



**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL  
FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE – FUNASA (UG 255000)**

TC n.º 009.240/2007-5

Fiscalis n.º: 290/2007

Relator: Ministro Guilherme Palmeira

Modalidade: Auditoria de Natureza Operacional

Ato originário: Despacho do Ministro-Relator constante do TC nº 005.673/2007-0

Objetivo: Avaliar a adequação da estrutura e dos meios da Fundação Nacional de Saúde em confronto com os seus objetivos institucionais.

Ato de designação: Portaria de Fiscalização Seprog/TCU nº 326, de 09/04/2007.

Período abrangido pela auditoria: exercícios de 2000 a 2007

Período de realização da auditoria: planejamento: 09 a 13/04/2007  
execução: 16/04 a 11/05/2007  
relatório: 14 a 18/05/2007

Equipe de auditoria:

Analista	Matrícula	Lotação
Carline Alvarenga do Nascimento	6465-3	Seprog
Dagomar Henriques Lima (supervisor)	3104-6	Seprog
Fábio Mafra (supervisor)	5081-4	Seprog
Hiram Carvalho Leite (coordenador)	3876-8	Seprog
Messias Alves Trindade	6593-5	4ª Secex
Patrícia Coimbra Souza Melo	6419-0	Seprog

Unidade: Fundação Nacional de Saúde – Funasa

Vinculação ministerial: Ministério da Saúde

Vinculação no TCU: 4ª SECEX

Responsáveis: Francisco Danilo Bastos Forte – CPF: 121.337.283-68, presidente da Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), desde 30/04/2007 e Paulo de Tarso Lustosa da Costa – CPF: 000.445.123-68, presidente da Funasa de 20/07/2005 a 28/03/2007



## **Resumo**

1. O objetivo da auditoria foi avaliar se os recursos geridos pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) estão sendo aplicados adequadamente, permitindo o alcance das metas na execução das ações que visam assegurar a saúde indígena e o saneamento básico.
2. A Fundação está estruturada de forma descentralizada, sendo composta por coordenações regionais localizadas em todas as capitais do país, além da sede em Brasília. As coordenações possuem estrutura técnico-administrativa para supervisionar e orientar as ações de saneamento ambiental e a atenção integral à saúde indígena, principais competências da Funasa.
3. A metodologia utilizada consistiu em análise da documentação fornecida pela Funasa, composta por notas técnicas da auditoria interna, termos e prestações de contas de convênios celebrados com ONG e municípios. Além disso, foi realizada pesquisa em bancos de dados da Câmara dos Deputados e do Siafi Gerencial acerca da execução orçamentária da União, do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) para extração de informações de pessoal e do Programa de Inteligência e Suporte ao Controle Externo (Síntese) para a análise dos convênios e contratos celebrados pela Fundação. Também foram considerados outros trabalhos do Tribunal realizados naquele órgão. Realizou-se a análise dos recursos administrativos em confronto com os aplicados na área finalística da Funasa. Foram analisados, ainda, os custos dos atendimentos realizados por meio da Ação Saúde Indígena, comparando-se os resultados encontrados entre as ONG conveniadas.
4. A Funasa possui orçamento próprio para executar as ações sob sua responsabilidade. Em 2006, os créditos orçamentários autorizados foram de R\$ 4 bilhões. A execução orçamentária foi de 96,10%, alcançando R\$ 3,8 bilhões. As emendas parlamentares representaram 9,5% do total do orçamento aprovado. Na média dos anos de 2004 a 2006, para cada R\$ 1,00 do recurso aplicado na área finalística, gastou-se R\$ 1,83 para a operacionalização da área meio, demonstrando uma sobrecarga administrativa no orçamento da Fundação. No ano de 2006 esse índice passou para R\$ 1,46, queda em razão do aumento do orçamento dos programas finalísticos.
5. A Fundação tem aproximadamente 63,7 mil pessoas em sua folha de pagamento. Desses, 46% está cedido a estados e municípios, cerca de 36% são aposentados ou pensionistas e apenas 18% do quadro efetivamente desempenham atividades de sua responsabilidade.
6. Identificaram-se casos em que o comportamento observado na Funasa quanto à aplicação de maior percentual dos recursos orçamentários em ações administrativas em detrimento das finalísticas, repete-se nas ONG que atuam na saúde indígena. Foram analisados 12 convênios vigentes com a finalidade de classificar os recursos repassados em administrativos e finalísticos. Com isso, verificou-se que cerca de 32% dos recursos são gastos para equipar e manter a estrutura administrativa das ONG.
7. A Fundação utiliza 17 indicadores para acompanhar seu desempenho. Em 2005, 2 desses indicadores alcançaram as metas e 8 não atingiram 50% da meta. Os piores índices obtidos foram os relacionados às melhorias sanitárias e ao apoio à gestão

do saneamento nos municípios, com o cumprimento de 16,2% e 10,5% das metas definidas, respectivamente. Vale ressaltar que, no mesmo exercício, a Fundação executou cerca de 90% do seu orçamento, aplicando R\$ 3,25 bilhões do total previsto de R\$ 3,64 bilhões.

8. Segundo dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), em julho de 2007, do total de 35.283 servidores na situação de “ativo permanente”, 23.517 estavam à disposição do Sistema Único de Saúde – SUS em estados e municípios. Os servidores cedidos não desempenham atividades da competência da Funasa, mas são pagos com seu orçamento. O fato onera o orçamento do órgão e tem reflexo negativo sob seus indicadores de eficiência. Verificaram-se, também, irregularidades relacionadas ao pagamento da indenização prevista no art. 16, da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991, e regulamentada pelo art. 4º do Decreto nº 343, de 19 de novembro de 1991, denominada de indenização de campo. Os pagamentos indevidos decorrem de aplicação inadequada da referida lei pela Funasa.

9. Na execução das atividades finalísticas da Ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, constataram-se deficiências na aplicação dos critérios de seleção das ONG e acompanhamento insuficiente das atividades executadas pelos convenentes. Verificou-se a celebração de convênios sucessivos com as mesmas ONG, que é prática incompatível com o disposto no art. 1º da IN/STN nº 01/97, em vigência à época, devido ao caráter continuado das atividades desenvolvidas. Ademais, análises de notas técnicas da Auditoria da Funasa (TC nº 012.718/2004-9, Acórdão 2.075/2007-Plenário) revelam problemas administrativos e gerenciais nas ONG que executam as ações de saúde indígena, evidenciando a falta de estrutura dessas entidades para consecução dos objetivos conveniados, o que compromete os resultados alcançados.

10. Apesar dos objetivos semelhantes e proximidade geográfica, os custos finalísticos por beneficiário atendido das ONG variaram de R\$ 70,97 a R\$ 1.440,10 (1.929%). Caso a Funasa vedasse o gasto administrativo das ONG com recursos federais e incentivasse as entidades menos eficientes a gastar melhor, teria havido economia de R\$ 10,2 milhões, que representam 32% dos recursos repassados para os convênios examinados.

11. Também foi identificado desperdício de recursos públicos na ação de resíduos sólidos gerenciada pela Funasa. Cerca de 56% dos projetos financiados pela Fundação com recursos da ação 11KO foram abandonados ou retornaram à situação de lixão, causando desperdício estimado de R\$ 40,1 milhões no período de 2000-2005.

12. Questão que prejudica as atividades de controle é o sobrestamento de prestações de contas pela Funasa, que serve de subterfúgio a fim de dar continuidade ao repasse de recursos para instituições conveniadas que não tiveram as prestações de contas aprovadas, contrariando o disposto no art. 35 da IN/STN nº 1/97.

13. Por fim, verificou-se que o trabalho da Auditoria Interna da Funasa não tem alcançado o objetivo de prevenir, identificar e corrigir, de forma tempestiva, falhas e fraudes. O fato decorre, sobretudo, da falta de providências por parte da Presidência da Fundação na gestão anterior frente aos achados da auditoria, além da estrutura deficiente dessa área em relação à demanda de trabalho, acarretando prejuízo ao controle interno.



14. A Fundação tem milhares de servidores em sua folha de pagamento que não executam atividades relacionadas com a missão da Funasa, os programas de gerenciamento de resíduos sólidos e de saúde indígena são altamente ineficientes, gerando desperdício de recursos públicos e os controles internos sobre suas atividades são ineficazes. A Fundação executa seus programas mediante descentralização de recursos via convênios, caracterizando-se como agência repassadora, atividade na qual também é ineficiente porque não segue procedimentos que visam garantir a sustentabilidade dos projetos e a legalidade dos repasses, bem como porque gasta grande volume de recursos em atividades administrativas.

15. Além de delinear pontos em que é preciso aprofundar as ações de controle, o conjunto dos fatos levantados pela auditoria sugere que é preciso urgentemente reestruturar a Fundação e repensar seus objetivos institucionais. Atualmente, os benefícios de sua atuação estão aquém do esperado.



## Lista de siglas

**Adfis** – Secretaria Adjunta de Fiscalização  
**AGIRTAGMA** – Associação do Grupo Indígena També do Alto Rio Guamá  
**AIS** – Agente Indígena de Saúde  
**AISAN** – Agente Indígena de Saneamento  
**AIX** – Associação Indígena Xerente  
**AMEKA** – Associação Metindja Kayapo  
**AMIA-TAN** – Associação dos Moradores Indígenas de Atalaia do Norte  
**APINA** – Conselho das Aldeias Wajãpi  
**Anop** – Auditoria de Natureza Operacional  
**CASAI** – Casas de Saúde Indígena  
**CGAUD** – Coordenação Geral de Auditoria da Funasa  
**CGCON** - Coordenação Geral de Convênios  
**CGERH** – Coordenação-Geral de Recursos Humanos  
**CGLOG** – Coordenação-Geral de Recursos Logísticos  
**CGOFI** – Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças  
**CGTT** – Conselho Geral da Tribo Tikuna  
**CGU** – Controladoria-Geral da União  
**CORE** – Coordenação Regional da Funasa  
**Comoa** – Coordenação de Monitoramento das Ações e Serviços da Funasa  
**DEADM** – Departamento de Administração  
**DENSP** – Departamento de Engenharia de Saúde Pública  
**DEPIN** - Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional  
**DESAI** – Departamento de Saúde Indígena  
**DIREH** – Divisão de Recursos Humanos  
**DIVEP** – Divisão Epidemiológica e Ambiental em Saúde  
**DSEI** – Distrito Sanitário Especial Indígena  
**EMSI** – Equipe Multidisciplinar de Saúde Indígena  
**FNS** – Fundo Nacional de Saúde  
**FOIRN** - Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro  
**FUBRA** - Fundação Universitária de Brasília  
**Funai** – Fundação Nacional do Índio  
**Funasa** – Fundação Nacional de Saúde  
**GM** – Gabinete do Ministro  
**IBDS** – Instituto Brasileiro pelo Desenvolvimento Sustentável  
**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**IN** – Instrução Normativa  
**INDASPI** – Instituto de Desenvolvimento de Atividades de Auto-Sustentação das Populações I



dígenas

**IRA** - Infecções Respiratórias Agudas

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**MP** – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**MS** – Ministério da Saúde

**OMS** - Organização Mundial de Saúde

**ONG** – Organização não governamental

**PAD** – Processo Administrativo Disciplinar

**PNDA** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PPA** - Plano Plurianual

**SAS** - Secretaria de Atenção à Saúde

**Secex** – Secretaria de Controle Externo

**Secoya** – Serviço Cooperação com o povo Yanomami

**Segecex** – Secretaria Geral de Controle Externo

**SEMAG** - Secretaria de Macroavaliação Governamental

**SEREH** – Serviço de Recursos Humanos

**SFC** – Secretaria Federal de Controle Interno

**Siafi** - Sistema Integrado de Administração Financeira

**Siape** – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

**Sigplan** - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual

**Síntese** - Programa de Inteligência e Suporte ao Controle Externo

**Siorg** - Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal

**STN** – Secretaria do Tesouro Nacional

**SVS** – Secretaria de Vigilância em Saúde

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**UNISEL VA/UFMT** – Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso

**UNITEFÉ** – União das Nações Indígenas de Tefé

**Vigisus** – Projeto de Vigilância e Controle de Doenças

### Listas de Figuras

Figura 1 - Localização dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas da Funasa.....	12
Figura 2 – Organograma da Funasa.....	18
Figura 3 – Estrutura das coordenações regionais da Funasa, classe “A”.....	19

### Lista de Gráficos

Gráfico 1- Quadro de servidores ativos na Funasa por estado em fevereiro de 2007.....	22
Gráfico 2 – Servidores da Funasa ativos, por estado, em julho de 2007, segundo o Siape. ....	25
Gráfico 3 - Servidores da Funasa cedidos, por estado, em julho de 2007, segundo dados do Siape. ....	26
Gráfico 4 – Execução orçamentária da Funasa, 2000 a 2006.....	29
Gráfico 5 - Execução orçamentária da Funasa, por UF, de 2002 a 2006.....	30
Gráfico 6 - Emendas orçamentárias em programas da Funasa, por Unidade da Federação – 2004 a 2006. .....	30
Gráfico 7 - Execução orçamentária do Programa 0150 por estado de 2002 a 2006. ....	31
Gráfico 8 - Execução orçamentária do Programa 0122 por estado de 2002 a 2006. ....	32
Gráfico 9 – Valor total dos convênios celebrados pela Funasa, por UF, de 2000 a 2006.....	35
Gráfico 10 – Convênios da Funasa celebrados com municípios, por estado, por habitante, de 2000 a 2006. .....	35
Gráfico 11 - Recursos de convênios em saneamento executados entre 2000 e 2006 em relação a população de cada município convenente. ....	36
Gráfico 12 - Recursos de convênios em saneamento executados entre 2000 e 2006 em relação a população de cada município convenente. ....	36
Gráfico 13 – Números de contratos de comotado assinados pela Funasa de 2000 a 2006. ....	46
Gráfico 14 – Relação entre a execução orçamentária das áreas administrativa e finalística da Fundação de 2000 a 2006. ....	49
Gráfico 15 – Execução orçamentária proporcional dos programas administrativos e finalísticos da Funasa de 2000 a 2006. ....	50

### Lista de Tabelas

Tabela 1– Distribuição dos crédito disponíveis da função saúde por unidade gestora de 2005 a 2007.....	10
Tabela 2 – Ações do Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas (0150) e suas finalidades.....	11
Tabela 3 – Créditos disponíveis dos programas finalísticos da Função Saneamento, em 2007. ....	14
Tabela 4 – Principais finalidades das ações dos programas da Função Saneamento sob responsabilidade da Funasa.....	15
Tabela 5 – Quadro de pessoal da Funasa – 02/2007.....	21
Tabela 6 - Diferenças de dados nos relatórios da Funasa sobre seu quadro de pessoal.....	22
Tabela 7 - Servidores na situação “Ativo Permanente” nos três relatórios enviados pela Funasa.....	23
Tabela 8 - Comparativo dos servidores na situação “Ativo Permanente” na Bahia e Ceará, segundo relatórios da Funasa.....	23
Tabela 9 - Quadro de pessoal da Funasa em julho de 2007, segundo o Siape e das duas primeiras versões dos arquivos da Funasa.....	24
Tabela 10 - Número de servidores da Funasa cedidos ao SUS, despesa com pagamento desse pessoal e execução orçamentária do Programa Apoio Administrativo, de 2004 a 2006.....	26
Tabela 11 - Distribuição das emendas orçamentárias de 2004 a 2006 da Funasa. ....	30
Tabela 12 – Percentual da execução orçamentária por modalidade de aplicação de 2001 a 2006. ....	31
Tabela 13 – Número de convênios firmados pela Funasa de 2000 a 2006 e respectivos valores. ....	32
Tabela 14 - Número de convênios firmados pela Funasa de 2000 a 2006.....	33
Tabela 15 - Valores dos convênios por órgão/entidade e por estado de 2000 a 2006. ....	34
Tabela 16 - Recursos de convênios em saneamento executados entre 2000 e 2006 em relação a população do município convenente.....	37
Tabela 17 – Irregularidades administrativo-financeiras identificadas pela Auditoria Interna da Funasa em 17 ONG fiscalizadas de 2001 a 2003. ....	38
Tabela 18 – Irregularidades técnico-operacionais identificadas pela Auditoria Interna da Funasa em 5 ONG fiscalizadas de 2001 a 2003. ....	39
Tabela 19 – Relação de convênios de saneamento firmados pela Funasa em 2006 com valores acima de R\$ 2 milhões e população estimada de 2007.....	42



Tabela 20– Número de contratos firmados pela Funasa de 2000 a 2007 e respectivos valores. ....	45
Tabela 21 – Números de contratos firmados pela Funasa de 2000 a 2007 e respectivos valores. ....	45
Tabela 22 – Número de contratos de comodato assinados pela Funasa de 2000 a 2006. ....	46
Tabela 23 – Indicadores de desempenho, metas e resultados da Funasa em 2005. ....	47
Tabela 24 - Execução orçamentária da Funasa, por programa, de 2000 a 2006. ....	51
Tabela 25 - Execução orçamentária e inscrição de restos a pagar dos principais programas finalísticos da Funasa – 2004 a 2006. ....	51
Tabela 26 – Despesas pagas com recursos de 12 convênios vigentes da Funasa com ONG na área de saúde indígena. ....	53
Tabela 27 – Pagamento de indenização de campo de 2004 a 2006, em R\$ milhões. ....	56
Tabela 28 – Irregularidades apuradas em auditorias realizadas nas coordenações regionais da Funasa dos estados de GO, MG, PE, ES, RJ, RN, MT, BA e SP em 2004. ....	57
Tabela 29 – Irregularidades apuradas pela Auditoria Interna da Funasa em sua Coordenação Regional no Ceará em 2005. ....	58
Tabela 30 – Número de sindicâncias e processos administrativos disciplinares instaurados pela Funasa entre os anos de 2003 e 2007. ....	59
Tabela 31 – Relação dos convênios analisados nos relatórios de auditoria. ....	60
Tabela 32 – Razões e valores sobrestados no convênio n° 1336/04. ....	60

## Sumário

<b>1. Introdução .....</b>	<b>10</b>
1.1. Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas.....	11
1.2. Programas de Saneamento .....	13
1.3. O Projeto Vigisus .....	15
1.4. Metodologia .....	16
<b>2. Estrutura organizacional, recursos humanos e auditoria interna .....</b>	<b>17</b>
2.1. Estrutura organizacional.....	17
2.2. Administração de recursos humanos.....	20
2.2.1 Quadro de pessoal .....	21
2.2.2 Distribuição dos servidores .....	24
2.2.3 Gastos de pessoal .....	26
2.3. Atuação da Auditoria Interna da Fundação Nacional da Saúde.....	27
<b>3. Execução orçamentária e aplicação de recursos .....</b>	<b>29</b>
3.1. Distribuição da execução orçamentária por unidade da Federação .....	29
3.2. Distribuição da execução orçamentária por programas .....	30
3.3. Execução de convênios .....	32
3.3.1. Execução de convênios de saúde indígena.....	37
3.3.2. Execução de convênios de saneamento.....	41
3.4. Contratos .....	44
<b>4. Aspectos de eficiência administrativa da Funasa.....</b>	<b>47</b>
4.1. Metas de desempenho da Funasa .....	47
4.2. Despesas administrativas e finalísticas da Fundação .....	48
4.3. Execução orçamentária .....	51
4.4. Eficiência administrativa na execução dos convênios .....	52
<b>5. Práticas Irregulares Identificadas .....</b>	<b>54</b>
5.1. Pagamento ilegal de indenização de campo e diárias .....	54
5.2. Outras irregularidades na área de administração de pessoal .....	56
5.3. Sobrestamento indevido de processos de prestação de contas.....	59
<b>6. Conclusão.....</b>	<b>61</b>
<b>7. Proposta de encaminhamento.....</b>	<b>63</b>
<b>Referências .....</b>	<b>66</b>
<b>Glossário.....</b>	<b>67</b>

## 1. Introdução

1. O presente trabalho tem por objetivo apresentar análise geral de eficiência da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Para tal, foram avaliados alguns aspectos operacionais relacionados à estrutura e aos meios disponíveis à Fundação, em especial recursos humanos e orçamento, em confronto com seus objetivos institucionais e os resultados alcançados por suas ações, além de procurar sistematizar os principais problemas apontados em trabalhos anteriores do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Auditoria Interna da Funasa.

2. Em comparação com as demais unidades gestoras na função saúde, a importância relativa do orçamento da Funasa é grande (Tabela 1). Entre 2005 e 2007, a Fundação recebeu aproximadamente 8% dos créditos aprovados no orçamento da Saúde, percentual inferior apenas aos 88% destinados ao Fundo Nacional de Saúde, que é o gestor financeiro, na esfera federal, dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>1</sup>.

Tabela 1– Distribuição dos crédito disponíveis da função saúde por unidade gestora de 2005 a 2007.

(R\$ milhões)

Unidade Orçamentária	2005	%	2006	%	2007	%
FEMINA	39	0,1	45	0,1	48	0,1
Hospital Cristo Redentor	70	0,2	81	0,2	89	0,2
Agência Nacional de Saúde Complementar	110	0,3	106	0,3	143	0,3
Hospital Nossa Senhora da Conceição	288	0,7	299	0,7	351	0,8
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	342	0,9	354	0,8	407	0,9
Fundação Oswaldo Cruz	827	2,1	701	1,7	735	1,6
FUNASA	3.008	7,7	3.320	7,9	3.598	7,9
Fundo Nacional de Saúde	34.311	88,0	37.379	88,4	40.335	88,2
<b>Total</b>	<b>38.996</b>	<b>100,0</b>	<b>42.286</b>	<b>100,0</b>	<b>45.706</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Câmara dos Deputados – Banco de dados da execução orçamentária da União de 2005 a 2007.

3. A atuação da Fundação ganhou maior relevância com o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC/Funasa) no dia 19 de setembro de 2007 pelo Presidente da República. O plano pretende aplicar R\$ 4 bilhões no saneamento de municípios de até 50 mil habitantes de 2007 a 2010 (BRASIL, 2007a). Para 2007, foram previstos projetos nos 1.000 municípios que apresentam os piores indicadores de mortalidade infantil.

4. Além da Introdução, o presente relatório é composto por mais 6 capítulos. O Capítulo 2 apresenta a estrutura organizacional e os problemas da área de recursos humanos e auditoria interna da Funasa. O Capítulo 3 trata de aspectos da execução orçamentária e aplicação de recursos da Fundação. Os Capítulos 4 e 5 tratam, respectivamente, da eficiência administrativa quanto à operacionalização das atividades do ór-

<sup>1</sup> O Fundo Nacional de Saúde (FNS) destina-se a prover, nos termos do artigo 2.º da lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990, as despesas do Ministério da Saúde, de seus órgãos e entidades da administração indireta, bem como as despesas de transferência para a cobertura de ações e serviços de saúde a serem executados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

ção e práticas irregulares identificadas na Funasa. Por fim, os capítulos 6 e 7 apresentam a conclusão e a proposta de encaminhamento, respectivamente.

