 (peça 1, p. 149-150). Sobre essa possível inconsistência, não foi apresentada nenhuma explicação no relatório de gestão.

187. O relatório de gestão também não deixa claro quantas prestações de contas deveriam ser apresentadas no exercício de 2017 para que se pudesse comparar com o que efetivamente foi prestado.

188. A despeito disso, a UJ aborda o atraso decorrente de sua atuação em analisar as contas prestadas. De acordo com o relatório de gestão, das contas dos convênios com análise atrasada, 88,8% estão na maior faixa de atraso, acima de 120 dias. Quanto aos termos de compromisso com análise atrasada, 91,3% também estão com mais de 120 dias de atraso.

189. Sobre prazo para analisar prestação de contas pelo concedente, é oportuno registrar que a então vigente Portaria Interministerial 507/2008 estabelecia, em seu art. 76, o prazo de apenas noventa dias para a autoridade competente analisar a prestação de contas, já com os pareceres técnico e financeiro. Por sua vez, a Portaria Interministerial 424/2016, que sucedeu àquela, definiu o prazo de um ano, contado da data do recebimento, para que a análise fosse concluída, conforme seu art. 64.

190. Registra-se que para se fazer uma análise mais detida seria preciso separar os instrumentos vigentes sob a Portaria 507/2008 daqueles firmados sob o regramento da Portaria 424/2016. Dito isso, dado o pouco tempo de vigência da Portaria 424/2016 à época do fechamento do exercício em análise, é de se esperar que poucos ou nenhum repasse sujeito a prestação de contas ao final de 2017 estivesse

sob seu regramento. Por conseguinte, é provável que a totalidade dos instrumentos em atraso estivesse em condição de violação do art. 76 da revogada Portaria 507/2008.

191. Como não fica claro se a análise das prestações de contas deve ser feita pela sede ou pelas superintendências regionais, não é possível avaliar pelas informações contidas nos autos se a precariedade no desempenho ou o gargalo institucional ocorre na sede ou nas regionais.

192. É importante consignar que, pela leitura dos arts. 62, 64, 98 e 100 do Regimento Interno da Funasa (Portaria 270/2014), são as **superintendências regionais** as unidades com competência para receber e analisar prestações de contas. Eventuais análises somente seriam feitas pela sede em casos de exceção.

193. Em face disso, cabe ao Tribunal dar ciência à Funasa acerca das seguintes falhas ou impropriedades:

- a) Ausência de informação apta a asseverar se a seção 3.5.5 do relatório de gestão trata apenas de instrumentos de repasse de competência da sede da Funasa ou também de suas superintendências regionais, o que compromete a exatidão e a análise das informações;
- b) Quantidades de instrumentos cujas contas foram prestadas indicadas no Quadro 18, página 150 do relatório de gestão, não corresponde à quantidade do Quadro 17, página 149 do relatório de gestão;
- c) Ausência da informação da quantidade de instrumentos de repasse que deveriam ter suas contas apresentadas à Funasa no exercício de 2017;

194. Merece registro que o relatório de gestão dá destaque aos esforços empreendidos em regime de força tarefa para redução de passivos de análise de prestações de contas pendentes. Faz-se citação de excerto extraído do relatório (peça 1, p. 153-154):

Desde o ano de 2014 a Coordenação-Geral de Convênios tem atuado no enfrentamento do passivo de prestação de contas. Durante o exercício em avaliação, a COPRE/CGCON atuou em regime de força-tarefa, motivada pelo Acórdão nº 7.298/2016 – Primeira Câmara – TCU, com o objetivo de estabelecer estratégia para extinguir o passivo pendente de análise de prestações de contas de convênios celebrados pela Funasa.

(...)

O plano de ação elaborado foi composto por 530 prestações de contas remanescentes do Plano de Ação/2015, mais 573 com vigências expiradas até 31/12/2016, totalizando 1.103 pendentes de análise final.

A força de trabalho teve início em 26/6/2017 e encerrou-se em 22/12/2017. Para o desenvolvimento dos trabalhos contamos com a participação de 21 técnicos, convocados de diversas Superintendências, os quais eram substituídos periodicamente entre períodos que variavam de 45 a 90 dias.