5. Nas próximas seções deste capítulo, serão abordadas as atribuições da Funasa. Essas atividades são desenvolvidas principalmente por meio dos programas governamentais Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas (0150) e Saneamento Ambiental Urbano (0122). Além disso, a Fundação é participante do Projeto Vigisus.

### 1.1. Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas

6. O objetivo do Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas (0150) é “garantir o pleno exercício dos direitos sociais básicos dos índios e a preservação do patrimônio cultural das sociedades indígenas”. O público-alvo definido para esse programa são as sociedades indígenas.

7. A Funasa executa sete ações desse programa, que estão descritas com suas respectivas finalidades na Tabela 2. As outras 24 ações do programa são executadas pelos Ministérios da Educação, da Justiça, do Desenvolvimento Agrário e do Esporte.

Tabela 2 – Ações do Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas (0150) e suas finalidades.

Nº	Descrição	Finalidade
2272	Gestão e Administração do Programa	Constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa.
3869	Estruturação de Unidades de Saúde para Atendimento à População Indígena	Dotar o Subsistema de Atendimento à Saúde Indígena de estrutura física e de equipamentos necessários ao seu funcionamento e modernização.
4641	Publicidade de Utilidade Pública	Informar, orientar, avisar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais reais, visando melhorar a sua qualidade de vida.
6140	Vigilância e Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas	Combater a desnutrição na população indígena. Fomentar a alimentação saudável de acordo com as especificidades etnoculturais. Contribuir na formulação e implantação das políticas intersetoriais de segurança alimentar, gestão ambiental e desenvolvimento sustentável dos povos indígenas. Garantir a inclusão das populações indígenas nos instrumentos governamentais visando uma alimentação saudável e compatível com sua cultura.
6143	Promoção da Educação em Saúde dos Povos Indígenas	Atender a população indígena com ações educativas, informativas e de comunicação, visando à atenção à saúde e ao exercício do controle social sobre os serviços de saúde prestados aos povos indígenas.
6144	Capacitação de Profissionais para Atenção à Saúde da População Indígena	Dotar os serviços de saúde, no âmbito dos DSEI's e na rede de referência do SUS, de profissionais qualificados para executar ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde das comunidades indígenas, respeitando as diversidades etnoculturais.
6501	Atenção à Saúde dos Povos Indígenas	Garantir a oferta de serviços de saúde visando à promoção, prevenção e recuperação da saúde das comunidades indígenas.

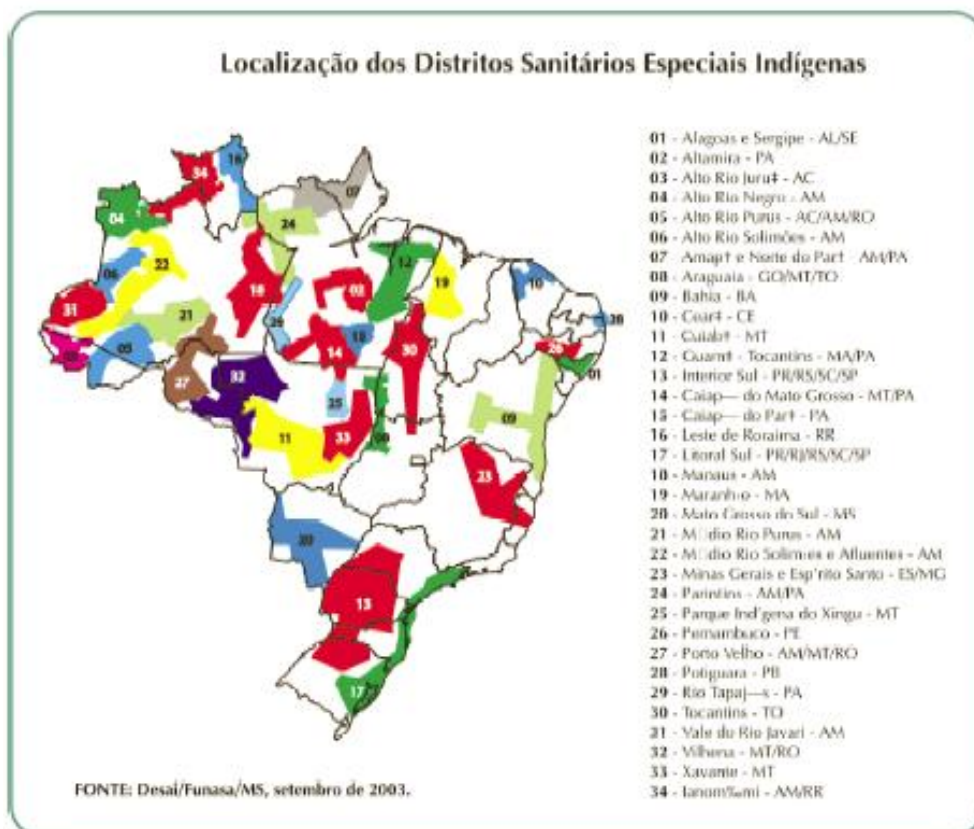
Fonte: Câmara dos Deputados – Banco de dados da execução orçamentária da União 2007.

8. Segundo o relatório de gestão da Funasa, referente a 2006, a população indígena brasileira é constituída por cerca de 210 povos que falam mais de 170 línguas. Os povos indígenas estão presentes em todos os estados brasileiros, exceto nos estados do Piauí e do Rio Grande do Norte. Vivem em 662 terras indígenas, equivalentes a 12% do território nacional. Cerca de 65% da população indígena vive no Centro-Oeste e Norte do país, onde estão concentradas 99% das terras indígenas (BRASIL, 2006). Segundo informação recebida da Fundação Nacional do Índio (Funai), em 20/02/2008, referente à novembro de 2007, existem 534.927 índios aldeados no Brasil (fls. 89 e 90).

9. O subsistema de atenção à saúde indígena está inserido na estrutura de atendimento do SUS como parte de modelo voltado para a realidade específica das populações indígenas (BRASIL, 1999b). As condições para a prestação de assistência à saúde dos povos indígenas pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde, estão estabelecidas no Decreto nº 3.156/99.

10. O subsistema está organizado em 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), que são unidades organizacionais da Funasa ligadas às CORE. Porém, conforme o Regimento Interno, a responsabilidade funcional é do Departamento de Saúde Indígena (DESAI). Os DSEI possuem sob sua responsabilidade base geográfica e populacional definidas por critérios técnicos e operacionais, além da cultura, das relações políticas e da distribuição demográfica dos povos indígenas (Figura 1).

Figura 1 - Localização dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas da Funasa.



11. Os DSEI são responsáveis por rede de serviços de saúde composta por 297 pólos-base, 717 postos de saúde e 55 Casas de Saúde Indígena (Casai). O atendimento de média e alta complexidade é realizado por 367 hospitais de referência estadual e municipal do SUS (BRASIL, 2006).

12. Os pólos-base são a primeira referência para os agentes de saúde que atuam nas aldeias. Podem estar localizados em comunidade indígena ou em município de referência, correspondendo, neste último caso, a uma unidade básica de saúde já existente na rede de serviços do respectivo município. A maioria dos agravos à saúde deve ser resolvida nesse nível. Cada pólo-base cobre um conjunto que varia de uma a trinta aldeias. Sua equipe, além de prestar assistência à saúde, realiza atividades de capacitação e supervisão de saúde.

13. As Casai estão localizadas em municípios de referência e, embora denominadas casas de saúde, não executam ações médico-assistenciais. São locais de recepção e apoio aos índios, que são encaminhados pelas aldeias ou pelos pólos-base. Têm por função alojar e alimentar os pacientes e seus acompanhantes; agendar os serviços especializados requeridos; continuar o tratamento após alta hospitalar, até que o índio tenha condições de voltar para a aldeia; dar suporte a exames e tratamento especializados; fazer serviço de tradução para os que não falam português; e viabilizar o retorno dos índios às aldeias, em articulação contínua com os DSEI.

14. Os postos de saúde localizam-se nas aldeias, sendo a atenção básica promovida por intermédio dos Agentes Indígenas de Saúde (AIS), que são membros da aldeia capacitados pela Funasa para prestar assistência à saúde a sua comunidade, com supervisão periódica das equipes multidisciplinares, conforme o planejamento das ações.

15. A principal forma de execução da ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas é o estabelecimento de convênios com universidades, ONG indígenas e indigenistas. As exceções são os Estados da Bahia e de Rondônia, que executam as ações de forma direta. Segundo a Fundação, isso ocorre porque, após a extinção da Fundação Serviços de Saúde (FSESP) e da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam), a estrutura deixada nesses estados propiciou o desempenho das atividades pela própria Fundação. Segundo a Funasa, esse arranjo possibilita o envolvimento de profissionais de saúde, Agentes Indígenas de Saúde (AIS) e instituições com tradição nas questões culturais, sociais e de atenção à saúde indígena (BRASIL, 2006). Como será visto adiante (parágrafos 97 e seguintes), o modelo de descentralização de recursos para a saúde indígena adotado pela Funasa dá margem à ocorrência de irregularidades e desvios de recursos, além de não garantir o atendimento adequado à saúde dessas populações.

## **1.2. Programas de Saneamento**

16. As ações de Saneamento Ambiental desenvolvidas pela Funasa são direcionadas, prioritariamente, a municípios com até 30 mil habitantes. No entanto, o parâmetro adotado pelo PAC/Funasa é de atendimento a municípios com até 50 mil habitantes (BRASIL, 2007a). São abrangidos, também, grupos populacionais remanescentes de quilombos, reservas extrativistas, assentamentos de reforma agrária, objetivando a ampliação do acesso ao saneamento básico nessas comunidades.

17. São cinco os principais programas orçamentários que compõem a Função Saneamento: Saneamento Rural (1287), Resíduos Sólidos Urbanos (8007), Serviços Urbanos de Água e Esgoto (0122), Drenagem Urbana Sustentável (1138) e Urbanização, Regularização Fundiária e Integração (1128), com ações executadas pela Funasa, Ministério das Cidades e Ministério do Meio Ambiente. Os outros são programas de gestão.

18. A Fundação executa ações dos quatro primeiros programas relacionados, totalizando crédito disponível de R\$ 2,3 bilhões, ou 41% do total dos créditos disponíveis para os programas finalísticos da Função Saneamento (Tabela 3).

Tabela 3 – Créditos disponíveis dos programas finalísticos da Função Saneamento, em 2007.

(R\$ milhões)

Programa	Crédito Disponível do Programa	Crédito Disponível do Programa na Funasa	%
1287	308	308	100%
8007	182	142	78%
0122	2.733	1.794	66%
1138	398	83	21%
1128	2.121	-	0%
<b>Total</b>	<b>5.742</b>	<b>2.327</b>	<b>41%</b>

Fonte: Câmara dos Deputados – Banco de dados da execução orçamentária da União de 2007.

19. A Funasa executa 27 ações da Função Saneamento que estão distribuídas nos quatro programas sob sua responsabilidade. As principais finalidades estão descritas na Tabela 4.

Tabela 4 – Principais finalidades das ações dos programas da Função Saneamento sob responsabilidade da Funasa.

Nº	Programa	Finalidades das Ações dos Programas
0122	Serviços Urbanos de Água e Esgoto	Proporcionar à população acesso ao abastecimento de água, serviços de coleta e tratamento de efluentes sanitários, visando à prevenção e ao controle de agravos, à melhoria da saúde, ao desenvolvimento econômico e à preservação dos corpos d'água. Promover a educação em saúde.
1138	Drenagem Urbana Sustentável	Implantar e melhorar os serviços de drenagem e manejo ambiental visando à prevenção e controle da malária.
1287	Saneamento Rural	Promover a melhoria das condições de saúde dos alunos de escolas públicas rurais. Propiciar resolubilidade nas áreas de assentamentos, quilombos e reservas extrativistas para problemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e melhorias sanitárias domiciliares, visando à prevenção e ao controle de doenças e agravos.
8007	Resíduos Sólidos Urbanos	Apoiar estados e municípios na implantação, ampliação ou melhoria dos sistemas de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para prevenção de agravos. Aumentar a produtividade do processo de coleta e reciclagem de materiais e desenvolver atividades educativas, informativas e de comunicação, visando à mobilização dos catadores para a prevenção e controle de doenças e agravos. Proporcionar à população o acesso aos serviços de limpeza urbana.

Fonte: Câmara dos Deputados – Banco de dados da execução orçamentária da União 2007.

20. A seção 3.2 apresenta análise da execução orçamentária dos programas de saneamento e a seção 3.3.2 trata da execução das atividades de saneamento por meio de convênios.

### 1.3. O Projeto Vigisus

21. O Projeto Vigisus é financiado por acordo de empréstimo celebrado entre o Banco Mundial (BID) e o Governo Brasileiro, no valor de US\$ 600 milhões, com previsão de execução em três fases. Seu objetivo é fortalecer o Sistema Nacional de Vigilância em Saúde. É executado pelo Ministério da Saúde, por meio da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), em conjunto com a Funasa.

22. O Projeto está estruturado em dois componentes técnicos e um componente administrativo. O primeiro componente técnico diz respeito à Vigilância em Saúde e é de responsabilidade da SVS. O segundo componente técnico trata do fortalecimento das ações de Saúde Indígena e do saneamento em comunidades remanescentes de quilombos. Esse componente está sob responsabilidade da Funasa. O componente administrativo refere-se à administração do Projeto e é desenvolvido conjuntamente pela SVS e pela Funasa.

23. O componente técnico sob responsabilidade da Funasa está dividido em quatro subcomponentes com os seguintes objetivos:

- a) aperfeiçoar os modelos de atenção, gestão, supervisão, financiamento e organizacional da saúde indígena (subcomponente I);
- b) reforçar a capacidade institucional de atendimento à saúde dos povos indígenas com ações de infra-estrutura e capacitações de recursos humanos (subcomponente I);
- c) realizar ações inovadoras de atenção à saúde indígena com intervenções estruturadas em Medicina Tradicional Indígena, Saúde Mental e a implantação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (subcomponente II);
- d) apoiar projetos comunitários de saúde elaborados e apresentados por índios para a resolução de problemas locais e incorporar esse aprendizado inovador ao Subsistema de Saúde Indígena (subcomponente III);
- e) implantar novas metodologias e tecnologias para as intervenções em saneamento ambiental em comunidades remanescentes de quilombos (subcomponente IV).

24. A primeira fase, chamada Vigisus I, desenvolvida no período de 1999 a 2004, visou à estruturação do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde. A fase atual do projeto, Vigisus II, iniciada em 2005 e com término previsto para 2008, tem como objetivo a modernização do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde. O Vigisus III, previsto para os anos de 2009 a 2011, apoiará a consolidação do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde, englobando as áreas de vigilância epidemiológica de doenças transmissíveis e de vigilância ambiental em saúde, de análise de situação de saúde e de monitoramento das doenças e agravos não transmissíveis nas esferas estadual e municipal, bem como os laboratórios de saúde pública.

25. O TCU não realizou nenhum trabalho sistemático sobre o projeto, porém, o Acórdão 295/2007–Plenário, referente ao TC nº 005.199/2005-1, determinou que a Funasa instaurasse Tomada de Contas Especial a fim de identificar os responsáveis pelo superfaturamento na aquisição de 49 analisadores de íons, no âmbito da Concorrência Pública Nacional NCB n.º 005/2003, efetuada com recursos do Vigisus. Na prestação de contas de 2001 da Funasa, Acórdão 298/2005, foi determinado à Auditoria Interna da Fundação que informasse, nas próximas contas, sobre a reposição dos bens e equipamentos desaparecidos, apontados pela Secretaria Federal de Controle Interno, que foram adquiridos com recursos do Projeto.

#### **1.4. Metodologia**

26. A fim de identificar as áreas críticas da Funasa, foram analisadas notas técnicas da auditoria interna da Fundação, termos de convênio celebrados com ONG e municípios, bem como as respectivas prestações de contas. Foram realizadas entrevistas com responsáveis das áreas de auditoria e de recursos humanos. Além disso, visando compreender a estrutura de gastos da Funasa, foi realizada pesquisa em bancos de dados do TCU, da Câmara dos Deputados e do Senado sobre a execução orçamentária da União. Foram extraídos dados do Programa de Inteligência e Suporte ao Controle Externo (Síntese) para a análise dos convênios e contratos celebrados pela Fundação. Também foram analisados outros trabalhos do Tribunal realizados naquele órgão, os quais subsidiaram o diagnóstico ora apresentado.

27. Com o objetivo de avaliar a eficiência com que a Funasa desempenha suas atividades, realizou-se a análise dos recursos aplicados nas atividades administrativas em confronto com os aplicados na área finalística. Também foram analisados os custos dos atendimentos realizados por meio da Ação Saúde Indígena, comparando-se os resultados encontrados entre as ONG conveniadas.

28. Para a análise da área de recursos humanos, foram cruzados dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e de relatórios encaminhados pela Fundação.

29. As análises de eficiência administrativa e de gerenciamento de recursos humanos foram limitadas pela inexistência de apropriação de despesas de pessoal por programa, pela deficiência na identificação da execução da despesa por unidade da Federação, e pela inconsistência dos dados de pessoal.

## **2. Estrutura organizacional, recursos humanos e auditoria interna**

30. A Funasa foi criada em 1990 mediante incorporação da Fundação Serviços de Saúde (FSESP) e da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam), bem assim das atividades de informática do SUS, desenvolvidas pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev) (BRASIL, 1990a). Seu estatuto em vigor foi aprovado em 2003, juntamente com o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas por meio do Decreto nº 4.727/03. O regimento interno da Fundação foi aprovado pela Portaria GM/MS nº 1.776/03.

31. Compete à Funasa realizar ações de saneamento para prevenção e controle de doenças, assegurar a saúde dos povos indígenas e prevenir e controlar doenças e outros agravos à saúde (BRASIL, 2003a e 2003b). Segundo seu plano estratégico (BRASIL, 2007b), sua missão é:

Realizar ações de saneamento ambiental em todos os municípios brasileiros e de atenção integral à saúde indígena, promovendo a saúde pública e a inclusão social, com excelência de gestão, em consonância com o SUS e com as metas de desenvolvimento do milênio.

32. Até 2003, quando foi criada a Secretaria de Vigilância em Saúde (Decreto 4.726, de 9 de junho de 2003), a Funasa também tinha entre suas atribuições o combate e controle de endemias. A partir de então, a SVS passou a desempenhar tais atividades. Para viabilizar a descentralização dessas atividades para estados, municípios e o Distrito Federal, o Ministério da Saúde colocou à disposição desses entes cerca de 25.000 servidores da Funasa, sob o amparo do art. 20 da Lei nº 8270/91, que dispõe:

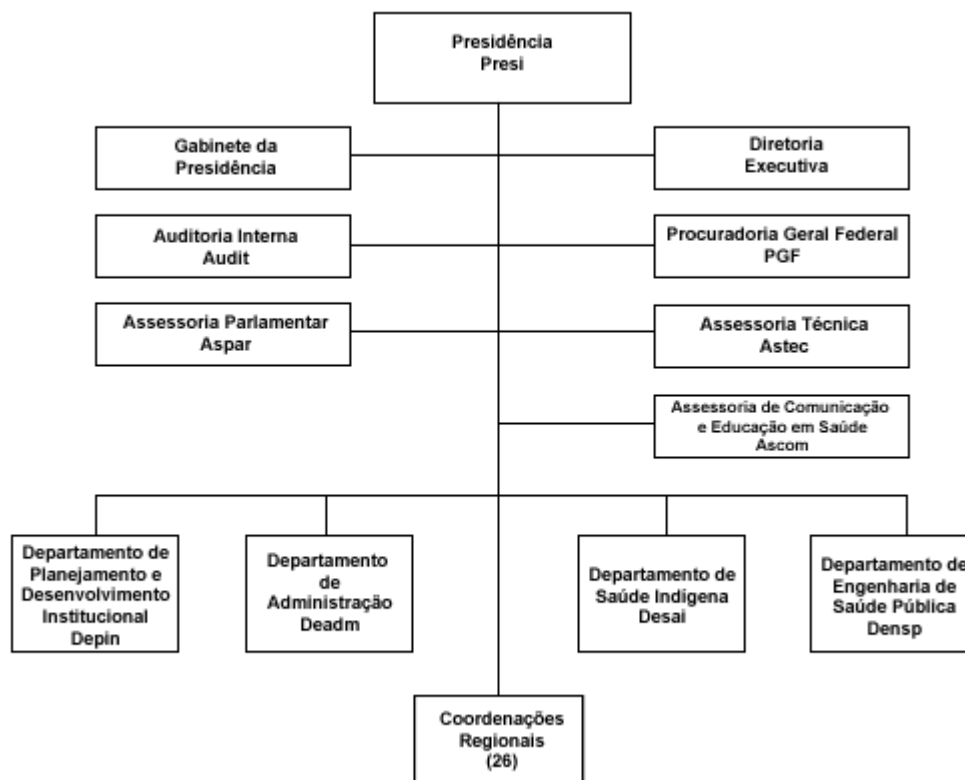
Art. 20 - Com vistas à implementação do Sistema Único de Saúde, criado pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, o Ministério da Saúde poderá colocar seus servidores, e os das autarquias e fundações públicas vinculadas, à disposição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante convênio, sem prejuízo dos direitos e vantagens do cargo efetivo.

### **2.1. Estrutura organizacional**

33. A atual estrutura organizacional da Funasa é apresentada na Figura 2. Além das unidades centrais de auditoria, procuradoria e assessoria, a Fundação conta

em sua estrutura central com dois departamentos especializados dedicados a planejar, coordenar, acompanhar e avaliar as ações de competência da Fundação. O Departamento de Saúde Indígena (Desai) é responsável pelas ações de saúde indígena e o Departamento de Engenharia de Saúde Pública (Densp) gerencia as ações de saneamento ambiental.

Figura 2 – Organograma da Funasa.



Fonte: <http://www.funasa.gov.br>. Acesso em 16/04/2007.

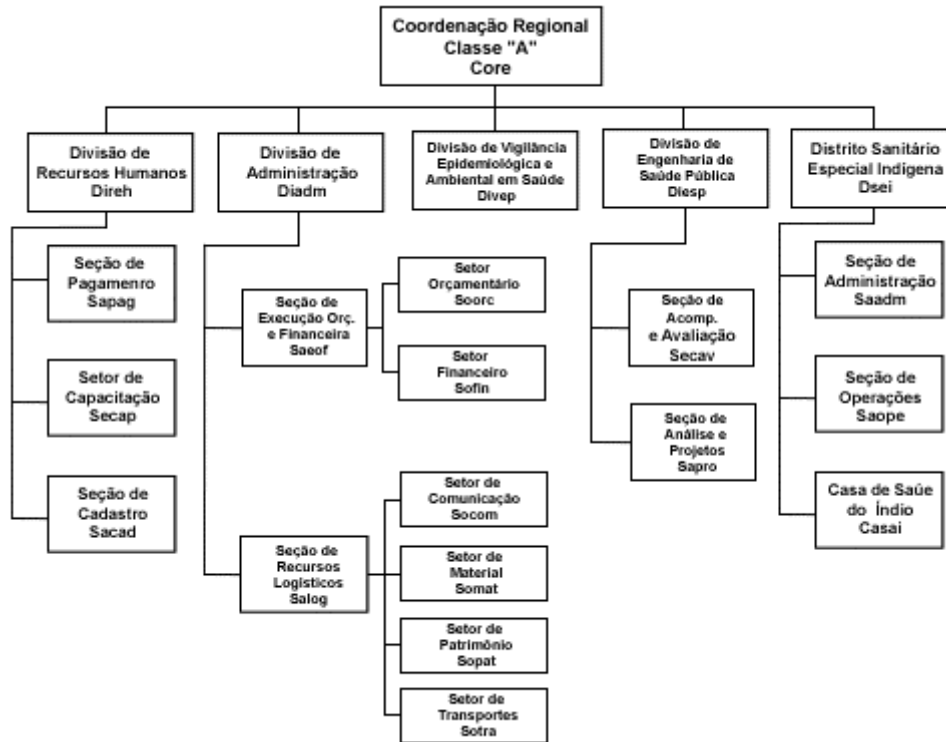
34. A Funasa conta também com dois departamentos centrais para prestar apoio operacional: o Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Depin) e o Departamento de Administração. Ao Depin compete planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas à área institucional, aos métodos de trabalho, à utilização de recursos de informática e à celebração e acompanhamento dos convênios firmados pela Funasa. Ao Departamento de Administração compete planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas a patrimônio, compras, contratações, aquisição e armazenagem de insumos estratégicos e descentralização de créditos e transferências de recursos para as unidades descentralizadas<sup>2</sup>.

35. Às Coordenações Regionais (CORE), compete coordenar, supervisionar e desenvolver as atividades da Fundação nas suas respectivas áreas de atuação. Para tanto, existe uma coordenação para cada unidade da federação, com estrutura e lotação de pessoal próprias. O organograma a seguir descreve a organização das CORE Classe “A” nos estados (Figura 3). Nas unidades onde não são executadas as ações de saúde

<sup>2</sup> O Departamento de Administração é órgão seccional integrante dos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Serviços Gerais - SISG, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Contabilidade Federal e de Administração Financeira Federal.

indígena, vigora a organização das CORE Classe “B”, nas quais não existe o Distrito Especial Indígena (DSEI).

Figura 3 – Estrutura das coordenações regionais da Funasa, classe “A”.



Fonte: <http://www.funasa.gov.br>. Acesso em 16/04/2007.

36. As CORE apresentam estrutura administrativa, nas áreas de recursos humanos, execução financeira e orçamentária e recursos logísticos, semelhante à estrutura central da Fundação em Brasília. As Divisões de Recursos Humanos (DIREH) e os Serviços de Recursos Humanos (SEREH) das CORE têm basicamente as mesmas atribuições das áreas da CGERH, na sede. As regionais são responsáveis por encaminhar os relatórios de frequência com os cálculos dos valores a serem pagos a cada servidor. O pagamento da folha está centralizado em Brasília.

37. Tal situação sugere redundância desnecessária na estrutura organizacional das Coordenações Regionais, principalmente na área de pessoal, considerando que a Sede é responsável por efetuar os pagamentos. Mesmo com estrutura duplicada para a gestão de pessoas, falhas em registros do SIAPE demonstram que o trabalho de algumas seções de cadastro de pessoal apresenta deficiências, como será relatado mais adiante (parágrafo 61 e Tabela 8).

38. Os DSEI chamam a atenção pela forma como se encontram na estrutura organizacional da Funasa. Em seu organograma, os DSEI estão ligados às CORE, conforme demonstra a Figura 1, porém, o Regimento Interno atribui a responsabilidade de planejar, coordenar e supervisionar as ações e serviços desenvolvidos pelos DSEI ao DESAI.

39. Como exemplo das disfunções existentes, cita-se o caso do processo TC nº 004.578/2004-1 trata de representação solicitada pelo Procurador da República do Amazonas sobre tomada de contas especial referente à possível contratação irregular de médico para trabalhar no Programa de Saúde da Família Indígena do Alto Solimões. O contrato foi realizado por meio do Convênio nº 95/02, celebrado com o Conselho Geral da Tribo Ticuna – Amazonas, pelo qual foram transferidos mais de R\$ 12 milhões. Além disso, foram detectadas falhas na atuação da Funasa na análise e supervisão do convênio.

40. Até maio de 2007, após mais de dois anos da decisão prolatada no Acórdão nº 76/2005 que determinou a adoção de providências pela Funasa no sentido de examinar com rigor as prestações de contas do Convênio nº 95/2002, a Fundação não havia concluído seu trabalho.

41. Para a Coordenação Geral de Convênios (CGCON) é imprescindível o parecer técnico do DSEI para que efetue a análise financeira do convênio. No entanto, verifica-se haver resistência por parte do DSEI/CORE/AM no envio desse parecer. Apesar de o DSEI estar ligado administrativamente à CORE/AM, o DESAI é o responsável pelos trabalhos realizados no DSEI, porém, aparentemente, não existem instrumentos coercitivos para que o setor cumpra a sua função tempestivamente.

42. Outras disfunções nas estruturas das CORE incluem a manutenção de divisões de vigilância epidemiológica, mesmo após a Fundação ter perdido essa competência para a SVS, e o número excessivo de servidores em algumas unidades federativas em comparação com as demais (parágrafos 46/47 e 68).

## **2.2. Administração de recursos humanos**

43. Com a criação da SVS, (Decreto nº 4.726, de 9 de junho de 2003), todas as ações de vigilância, prevenção e controle de doenças que estavam sob a competência da Funasa foram transferidas para a Secretaria. Em consequência, cerca de 520 servidores da Funasa que atuavam na área de vigilância epidemiológica foram redistribuídos para o quadro da SVS. Esses servidores eram responsáveis pela execução de atividades que exigiam conhecimentos técnicos, como, por exemplo, pesquisadores, médicos, enfermeiros e biólogos.

44. Os demais 25 mil servidores da Fundação que também atuavam na área de vigilância epidemiológica foram cedidos a estados e municípios. Eles ocupam cargos de agentes de saúde, guardas de endemia e visitantes sanitários, continuam no quadro da Fundação e por ela são remunerados, apesar de desempenharem ações de competência da SVS. Esses servidores estão cedidos para estados e municípios. A despesa com pagamento desse pessoal é de cerca de R\$ 868 mil por ano, em média, incluindo o pagamento de indenização de campo.

45. Segundo os gestores do departamento de recursos humanos, o controle de frequência dos servidores à disposição do SUS é feito pelos órgãos cessionários, que são responsáveis pelo envio das informações consolidadas para as CORE, que as repassam à sede para a realização do pagamento. Foi solicitada, em diligência (fl.43), a apresenta-

ção de cópia dos relatórios de acompanhamento de frequência dos servidores cedidos à SVS, alocados nos estados e municípios, porém a Funasa não atendeu ao pedido.

46. Apesar da alteração de suas competências, em função da criação do SUS, a Funasa mantém a mesma estrutura administrativa anterior, o que reduz sua eficiência. Constatou-se a existência da Divisão de Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde (DIVEP) no organograma das vinte CORE Classe “A” e do Serviço de Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde (SEVEP) nas seis CORE Classe “B” apesar de suas competências terem sido transferidas para a Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) desde 2003.

47. O regimento interno da Funasa não menciona tais unidades, mas, de acordo com dados extraídos do Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg), em setembro de 2007, há servidores alocados nessas estruturas, inclusive em cargos de chefia. Dos 26 cargos de chefia disponibilizados para esses departamentos, 23 estavam ocupados, restando vagos apenas os das CORE nos estados da Bahia, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul.

### 2.2.1 Quadro de pessoal

48. Com o objetivo de analisar o quadro de pessoal da Funasa, foi solicitado à área de recursos humanos relatório a respeito do quantitativo de servidores por situação e por estado. O relatório foi enviado por meio eletrônico em abril de 2007, porém os dados referem-se ao mês de fevereiro (fl. 2). As informações encaminhadas pela Funasa foram analisadas com o objetivo de diagnosticar a distribuição dos servidores por estado, a cessão de elevado número de servidores ao SUS e a composição do quadro de pessoal por situação funcional.

49. Como resultado, obtiveram-se dados que chamam a atenção para a situação de pessoal: apenas 15% de servidores do quadro da Fundação encontram-se na situação de “ativo permanente”, efetivamente atuando na Funasa (Tabela 5). Os demais servidores estão cedidos ao SUS em estados e municípios (40%) ou são inativos (36%) ou estão cedidos ao município do Rio de Janeiro (9%).

Tabela 5 – Quadro de pessoal da Funasa – 02/2007.

Situação	Total	%
A disposição do Sistema Único de Saúde – SUS	24.740	40
Aposentado	12.250	20
Instituidores de pensão	9.730	16
Ativo permanente	9.567	15
Empregado público (Cedido ao RJ)	5.313	9
Outras	428	1
<b>Total</b>	<b>62.028</b>	<b>100</b>

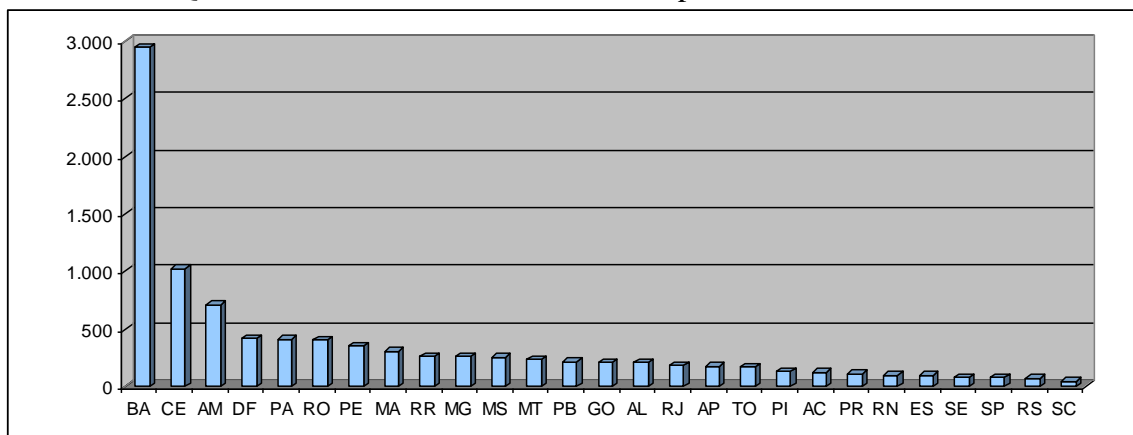
Obs: Outros – cedidos a órgãos federais, celetistas, contratos temporários, excedentes de lotação, exercício descentralizado da carreira e exercício provisório.

Fonte: Arquivo de dados fornecido pela Funasa: Quantitativo de Servidores por Situação Funcional e Instituidores por UF – Fevereiro/2007.

50. Outro número que chama a atenção nos dados inicialmente enviados pela Funasa é o contingente expressivo de servidores lotados nas CORE da Bahia (2.947) e do Ceará (1.026) (Gráfico 1). Equivale dizer que a Bahia teria em seu quadro mais de 8

vezes o número médio de servidores lotados nas CORE. Em conjunto, Bahia e Ceará deteriam quase 42% do total do quadro de ativos da Fundação.

Gráfico 1- Quadro de servidores ativos na Funasa por estado em fevereiro de 2007.



Fonte: Arquivo de dados fornecido pela Funasa: Quantitativo de Servidores por Situação Funcional e Instituidores por UF – Fevereiro/2007.

51. Para tentar identificar o que motivaria as diferenças de lotação entre as CORE, em julho de 2007, foram solicitadas novas informações sobre o número de servidores ativos por estado e por área de atuação na Fundação. (Ofício 80/2007-TCU/SEPROG, fl. 40).

52. Entre o envio e a resposta à diligência, o servidor responsável pela área de recursos humanos, informou que os primeiros dados estavam incorretos e desatualizados. O responsável encaminhou o segundo relatório com dados de pessoal via e-mail, em agosto (fl. 44).

53. Os dados se referiam aos meses de julho 2004 ou agosto de 2007, dependendo do estado, devido à alegada impossibilidade da área de recursos humanos em apurar dados atualizados. Além disso, houve acréscimo de cerca de 10% no quantitativo de pessoal em relação ao número do primeiro relatório, ou seja de 62.028 para 68.458 servidores, como demonstra a Tabela 6 (fls. 2 e 44).

Tabela 6 - Diferenças de dados nos relatórios da Funasa sobre seu quadro de pessoal.

Relatório	Ativo Permanente	Servidores cedidos	Total	Ativo Perm. BA	Ativo Perm. CE
1ª Versão	9.567	30.304	62.028	2.947	1.026
2ª Versão	5.772	35.173	68.458	418	307
<b>Diferença %</b>	<b>-40%</b>	<b>16%</b>	<b>10%</b>	<b>-86%</b>	<b>-70%</b>

Fonte: CGRH/Funasa.

54. A resposta à diligência, recebida após o segundo relatório enviado, trouxe informações, sem especificar o período ao qual se referiam, que não coincidiam com nenhum dos dois relatórios anteriores (fls. 46 e 47).

Tabela 7 - Servidores na situação “Ativo Permanente” nos três relatórios enviados pela Funasa.

Relatório	Ativo Permanente
1ª Versão	9.567
2ª Versão	5.772
3ª Versão	6.500

Fonte: CGRH/Funasa.

55. Em consequência, foi solicitado maior detalhamento sobre o pessoal lotado nas CORE da Bahia e Ceará (Ofício 90/2007-TCU/SEPROG), pois eram os estados onde havia o maior número de servidores lotados, de acordo com o primeiro relatório. No entanto, os dados reportados pela Funasa, mais uma vez, não se apresentaram comparáveis aos anteriores, como demonstra a Tabela 8 (fls. 78/83).

Tabela 8 - Comparativo dos servidores na situação “Ativo Permanente” na Bahia e Ceará, segundo relatórios da Funasa.

Relatório	Ativo Perm. BA	Ativo Perm. CE
1ª Versão	2.947	1.026
2ª Versão	418	307
3ª Versão	428	305
4ª Versão	688	201

Fonte: CGRH/Funasa.

56. As diferenças verificadas entre as diferentes versões de informação sobre a distribuição do quadro de pessoal da Funasa, todas muito desconstruídas, em um período de apenas 5 meses, revela a fragilidade do controle gerencial da área de recursos humanos.

57. Diante das inconsistências verificadas nas quatro versões, a equipe de auditoria optou por trabalhar com dados extraídos do Siape pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP) do TCU.

58. O relatório extraído do sistema, que tem por base o mês de julho de 2007, apresentou números muito diferentes dos relatórios enviados pela Funasa. Apesar de algumas limitações (vide parágrafo 61), ainda assim o relatório foi considerado para fins de análise. Como as informações da Funasa contradizem umas às outras é de se esperar que a qualidade do dado do Siape, que tem uso para pagamento, seja melhor, ao menos no agregado.

59. A maior diferença foi encontrada no número de servidores na situação “ativo permanente”, 35.281, contra 5.977 na versão mais recente da Funasa. Porém, com a orientação da SEFIP/TCU, verificou-se que a quantidade apresentada nessa situação não é exatamente o número de pessoal ativo no quadro da Fundação, já que existem pessoas cedidas e não registradas nesta situação (fl. 45) pelas razões a seguir.

60. Para a implementação do SUS, a Lei 8.270 de 17 de dezembro de 1991, em seu artigo 20, autoriza o Ministério da Saúde a colocar seus servidores e os das autarquias e fundações públicas vinculadas, à disposição dos Estados, do Distrito Federal e

dos Municípios, mediante convênio, sem prejuízo dos direitos e vantagens do cargo efetivo. Com isso, esses servidores permaneceram cadastrados no SIAPE com a situação de “ativo permanente” ao invés de estarem na situação de “cedido”, na qual encontram-se apenas os servidores cedidos a órgãos federais.

61. Para identificar, no SIAPE, os servidores à disposição do SUS, de estados, do DF e de municípios, é necessário verificar a informação de cadastro no campo “nomeorg” do SIAPE. Nesse campo do sistema é descrito o local onde o servidor trabalha. Caso cedido, consta a informação, por exemplo, “cedido a estados”. Quando for do quadro efetivo da Fundação, a descrição será da unidade de lotação do servidor na instituição. No entanto, as descrições nem sempre permitem identificar o local exato onde o servidor está lotado, pois são informações muito genéricas. Além disso, o arquivo extraído contém 9.433 registros sem qualquer descrição do local de atuação dos servidores. Desse total, 794 estão na situação de “ativo permanente”.

62. A Tabela 9 apresenta resumo dos dados extraídos do SIAPE pela SEFIP, com base no mês de julho de 2007.

63. Observa-se que, mesmo com as divergências identificadas entre os arquivos disponibilizados pela Funasa, o quadro de pessoal da instituição, de acordo com os dados do SIAPE, tem o perfil semelhante à primeira informação da Funasa. Significa dizer que a Fundação tem 46% do pessoal cedido e que apenas 18% do quadro efetivamente desempenham atividades de sua responsabilidade.

Tabela 9 - Quadro de pessoal da Funasa em julho de 2007, segundo o SIAPE e das duas primeiras versões dos arquivos da Funasa.

Situação	SIAPE	%	1ª Versão	%	2ª Versão	%
Cedido	29.441	46	30.304	49	35.173	51
Aposentado	12.601	20	12.250	20	12.397	18
Ativo Permanente	11.405	18	9.567	15	5.772	8
Instituidor de Pensão	9.944	16	9.730	16	14.911	22
Outras	386	1	177	0	205	0
<b>Total</b>	<b>63.777</b>	<b>100</b>	<b>62.028</b>	<b>100</b>	<b>68.458</b>	<b>100</b>

Fonte: SIAPE e CGRH/Funasa.

64. Destaca-se, ainda, que o quadro funcional da Funasa, de acordo com o seu Relatório de Gestão 2006, dispõe de 487 terceirizados trabalhando em sua sede na área meio e 432 estagiários, sendo que 347 estão alocados na área meio e 85 na área fim. A sede e mais nove estados alocam os estagiários.

65. Além da contratação de terceirizados e estagiários, outra forma de obter terceiros para atuar na Fundação são os convênios firmados com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para prestação de serviços de consultoria.

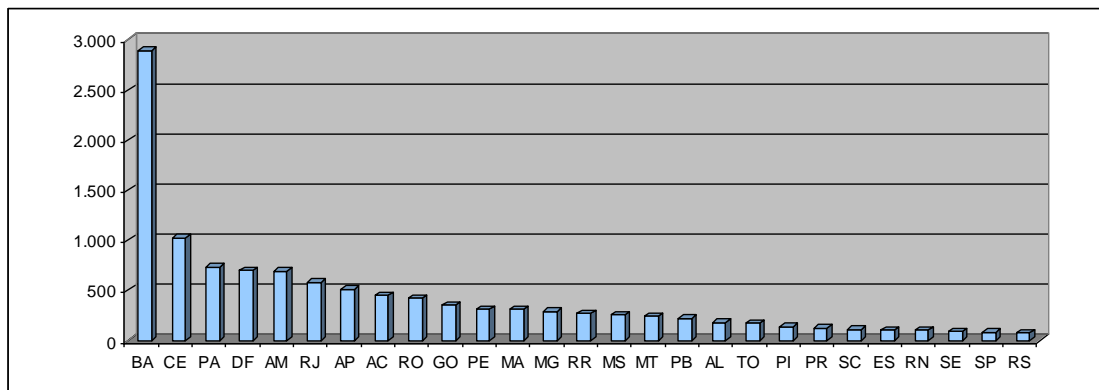
## 2.2.2 Distribuição dos servidores

66. A Funasa possui, segundo o SIAPE, base de julho de 2007, 11.405 servidores ativos. Por meio do Gráfico 2 é possível visualizar sua distribuição por UF. Cha-

ma a atenção a grande concentração de servidores lotados nos estados da Bahia e do Ceará: são cerca de 34% (3.913) do total dos servidores da Funasa.

67. Na Bahia estão lotados cerca de 2.891 servidores, 25% do total dos ativos. Além das atividades de saneamento, comum aos demais estados da Federação, ressalta o fato de que nesse estado a população indígena aldeada é a 4ª maior do país. São mais de 45 mil índios, aproximadamente 8,4% dos 535 mil índios aldeados no Brasil, segundo dados da Fundação Nacional do Índio (Funai) (fls. 89 e 90), e a realização das atividades de atenção à saúde indígena é executada pela própria CORE. No entanto, é difícil imaginar que apenas esses condicionantes justificassem tal concentração de servidores no Estado.

Gráfico 2 – Servidores da Funasa ativos, por estado, em julho de 2007, segundo o Siape.



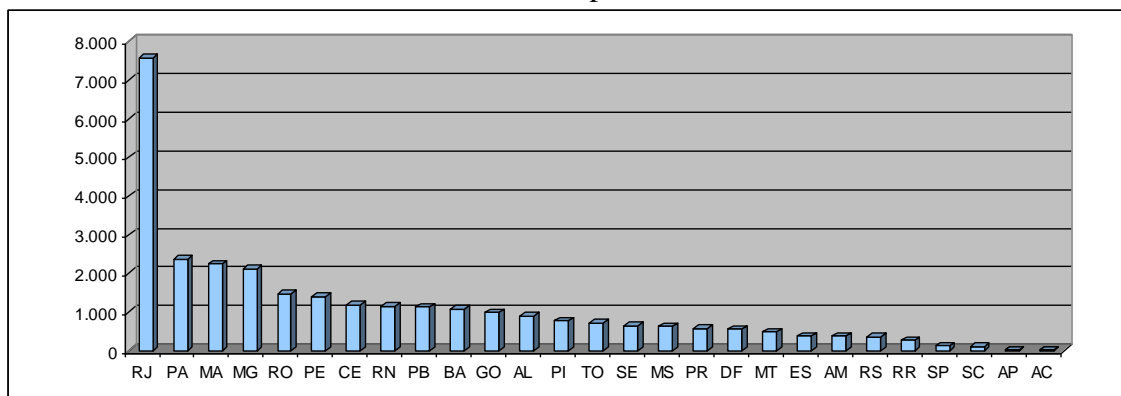
Fonte: Siape.

68. No caso do Ceará, que detém cerca de 9% (1.022) do total de servidores ativos, a execução das ações relacionadas à saúde indígena ocorre de forma indireta, como o padrão da maioria dos estados, ou seja, contratando ONG para desenvolver as atividades de saúde indígena. Como os índios aldeados somam apenas 10 mil, ou 1,9% do total, a explicação mais plausível seria a concentração de servidores na área de saneamento. Ainda assim, permanece o diagnóstico de concentração de servidores em comparação com os demais estados brasileiros.