No Plano de Ação/2017 foram estabelecidas metas de 3 processos a serem analisados por técnico/semana, as quais foram devidamente cumpridas. **Do montante de 1.103 convênios, foram avaliadas 534 prestações de contas (...)** (destaques inseridos)

195. O resumo dos resultados dos trabalhos pode ser exposto no seguinte quadro:

Quadro 12 – Resultados das análises da força-tarefa

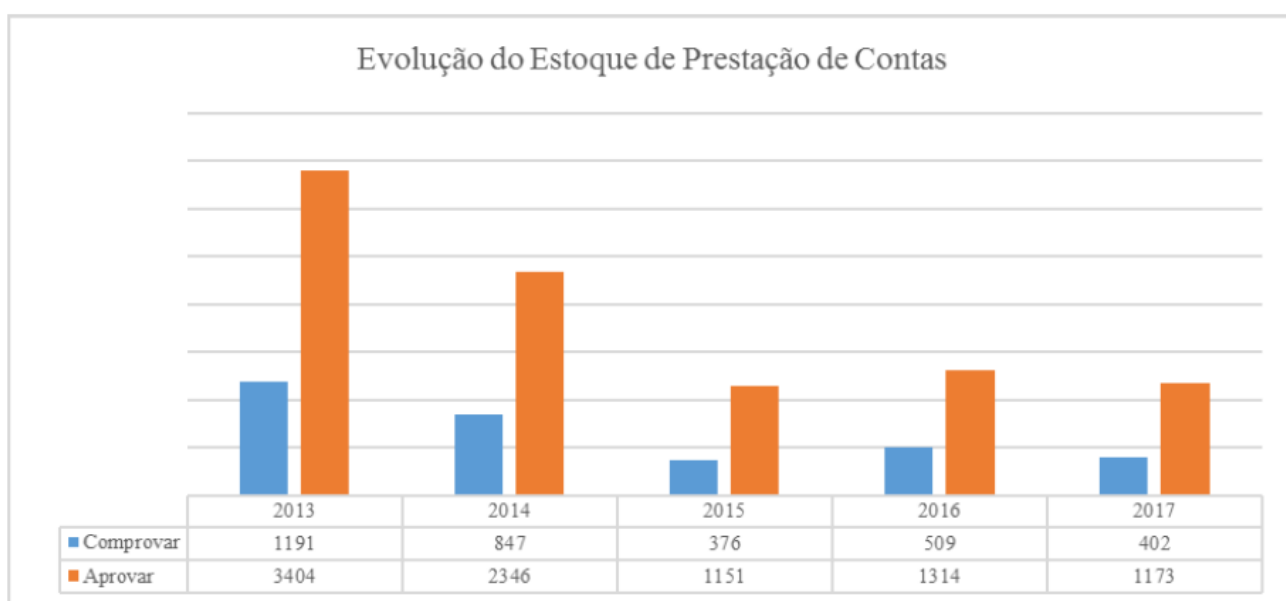
Situação	Quantidade
Aprovados	236
Notificados	153
Inadimplentes	117

Reanálise financeira ou técnica	28
Total	534

Fonte: Funasa (peça 1, p. 154).

196. A UJ complementa que esse esforço resultou na recuperação efetiva de R\$ 2.202.028,62, mediante devolução de recursos em face de irregularidades detectadas ou saldos pendentes de devolução e assinala que se tem conseguido uma redução expressiva dos estoques de contas a serem prestadas e das contas analisadas ao longo dos anos que antecedem o exercício de 2017, indicando que as forças-tarefa vêm obtendo êxito (peça 1, p. 154). Segue gráfico retirado do relatório de gestão com os respectivos estoques de prestações de contas.

Gráfico 3 – Estoques de Prestações de Contas – Concedente Funasa



Fonte: Funasa (peça 1, p.155).

197. Para fins de entendimento, de acordo com a Funasa, a situação a “comprovar” no Gráfico 3 significa que as contas já deveriam ter sido apresentadas à Funasa e não o foram. Já o a “aprovar”, significa que as contas já foram apresentadas à Funasa, mas ainda não foram analisadas (peça 1, p. 154).

198. Verifica-se que, a despeito da situação de progressiva redução em seu quadro de pessoal, registrada em seu relatório de gestão, o qual afirma que há uma “grande redução” crônica de sua força de trabalho (peça 1, p. 155-158 e 190-191), a Funasa tem obtido avanços em sua gestão de estoques de prestações de contas.