69. A maior concentração de servidores cedidos encontra-se no estado do Rio de Janeiro: são 7.583 servidores, número 7 vezes superior à média nacional de 1.090 servidores cedidos por UF. Os estado do Pará, Maranhão e Minas Gerais têm, cada um, mais que o dobro da média (Gráfico 3).

70. Dos 7.583 servidores lotados no Rio de Janeiro, cerca de 5.276 são empregados públicos que prestam serviços de combate à dengue no município, atividade de vigilância epidemiológica de responsabilidade da SVS, porém percebem remuneração pela Funasa .

Gráfico 3 - Servidores da Funasa cedidos, por estado, em julho de 2007, segundo dados do Siape.



Fonte: Siape.

71. A distribuição dos servidores ativos e cedidos apresenta-se desigual e aparentemente difícil de justificar como resultado de necessidades especiais dos estados mais bem dotados em relação aos demais.

### 2.2.3 Gastos de pessoal

72. A Coordenação-Geral de Recursos Humanos informou o número de servidores cedidos ao SUS e os valores pagos a eles no período de 2004 a 2006 (fl. 60) que estão apresentados na Tabela 10. A partir desses dados, mais as informações sobre o montante pago de indenização de campo aos servidores cedidos, comparou-se esses valores com o total da execução orçamentária do programa Apoio Administrativo, que é destinado ao pagamento das despesas administrativas da instituição, tais como pessoal e material de escritório.

Tabela 10 - Número de servidores da Funasa cedidos ao SUS, despesa com pagamento desse pessoal e execução orçamentária do Programa Apoio Administrativo, de 2004 a 2006.

(R\$ milhões)

Exercício	Número de Servidores (A)	Total de Despesas com Pessoal Cedido ao SUS (B)	Indenização de Campo (C)	Total (D)	Exec. Orç. Apoio Adm. (E)	% (D/E)
2004	26.280	624	169	792	1.261	63
2005	29.206	693	181	874	1.143	76
2006	28.580	758	179	937	1.421	66
<b>Média</b>	<b>28.022</b>	<b>692</b>	<b>176</b>	<b>868</b>	<b>1.275</b>	<b>68</b>

Fonte: CGRH/Funasa (fls.60/61) e Câmara dos Deputados – Banco de dados da execução orçamentária da União.

73. Observa-se que o gasto com os servidores cedidos ao SUS corresponde, em média, a cerca de 68% do montante do orçamento executado no programa Apoio

Administrativo. Significa dizer que, na média, a Fundação tem despesa administrativa efetiva de R\$ 408 milhões custeando suas atividades, num total de gastos de R\$ 1,3 bilhões. Logo, a maior parte de sua despesa de pessoal é com servidores que trabalham em outras esferas de governo.

74. Considerando o descontrole sobre esse pessoal, como demonstrado na seção 2.2.1 e 2.2.2, e a elevada materialidade do gasto, fica evidenciado o risco de desperdício de recursos públicos.

### **2.3. Atuação da Auditoria Interna da Fundação Nacional da Saúde**

75. A Auditoria Interna da Funasa conta com 38 servidores do quadro e 12 terceirizados<sup>3</sup>. Segundo informações do Coordenador Geral de Auditoria, a unidade tem capacidade para analisar, em média, 94 processos por ano (102 em 2005 e 85 em 2006). A baixa capacidade operacional acarretou a formação de passivo de cerca de 9 mil processos a ser analisados. Vale lembrar que, além da fiscalização dos convênios, a unidade atua em questões de pessoal e contratos, entre outras relacionadas ao gerenciamento da Fundação.

76. Além disso, a Auditoria, entre setembro de 2006 e agosto de 2007, sofreu enfraquecimento para exercer suas funções, em razão da edição de normativos pela Presidência da Funasa. Houve diminuição da autonomia e independência da Auditoria Interna, decorrente da retirada de parte de suas competências pela Portaria/Funasa nº 1.276, de 29 de setembro de 2006, que revogou as Portarias/Funasa nº 117 e nº 156, como será visto a seguir.

77. O Decreto nº 4.727, de 09/06/2003, que aprovou o estatuto da Funasa, prevê, em seu art. 8º, as competências da Auditoria Interna.

Art. 8º - À Auditoria Interna compete:

I - acompanhar e fiscalizar a gestão das políticas públicas, bem como a execução dos programas de governo a cargo da FUNASA;

II - verificar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da FUNASA;

III - planejar, executar e acompanhar os trabalhos de auditorias preventivas e corretivas nos órgãos e unidades descentralizadas da FUNASA, inclusive nos entes responsáveis pela movimentação de recursos transferidos mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumentos similares;

IV - acompanhar e apoiar os órgãos de controle interno e externo em sua missão institucional; e

V - promover a instauração de sindicâncias, processos administrativos disciplinares e tomadas de contas especiais.

78. A Portaria Funasa nº 117, de 22/02/2001, estabeleceu as competências para a Auditoria Interna, listadas abaixo:

Art. 1º Delegar competência ao Auditor-Geral para praticar os seguintes atos administrativos:

I - realizar auditoria, instaurar inquérito, sindicância, processo administrativo disciplinar e tomada de contas especial;

II - designar servidores para realizar auditoria, inquérito, sindicância, processo administrativo disciplinar e tomada de contas especial;

<sup>3</sup> Dados de maio de 2007.

Art. 2º - Não pode haver subdelegação das competências constantes desta Portaria

79. Por sua vez, a Portaria nº 1.276, que revogou a Portaria 117/01, afrontou diretamente o art. 8º do Decreto nº 4.727/03, ao excluir das competências da unidade o previsto nos incisos III (executar auditorias) e V (promover a instauração de sindicâncias, processos administrativos disciplinares e tomadas de contas especiais) daquele dispositivo.

80. A Funasa tem inovado no mundo jurídico por meio da edição de portarias, que, legalmente, não têm capacidade de alterar o referido Decreto. Apesar da validade do Decreto, houve entendimento interno que a edição da Portaria nº 1.276 retirou competências da Auditoria Interna, causando embaraços nos trabalhos realizados pela área.

81. Segundo relatos do Auditor-Chefe e do Coordenador Geral de Auditoria existiram conflitos constantes entre a Presidência e a Auditoria, no período de setembro de 2006 a abril de 2007. De acordo com os gestores, o clima organizacional não estava propício para que a Auditoria desempenhasse suas atribuições, pois existia sentimento de constrangimento e insegurança quanto às restrições impostas pela Presidência.

82. Em relação às irregularidades identificadas pela Auditoria Interna, a Presidência da Funasa não estava sendo eficaz em adotar medidas saneadoras. Exemplo disso é a não interrupção do pagamento indevido de indenização de campo, relatado no capítulo 5 deste relatório, tratado exaustivamente em notas técnicas pela Auditoria Interna que foram encaminhadas ao Presidente da Funasa (fls. 1/14 e 71/75, Anexo 3).

83. Por meio da Portaria nº 1.365, de 10 de outubro de 2006, a Presidência da Fundação revogou a Portaria nº 1.276/06 e fixou as competências do Auditor-Chefe, porém, ainda, condicionadas à autorização prévia do presidente, em alguns casos:

I – instaurar procedimento de auditoria e de tomada de contas especial; sindicância e processo administrativo disciplinar;

II - instaurar inquérito, sindicância e processo administrativo disciplinar (comentário: condicionado à autorização prévia do presidente - § único do art. 1º)

II – designar servidores para realizar auditoria, inquérito, sindicância, processo administrativo disciplinar e tomada de contas especial.

84. Posteriormente, a Portaria nº 534, de 30 de maio de 2007, no art. 1º, reestabeleceu as competências do Auditor-Chefe, sem a condição de autorização prévia do presidente:

I – realizar auditoria, instaurar inquérito, sindicância, processo administrativo disciplinar e tomada de contas especial;

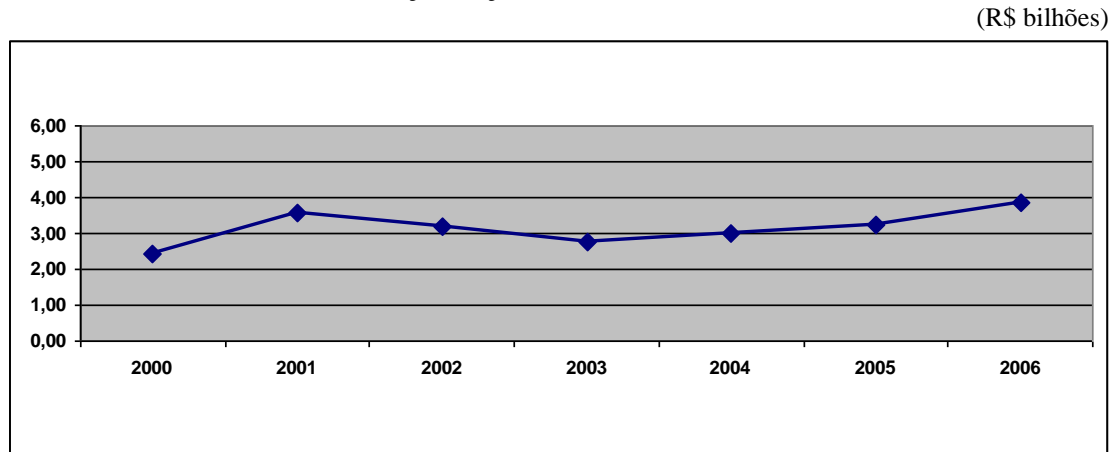
85. A partir da edição dessa portaria, todas as competências da Auditoria Interna da Funasa, anteriormente suspensas, foram restabelecidas. Segundo os gestores, o desenvolvimento das funções da área voltou à normalidade, sofrendo ainda as limitações de capacidade operacional antes relatadas.

### 3. Execução orçamentária e aplicação de recursos

86. Em 2006, os créditos orçamentários autorizados para os programas de responsabilidade da Funasa foram de R\$ 4 bilhões, com execução de 96% (R\$ 3,8 bilhões). As emendas somaram 9,5% do orçamento aprovado (R\$ 379 mil).

87. Ao analisar a execução orçamentária da Fundação de 2000 a 2006, verifica-se que a despesa executada anual média é de R\$ 3,15 bilhões (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Execução orçamentária<sup>4</sup> da Funasa, 2000 a 2006.



Fonte: Câmara dos Deputados – Banco de dados da execução orçamentária da União.

88. Nesta seção são apresentados dados da execução orçamentária da Fundação ao longo dos anos de 2000 a 2006, por estado, por modalidade de aplicação e pelos dois principais programas finalísticos.

#### 3.1. Distribuição da execução orçamentária por unidade da Federação

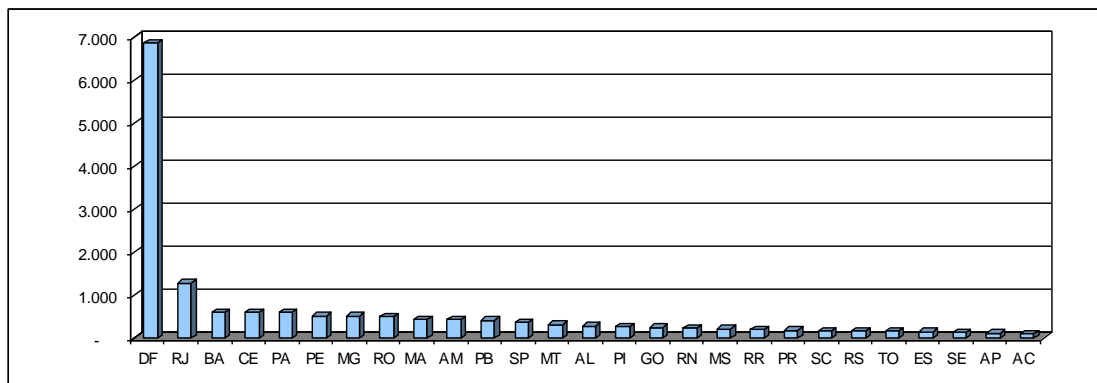
89. Sobre a execução de recursos da Funasa, considerando a soma dos empenhos por estado, constata-se que, à exceção do DF, onde se encontra a sede da Fundação, o Rio de Janeiro acumulou a maior execução orçamentária, nos anos de 2002 a 2006, R\$ 1.281 milhões, seguido pela Bahia (R\$ 608 milhões) e pelo Ceará (R\$ 605 milhões) (Gráfico 5).

90. Observa-se que Bahia e Ceará, além de disporem relativamente de mais recursos humanos (como visto na seção 2.2.2) são também estados bem dotados de recursos financeiros.

<sup>4</sup> Créditos liquidados.

Gráfico 5 - Execução orçamentária<sup>5</sup> da Funasa, por UF, de 2002 a 2006.

(R\$ milhões)



Fonte: Siafi Gerencial.

91. As emendas de 2004 a 2006 somam mais de R\$ 2 bilhões. Os valores, em sua maior parte, já encontram-se distribuídos por estados, porém, cerca de 21% do total está classificado como Nacional, Nordeste ou não informado (Tabela 11).

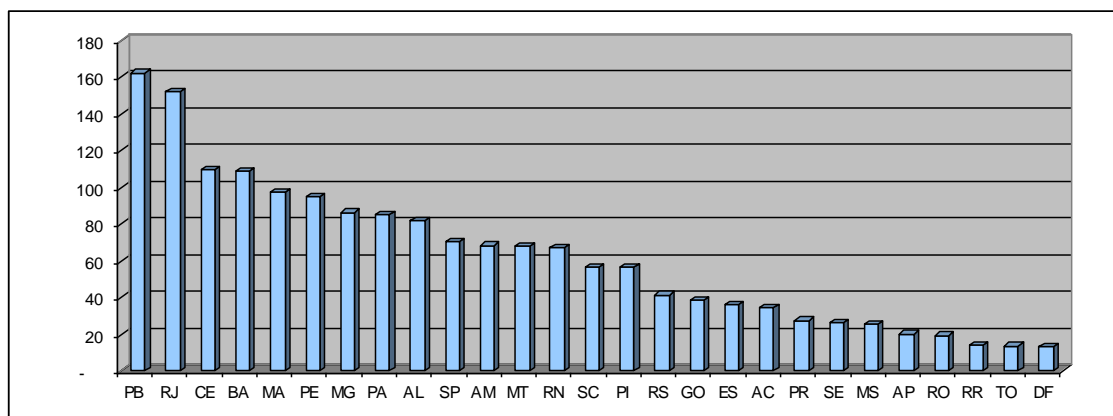
Tabela 11 - Distribuição das emendas orçamentárias de 2004 a 2006 da Funasa.

Emendas	R\$ milhões	%
Estados	1.674	79
Global (Nacional + Nordeste)	402	19
Não Informado	48	2
<b>Total</b>	<b>2.124</b>	<b>100</b>

Fonte: Siafe Gerencial

92. O Gráfico 6 apresenta as emendas orçamentárias por estado nesse período. Os estados da Paraíba, Rio de Janeiro, Ceará e Bahia detêm 32% do total da emendas para os estados. Nessa análise, desconsideraram-se os valores alocados globalmente, a exemplo dos classificados como Nacional, Não Informado e Nordeste.

Gráfico 6 - Emendas orçamentárias em programas da Funasa, por Unidade da Federação – 2004 a 2006.



Fonte: Câmara dos Deputados – Banco de dados da execução orçamentária da União.

### 3.2. Distribuição da execução orçamentária por programas

93. As duas principais atividades finalísticas da Funasa (saúde indígena e saneamento) são executadas mediante transferência voluntária de recursos. No entanto,

<sup>5</sup> Créditos liquidados.

a maior parte da execução orçamentária da Fundação é realizada mediante aplicação direta, que representa, na média de 2001 a 2006, 69% do total (Tabela 12). Esse fato pode ser explicado pelo grande peso das despesas administrativas da Fundação, que representam cerca de 58% do total dos gastos. Desse montante, 68% refere-se a gasto com pessoal e encargos sociais, conforme abordado no parágrafo 73.

94. As transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, a estados, DF e municípios somam, na média, 28% e as transferências ao exterior representam 3% (Tabela 12). A execução de ações de saúde indígena e saneamento por transferências voluntárias será abordada na seção 3.3.

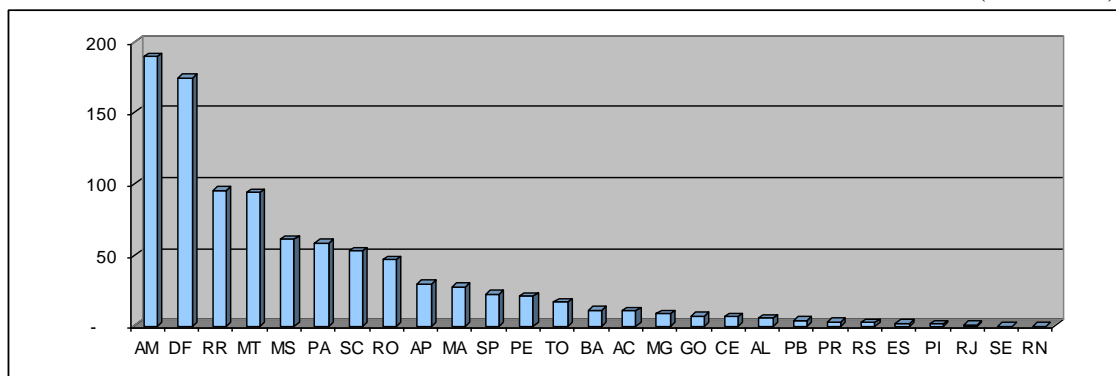
Tabela 12 – Percentual da execução orçamentária por modalidade de aplicação de 2001 a 2006.

Modalidade de Aplicação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	Média
Aplicações diretas	50%	66%	79%	75%	73%	68%	68%	69%
Transf. a instit. privadas sem fins lucrativos	5%	6%	9%	5%	5%	5%	6%	6%
Transf. a estados, DF e municípios	41%	20%	8%	18%	21%	27%	23%	22%
Transf. ao exterior	4%	8%	4%	1%	1%	0%	3%	3%
<b>Total Global</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Câmara dos Deputados – Banco de dados da execução orçamentária da União.

95. Durante o período de 2002 a 2006, na Funasa, o Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas (0150) teve execução orçamentária de R\$ 953 milhões. Excetuando o DF, os cinco estados que mais receberam recursos estão na região Norte e Centro-Oeste, onde se concentra a maior parte da população indígena. Nesses estados os recursos totalizam 52% do montante executado.

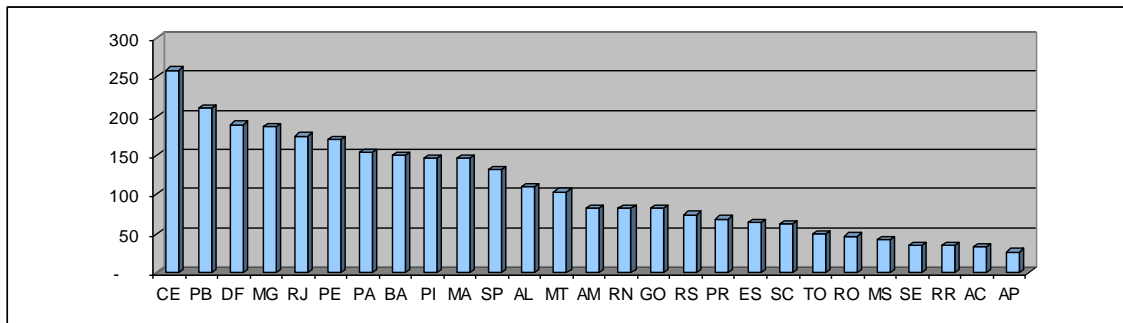
Gráfico 7 - Execução orçamentária do Programa 0150 por estado de 2002 a 2006. (R\$ milhões)



Fonte: Siafi Gerencial.

96. No mesmo período, o Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto (0122), na Funasa, apresentou execução orçamentária de R\$ 2.915 milhões. O Ceará foi o estado que mais recebeu recursos, R\$ 259 milhões, seguido da Paraíba com R\$ 210 milhões (Gráfico 8).

Gráfico 8 - Execução orçamentária do Programa 0122 por estado de 2002 a 2006. (R\$ milhões)



Fonte: Siafi Gerencial.

### 3.3. Execução de convênios

97. Como visto na Tabela 12, cerca de 1/3 das despesas da Funasa são realizados mediante terceirização de recursos. Os convênios são um importante mecanismo para efetuar tais transferências.

98. Considerando os convênios iniciados entre 2000 a 2006, a Funasa repassou cerca de R\$ 7 bilhões a entidades conveniadas para desempenhar atividades de saneamento e saúde indígena. Foram iniciados 16.253 convênios nesses sete anos (Tabela 13). Observa-se que o ano de 2001 apresenta o maior volume de recursos aplicados, assim como a maior quantidade de convênios iniciados.

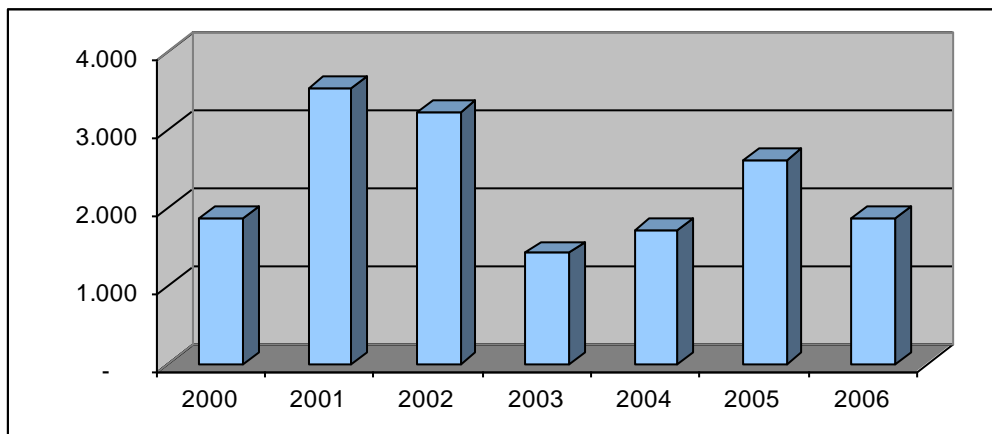
99. A análise foi realizada com base nos valores nominais dos convênios. Para a identificação do ano do convênio, foi considerada a data de início de vigência.

Tabela 13 – Número de convênios firmados pela Funasa de 2000 a 2006 e respectivos valores.

(R\$ milhões correntes)				
Ano	Quant. de Convênios	Valor dos Convênios	% Quant.	% Valor
2000	1.869	639	11%	9%
2001	3.541	2.084	22%	29%
2002	3.229	1.545	20%	21%
2003	1.420	296	9%	4%
2004	1.719	1.030	11%	14%
2005	2.610	1.026	16%	14%
2006	1.865	652	11%	9%
<b>Total</b>	<b>16.253</b>	<b>7.272</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Síntese.

Tabela 14 - Número de convênios firmados pela Funasa de 2000 a 2006.



Fonte: Síntese.

100. A Tabela 15 demonstra a distribuição dos valores dos convênios segundo a natureza do conveniente (estado, município e outros: ONG e instituições governamentais), por estado em que se situa o conveniente.

101. Cerca de 50% do volume de recursos foi aplicado em convênios com municípios. Os estados receberam, aproximadamente, 20% e as ONG 18%. Foram celebrados convênios com órgãos federais, representando cerca de 12% do total (Tabela 15).

Tabela 15 - Valores dos convênios por órgão/entidade e por estado de 2000 a 2006.

(R\$ milhões)

Região	UF	Federal	Estado	Município	ONG	Total
Norte	AC	-	39,2	60,4	10,3	<b>110,0</b>
	AM	-	19,6	134,1	209,3	<b>363,0</b>
	AP	-	18,2	40,6	33,1	<b>91,9</b>
	PA	-	163,0	217,4	34,7	<b>415,1</b>
	RO	-	43,1	63,2	38,3	<b>144,6</b>
	RR	-	31,4	76,7	88,8	<b>197,0</b>
	TO	-	53,2	83,2	21,7	<b>158,1</b>
<b>Total</b>		<b>-</b>	<b>367,7</b>	<b>675,6</b>	<b>436,3</b>	<b>1.479,6</b>
Nordeste	AL	-	60,6	169,5	-	<b>230,1</b>
	BA	0,2	167,2	229,8	2,6	<b>399,7</b>
	CE	0,2	180,9	338,2	8,5	<b>527,8</b>
	MA	-	80,3	177,4	17,3	<b>275,0</b>
	PB	-	32,2	256,0	0,4	<b>288,5</b>
	PE	-	224,6	159,9	1,8	<b>386,4</b>
	PI	0,1	22,4	185,4	0,4	<b>208,4</b>
	RN	0,1	39,4	109,0	0,5	<b>148,9</b>
	SE	-	36,1	43,3	0,6	<b>80,0</b>
<b>Total</b>		<b>0,6</b>	<b>843,8</b>	<b>1.668,4</b>	<b>31,9</b>	<b>2.544,8</b>
Centro-Oeste	DF	350,2	13,9	-	295,7	<b>659,8</b>
	GO	-	28,0	104,7	0,1	<b>132,8</b>
	MS	-	7,7	48,4	60,9	<b>117,0</b>
	MT	-	12,9	174,8	84,6	<b>272,3</b>
<b>Total</b>		<b>350,2</b>	<b>62,5</b>	<b>327,9</b>	<b>441,4</b>	<b>1.181,9</b>
Sudeste	ES	-	16,4	115,9	0,4	<b>132,7</b>
	MG	-	25,0	321,8	6,8	<b>353,7</b>
	RJ	494,5	42,7	174,0	249,1	<b>960,3</b>
	SP	-	41,1	135,0	71,4	<b>247,5</b>
<b>Total</b>		<b>494,5</b>	<b>125,2</b>	<b>746,7</b>	<b>327,7</b>	<b>1.694,1</b>
Sul	PR	-	16,2	69,1	14,5	<b>99,8</b>
	RS	-	10,5	96,4	0,6	<b>107,5</b>
	SC	-	10,1	78,5	75,2	<b>163,8</b>
<b>Total</b>		<b>-</b>	<b>36,8</b>	<b>243,9</b>	<b>90,3</b>	<b>371,0</b>
<b>Total Geral</b>		<b>845,3</b>	<b>1.436,1</b>	<b>3.662,6</b>	<b>1.327,6</b>	<b>7.271,5</b>

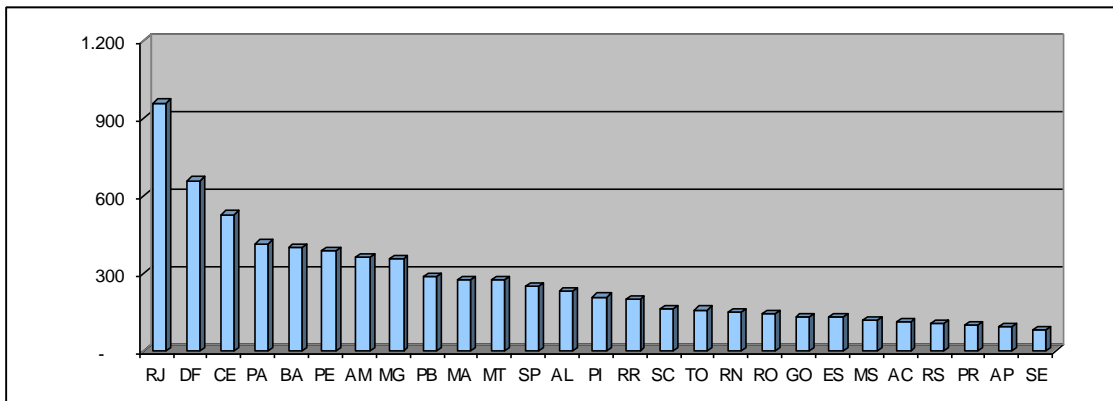
Fonte: Síntese.

Obs: Na coluna "Federal", no Centro-Oeste, foram somados os convênios firmados com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), no total de R\$ 350,2 milhões.

102. Os cinco estados que mais receberam recursos de convênios, independente do órgão ou entidade com os quais foram firmados os convênios, são Rio de Janeiro, Distrito Federal, Ceará, Pará e Bahia (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Valor total dos convênios celebrados pela Funasa, por UF, de 2000 a 2006.

(R\$ milhões)



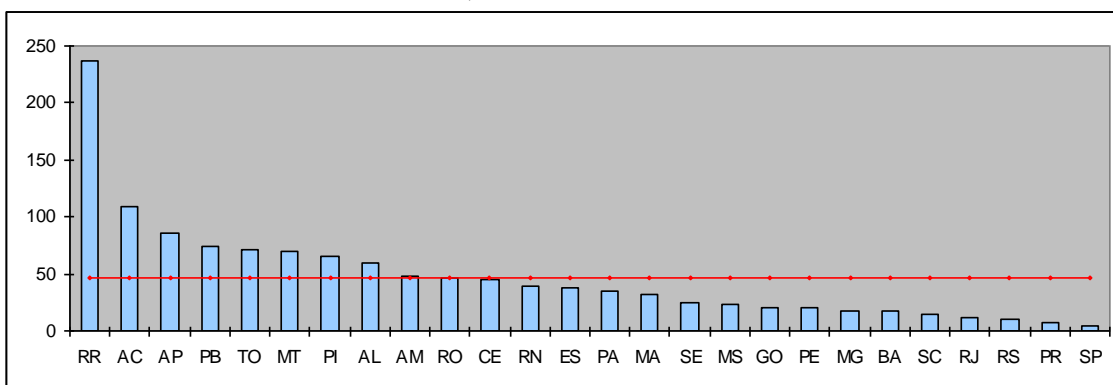
Fonte: Síntese.

103. Destaca-se que os doze maiores convênios celebrados com estados referem-se ao Projeto Alvorada, iniciado em 2001 para execução de ações de saneamento. Desses, 8 foram firmados com estados do Nordeste (Pernambuco, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe) e 4 com estados do Norte (Pará, Tocantins, Rondônia e Acre). O somatório dos recursos aplicados nesses convênios é cerca de 53% do total dos sete anos, porém representam apenas 1,7% do número de termos firmados com entidades estaduais.

104. Considerando a coluna Federal da Tabela 15, a posição do Rio de Janeiro e do Distrito Federal se deve pela celebração de convênios para produção e aquisição de vacinas. No Rio, os convênios firmados com a Fundação Osvaldo Cruz, somam 58% do total e no DF os convênios com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) perfazem 41% do total.

105. Os convênios com municípios foram celebrados principalmente para execução de ações de saneamento. Os municípios dos estados do Ceará e de Minas Gerais foram os que mais receberam recursos, 9% do total, cada um deles. O Gráfico 10 revela que o maior valor de convênio *per capita* aparece no estado de Roraima, com R\$ 237 por habitante, mais de cinco vezes o valor da média que é de R\$ 47.

Gráfico 10 – Convênios da Funasa celebrados com municípios, por estado, por habitante, de 2000 a 2006.

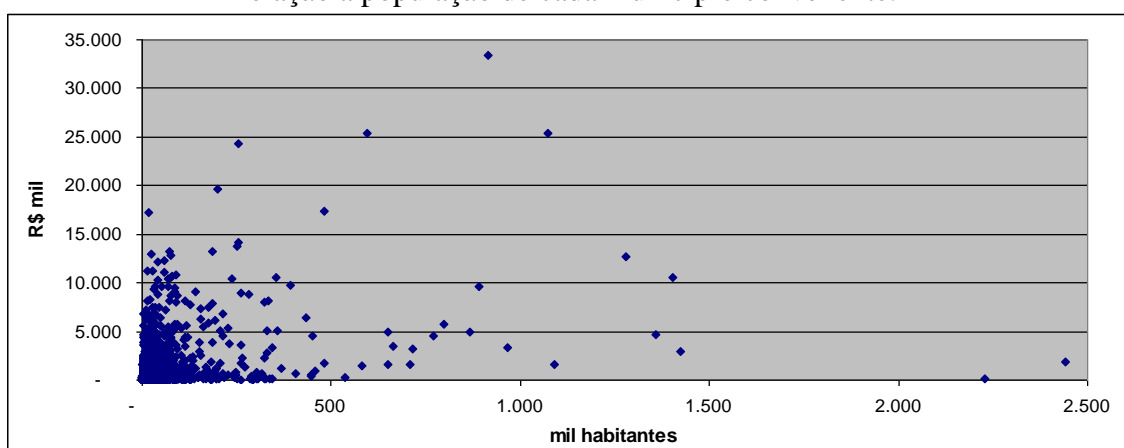


Fonte: Síntese e IBGE.

106. As ações da Funasa em saneamento devem priorizar os municípios com até 30 mil habitantes. Para avaliar o grau de aderência da atuação da Fundação, foram somados os valores liberados de convênios por município entre os anos de 2000 a 2006, e feito um cruzamento com a população.

107. Cada ponto do Gráfico 11 representa um município que recebeu recursos da Funasa no período em questão, o que permite relacionar a soma dos valores recebidos, em termos nominais entre 2000 e 2006, com a população do município. A grande concentração de pontos na parte inferior esquerda do gráfico representa a situação mais comum: municípios com menos de 500 mil habitantes, que receberam menos de R\$ 10 milhões em convênios de saneamento ao longo do período 2000-2006.

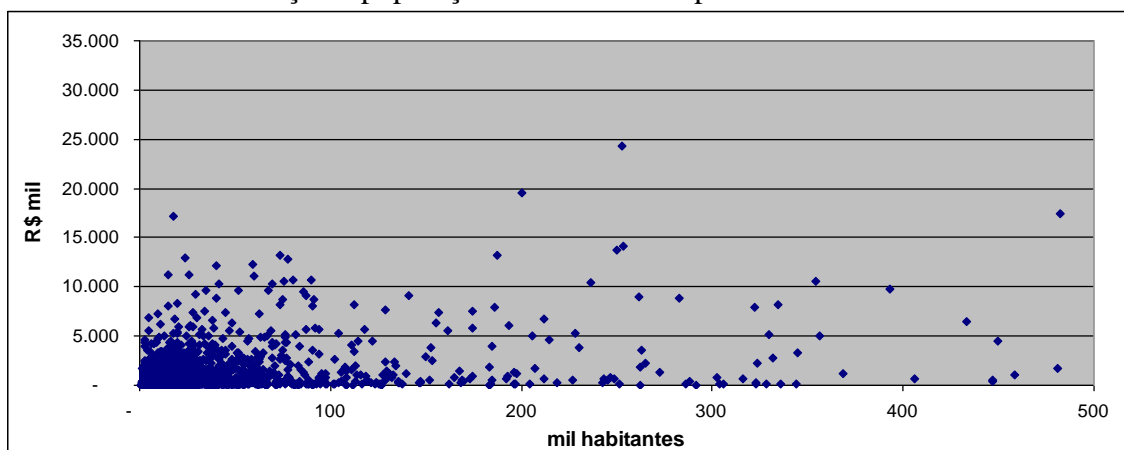
Gráfico 11 - Recursos de convênios em saneamento executados entre 2000 e 2006 em relação a população de cada município convenente.



Fonte: Síntese e IBGE.

108. O Gráfico 12 permite visualizar este grupo de municípios e ver que a grande concentração de casos é de municípios com menos de 100 mil habitantes e total de valores recebidos em convênios entre 2000 e 2006 inferior a R\$ 5 milhões.

Gráfico 12 - Recursos de convênios em saneamento executados entre 2000 e 2006 em relação a população de cada município convenente.



Fonte: Síntese e IBGE.

109. Por meio da Tabela 16 é possível verificar a distribuição dos recursos de convênios para classes de municípios segundo sua população. Cerca de 62% dos recursos foram destinados a municípios com menos de 30 mil habitantes, os quais são priori-

zados nas ações de saneamento. Este fato demonstra que há outras ações relevantes em saneamento financiadas por convênios com a Funasa, mesmo não sendo esta a sua prioridade institucional. De fato, é possível ver que ações em municípios com mais de 200 mil habitantes consumiram mais de 10% dos recursos de convênios liberados pela Fundação no período 2000-2006.

Tabela 16 - Recursos de convênios em saneamento executados entre 2000 e 2006 em relação a população do município convenente.

População	Recursos (R\$ milhões)	%
Até 30 mil habitantes	2.270	62
De 30 a 100 mil habitantes	802	22
De 100 a 200 mil habitantes	174	5
Acima de 200 mil habitantes	398	11
Não identificados	18	0
<b>Total</b>	<b>3.663</b>	<b>100</b>

Fonte: Síntese e IBGE.

### 3.3.1. Execução de convênios de saúde indígena

110. A Fundação celebra convênios para a prestação de assistência à saúde dos indígenas, ação governamental que é considerada atividade de caráter contínuo. Sendo assim, a celebração desses convênios é incompatível com o disposto no art. 1º da IN/STN nº 01/97, o qual estabelece que a celebração de convênio deve se restringir à realização de atividades com prazo determinado. As renovações sucessivas desses convênios com as mesmas entidades, para a execução das mesmas atividades, reforçam o entendimento de que o objeto desses instrumentos refere-se a atividades de caráter contínuo.

111. O fato foi constatado por esta auditoria por meio da análise de convênios (Tabela 26), bem como pela 4ª SECEX deste Tribunal (TC 012.718/2004-9, Acórdão 2.075/2007-Plenário), em auditoria realizada no ano de 2004, na Funasa, nos convênios firmados para ações de saúde indígena.

112. A auditoria da 4ª SECEX também identificou que a Funasa não dispunha de critérios objetivos, nem de manuais ou rotinas de procedimentos para seleção das entidades convenentes. A escolha observava, basicamente, os condicionantes previstos na IN 01/97, quanto à documentação requerida nos artigos 2º e 4º, e a “aceitação” da ONG pela comunidade indígena beneficiada.

113. Como consequência, o TCU determinou à Funasa que, no prazo de seis meses, identificasse, nos termos da legislação pertinente, uma forma eficaz para o estabelecimento de parcerias com as ONG e demais entidades interessadas no desenvolvimento de ações de saúde indígena, as quais possuem natureza continuada. Determinou também elaborasse manuais e/ou rotinas de acompanhamento/fiscalização física e financeira dos instrumentos celebrados para prestação de assistência à saúde das comunidades indígenas, dispondo sobre produtos decorrentes (relatórios de fiscalização, relatórios gerenciais, demonstrativos de alcance de metas e indicadores e pareceres técnicos), com objetivo de padronizar procedimentos e possibilitar a efetiva avaliação do cumpri-

mento do objeto e o alcance dos resultados pretendidos, bem assim da correta aplicação dos recursos (Acórdão 2.075/2007-TCU-P).

114. Com a prática das renovações sucessivas dos convênios, as ONG estão efetuando pagamento de despesas de instrumentos anteriores com recursos de convênios subsequentes. A falha ocorre, inclusive, com manifestação favorável da Consultoria Jurídica da Funasa, afrontando diretamente o inciso V do art. 8º, da IN/STN nº 01/97, que veda a realização de despesas em data anterior ou posterior à vigência do convênio.

115. As entidades convenientes encontram dificuldades para cumprir as exigências da IN/STN nº 01/97 quanto à realização de licitação para aquisição dos insumos necessários ao desenvolvimento de suas atividades e também quanto aos documentos requeridos para a prestação de contas. Essas irregularidades são relatadas em notas técnicas da auditoria da Funasa (fls. 15/70, Anexo 3), bem como no TC 012.718/2004-9.

116. A capacidade administrativa e operacional das ONG constitui pré-requisito para a celebração dos convênios. No entanto, nos orçamentos constantes dos processos analisados, foram identificadas despesas para equipar as sedes administrativas, como aquisição de ar condicionado, mesas, cadeiras, equipamentos de informática, além da previsão de recursos para a contratação de pessoal (parágrafo 191). Isso demonstra a falta de estrutura administrativa das entidades para consecução dos objetos conveniados, o que compromete o alcance dos resultados definidos pelos instrumentos de repasse de recursos.

117. Cabe à Funasa analisar a capacidade do proponente para celebrar o convênio, bem como o cumprimento dos pré-requisitos. Vale lembrar que a falta de adequado controle preventivo por parte de órgão repassador de recursos federais por meio de transferências voluntárias poderá ensejar a responsabilização dos gestores e responsáveis, conforme disposto nos Acórdãos do TCU nº 2.066/2006 e 641/2007, ambos do Plenário.

118. A título de exemplificação, descreve-se na Tabela 17 a ocorrência de irregularidades na gestão de ONG, constatadas pela Auditoria Interna da Fundação em 17 entidades fiscalizadas de 2001 a 2003 (Nota Técnica nº 31/2005 AUDIT/PRESI/FUNASA).

Tabela 17 – Irregularidades administrativo-financeiras identificadas pela Auditoria Interna da Funasa em 17 ONG fiscalizadas de 2001 a 2003.

<b>Problemas identificados</b>	<b>% das entidades com ocorrência</b>
Não adoção de procedimentos licitatórios	88
Valores sujeitos a devolução	76
Despesas não comprovadas por documentação hábil	64
Falta de formalização dos contratos	58
Irregularidades relativas a adiantamento por meio de suprimento de fundos	58
Aquisições incompatíveis com o objeto do convênio	52
Inexistência de controles sob o uso e registro de bens permanentes	47
Aquisição com preços desvantajosos	35

Fonte: Coordenação Geral de Auditoria Interna da Funasa – CGAUD.

119. Verificaram-se problemas na estrutura logística e física, insuficiência de recursos humanos, capacitação deficiente dos profissionais, dentre outros (Tabela 18).

Por fim, a Auditoria Interna da Fundação concluiu pela “execução insatisfatória” das ações pelas entidades.

Tabela 18 – Irregularidades técnico-operacionais identificadas pela Auditoria Interna da Funasa em 5 ONG fiscalizadas de 2001 a 2003.

Problemas identificados	% das entidades com ocorrência
Estrutura logística/física inadequada	100
Insuficiência de profissionais	100
Capacitação de RH deficiente	100
Problemas gerenciais e administrativos	80
Falta de integração entre as entidades e o DSEI	80
Disponibilização insuficiente de insumos	40

Fonte: Coordenação Geral de Auditoria Interna da Funasa – CGAUD.

120. Todos os convênios analisados nesta auditoria (Tabela 26) foram firmados sem projetos básicos, em afronta ao art. 2º da IN nº 01/97. Esse dispositivo estabelece que deve integrar o plano de trabalho a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico.

121. O projeto básico é entendido como o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, o objeto do convênio, sua viabilidade técnica, custo, fases ou etapas, e prazos de execução, devendo conter os elementos previstos no inciso IX do art. 6º, da Lei n.º 8.666/93.

122. O problema foi identificado, também, mediante auditoria realizada pela 4ª SECEX (TC 012.718/2004-9, Acórdão 2.075/2007-Plenário), a qual relaciona, ainda, outras irregularidades verificadas nos convênios, que afrontam dispositivos da IN/STN nº 01/97 (parágrafos 123 a 126). Dessa forma, pode-se constatar que o problema persiste sem que tenham sido adotadas providências saneadoras.

123. Identificou-se, também, a realização de despesas que são vedadas pelos incisos IV, V e VII, do art. 8º da IN/STN nº 01/97. Nos convênios analisados, constataram-se pagamentos de encargos e tributos de convênios anteriores, multas por atraso no pagamento de FGTS, assessoria de comunicação, auditorias administrativas e financeiras e assinaturas de jornais e revistas. Também foram verificadas despesas cujo objeto não está claramente definido, descritas como “Outros” e “Diversos”.

124. O art. 10 da IN/STN nº 01/97 exige assinatura dos partícipes e de duas testemunhas no termo de convênio. Verificou-se que, além da ausência das assinaturas, existem convênios e aditivos sem a aposição das respectivas datas. Ademais, há convênios publicados fora do prazo estabelecido no art. 17 da IN/STN nº 01/97, ou seja, até o quinto dia útil do mês seguinte ao da sua assinatura.

125. A apreciação do texto das minutas de convênio pela assessoria jurídica do órgão ou entidade concedente é uma exigência do art. 4º da IN/STN nº 01/97. O procedimento adotado pela Funasa consiste em utilizar minutas padronizadas apreciadas pela assessoria jurídica em parecer de caráter genérico. A ausência de parecer jurídico específico possibilita que os orçamentos das ONG incluam despesas vedadas pelo art. 8º da IN/STN nº 01/97.

126. Além dos problemas verificados nos convênios examinados nesta auditoria, outros tipos de irregularidades foram apontadas pelo relatório da auditoria da 4ª SECEX:

- a) elaboração inadequada do Plano de Trabalho;
- b) previsão de reformas ou construção, bem como manutenção de pistas de pouso e de postos de saúde nas propostas oferecidas pelas ONG, sem apresentação e aprovação dos respectivos projetos;
- c) ausência de verificação da regularidade do conveniente no Siafi e no Cadin;
- d) ausência de solicitação anual dos comprovantes de regularidade do convênio;
- e) publicação do extrato do convênio com inexatidão;
- f) registro incorreto ou intempestivo dos dados do convênio no Siafi.

127. As notas técnicas da Auditoria Interna da Funasa registram a falta de articulação de alguns DSEI com as entidades convenentes. Apontam a deficiência no acompanhamento das ações de saúde indígena em parceria com as ONG e classificam como insatisfatória a gestão administrativa e operacional das atividades desenvolvidas por esses distritos. Somam-se aos problemas relatados, as deficiências observadas nos recursos humanos da Fundação (capítulo 4).