199. Nada obstante, reconhece-se que tem sido um desafio para a instituição a manutenção de seus estoques de contas prestadas pendentes de análises ou mesmo pendentes de apresentação. Diante do que foi apresentado nesta seção, nota-se que haverá um incremento de risco sobre o tamanho dos estoques futuros de contas a serem prestadas e analisadas decorrente, justamente, do fato que foi positivamente reportado pela Funasa, qual seja, o aumento expressivo no número de convênios firmados em 2017, como relatado nos parágrafos 178 a 180.

200. Isso posto, com o fito de evitar que nos anos vindouros ocorra uma “explosão” na quantidade de contas a serem prestadas e analisadas, propõe-se que a Funasa atue de maneira preventiva, incorporando em seu plano de gestão de risco o fenômeno do grande incremento no número de instrumentos de repasses ocorrido em 2017, planejando medidas mitigadoras para os efeitos adversos em seu estoque de prestações de contas proveniente desse aumento.

201. Assim, é pertinente ao Tribunal recomendar à Funasa que avalie a conveniência e a oportunidade em planejar alternativas de medidas mitigadoras, no âmbito de seu plano de gestão de riscos institucionais, para o risco do grande incremento potencial do estoque de prestações de contas em anos futuros, provenientes do aumento expressivo no número de instrumentos de repasses firmados pela instituição, especialmente, em 2017.

202. Por fim, é oportuno registrar que está em curso, pelo Tribunal, fiscalização (TC 012.552.2019-4), na modalidade auditoria, na gestão dos convênios, autuada por força do Acórdão 2.810/2016-TCU-Plenário, que ainda não tem posicionamento de mérito.

XIII. Avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas

203. Por força do Anexo Único da Portaria TCU 65/2018, os relatórios de gestão de 2017 devem abordar o tratamento de determinações e recomendações do TCU. Assim, este item tem por objetivo avaliar as providências adotadas pela UJ para dar cumprimento às determinações e às recomendações de acórdãos do TCU e/ou às recomendações formuladas pelo controle interno ou unidade de controle interno da UJ.

204. O relatório de gestão da UJ trouxe poucas informações sobre o cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal, as quais se resumem ao seguinte quadro extraído do relatório:

Quadro 13 – Síntese do atendimento das deliberações do TCU

Acórdãos atendidos	Acórdão em atendimento em 31/12/2017	Total de acórdãos registrados no SICAD
107	04	111

Fonte: Funasa (peça 1, p. 247).

205. A qualidade e completude da informação disponível no relatório de gestão sobre esse tema é baixa. O quadro com síntese dos atendimentos das deliberações do Tribunal não deixa claro quantas deliberações estão pendentes e mesmo quais deles estão com prazo expirado (peça 1, p. 237). Com efeito, o título da coluna “Total de acórdãos registrados no SICAD” não leva ao entendimento do leitor se tais deliberações estão pendentes ou não de atendimento, se estão vencidas ou em pendência tempestiva. Não são feitas distinções entre o que foi determinado do que foi apenas recomendado e tampouco se aborda as medidas práticas mais significativas para atendimento e tratamento das deliberações. Apenas se faz uma síntese do trâmite formal da recepção de novas deliberações.

206. Por essa feita, deve o Tribunal dar ciência à Funasa de que a pobreza de informações relevantes trazidas na seção “Tratamento de determinações e recomendações do TCU” no relatório de gestão, afronta o disposto no Anexo Único da Portaria TCU 65/2018, com vistas à adoção de providências internas que tragam mais assertividade e completude de informações nessa seção dos próximos relatórios de gestão que vierem a ser elaborados para exercícios seguintes.

207. Sobre o tratamento das recomendações do Órgão de Controle Interno, o relatório de gestão trouxe um quadro detalhado com cinco deliberações proferidas pelo TCU, em que a UJ relata atendimento. O quadro apresenta, entre outras informações, o número do acórdão, o ofício que o comunicou, a síntese da deliberação e as providências adotadas (peça 1, p. 248).

208. Curiosamente, de forma contrária ao seu título, a seção não trata de recomendações expedidas pelo Órgão de Controle Interno (CGU), que é responsável por emitir recomendações, mas, sim, de acórdãos do TCU. Por conseguinte, o conteúdo apresentado não corresponde ao título da seção, sendo ele inapropriado, comprometendo o entendimento e a precisão da informação.