128. O relatório elaborado pela 4ª SECEX (TC 012.718/2004-9, Acórdão 2.075/2007-Plenário) relata que a Fundação não tem a prática de acompanhar “in loco” a execução dos objetos de termos firmados, seja sob o aspecto financeiro, de competência da Coordenação Geral de Convênios (CGCON), seja sob o aspecto técnico, de responsabilidade conjunta do DESAI e dos DSEI.

129. Auditoria de conformidade realizada pela Secretaria de Macroavaliação de Governamental (SEMAG) (TC nº 021.208/2006-0, em tramitação na unidade técnica, desde 07/03/2008) também detectou graves problemas nos convênios celebrados entre a Funasa e estados, municípios e entidades, sem fins lucrativos.

130. A auditoria teve como objetivo verificar a regularidade na celebração dos convênios com maiores saldos alongados em contas de restos a pagar da Funasa. Foram analisados 66 processos de convênios da Fundação, cujos objetos referiam-se a realização de obras de sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e construção de módulos sanitários.

131. A análise dos processos permitiu verificar que os convênios são celebrados sem atendimento às exigências legais. Somente após a reserva do recurso é que os convenentes começam a providenciar os documentos, que são exigidos previamente à celebração, além de apresentarem um plano de trabalho genérico.

132. Como a análise da viabilidade técnica do conveniente e a apresentação do projeto, em muitos casos, são feitas posteriormente à celebração do termo, o trabalho da SEMAG concluiu que a Funasa não utiliza critérios técnicos nem controles para a seleção de suas parcerias.

133. A Fundação afronta diretamente o art. 38, Parágrafo Único da Lei 8666/93, por não submeter ao crivo do setor jurídico a minuta dos convênios acompa-

nhada de toda a documentação necessária ao parecer daquele setor. Destaca-se que o parecer jurídico prévio além de exigência legal é também instrumento de controle de legalidade dos atos.

134. A auditoria ainda verificou que as prestações de contas somente são exigidas após a liberação de 80% dos recursos previstos para o convênio, atuando em desconformidade com o art. 18 da IN/STN 01/97.

135. Outra falha relatada pela auditoria é a contratação de entidade sem o perfil técnico adequado para a realização do objeto do convênio, como é o caso da Fundação Universitária de Brasília (FUBRA).

136. O convênio com a FUBRA foi firmado com o intuito de construir 1200 módulos sanitários na comunidade quilombola, denominada Kalunga, porém não existe previsão estatutária para a execução do objeto contratado. A FUBRA foi criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes.

137. Diante das irregularidades verificadas no convênio da Funasa firmado com a FUBRA, o Ministro-Relator Ubiratan Aguiar determinou, em 7 de março de 2008, que a Fundação, cauterlarmente, suspenda a execução do termo, bem como do seu objeto, até que se decida sobre o mérito das questões tratadas na representação.

138. As dificuldades administrativas, gerenciais e operacionais das ONG verificadas pela própria Funasa e pelos trabalhos do TCU aqui citados, somadas às deficiências no controle da Funasa para acompanhar as atividades desempenhadas por essas entidades sinalizam para o alto risco associado à estratégia de descentralização da ação estatal em prover a saúde indígena via convênios. O risco está relacionado não só a fatores que podem comprometer a qualidade dos serviços prestados e o alcance das metas estabelecidas no termo pactuado, como à baixa capacidade de coibir e combater casos de fraude e corrupção.

### **3.3.2. Execução de convênios de saneamento**

139. A exemplo da área indígena, as atividades de saneamento da Funasa são executadas de forma descentralizada. Nesse caso, por meio da celebração de convênios com estados e municípios, que executam os projetos.

140. A análise técnica das propostas encaminhadas pelos municípios que desejam celebrar convênios com a finalidade de desenvolver ações de saneamento com a Funasa é realizada pelas CORE, que possuem autonomia para deliberar sobre todos os projetos que lhe são submetidos, notificando a área financeira central, quando aprovados.

141. Com base nos dados extraídos do Programa de Inteligência e Suporte ao Controle Externo (Síntese), verificou-se que, em 2006, foram firmados 1.865 convênios, para execução de atividades de saúde indígena e saneamento, que totalizam cerca de R\$ 652 milhões. Para fim de análise nesta auditoria, foram selecionados convênios com objetos na área de saneamento e valores acima de R\$ 2 milhões.

142. Foram identificados 24 convênios, que somam R\$ 68 milhões. Desses, 16 (67%) foram firmados com municípios que têm população superior a 30 mil habitantes (Tabela 19).

Tabela 19 – Relação de convênios de saneamento firmados pela Funasa em 2006 com valores acima de R\$ 2 milhões e população estimada de 2007.

Convênio	Município	UF	Valor Convênio	População
561978	JAGUARIBE	CE	6.000.000	33.389
577713	MANAUS	AM	5.000.000	1.612.475
575422	RORAINOPOLIS	RR	4.000.000	24.511
561138	CAUCAIA	CE	4.000.000	316.906
574838	ACOPIARA	CE	4.000.000	48.795
566202	CLAUDIA	MT	3.801.904	10.648
573827	PALMAS	TO	3.000.000	179.707
568374	SAO GONCALO	RJ	3.000.000	960.631
588610	VALE DE SAO DOMINGOS	MT	2.909.271	2.889
582927	PALMAS	TO	2.900.000	179.707
569706	MATIAS OLIMPIO	PI	2.838.273	10.468
579955	ALTO ALEGRE	RR	2.250.000	14.388
569638	GARANHUNS	PE	2.046.401	124.511
573826	PALMAS	TO	2.000.000	179.707
561941	ITAPIPOCA	CE	2.000.000	107.567
587240	SAO GABRIEL DA CACHOEIRA	AM	2.000.000	39.130
587241	MANACAPURU	AM	2.000.000	82.309
562196	NOVA OLINDA DO MARANHAO	MA	2.000.000	17.419
569090	TERENOS	MS	2.000.000	14.391
572223	ITAPECURU MIRIM	MA	2.000.000	54.575
569351	PORTO VELHO	RO	2.000.000	371.791
577182	ROSARIO	MA	2.000.000	38.009
566313	PARANATINGA	MT	2.000.000	20.074
566404	SINOP	MT	2.000.000	105.762
<b>Total</b>			<b>67.745.849</b>	

Fonte: Síntese e IBGE [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 09/10/2007.

143. Os critérios e procedimentos vigentes para aplicação de recursos financeiros dos programas de saneamento estão regulados pela Portaria Funasa nº 723, de 24 de julho de 2007. O atendimento dos pleitos encaminhados pelos proponentes está condicionado à disponibilidade e à programação orçamentária, bem como à obediência dos critérios e procedimentos previstos no PAC/Funasa.

144. A seleção e a priorização dos projetos são baseadas em critérios objetivos que levam em consideração os dados e informações de saneamento básico e indicadores de saúde, porém variam de acordo com a iniciativa de saneamento a ser apoiada. Apesar da normatização das atividades, a seleção dos projetos não está isenta de problemas.

145. Em 2002 o TCU realizou auditoria no Programa Saneamento Básico (TC nº 005.084/2002-0). Foram avaliadas as ações de melhorias sanitárias domiciliares, sistema de esgoto sanitário e sistema abastecimento de água.

146. Na oportunidade, identificou-se que cerca de 17,5% dos convênios firmados, em 2001, ocorreram com municípios não elegíveis. Constatou-se, ainda, que os

critérios de prioridade estabelecidos para o programa não foram observados na celebração de convênios nem na distribuição de recursos *per capita* aos municípios.

147. Além disso, os critérios de elegibilidade e prioridade, em 2001, eram os mesmos para as três ações em estudo. Com isso, os municípios deveriam receber recursos para as três ações, caso os critérios epidemiológicos fossem cumpridos, contudo isso não ocorreu.

148. Com vistas a promover a adequação dos critérios, o TCU expediu recomendação à Funasa, conforme reproduzido (subitens 9.1.1 e 9.1.2, do Acórdão nº 309/2003-TCU-Plenário):

Recomendação 9.1.1) reavalie os critérios de priorização para a celebração dos convênios;

Recomendação 9.1.2) considere, na celebração dos convênios, a classificação do município na lista de elegibilidade e prioridade, para cada uma das três ações de saneamento (sistema de água, sistema de esgotamento sanitário e melhorias sanitárias domiciliares), contemplando desse modo a realização de projetos integrados.

149. Por ocasião da avaliação de impacto da auditoria (TC nº 005.026/2005-0), a recomendação 9.1.1 foi considerada implementada, devido à edição da Portaria/Funasa nº 106, de 04 de março de 2004, que estabeleceu novos critérios para elegibilidade e prioridade dos municípios. Esses critérios, além de incluírem indicadores epidemiológicos e populacionais, consideravam indicadores sanitários e sociais (IDH).

150. Com a edição da Portaria nº 106/2004, os critérios para aplicação de recursos financeiros, antes obrigatórios, passaram a ser indicativos, desde que observadas as condições técnicas específicas da execução dos projetos. Além disso, passaram a existir três listagens de priorização, baseadas na aplicação dos critérios de elegibilidade/prioridade para cada uma das ações.

151. A recomendação 9.1.2 não foi implementada. Segundo os gestores, haveria inviabilidade da idealização de projetos integrados, já que não mais subsistiria *ranking* único. Essa situação revela riscos à sustentabilidade das ações de saneamento e à melhoria do quadro epidemiológico das localidades, em decorrência da implementação pulverizada dessas ações.

152. Segundo o relatório de monitoramento da auditoria em comento, embora 96% dos municípios que celebraram convênios em 2004 constem da lista de elegibilidade e prioridade, conforme apuração do corpo técnico do Densp/Funasa, o resultado foi uma distribuição pulverizada das ações de saneamento nas suas diversas modalidades, em geral incapazes de modificar a situação de saneamento dos municípios.

153. Em 2006, o TCU realizou ANOp no Programa Resíduos Sólidos Urbanos (TC nº 004.987/2006-9, em tramitação no gabinete do Ministro Ubiratan Aguiar, desde 07/03/2008), especificamente na Ação 11KO - *Implantação, ampliação ou melhoria do sistema público de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para a prevenção e controle de agravos em municípios de até 30 mil habitantes ou com risco de transmissão de dengue*, que está sob a responsabilidade da Funasa. O objetivo daquela

auditoria foi, também, avaliar os critérios de seleção dos municípios que realizam convênios com a Fundação para execução de ações relacionada à coleta e ao tratamento de resíduos sólidos, a fim de diminuir e evitar a veiculação de doenças.

154. Na oportunidade, observou-se a baixa capacidade de fiscalização da Funasa em relação às ações realizadas mediante convênios. A Fundação, por não acompanhar os projetos implementados, não dispõe de informações atualizadas que possam garantir a operacionalização desses projetos, como é o caso do sucateamento, abandono e inoperância dos aterros sanitários financiados pela Funasa, que voltaram à condição de lixão. Além da falta de controle, ficou evidenciada a possibilidade de desperdício de recursos públicos e a não geração de benefícios à sociedade.

155. Outro fator agravante que contribui para a falta de controle das atividades conveniadas é a baixa capacidade operacional das CORE, que prejudica a alimentação dos sistemas informatizados com dados da execução dos convênios. Assim, os dados gerenciais não são suficientes e nem atualizados para que propiciem a realimentação de informações, necessária ao aperfeiçoamento da execução das ações da Funasa.

156. Constatou-se, ainda, que a Funasa tem firmado convênios com os municípios sem aprovação de projetos técnicos e a apresentação de licenças ambientais, pré-requisitos para a celebração de convênios. Essa prática implica em cancelamento dos convênios em caso da não aprovação dos projetos.

157. Cabe lembrar que obras contratadas com base em projetos básicos feitos sem a devida consideração dos impactos ambientais pela licença prévia geram a possibilidade de ocorrência de danos ao erário. Sobre o assunto, o Tribunal determinou a paralisação de obras por falta de licença ambiental (item 8.1 da Decisão nº 489/2000-TCU-Plenário). Além disso, o Tribunal determinou que fosse incluído no Sistema de fiscalização de Obras Públicas (Fiscobras), como indício de irregularidade grave, a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência da licença prévia, conforme previsto no art. 2º, § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97, o início de obras sem a devida licença de instalação, bem como o início das operações do empreendimento sem a licença de operação com base nas Resoluções Conama nº 237/97 e 06/87 (Acórdão TCU nº 516/2003-Plenário).

158. A auditoria do TCU sobre o Programa Resíduos Sólidos Urbanos constatou que cerca de 56% dos projetos financiados pela Fundação com recursos da ação 11KO foram abandonados ou retornaram à situação de lixão, causando desperdício estimado de R\$ 40,1 milhões no período de 2000-2005.

### **3.4. Contratos**

159. Foram extraídos do Programa de Inteligência e Suporte ao Controle Externo (Síntese), do TCU, dados referentes aos contratos realizados pela Funasa de 2000 a 2007. Observou-se que no período foram firmados 7.908 termos, que somam cerca de R\$ 1 bilhão. Desses, a maioria, 77,6%, são contratos de fornecimento de bens e serviços

e o restante está distribuído em comodatos e concessões (Tabela 20). Os contratos de fornecimento de bens e serviços somam praticamente 100% dos recursos.

Tabela 20– Número de contratos firmados pela Funasa de 2000 a 2007 e respectivos valores.

(R\$ mil)

Termos	Quantidade	%	Valor Total	%
Contratos	6.136	77,59%	1.055.264	99,99
Comodatos	1.726	21,83%	72	0,01
Concessões	46	0,58%	1	0,00
<b>Total</b>	<b>7.908</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.055.336</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Síntese – setembro de 2007.

160. Em 2006, foi firmado o maior número de contratos, totalizando R\$ 171,5 milhões. Em 2003, foi assinado o contrato de mais alto valor, R\$ 36,7 milhões, para aquisição de soros e vacinas (Tabela 21).

Tabela 21 – Números de contratos firmados pela Funasa de 2000 a 2007 e respectivos valores.

(R\$ milhões)

Ano	Quantidade	Valor Máximo	Valor Total
2000	819	20,4	144,9
2001	872	19,0	157,5
2002	929	23,0	173,8
2003	627	36,7	115,1
2004	830	15,0	106,6
2005	913	5,2	118,8
2006	986	14,3	171,5
2007	160	13,6	67,0
<b>Total</b>	<b>6.136</b>		<b>1.055,3</b>

Fonte: Síntese – setembro de 2007.

161. À exceção do DF, onde encontra-se a sede da Funasa, o maior número de contratos foi firmado no estado de Mato Grosso do Sul (582), que representam R\$ 44,6 milhões, com média de R\$ 76,7 mil por contrato. Em volume de recursos, o estado de Roraima firmou os contratos de maiores valores, equivalentes a R\$ 46,3 milhões no total e média de R\$ 197 mil por contrato.

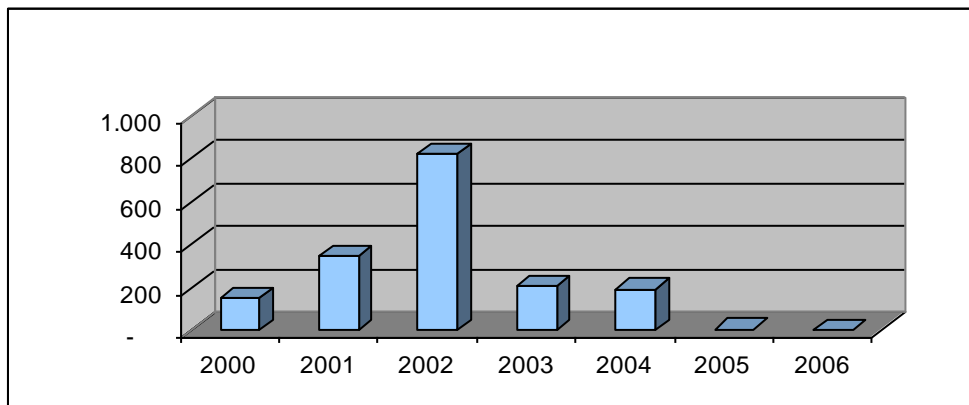
162. Chama a atenção o aumento no número de contratos de comodato firmados no ano eleitoral de 2002 (821) em relação aos dois anos anteriores (153 em 2000 e 346 em 2001). Constata-se também que o número de contratos de comodato firmados nos anos seguintes caiu significativamente (207 em 2003 e 192 em 2004). Destaca-se que, alguns estados que nos anos anteriores não apresentaram nenhum comodato, em 2002 tiveram um representativo volume de termos firmados, por exemplo, São Paulo com 96, Pernambuco com 49 e Piauí com 41 (Tabela 22).

Tabela 22 – Número de contratos de comodato assinados pela Funasa de 2000 a 2006.

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
RJ	31	112	178	23	14	1	0	359
RO	5	53	79	38	65	0	0	240
RN	5	70	47	23	5	0	0	150
SP	0	0	96	18	1	0	0	115
BA	5	14	59	26	8	0	0	112
MT	6	23	51	18	14	0	0	112
SE	55	3	1	4	35	0	1	99
MS	20	22	28	15	11	1	0	97
GO	2	5	61	16	9	0	0	93
PE	0	0	49	2	3	1	0	55
AL	0	18	31	0	0	0	0	49
PA	0	2	30	7	7	1	0	47
PI	0	0	41	3	0	1	0	45
ES	5	2	20	6	4	0	0	37
PB	2	3	26	0	0	0	0	31
RR	9	1	5	3	7	0	0	25
RS	2	10	7	1	1	1	0	22
AP	1	1	7	2	6	0	0	17
AC	2	2	3	2	1	0	0	10
DF	2	1	1	0	1	0	0	5
CRP Hélio	0	4	1	0	0	0	0	5
SC	1	0	0	0	0	0	0	1
<b>Total</b>	<b>153</b>	<b>346</b>	<b>821</b>	<b>207</b>	<b>192</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1.726</b>

Fonte: Síntese – setembro de 2007.

Gráfico 13 – Números de contratos de comodato assinados pela Funasa de 2000 a 2006.



Fonte: Síntese.

163. O Procurador-Chefe da Procuradoria da República do Distrito Federal, por meio da Portaria nº 5, de 17 de janeiro de 2008, instituiu Grupo Especial, com atribuição Cível e Criminal, para atuação nos casos de irregularidades envolvendo a administração da Funasa, verificadas nas celebrações de contratos nos anos de 2005 a 2007 (fls. 87/88).

#### 4. Aspectos de eficiência administrativa da Funasa

164. O principal objetivo desta auditoria foi avaliar a adequação dos meios postos à disposição da Funasa em confronto com seus objetivos institucionais. Como os dados disponíveis demonstram que a Fundação não vem conseguindo alcançar as metas fixadas para os seus indicadores de desempenho, há indícios de que a Fundação apresenta baixa eficiência administrativa.

##### 4.1. Metas de desempenho da Funasa

165. Em que pese o orçamento significativo e o alto custo administrativo da Funasa, é insatisfatório o alcance das metas dos indicadores propostos pela própria Fundação. Para 2005, os indicadores de desempenho utilizados pela Fundação para medir os resultados alcançados por suas ações finalísticas apontam que os resultados estão abaixo das metas previstas (Tabela 23).

166. Nota-se que dos 17 indicadores apresentados, 2 alcançaram as metas e 8 não atingiram 50% da meta. Os piores índices foram os dos indicadores relacionados às melhorias sanitárias e ao apoio à gestão do saneamento nos municípios, com 17,2% e 11,5%, respectivamente. Apesar disso, no mesmo exercício, a Fundação executou cerca de 90% do seu orçamento, aplicando R\$ 3,25 bilhões do total previsto de R\$ 3,64 bilhões.

Tabela 23 – Indicadores de desempenho, metas e resultados da Funasa em 2005.

Ações	Indicador	Meta	Resultado	%
Saúde Indígena	Coeficiente de incidência tuberculose na pop. indígena	91,6/100.000	37,3/100.000	245,6
	Coeficiente. de mortalidade infantil entre crianças indígenas menores de 1 ano	39/1000	43,1/1000	90,5
	Implantação de unidades de vigilância nutricional	21	5	23,8
	Capacitação de professores para área de saúde indígena	6.695	2.752	41,1
	Estruturação de unidades de saúde para populações indígenas	162	128	79
Vigisus	Execução financeira do Vigisus	44.155.000	33.802.503	76,6
Saneamento	Melhorias habitacionais para o combate da Doença de Chagas - nº famílias.	2.769	2.527	91,3
	Melhorias saneamento em áreas especiais	60	19	31,7
	Saneamento em aldeias indígenas	447	322	72
	Apoio gestão saneamento municípios	174	20	11,5
	Famílias beneficiadas sistema de abastecimento d'água	443.403	163.467	36,9
	Fomento à educação em saúde – nº municípios	1.100	1.660	150,9
	Melhorias sanitárias - nº de famílias	270.248	46.534	17,2
	Famílias beneficiadas com sistema de esgoto	74.716	65.056	87,1
	Famílias beneficiadas com sistema de drenagem para o combate à malária	15.298	2.975	19,4
	Famílias beneficiadas por projetos de resíduos sólidos para o combate à dengue	390.004	192.768	49,4
	Famílias beneficiadas resíduos sólidos munic. > 250 000 hab.	186.591	127.861	68,5

Fonte: Prestação de contas da Funasa – 2005.

167. Os programas orçamentários que têm execução sob a responsabilidade da Fundação, também possuem indicadores de desempenho e metas estabelecidos pelo

Plano Plurianual – PPA 2004/2007. Contudo, verificou-se que não há apuração dos índices para o período avaliado, prejudicando o acompanhamento pela Funasa dos resultados alcançados por suas ações (BRASIL, 2007c).

168. As seções seguintes deste capítulo examinam aspectos da eficiência administrativa da Fundação, visando identificar fatores que contribuem para o seu baixo desempenho.

#### **4.2. Despesas administrativas e finalísticas da Fundação**

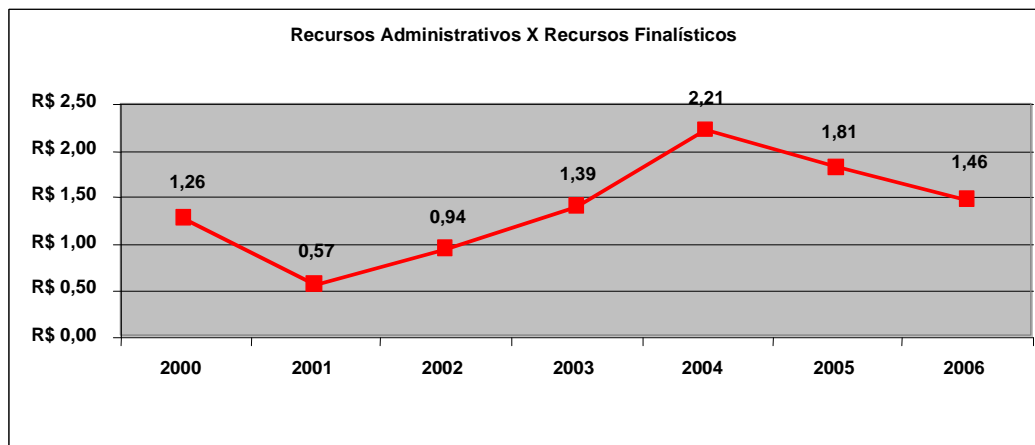
169. A análise das execuções orçamentária e física da Fundação revelou que sua despesa administrativa é desproporcional aos resultados alcançados. Os exames foram realizados mediante a classificação das despesas da Funasa em administrativas e finalísticas para posterior comparação.