209. Merece registro que, ainda que o quadro estivesse em seção apropriada, nota-se imprecisão entre o enunciado da seção, a qual informa que foram tratadas seis recomendações, enquanto há apenas cinco deliberações listadas, sendo que sua maioria se refere a determinações e não a recomendações.

210. Contrariando o que diz o enunciado da seção, constatou-se que nem todas as demandas haviam sido efetivamente atendidas. Fazendo-se uma verificação de uma das deliberações listadas, abriu-se o processo relacionado à linha quatro do quadro e, ao compulsar o documento evidenciado pela UJ como aquele que comprovaria o atendimento, verificou-se que se tratava de pedido de prorrogação de prazo e não uma evidência do atendimento (peça 22 do TC 002.728/2017-6). A incoerência entre a informação do enunciado de que “todas [as deliberações] foram atendidas” com, na verdade, apenas um pedido de prorrogação de prazo, compromete a precisão e a confiabilidade da informação trazida no relatório de gestão (peça 1, p. 248).

211. Diante disso, deve o Tribunal dar ciência à UJ sobre as seguintes falhas na seção “Tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno” do relatório de gestão, para que sejam adotadas medidas internas com vistas a seu saneamento nos próximos relatórios de gestão que vierem a ser elaborados:

- a) Conteúdo da seção “Tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno” não correspondente ao seu título, haja vista tratarem de deliberações expedidas pelo TCU e não pela CGU; e
- b) Imprecisões e incorreção quanto ao atendimento ou não das deliberações listadas, uma vez que nem todas as providências listadas comprovam o seu atendimento, contrariando o texto do enunciado da seção, que afirma que todas haviam sido atendidas.

212. A CGU alegou não encontrar determinações ou recomendações endereçadas à Funasa expedidas pelo Tribunal com expressa determinação para a CGU acompanhar seu cumprimento (peça 6, p. 48). Todavia, isso não significa que não haja determinações e recomendações endereçadas à Funasa pendentes de cumprimento em 2017. Como exemplo de deliberação pendente de cumprimento, pode-se citar aquelas proferidas no Acórdão 347/2016-TCU-Plenário, que terão seu cumprimento analisado no processo de monitoramento TC 043.188/2018-4.

213. Destaca-se que serão consideradas para a análise das contas do exercício futuro de 2019 o atendimento das deliberações proferidas no Acórdão 2.781/2018-TCU-Plenário, monitoradas nos autos do processo TC 006.652/2019-0, conforme já consignado no parágrafo 36.

214. A CGU relatou que, ao fim de sua atuação, foram reiteradas e ficaram pendentes de atendimento quatro recomendações expedidas entre 2009 e 2014. Outras quatro recomendações foram atendidas em 2017, que também tinham sido expedidas entre 2009 e 2014. Apesar do longo prazo para atendimento, a CGU destacou o esforço empreendido pela força tarefa da UJ para que fosse possível uma manifestação tempestiva (peça 6, p. 49).

CONCLUSÃO

215. Esta instrução, em sede de processo de contas anuais, analisou os aspectos mais relevantes sobre a gestão da sede da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), durante o exercício de 2017, e teve como principais constatações o que está sintetizado nos parágrafos a seguir acompanhados de seus encaminhamentos propostos.

216. É proposto o sobrestamento do julgamento das contas do Sr. Rodrigo Sérgio Dias, na condição de Presidente da Funasa, tendo em vista que o Sr. Rodrigo está arrolado como responsável em diversos processos, pendentes de apreciação de mérito por este TCU, que apuram indícios de graves irregularidades e cujos desfechos poderão afetar o mérito das contas deste responsável: TC 025.800/2017-5 (parágrafos 31-33), TC 034.301/2018-6 (parágrafos 41-43), TC 034.297/2018-9 (parágrafos 46-48), TC 040.612/2018-0 (parágrafos 56-59), TC 015.830/2018-7 (parágrafos 67-69) e TC 036.798/2019-3 (parágrafos 70-71).

217. Cumpre registrar que a CGU propôs o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Rodrigo Sérgio Dias, nos termos dos parágrafos 24 e 25, em função de irregularidades incorridas em

locação do imóvel PO 700 e contratação de serviços de TI. Mais detalhes sobre as razões da proposição da CGU são abordados nas seções IX (parágrafos 139 a 159) e X (parágrafos 161 a 168) desta instrução.

218. Esta instrução também conclui pelo acolhimento da proposição da CGU em incluir no rol de responsáveis o Sr. Carlos Guilherme Alvarenga Reis (CPF: 005.176.201-38), na condição de Coordenador-Geral de Recursos Logísticos (CGRL), em decorrência da prática de atos potencialmente irregulares na locação de área no imóvel Edifício PO 700 para abrigar a sede da Funasa. Nada obstante, também deve ser sobrestado o julgamento das contas do Sr. Carlos Guilherme Alvarenga Reis por já haver, no âmbito deste Tribunal, processos específicos para apurar sua conduta com potencial de afetar o julgamento de suas contas em 2017. Os processos em questão são o TC 025.800/2017-5, que trata da locação do imóvel PO 700 (parágrafos 31-33), e o TC 034.297/2018-9, que trata de possíveis prejuízos na contratação e implantação do SEI (parágrafos 46-48).

219. Quanto a aspectos formais de conformidade das peças que compõem as contas anuais, deve-se registrar que todas as peças essenciais estão contidas no processo (parágrafos 10 a 27). Verificou-se inconformidades formais no rol de responsáveis por ausência de identificação dos atos de nomeação, designação ou exoneração e respectiva data de publicação, endereço residencial completo e endereço de correio eletrônico dos responsáveis (parágrafos 12 e 13) e por sobreposição em períodos de exercício da função entre titulares e substitutos (parágrafos 14 e 15). Ambas as inconformidades são objeto de ciência.

220. Sobre processos conexos e contas de exercícios anteriores, seu conteúdo pode ser verificado nos parágrafos 30 a 71, em que são analisados treze processos com potencial de impactar ou influir na gestão do exercício de 2017. Dessa seção, cabe destacar as propostas de sobrestamento do julgamento das contas do Presidente de Funasa e do CGRL, já mencionadas acima. Deve-se ressaltar também a proposta de julgamento com **ressalva das contas** do Presidente da Funasa, do Diretor Executivo, do Diretor do Desam e dos Diretores do Densp, em razão das constatações negativas sobre o desempenho institucional durante o período de 2013 a 2017 apuradas na auditoria formalizada no TC 010.658/2018-1 (parágrafos 34 a 39).

221. No que tange a gestão do planejamento das ações institucionais e seus resultados quantitativos e qualitativos, as análises depreendidas nesta instrução estão assentadas nos parágrafos 72 a 98. Em síntese, a seção do relatório de gestão tocante a este tema carece de expor os resultados associados a produtos obtidos com seus macroprocessos finalísticos. Ademais, o conteúdo não expõe de forma objetiva e sistemática os resultados alcançados em 2017, e acaba se concentrando em descrever os esforços realizados durante o exercício de forma extensa e descritiva. Diante disso, propôs-se que fosse dada ciência à Funasa que o conteúdo apresentado no relatório de gestão não atende ao disposto no Anexo II da Decisão Normativa TCU 161/2017 (parágrafos 92 a 93).

222. Em avaliação de indicadores, tratados nos parágrafos 99 a 119, entendeu-se, ante a fragilidade e limitação dos indicadores adotados, por recomendar à Funasa que utilizasse o produto da consultoria em indicadores de desempenho em saneamento, contratada pela Sociedade Alemã de Cooperação Internacional – GIZ GmbH – para aprimorar e/ou redefinir seus indicadores, possibilitando que seja possível medir a efetividade de sua atuação enquanto perseguidora de sua missão institucional. Também se propôs ciência de que a apresentação de indicadores de desempenho em seção diversa à Planejamento Organizacional e Resultados no relatório de gestão violou o Anexo II da Decisão Normativa 161/2017.

223. Na seção sobre estrutura de governança e controles internos, abordada nos parágrafos 120 a 123, não foram propostos encaminhamentos. Cumpre registrar que durante 2017 foi formalmente instituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles, atendendo o disposto no art. 23 da Instrução Normativa Conjunta CGU-MP 1/2016.