170. Para realizar a análise sobre o montante de recursos administrativos e finalísticos do período de 2000 a 2006, foram considerados como despesas administrativas os valores liquidados dos Programas Gestão da Política de Saúde (0016), Previdência de Inativos e Pensionistas da União (0089), Apoio Administrativo (0750), Valorização do Servidor Público (0791) e Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais (0901). O liquidado pelos demais programas foi classificado como despesa finalística.

171. A despesa da Funasa com o programa de Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde não foi incluída na comparação nem como despesas administrativa nem como finalística. Isso foi feito porque essa despesa é da competência da SVS desde 2003 e figura inapropriadamente no orçamento da Fundação. Os gastos nesse programa destinam-se ao pagamento de indenização de campo aos servidores da Funasa cedidos à SVS. Essa despesa, de 2004 a 2006, representou, em média, R\$ 356 milhões para a Fundação.

172. O Gráfico 14 apresenta a relação entre os recursos aplicados nas áreas administrativas e finalísticas da Fundação no período de 2000 a 2006. A análise mostra quanto é aplicado na área administrativa para cada real alocado nas ações finalísticas da Funasa.

Gráfico 14 – Relação entre a execução orçamentária das áreas administrativa e finalística da Fundação de 2000 a 2006.



Fonte: Câmara dos Deputados – Banco de dados da execução orçamentária da União de 2000 a 2006.

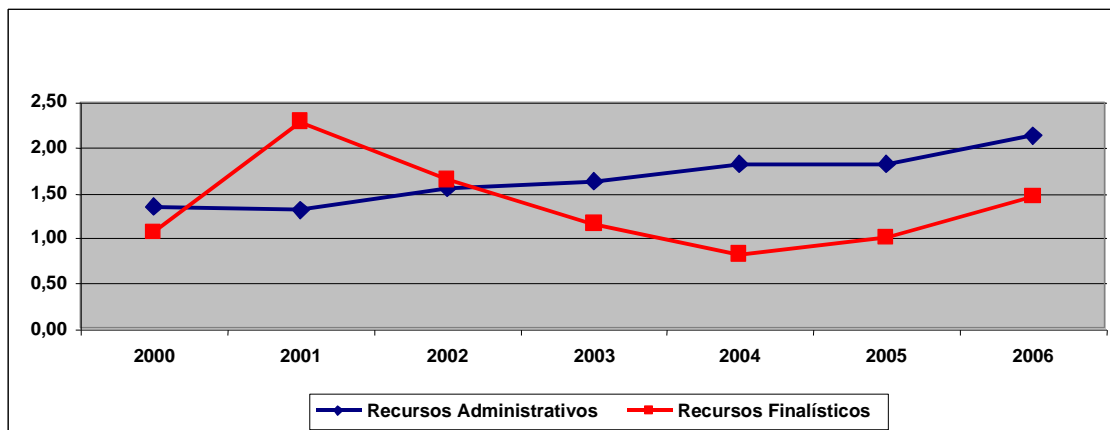
173. O valor médio do gasto administrativo da Funasa no período analisado é de R\$ 1,38 para cada R\$ 1,00 das despesas finalísticas, o que equivale dizer que as despesas administrativas representam cerca de 58% do total do orçamento executado pela Fundação.

174. O pior resultado apresentado pelo indicador de eficiência, ocorrido em 2004, ocorreu porque as despesas administrativas passaram de 50% (média de 2000 a 2003) da despesa liquidada da Fundação para 65% (média de 2004 a 2006). O aumento da proporção da despesa administrativa foi causado pela retirada dos gastos com o Programa Vigilância Epidemiológica da soma da despesa finalística (parágrafo 171). Após a transferência das competências de Vigilância Epidemiológica para a SVS, o indicador apresenta relação de menor eficiência (R\$ 1,83, de 2004 a 2006), em relação ao período anterior (R\$ 1,04, de 2000 a 2003).

175. Como limitação a essa análise, destaca-se que os gastos com o pessoal que executa atividades nas áreas fins não são apropriados aos devidos programas, o que superestima a despesa administrativa. Cabe lembrar, no entanto, que apenas 18% do pessoal ativo permanente encontram-se lotados na Fundação (Tabela 9). Por sua vez, recursos repassados mediante convênios para desenvolvimento de atividades finalísticas são indevidamente usados para financiar atividades administrativas dos conveniados (vide parágrafo 191), superestimando o gasto finalístico.

176. O Gráfico 15 demonstra que, ao longo do período de 2000 a 2006, os recursos aplicados na área administrativa superaram a soma dos recursos da área finalística a partir de 2003.

Gráfico 15 – Execução orçamentária proporcional dos programas administrativos e finalísticos da Funasa de 2000 a 2006.



Fonte: Câmara dos Deputados – Banco de dados da execução orçamentária da União de 2000 a 2006.

177. Em média, pelo menos 36% dos recursos da Funasa são aplicados no Programa Apoio Administrativo, que é o maior programa da área administrativa. Os recursos dos programas para realização das atividades fins da Fundação representam 27% do total das despesas. O restante, 37%, está distribuído nos programas Previdência, Operações Especiais.<sup>6</sup>

178. A Tabela 24 apresenta a execução dos programas orçamentários que se encontram sob a responsabilidade da Funasa, com as respectivas participações percentuais em relação ao orçamento total da instituição, no período de 2000 a 2006.

179. No período de 2004 a 2006, no qual as atividades de vigilância epidemiológica já eram de responsabilidade da SVS, a despesa liquidada nesse programa chega a 10% do orçamento total, enquanto que o Programa Saúde Indígena não passa dos 7%. Observa-se, ainda, que o Programa Saneamento Básico, depois do Programa Apoio Administrativo, é o que possui o maior montante de recursos orçamentários executados nos últimos três anos em relação ao total, cerca de 23%.

180. A estrutura de gastos de 2004 a 2006 (Tabela 24) demonstra distorções na alocação orçamentária para a Fundação. O programa finalístico com maior execução orçamentária é o de Saneamento Básico. Ou seja, uma instituição criada para promover e proteger a saúde pública, conforme art. 2º do Anexo I do Decreto nº 4.727, de 9 de junho de 2003 (BRASIL, 2003a), executa seu orçamento, prioritariamente, em obras de infra-estrutura. Como mencionado anteriormente (parágrafo 18), a Fundação é responsável por 41% da Função Saneamento. O segundo maior programa finalístico em execução orçamentária é o de Vigilância Epidemiológica, que legalmente não é mais de responsabilidade da Fundação desde 2003.

<sup>6</sup> Observa-se que até o ano de 2003 a Funasa realizava ações finalísticas do Programa Vigilância Epidemiológica, com isso nos 37% estão incluídos os recursos do Programa de 2000 a 2003.

Tabela 24 - Execução orçamentária da Funasa, por programa, de 2000 a 2006.

(R\$ milhões)

Programas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Média	Média %	média % dos últimos 3 anos
Saúde Indígena	58	99	124	137	179	218	295	159	5	7
Saneamento Básico	239	1.362	648	188	588	728	1.084	691	22	23
Resíduos Sólidos	-	-	-	-	41	52	49	20	1	1
Vigil. Epidemiol. e Contr. de Doenças Transm.	118	98	99	96	372	439	257	211	7	10
Prevenção e Controle de Doenças	453	516	662	619	-	-	-	321	10	-
Previdência de Inativos	383	390	423	457	502	539	536	461	15	15
Apoio Administrativo	869	856	949	986	1.261	1.143	1.421	1.069	34	37
Operações Especiais	90	48	45	44	36	95	148	72	2	3
Outros	207	212	239	250	12	36	57	145	5	1
<b>Total do Orçamento</b>	<b>2.418</b>	<b>3.580</b>	<b>3.189</b>	<b>2.778</b>	<b>3.030</b>	<b>3.304</b>	<b>3.897</b>	<b>3.171</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Câmara dos Deputados – Banco de dados da execução orçamentária da União.

Nota: Outros: Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde, Proágua – Gestão, Qualidade e Eficiência do SUS, Saúde da Criança, Valorização do Idoso, Assistência ao Trabalhador, Valorização do Servidor e Gestão da Política de Saúde.

### 4.3. Execução orçamentária

181. De 2004 a 2006, os principais programas finalísticos da Funasa, Saneamento Ambiental Urbano e Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, apresentaram execução orçamentária média de 80% e 98%, respectivamente. No entanto, observa-se que o programa Saneamento Ambiental Urbano teve, em 2005 e 2006, volume de recursos representativo inscritos em restos a pagar. No ano de 2005, os restos a pagar equiveram a 90% da despesa executada (Tabela 25).

182. Diante dessa representatividade de recursos inscritos em restos a pagar, não resta dúvida de que a execução orçamentária, conseqüentemente a eficiência do programa Saneamento Ambiental Urbano são afetadas. Subtraindo dos créditos liquidados o equivalente aos restos a pagar inscritos em 2005 e 2006, a execução da despesa é reduzida de 80% para 15%, no mesmo período.

183. Outro ponto a ser destacado são os valores do Programa Saneamento Básico inscritos em restos a pagar em 2004 e 2005, já que esse Programa, desde 2004, não dispõe de créditos orçamentários.

Tabela 25 - Execução orçamentária e inscrição de restos a pagar dos principais programas finalísticos da Funasa – 2004 a 2006.

(R\$ milhões)

Programa	Dotação Autorizada	Execução da Despesa	% de Execução da Despesa	Restos a Pagar Inscritos	% de RP Inscritos em relação à Exec. da Desp.
<b>2004</b>					
0119 Saneamento Básico	0	0	-	19	-
0122 Saneamento Ambiental Urbano	795	533	67%	0	-
0150 Ident. Étnica e Patrim. Cult. dos Povos Indíg.	186	179	96%	6	3%
<b>2005</b>					
0119 Saneamento Básico	0	0	-	4	-
0122 Saneamento Ambiental Urbano	759	643	85%	580	90%
0150 Ident. Étnica e Patrim. Cult. dos Povos Indíg.	222	218	98%	29	13%
<b>2006</b>					
0122 Saneamento Ambiental Urbano	1.006	902	90%	580	64%
0150 Ident. Étnica e Patrim. Cult. dos Povos Indíg.	298	295	99%	29	10%

Fonte: Siafi Gerencial.

184. A Funasa possui o maior saldo de restos a pagar a pagar inscritos dentre os órgãos da União. O tema suscitou a realização de representação pela SEMAG em

2006 (TC nº 021.208/2006-0). O trabalho apontou que, até julho de 2006, o saldo de restos a pagar inscritos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal era de R\$ 1,7 bilhões. Desse montante, R\$ 1 bilhão, cerca de 60%, foram inscritos pela Funasa.

185. Pela representatividade do montante de recursos inscritos em restos a pagar, foi determinado, pelo Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, realização de auditoria de conformidade na Funasa (TC nº 021.208/2006-0).

186. O trabalho concluiu que os saldos alongados em restos a pagar da Funasa que são consequência negativa das práticas adotadas pela Fundação para celebração de seus convênios, como relatado nos parágrafos 129 a 138. O relatório propôs que fosse determinado à Funasa que:

somente efetue a liquidação da despesa, no caso de convênios, se todos os procedimentos exigidos pela IN/STN 01/97 tiverem sido cumpridos e o convênio estiver apto para liberação dos recursos, caso contrário, efetue o cancelamento dos empenhos em conformidade com as regras do Direito Financeiro.

187. Tendo em vista que a questão já está sendo tratada em processo específico do TCU, não serão formuladas propostas sobre esse ponto no presente trabalho.

#### **4.4. Eficiência administrativa na execução dos convênios**

188. As seções anteriores desse capítulo trataram da eficiência administrativa como um todo. Esta seção trata, em particular, dos gastos com saúde indígena por meio de convênios. Esses gastos são apropriados no programa finalístico correspondente. Sendo assim, essa despesa é somada à despesa finalística da Fundação. Como será visto em seguida, parte desses recursos são de fato despesas administrativas. Logo, sob esse ponto de vista, a despesa finalística da Funasa estaria surperdimensionada. Isso afeta indevidamente o indicador de eficiência da Fundação de maneira positiva (parágrafo 175).

189. Além de parte da despesa executada de forma indireta ser administrativa, a eficiência administrativa dos executores dos convênios varia de forma acentuada, como será visto adiante.

190. Podem-se identificar casos em que o comportamento observado quanto à aplicação da maior parte dos recursos orçamentários em ações administrativas em detrimento das finalísticas repete-se nas ONG que atuam na saúde indígena. Nos anos de 2005 e 2006 a Fundação firmou 24 convênios com organizações que executam ações de saúde indígena. Foram analisados, no presente trabalho, 12 de 56 convênios vigentes, com a finalidade de classificar os recursos repassados em administrativos ou finalísticos (Tabela 26).

191. Foram consideradas despesas administrativas as compras de equipamentos, veículos, móveis, pagamentos de consultorias, despesas realizadas com a estrutura física e com a manutenção das ONG. Consideraram-se como despesas finalísticas aque-

las diretamente relacionadas ao atendimento dos índios, como por exemplo, transporte, pagamento de médicos, aquisição de remédios, dentre outras.

Tabela 26 – Despesas pagas com recursos de 12 convênios vigentes da Funasa com ONG na área de saúde indígena.

Número do Convênio	Entidade Conveniente	UF	Valor Total R\$ mil	R\$ mil Administrativos	R\$ mil Finalísticos	Índios Atend.	Custo per capita	Custo Finalístico per capita
2892/2006	Associação de Defesa do Meio Ambiente de Reimer - PR	PR	3.737	767	2.970	12.000	311,42	247,50
015/2005	Prefeitura Municipal de Santarém - PA	PA	630	197	433	2.150	293,02	201,40
2423/2006	Fundação São Jorge	AM	2.578	832	1.746	9.900	260,40	176,36
2424/2006	Fundação São Jorge	AM	1.797	272	1.525	8.500	211,41	179,41
2585/2006	Associação Metindja Kayapo – AMEKA	PA	2.061	479	1.582	1.764	1.168,37	896,83
141/2002	Universidade Federal de São Paulo	SP	3.217	650	2.567	4.180	769,63	614,02
2621/06	Associação dos trabalhadores de enfermagem de São Gabriel da Cachoeira	AM	6.899	704	6.195	28.000	246,39	221,25
007/05	Serviço Cooperação com o povo Yanomami – SECOYA	AM	3.462	2.992	470	2.404	1.440,10	195,51
014/05	Fundação Esperança – Tapajós – Santarém	PA	1.938	1.564	374	6.056	320,01	61,76
2427/06	Faderh/AM	AM	546	124	422	3.519	155,16	119,92
2428/06	Faderh/AM	AM	3.472	853	2.619	48.919	70,97	53,54
2422/06	ASASEJA	AM	1.451	865	586	3.385	428,66	173,12
<b>Totais</b>			<b>31.788</b>	<b>10.299</b>	<b>21.489</b>	<b>130.777</b>	<b>243,07</b>	<b>164,31</b>

Fonte: Processos de convênios da Funasa.

192. Foram analisados os convênios vigentes que estavam disponíveis na sede da Fundação na época da auditoria. Esses convênios têm por objeto desenvolver ações complementares em saúde indígena. Concentram-se na Região Norte (83%), em particular no Estado do Amazonas (58%). Apesar dos objetivos semelhantes e proximidade geográfica, os custos finalísticos *per capita* aplicados variaram de R\$ 70,97 a R\$ 1.440,10 (1.929%).

193. Além disso, convênios firmados com a mesma instituição e finalidade no mesmo ano podem apresentar custos muito discrepantes. No caso dos convênios nº 2427 e nº 2428, ambos celebrados em 2006, com a mesma ONG, verifica-se que o primeiro possui custo finalístico de R\$ 119,92 por índio atendido, enquanto o segundo, R\$ 53,54, o que representa menos de 50% daquele.

194. Os convênios que apresentam os maiores custos são os de números 2585/2006 – Associação Metindja Kayapo e 141/2002 – Universidade Federal de São Paulo, com custos finalísticos *per capita* de R\$ 896,83 e R\$ 614,02, respectivamente. Os menores custos finalísticos são alcançados pelos convênios 2428/06 - Faderh/AM e 014/05 - Fundação Esperança (Tapajós), R\$ 53,54 e R\$ 61,76, respectivamente.

195. Os dados demonstram a existência de casos graves, em que os gastos são maiores com as ações administrativas do que com o desenvolvimento de ações voltadas para os índios (Convênios 007/05, 014/05 e 2422/06).

196. A análise demonstra que, além da Funasa ter custo administrativo de 58% no total dos gastos (parágrafo 173), as ONG também custeiam seus gastos administrativos com os recursos repassados para a execução das ações de saúde indígena.

Nos casos analisados, os gastos administrativos das ONG com recursos dos convênios chegam a 32% dos recursos descentralizados, o que agrava o quadro geral de baixa eficiência da Fundação.

## 5. Práticas Irregulares Identificadas

### 5.1. Pagamento ilegal de indenização de campo e diárias

197. Diversas notas técnicas elaboradas pela Auditoria Interna da Funasa (fls. 1/14 e 71/75, Anexo 3) apontam irregularidades relacionadas ao pagamento da indenização prevista no art. 16, da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991, e regulamentada pelo art. 4º do Decreto nº 343, de 19 de novembro de 1991, denominada indenização de campo. Os pagamentos indevidos decorrem de aplicação irregular da referida Lei pela Funasa.

198. As principais irregularidades referem-se à falta de padronização dos critérios adotados pelas CORE para envio à sede dos valores de indenizações de campo a serem pagos. Além de estarem em desacordo com o disposto na legislação pertinente, os pagamentos são efetuados com base nos apontamentos encaminhados pelos gestores das CORE.

199. O art. 16 da Lei nº 8.216/91 prevê o seguinte:

Art. 16 – Será concedida, nos termos do regulamento, indenização de Cr\$ 4.200,00 (quatro mil e duzentos cruzeiros) por dia, aos servidores que se afastarem do seu local de trabalho, sem direito à percepção de diária, para execução de trabalhos de campo, tais como os de campanhas de combate e controle de endemias; marcação, inspeção e manutenção de marcos decisórios; topografia, pesquisa, saneamento básico, inspeção e fiscalização de fronteiras internacionais.

200. O Decreto nº 343/91, que regulamentou a Lei nº 8.216/91, foi revogado pelo Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006. Entretanto, o novo Decreto manteve as disposições que se referem ao pagamento de indenização de campo e diárias:

Art. 1º - O servidor civil da administração federal direta, autárquica e fundacional que se deslocar a serviço, da localidade onde tem exercício para outro ponto do território nacional, ou para o exterior, fará jus à percepção de diárias segundo as disposições deste Decreto.

Art. 2º As diárias serão concedidas por dia de afastamento da sede do serviço, destinando-se a indenizar o servidor por despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana.

Art. 4º A indenização de que trata o artigo 16 da Lei nº 8.216, de 1/08/91, será devida aos servidores de toda e qualquer categoria funcional que se afastar da zona considerada urbana de seu município de sede para execução de atividades de campanhas de combate e controle de endemias, marcação, inspeção e manutenção de marcos divisórios, topografia, pesquisa, saneamento básico, inspeção e fiscalização de fronteiras internacionais.

201. Aplicando o Decreto ao caso concreto da Funasa, a indenização continua sendo devida apenas àqueles servidores que se ausentarem da zona considerada urbana de seu município para a execução de atividades de campanhas de combate e controle de

endemias. Por sua vez, a Portaria Funasa nº 138, de 12 de março de 2001, que trata do pagamento de indenização de campo, estabelece em seu art. 1º:

A indenização de campo é devida aos servidores da Funasa, de toda e qualquer categoria funcional, que se afastarem de sua sede de serviço, para execução, no mesmo município ou município diverso, seja em zona urbana, rural ou área indígena, de atividade de vigilância epidemiológica, de combate e controle de endemias, de topografia, de pesquisa e de saneamento básico, mesmo quando descentralizadas no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS (grifamos).

202. A Portaria/Funasa nº 138/2001 extrapola os termos da Lei 8.216/91 e do Decreto nº 5.992/2006, visto que acrescentou à previsão legal novas hipóteses de pagamento da indenização de campo:

a) serviço executado na área urbana do município sede do servidor ou em município diverso, no lugar de serviço executado na área rural de seu município sede;

b) as atividades de vigilância epidemiológica.

203. De forma semelhante ao descrito no capítulo 2 (parágrafo 79), a Funasa inovou no mundo jurídico, por meio da extrapolação dos citados Lei e Decreto, ante a edição da Portaria nº 138/2001.

204. O Tribunal de Contas da União exarou determinação por meio do Acórdão nº 1.626/2003–P, em análise à denúncia sobre irregularidades ocorridas na Funasa quanto ao pagamento indevido de indenização de que trata a Lei nº 8.216/91 (TC 015.582/2000-0):

Determinar à Funasa que, ao conceder a indenização de que trata o art. 16 da Lei 8.216, de 13 de agosto de 1991, observe estritamente o disposto no art. 4º do Decreto 343/91, segundo o qual referida indenização é devida aos servidores de toda e qualquer categoria funcional que se afastarem da zona considerada urbana de seu município de sede para execução de atividades de campanhas de combate e controle de endemias, marcação, inspeção e manutenção de marcos divisórios, topografia, pesquisa, saneamento básico, inspeção e fiscalização de fronteiras internacionais.

205. A Secretaria Federal de Controle Interno, por meio da Nota Técnica nº 451–DS/DSSAU/SFC/CGU-PR (fl. 72, Anexo 3), de 3 de maio de 2004, decorrente de ação de controle realizada pela Controladoria Geral da União em Minas Gerais na CORE daquele estado, manifestou entendimento de que o art. 1º da Portaria Funasa nº 138/2001 extrapola os termos das normas que regulamenta.

206. A Auditoria Interna da Funasa, por meio da Nota Técnica nº 51/2006/AUDIT/PRESI/FUNASA (fls. 71/75, Anexo 3), de 18 de agosto de 2006, sugeriu ao Presidente da Fundação que tomasse providências no sentido de revogar a Portaria/Funasa nº 138/2001, por extrapolar os limites estabelecidos na legislação pertinente. Entretanto, apesar de todas as manifestações sobre a ilegalidade do art. 1º da Portaria/Funasa nº 138/2001, a norma continua sendo utilizada pelas CORE.