224. Sobre a avaliação da execução orçamentária, redigida nos parágrafos 124 a 129, merece comentário a ausência de informação e análise sobre o comportamento dos saldos inscritos em restos a pagar ao longo do tempo, uma vez que aborda apenas os saldos apresentados em 2017. A crítica é objeto de proposta de ciência ao órgão.

225. Relativamente aos aspectos da gestão de recursos humanos, a instrução se debruça sobre a temática nos parágrafos 130 a 138. Dada a conhecida situação de carência de reposição de pessoal que percorre toda a administração pública, a análise conclui que a solução definitiva para o problema passa pela revisão de seu papel institucional e por reformular seu modelo de negócios pautado em convênios e/ou seus processos.

226. Na seção que aborda a gestão do patrimônio, desenvolvida nos parágrafos 139 a 159, a análise se apoia sobre o trabalho da CGU, em seu relatório de auditoria de gestão, que constatava graves irregularidades no processo de aluguel imobiliário do imóvel PO 700, utilizado para abrigar temporariamente a sede da Funasa. A análise abstém-se de propor encaminhamentos por já haver um processo específico em curso nesta Corte Contas para apurar a procedência e atuação dos responsáveis, qual seja, TC 025.800/2017-5.

227. Quanto a aspectos da gestão de recursos de tecnologia da informação, abordados nos parágrafos 161 a 168, esta instrução também lançou mão do relatório elaborado pela CGU, o qual detectou indícios de graves irregularidades em uma das contratações de serviços de TI. O caso também está sob apuração em processo específico neste Tribunal, no âmbito do TC 036.798/2019-3, por essa razão, propôs-se informar à CGU da autuação deste processo. Cabe mencionar que há outros seis processos específicos relacionados a TI da Funasa que são mencionados na seção de processos conexos (parágrafos 40 a 55 e 67 a 71).

228. Sobre a gestão de recursos renováveis e sustentabilidade ambiental, dado o baixo progresso em concluir seu plano de gestão de logística sustentável para um órgão que tem como missão “promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental”, entendeu-se pertinente dar ciência à Funasa de que a situação viola art. 16 do Decreto 7.746/2012 (parágrafos 169 a 174).

229. Relativamente à avaliação da gestão dos instrumentos de transferências de recursos celebrados pela Funasa, merece destaque o expressivo incremento na celebração de convênios durante o ano de 2017, com aumento de 254% em relação a 2016. Número de convênios firmados saiu de 720 em 2016 para 2.549 em 2017. Diante desse incremento, fez-se a proposta de que o Tribunal recomende à Funasa que formule medidas mitigadoras para lidar com o incontornável aumento do número de prestações de contas que serão analisadas. Ademais, verificou-se impropriedades e imprecisões sobre o tema no relatório de gestão que ensejaram a proposição de ciências. Tais análises podem ser consultadas nos parágrafos 175 a 202.

230. Quanto à avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas (parágrafos 203 a 214), a análise implicou propostas de ciência à Funasa pela pobreza de informações relevantes na seção “Tratamento de determinações e recomendações do TCU” e imprecisões e incorreções no conteúdo da seção “Tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno”.

231. Por fim, a partir de uma asseguarção limitada, cabe propor o julgamento das contas dos demais responsáveis como **regulares**, cuja gestão **não** está sujeita à proposta de ressalvas contidas nos parágrafos 37, 38 e 220, dando-lhes quitação plena com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

232. Diante do exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **incluir** no rol de responsáveis o Sr. Carlos Guilherme Alvarenga Reis (CPF: 005.176.201-38), Coordenador-Geral de Recursos Logísticos da Fundação Nacional de Saúde, com base no art. 11, § 4º, da IN TCU 63/2010 c/c o art. 8º, § 6º, da Resolução - TCU 234/2010, alterada pela Resolução - TCU 244/2011, uma vez apurada a ocorrência de ato tipificado nas alíneas “b” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 e verificada a ocorrência de ato que pode ensejar a responsabilização em conjunto com o Sr. Rodrigo Sérgio Dias (CPF: 225.510.368-01), na posição de Presidente da Funasa (parágrafos 24-27);

b) **determinar** o sobrestamento do julgamento das contas do Sr. Rodrigo Sérgio Dias (CPF: 225.510.368-01), na posição de Presidente da Funasa, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 157 e 201, § 1º, do Regimento Interno/TCU e c/c art. 47 da Resolução TCU 259/2014, até que seja proferida decisão definitiva no âmbito dos TCs 025.800/2017-5, 034.301/2018-6, 034.297/2018-9, 040.612/2018-0, 036.798/2019-3 (parágrafos 31-33, 41-43, 46-48, 56-59, 70-71 e 139-168) ou até que se tenha a apreciação definitiva de um desses processos, desde que seja suficientemente grave para macular as contas do gestor;

c) **determinar** o sobrestamento do julgamento das contas do Sr. Carlos Guilherme Alvarenga Reis (CPF: 005.176.201-38), Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 157 e 201, § 1º, do Regimento Interno/TCU e c/c art. 47 da Resolução TCU 259/2014, até que seja proferida decisão definitiva no âmbito dos TCs 025.800/2017-5, 034.297/2018-9 (parágrafos 31-33, 46-48 e 139-160) ou até que se tenha a apreciação definitiva de um desses processos, desde que seja suficientemente grave para macular as contas do gestor;

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas **regulares com ressalva** em face do conjunto de achados da auditoria TC 010.658/2018-1, que avaliou o plano estratégico e o plano de resultados da Funasa durante o período de 1/1/2013 a 31/12/2017, os quais revelam falha estrutural no desempenho e na gestão da Funasa em sua atividade finalística as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhes quitação (parágrafos 34-39):

- 1) Sr. Antônio Henrique de Carvalho Pires (CPF: 767.810.894-04), na condição de Presidente da Funasa durante o período de 1º/1/2017 a 24/4/2017;
- 2) Sr. Antonio Arnaldo Alves de Melo (CPF: 055.346.402-78), na condição de Diretor Executivo (Direx) titular durante o período de 1º/1/2017 a 31/12/2017;
- 3) Sr. Rômulo Henrique da Cruz (CPF: 313.676.901-53), na condição de Diretor do Departamento de Saúde Ambiental (Desam) substituto durante o período de 1º/1/2017 a 25/9/2017;
- 4) Sr. Leonardo Rodrigues Tavares (CPF: 067.847.996-82) na condição de Diretor do Departamento de Engenharia de Saúde Pública (Densp) titular durante o período de 1º/1/2017 a 24/4/2017; e
- 5) Sra. Patrícia Valeria Vaz Areal (CPF: 755.342.406-44) na condição de Diretora do Departamento de Engenharia de Saúde Pública (Densp) substituta durante o período de 28/4/2017 a 31/12/2017;

e) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas **regulares** as contas dos demais responsáveis relacionados a seguir, dando-lhes **quitação plena**:

- 1) Ângela Cristina Pereira da Costa (CPF: 929.226.789-20), na condição de Diretora do Departamento de Saúde Ambiental (Desam) substituta durante o período de 25/9/2017 a 31/12/2017;
- 2) Thiago Martins Milhim (CPF: 337.439.658-52) na condição de Diretor do Departamento de Administração titular, durante o período de 1/1/2017 a 19/7/2017;
- 3) Márcio Endles Lima Vale (CPF: 854.382.863-53), na condição de Diretor do Departamento de Administração titular, durante o período de 26/10/2017 a 31/12/2017;
- 4) Rafael Antônio Milani Silva (CPF: 043.855.329-23), na condição de Diretor do Departamento de Administração substituto, durante o período de 1/1/2017 a 28/11/2017;

f) **recomendar** à Fundação Nacional de Saúde, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que utilize o produto da consultoria contratada pela Sociedade Alemã de Cooperação Internacional – GIZ GmbH – sobre “Indicadores de Desempenho em Saneamento”, sob égide do Projeto: Fortalecimento do Controle Externo na Área Ambiental (peça 11), para aprimorar e/ou redefinir seus indicadores de desempenho utilizados, possibilitando que seja possível medir a efetividade de sua atuação enquanto perseguidora de sua missão institucional (parágrafos 99-119);

g) **recomendar** à Fundação Nacional de Saúde, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que planeje alternativas de medidas mitigadoras, no âmbito de seu plano de gestão de riscos institucionais, para o risco do grande incremento potencial do estoque de prestações de contas em anos futuros, provenientes do aumento expressivo no número de instrumentos de repasses firmados pela instituição, especialmente, em 2017 (parágrafos 175-202);

h) **dar ciência**, com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, à Fundação Nacional de Saúde sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

- 1) ausência, no rol de responsáveis, de identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, com data de publicação em órgãos oficiais, endereço residencial completo e endereço de correio eletrônico dos gestores relacionados, o que afronta o disposto no artigo 11 da IN TCU 63/2010 (parágrafos 12-13);
- 2) sobreposição de períodos de gestão, no rol de responsáveis, entre gestores titulares e substitutos, o que afronta o disposto no § 2º do art. 10 da Decisão Normativa TCU 163/2017 (parágrafos 14-15);
- 3) omissão em apresentar os resultados obtidos, de maneira objetiva e sistemática, associados aos produtos esperados de seus macroprocessos finalísticos na seção “Planejamento Organizacional e Resultados” do relatório de gestão do exercício de 2017, o que afronta o disposto no Anexo II da Decisão Normativa TCU 161/2017 (parágrafos 72-93);
- 4) apresentação de indicadores de resultados em seção diversa à “Planejamento Organizacional e Resultados” viola o disposto no Anexo II da Decisão Normativa 161/2017, comprometendo a completude e disponibilidade da informação (parágrafos 99-102);
- 5) análise sobre os saldos inscritos em restos a pagar não informa o comportamento de seu saldo ao longo dos anos, não abordando se houve incremento ou redução, limitando-se a apresentar quadro detalhando a composição do saldo apenas de 2017, o que compromete a avaliação do desempenho orçamentário e financeiro, descumprindo o Anexo II da Decisão Normativa 161/2017 (parágrafos 124-127);

- 6) não conclusão do plano de gestão de logística sustentável afronta o estabelecido no art. 16 do Decreto 7.746/2012 (parágrafo 169-174);
 - 7) ausência de informação se a seção 3.5.5 do relatório de gestão, que trata de execução descentralizada mediante transferências de recursos, refere-se apenas à instrumentos de repasse de competência da sede da Funasa ou também de suas superintendências regionais, comprometendo a exatidão e a análise das informações, haja vista tais contas se referirem apenas sede da Funasa conforme Decisões Normativas TCU 161/2017 e 163/2017 (parágrafos 175-193);
 - 8) quantidades de contas prestadas de instrumentos de repasses de recursos indicados no Quadro 18, página 150 do relatório de gestão, não corresponder à quantidade do Quadro 17, página 149 do relatório de gestão, uma vez que ambos tratam de contas apresentadas no exercício de 2017 (parágrafos 175-193);
 - 9) ausência da informação, no relatório de gestão, da quantidade de instrumentos de repasse que deveriam ter suas contas apresentadas à Funasa no exercício de 2017 (parágrafos 175-193);
 - 10) baixa qualidade e completude da informação de informações sobre o tratamento e atendimento das deliberações do Tribunal no relatório de gestão, não especificado quantas deliberações estão pendentes e mesmo quais deles estão com prazo expirado, não se fazendo distinções entre o que foi determinado do que foi apenas recomendado e tampouco se aborda as medidas práticas mais significativas para atendimento e tratamento das deliberações, não atendendo, portanto o Anexo II da Decisão Normativa 161/2017 (parágrafos 203-206);
 - 11) conteúdo da seção “Tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno” não correspondente ao seu título, haja vista tratarem de deliberações expedidas pelo TCU e não pela CGU (parágrafos 207-211);
 - 12) imprecisões e incorreção quanto ao atendimento ou não das deliberações listadas, uma vez que nem todas as providências listadas comprovam o seu atendimento, contrariando o texto do enunciado da seção, que afirma que todas haviam sido atendidas (parágrafos 207-211); e
- i) **informar** à Controladoria-Geral da União (CGU) sobre a existência e prosseguimento de processos específicos de denúncia e tomada de contas especial, respectivamente, autuados no âmbito deste Tribunal para (i) tratar possíveis irregularidades na dispensa de licitação e culminou na locação do edifício PO700 (TC 025.800/2017-5) e (ii) apurar os débitos decorrentes do Contrato 49/2017 celebrados entre a Funasa e a empresa RSX Informática Ltda. (TC 036.798/2019-3) (parágrafos 160 e 168).

SecexSaude, em 28 de janeiro de 2020.

(Assinado eletronicamente)

MARTIN MASTELARO POMPEU DE
BARROS

AUFC – Mat. 10213-0