207. Os valores de pagamento de indenização de campo encaminhado pela Funasa (fl. 61), não diminuíram desde o ano de 2004 (Tabela 27), demonstrando que a Presidência da Fundação não tem tomado providências para sanar as falhas detectadas pela Auditoria Interna e cumprir o Acórdão nº 1.626/2003–TCU-P.

Tabela 27 – Pagamento de indenização de campo de 2004 a 2006, em R\$ milhões.

Ano	Indenização de Campo
2004	169
2005	181
2006	179
<b>Média</b>	<b>176</b>

Fonte: Memorando nº 468/CGERH/DEADM.

208. Segundo o entendimento do Coordenador da Auditoria Interna da Funasa, a atual legislação não atende às necessidades da Fundação, sobretudo no que tange à execução das ações voltadas para saúde indígena, por não alcançar os técnicos que trabalham nessa área. Para solucionar o problema, o Coordenador informou que existem discussões no sentido de expedir novo decreto em substituição ao Decreto nº 5.992/2006, visto que este, apesar de recente, não solucionou as divergências existentes na legislação. A Nota Técnica nº 28/2004/CORAI/CGAUD/AUDIT, de 23 de dezembro de 2004 registrou irregularidades no pagamento de indenização de campo (fls. 1/14, Anexo 3).

209. Foi informada, ainda, a realização de reuniões entre a Diretoria da Funasa e representantes do Ministério da Saúde, da Secretaria de Vigilância em Saúde, da Casa Civil e do Ministério do Planejamento com a finalidade de elaborar novo decreto que regulamente a Lei nº 8.216/91. As discussões resultaram em proposta que se encontra na Casa Civil para análise.

210. Em confronto com a legislação em vigor, os pagamentos de indenização de campo efetuados pelas CORE da Funasa são ilegais, apontando a necessidade de que sejam tomadas providências a fim de regularizar a situação.

## **5.2. Outras irregularidades na área de administração de pessoal**

211. Ante a identificação de indícios de irregularidades na folha de pagamento de pessoal, a Auditoria Interna da Funasa implantou, a partir de 2004, serviço de auditoria em folha de pagamento com a finalidade de avaliar a confiabilidade e a segurança dos procedimentos envolvidos, a regularidade dos pagamentos efetuados, bem como analisar os dados cadastrais e verificar a regularidade e legalidade dos benefícios concedidos aos servidores.

212. A Nota Técnica nº 28/2004/CORAI/CGAUD/AUDIT de 23 de dezembro de 2004, (fls. 1/14, Anexo 3), registrou rubricas que apresentaram irregularidades, as quais são relacionadas na Tabela 28. A Nota trata de auditorias realizadas nas folhas de pagamento das CORE dos estados de Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Bahia e São Paulo.

Tabela 28 – Irregularidades apuradas em auditorias realizadas nas coordenações regionais da Funasa dos estados de GO, MG, PE, ES, RJ, RN, MT, BA e SP em 2004.

Rubricas	Descrição	Achado
13 e 18	Adicional por tempo de serviço	Erros de atribuição do percentual, devido a contagem indevida de tempo de serviço prestado a estados e municípios. Esse erro tem como consequência o pagamento de percentual acima do que é realmente devido. Problema detectado em 80% das CORE auditadas.
700	Auxílio pré- escolar	Erros históricos na inclusão de dependentes, propiciando a exclusão automática tardia, bem como erros nos descontos da cota-parte devida pelo servidor. Problema encontrado em 60% das CORE auditadas.
-	Indenização de campo	Erros nos valores pagos, intempestividade no controle das ocorrências mensais da frequência para fins de descontos de pagamentos indevidos e concessões sem justificativa. Problema encontrado em 50% das CORE auditadas.
779 e 780	Vantagem de 40% - Gratificação de nível superior	O pagamento da gratificação não foi transformado em vantagem pessoal nominalmente identificada, conforme determinação do art. 7º da Lei nº 10.483/02 e o pagamento da gratificação sendo feito em desacordo com a Portaria/PRE/FUNASA nº 919/94, que prescreve que o pagamento é devido apenas aos servidores de nível superior que cumpram jornada de trabalho de 40 horas semanais. Problema encontrado em 40% das CORE auditadas.
173 e 903	Opção de função de aposentados	Erros cadastrais, ocasionando pagamentos indevidos. Problema encontrado em 40% das CORE auditadas.
596 e 597	Pensão Civil	Concessões indevidas e fraudulentas de pensões civis. Problema encontrado em 10% das CORE auditadas.

Fonte: Coordenação Geral de Auditoria Interna da Funasa – CGAUD.

213. A Auditoria Interna da Fundação concluiu que as impropriedades e irregularidades apontadas se devem à:

- a) falta de inserção de dados e de manutenção de registro no Siape (módulo cadastro – SiapeCAD);
- b) falta de verificação periódica do cadastro de servidores ativos, inativos e pensionistas;
- c) depuração incipiente do cadastro de rubricas do Siape e consequente falta de segregação de rubricas para vantagens ou diferenças individuais, podendo gerar duplicidade de pagamentos;
- d) desconhecimento das orientações normativas e de circulares aplicáveis à especificidade da Funasa;
- e) deficiente supervisão pelas equipes do nível central (fl. 5, Anexo 3).

214. A falta de inserção de dados e de manutenção no Siape, irregularidade identificada pela própria Funasa é, certamente, uma das causas da falta de controle e atualização das informações de pessoal, conforme visto na seção 2.2. Pode estar contribuindo, também, para a forma como está organizada a estrutura institucional da Fundação, como visto nos parágrafos 36 a 42, que sofre de aparente duplicidade.

215. Auditoria realizada na Coordenação Regional do Ceará, em 2005, pela auditoria interna da Fundação, para verificar a procedência de denúncia, levantou as ocorrências constantes da Tabela 29. Além das ocorrências listadas, o relatório da auditoria aponta outras irregularidades apuradas em fiscalizações anteriores, tais como: pagamento de valores a maior por erro material na concessão de auxílio transporte; inexistência de documentação que justificasse o pagamento de valores a título de auxílio pré-escolar; servidores com filho em comum recebendo auxílio pré-escolar em duplicidade; pagamentos de valores elevados em decorrência de decisões judiciais sobre diferença de vencimentos e adicional por tempo de serviço, além de inexistência de documentação que justificasse o pagamento da vantagem administrativa de 28,86%.

216. As irregularidades apontadas na Coordenação Regional do Estado do Ceará deram origem a Processo Administrativo Disciplinar (PAD), que resultou na demissão de três servidores da área de recursos humanos daquela Coordenação, em razão das mencionadas irregularidades.

Tabela 29 – Irregularidades apuradas pela Auditoria Interna da Funasa em sua Coordenação Regional no Ceará em 2005.

Parcela	Ocorrência
Indenização de campo	Pagamento em desacordo com a legislação, suspeita de fraude e pagamento cumulativo com diárias.
Diferença individual art. 4º da Lei 8.270/92	Pagamento indevido.
Pensão Alimentícia	Inserção da rubrica na folha de pagamento de servidores, mediante apresentação de declaração feita pelo servidor, sem apresentação de decisão judicial, com a finalidade de pagar menos imposto de renda.
Antecipação de férias	Pagamento de indenização de férias sem a respectiva devolução.
1/3 de férias	Pagamento do 1/3 de férias em valores incompatíveis com a remuneração do cargo e com a legislação em vigor.
Reposição ao erário	Redução dos valores inseridos na folha a título de reposição ao erário para valores percentuais menores que os previstos na legislação.
Proventos	Pagamento indevido de proventos correspondentes a jornada de trabalho de 40 horas semanais a 32 inativos que deveriam receber por 20 e 30 horas.
Adicional por tempo de serviço	Cômputo indevido de tempo de serviço prestado a estados e municípios e de tempo de aluno aprendiz.
Adicional de insalubridade e periculosidade	Pagamento sem apresentação de laudo que comprovasse a insalubridade e/ou periculosidade.
Parcela Incorporada	Transformação de funções em cargos em comissão para fins de incorporação.
Gratificação de nível superior prevista no art. 3º da Lei nº 8.538/91	Pagamento de gratificação de nível superior a servidores e inativos cuja jornada de trabalho é incompatível com a percepção de tal gratificação e o pagamento da gratificação a servidores de nível médio.
Aposentadorias e pensões	95% dos processos concessórios de aposentadorias e pensões relativos aos anos de 2003 a 2005 não haviam sido registrados no SISAC e não haviam sido encaminhados a CGU para posterior encaminhamento ao TCU.
Abono de permanência	Suspeita de concessão indevida.

Fonte: Coordenação Geral de Auditoria Interna da Funasa – CGAUD.

217. Todas as irregularidades identificadas na folha de pagamento da CORE Ceará pela Auditoria Interna deram origem a processos de sindicância, convertidos em PAD. A Tabela 30 detalha o número de PAD instaurados no período entre 2003 e 2007.

Cabe destacar que os PAD e sindicâncias são instaurados, principalmente, com o objetivo de apurar irregularidade em licitações e contratos.

Tabela 30 – Número de sindicâncias e processos administrativos disciplinares instaurados pela Funasa entre os anos de 2003 e 2007.

Ano	Número de Sindicâncias	Número de PAD
2003	27	32
2004	25	23
2005	30	24
2006	26	25
2007	16	15

Fonte: Coordenação Geral de Auditoria Interna da Funasa – CGAUD.

218. Nos relatórios de auditorias realizadas na folha de pagamento da Fundação, abrangendo os anos de 2004 a 2006 (fls. 1/14 e 71/75, Anexo 3), são relatadas evidências de que as irregularidades estão disseminadas pelas coordenações regionais e que predomina a falta de controle sobre os lançamentos em folha de pagamento, existindo flagrante desrespeito aos mandamentos legais que regulam os direitos pecuniários dos servidores públicos, além de não haver padronização de procedimentos dentro da organização, o que dificulta as atividades de controle.

### 5.3. Sobrestamento indevido de processos de prestação de contas

219. Considerando a elevada materialidade do montante de recursos descentralizados via convênio pela Funasa (como visto na Tabela 13, seção 3.3, entre 2000 e 2006 foram liberados mais de R\$ 7,2 bilhões por meio de cerca de 16,2 mil convênios), a prática descrita nesta seção revela-se mecanismo que viabiliza ou potencializa o desperdício de recursos públicos em situações de indícios de irregularidades.

220. A Fundação tem utilizado, de forma geral, instrumento denominado sobrestamento. Trata-se de subterfúgio empregado a fim de dar continuidade ao repasse de recursos para instituições conveniadas que não tiveram as prestações de contas aprovadas. É utilizado quando na prestação de contas existem valores que não apresentam comprovação adequada. Na verdade, trata-se de repasse de recursos a convênios que não tiveram as prestações de contas parciais aprovadas, em afronta ao previsto no art. 35 e § único da IN/STN nº 01/97.

221. A norma prevê que caso seja constatada irregularidade ou inadimplência na apresentação da prestação de contas parcial, o ordenador de despesas suspenderá imediatamente a liberação de recursos, concedendo prazo máximo de 30 dias para que a irregularidade seja sanada. Decorrido o prazo sem a regularização da situação, o ordenador de despesas comunicará o fato, sob pena de responsabilidade solidária, ao órgão integrante do controle interno a que estiver jurisdicionado e providenciará a instauração de tomada de contas especial.

222. Contudo, a Funasa adota a prática de registrar como pendência valores gastos pelos conveniados sem a devida comprovação, ficando o valor sobrestado. Após a análise da prestação parcial de contas, esse montante é “descontado” da parcela financeira seguinte a ser liberada para a ONG. A adoção dessa prática compromete a realização das atividades programadas para o período nos planos de trabalho, além de não haver amparo legal para o procedimento.

223. Os sobrestamentos, verificados nos relatórios de auditoria da Funasa (Tabela 31), referem-se a despesas sem o devido processo licitatório, despesas anteriores à vigência do convênio e pagamento de multas e juros, todas em afronta aos artigos 27, e 8º, inciso V e VI da IN/STN nº 01/97.

Tabela 31 – Relação dos convênios analisados nos relatórios de auditoria.

<b>Instituição</b>	<b>Nº do Convênio</b>
Fundação Universidade de Brasília	14/2004
Associação Indígena Mavutsinin	932/2004
Instituto de Desenvolvimento de Atividades de Auto-Sustentação das Populações Indígenas - INDASPI	1.148/2004
Instituto de Desenvolvimento de Atividades de Auto-Sustentação das Populações Indígenas - INDASPI	1.151/2004
Fundação Universidade de Brasília	1.326/2004
União das Nações Indígenas de Tefé - UNITEFÉ	1.327/2004
Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro - FOIRN	1.336/2004
Conselho das Organizações Indígenas do Povo Javaé da Ilha do Bananal	1.349/2004
Associação Indígena Xerente - AIX	1.350/2004
Conselho das Aldeias Wajãpi - APINA	1.407/2004
Sociedade de Apoio às Ações de Saúde, Ensino e Pesquisa no Estado do Tocantins	1.408/2004
Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso - UNISEL VA/UFMT	1.410/2004
Conselho Geral da Tribo Tikuna - CGTT	1.423/2004
Associação dos Moradores Indígenas de Atalaia do Norte - AMIA-TAN	1.427/2004
Instituto Brasileiro pelo Desenvolvimento Sustentável - IBDS	1.435/2004
Associação do Grupo Indígena Tembê do Alto Rio Guamá - AGIRTAGMA	2.098/2004
Serviço e Cooperação com o Povo Yanomami - SECOYA	7/2005

Fonte: Relatórios de auditoria da Auditoria da Funasa.

224. Como exemplo, cita-se o caso descrito na auditoria realizada na Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), com sede no Município de São Gabriel da Cachoeira/AM, no primeiro semestre de 2006, abrangendo a execução do Convênio nº 1336/04, em que os sobrestamentos alcançaram R\$ 3 milhões ou cerca de 15% dos R\$ 20 milhões destinados a esse convênio (Tabela 32).

Tabela 32 – Razões e valores sobrestados no convênio nº 1336/04.

<b>Motivo</b>	<b>Dispositivo da IN/STN nº 01/97 descumprido</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Despesas sem licitação	Artigo 27	2.542.410,44
Despesas anteriores à vigência do convênio	Inciso V, do artigo 8	478.950,06
Pagamento de taxas/juros Bancários	Inciso VII, do artigo 8	78.114,48
<b>Total</b>		<b>3.099.474,98</b>

Fonte: Coordenação Geral de Auditoria Interna da Funasa – CGAUD.

225. A posição da Auditoria Interna da Fundação em relação aos valores sobrestados no Convênio nº 1.336/04 é que a regularidade material das despesas relacio-

nadas com os “valores sobrestados” não configura prejuízo ao Erário ou desvio de finalidade quanto à execução do convênio.

226. Apesar disso, na Nota Técnica nº 64 CORAC/CGAUD/AUDIT/FUNASA, expedida em 26 de novembro de 2006, a Auditoria Interna manifesta-se contrária ao procedimento de sobrestamento (fls. 76/87, Anexo 3).

(...) deve ser abolida a prática de “sobrestamento de valores” por falta de amparo legal e normativo neste procedimento o qual, além de não equacionar eventual irregularidade apresentada em prestação de contas, impacta de forma negativa nas etapas subseqüentes do convênio, pelo repasse de valores inferiores ao pactuado para a execução de etapas definidas no Plano de Trabalho.

227. Mesmo após esse entendimento, a Coordenação Geral de Convênios (CGCON) da Funasa persiste na prática de sobrestamento de valores nos convênios pactuados com as ONG. Sendo assim, cabe determinar à Funasa que cesse o sobrestamento de valores de convênios ou de qualquer outra prática visando burlar o art. 35 e § único da IN/STN nº 01/97, fixando o prazo legal para o conveniente sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação, adotando as providências necessárias à instauração de tomada de contas especial e o registro de inadimplência no Siafi, sob pena de responsabilidade no caso de omissão.

## 6. Conclusão

228. A Fundação Nacional de Saúde (Funasa) possui o segundo maior orçamento da Função Saúde, cerca de R\$ 4 bilhões em 2006. O orçamento da Funasa é menor apenas que o do Fundo Nacional de Saúde (FNS), mas há de se considerar que o Fundo é responsável por todas as ações do Sistema Único de Saúde (SUS) de competência da União e pelo repasse fundo a fundo para estados e municípios.

229. Apesar disso, a Fundação não tem alcançado resultados satisfatórios na execução das ações que estão sob sua responsabilidade. No ano de 2005, o Programa Saneamento Ambiental apresentou indicadores de desempenho com índices apurados de 17,2% e 11,5%, referentes, respectivamente, às ações de melhorias sanitárias e apoio à gestão do saneamento nos municípios. Na área de saúde indígena não tem sido diferente, como se observa por meio do indicador “implantação de unidades de vigilância nutricional”, com índice apurado de 23,8%.

230. Analisando-se a relação entre o custo administrativo e finalístico da Funasa, verificou-se que, nos anos de 2000 a 2006, para cada R\$ 1,00 de recurso aplicado na área finalística, gastou-se R\$ 1,38, em média, na área meio, demonstrando ineficiência administrativa. A média do indicador de gasto administrativo sofre aumento significativo na análise do período de 2004 a 2006, para R\$ 1,83. Nesse período, as atividades de vigilância epidemiológica já não eram mais da responsabilidade da Fundação, indicando que houve piora de eficiência e que o maior percentual de seu orçamento é gasto na área administrativa e não na consecução das ações sob sua competência.

231. É importante ressaltar que esses índices não levam em consideração que parte dos recursos repassados para as ONG são usados para financiar a administração dessas entidades. Ao analisar uma amostra de 12 convênios em vigência dos anos de 2005 e 2006, verificou-se que em média 32% dos recursos foram utilizados para cobrir despesas administrativas.

232. Além da questão da baixa eficiência, a Fundação enfrenta problemas com o gerenciamento de recursos humanos. Verificou-se a existência de 29.441 servidores da Funasa, constantes de sua folha de pagamento, que estão à disposição da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), do Ministério da Saúde e também cedidos ao município do Rio de Janeiro. O fato tem reflexo direto no cálculo da eficiência do órgão, pois onera indevidamente seu orçamento, prejudicando a transparência de seus dados de desempenho. Também foram levantadas questões referentes a irregularidades na folha de pagamento, a exemplo do pagamento ilegal de indenização de campo.

233. Constatou-se que Bahia e Ceará, além de disporem relativamente de mais recursos humanos (como visto na seção 2.2.2) são também estados bem dotados de recursos financeiros.

234. Identificou-se ainda que existe descontrole na área de administração de pessoal. Em pelo menos três versões de arquivos de quadro de pessoal encaminhadas pela Funasa, os números não se apresentaram coincidentes. Além disso, são freqüentes as irregularidades nessa área, constatadas por auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo controle interno da Fundação.

235. Observou-se que a Auditoria Interna da Funasa não tem capacidade operacional para atuar de forma tempestiva a fim de identificar e prevenir a ocorrência de falhas, considerando que conta com apenas 38 servidores do quadro e 12 terceirizados, o que limita a sua atuação. Apesar de possuir passivo de mais de 9 mil processos a serem analisados, a Auditoria só realizou 102 análises em 2005 e 85 em 2006.

236. As dificuldades administrativas, gerenciais e operacionais das ONG verificadas pela própria Funasa e pelos trabalhos do TCU citados neste relatório, somadas às deficiências no controle da Funasa para acompanhar as atividades desempenhadas por essas entidades sinalizam para o alto risco associado à estratégia de descentralização da ação estatal em prover a saúde indígena via convênios. O risco relacionado não só a fatores que podem comprometer a qualidade dos serviços prestados e o alcance das metas estabelecidas no termo pactuado, como à baixa capacidade de coibir e combater casos de fraude e corrupção.

237. A Funasa emite pareceres favoráveis sobre a capacidade administrativa e operacional das ONG para o desenvolvimento das atividades de saúde indígena, pressuposto indispensável para a contratação. Porém, foi verificada, nos processos dos convênios, a existência de pareceres padrões, evidenciando a não realização da avaliação sobre a real situação das instituições.

238. Além de as ONG utilizarem os recursos repassados para se estruturarem fisicamente (aquisição de mobiliário, máquinas e equipamentos), as compras não são realizadas por meio de licitação, em desacordo com o disposto na IN STN nº 1/97. Também foram identificados o pagamento irregular de juros e multas e realização de

despesas fora do período de vigência dos convênios. Procedimentos que infringem a mesma IN. Nota-se, portanto, o fraco controle exercido pela Fundação no acompanhamento dos instrumentos celebrados.

239. Conforme relatório da SEMAG (TC nº 021.208/2006-0, em tramitação na unidade técnica), a Funasa não tem obedecido a critérios técnicos para a seleção e celebração dos convênios da área de saneamento. Observou-se, ainda, grande número de convênios firmados com municípios que têm população superior a 30 mil habitantes, desvirtuando o foco prioritário das ações de saneamento sob responsabilidade da Fundação.

240. Considerando a elevada materialidade dos recursos descentralizados via convênio pela Funasa (como visto na Tabela 13, seção 3, entre 2000 e 2006 foram liberados mais de R\$ 7,2 bilhões por meio de cerca de 16,2 mil convênios), a prática recorrente do sobrestamento, subterfúgio empregado a fim de dar continuidade ao repasse de recursos para instituições conveniadas que não tiveram as prestações de contas aprovadas, revela-se mecanismo que viabiliza e potencializa o desperdício de recursos públicos em situações de indícios de irregularidades. Esta prática afronta o art. 35 e § único da IN/STN nº 01/97

241. Ante os problemas detectados, cabe mencionar que a Funasa firmou contrato com a Fundação Getúlio Vargas com a finalidade de avaliar a reestruturação do órgão. Além disso, consta do plano estratégico da Fundação, sobre o assunto gestão, a intenção de promover a reestruturação organizacional, prevendo a revisão integral da estrutura; implantar a infra-estrutura da rede tecnológica da informação; definir e elaborar política de gestão da informação; elaborar arcabouço normativo intra-institucional; construir política de gestão de recursos humanos; promover o desenvolvimento de uma política de adequação predial e melhoria das condições de trabalho; elaborar novo modelo de gestão; melhorar os processos de trabalho.

242. De fato, a extensão e a gravidade dos problemas apontados neste em outros trabalhos, produzidos não só pelo TCU, apontam para a necessidade urgente de mudança de rumos e adequação estratégica, tática e operacional na Funasa. Até a finalização da presente auditoria, não houve resultado ou encaminhamento dessas questões à equipe de auditoria.

## **7. Proposta de encaminhamento**

243. Ante o exposto, submete-se o presente relatório de auditoria à consideração superior, propondo:

- I. Determinar à Funasa, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:
  - a) cesse o sobrestamento de valores de convênios ou de qualquer outra prática visando burlar o art. 35 e § único da IN/STN nº 01/97, fixando o prazo legal para o conveniente sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação, adotando as providências necessárias à instauração de tomada de contas especial e o registro de inadimplência no Siafi, sob pena de responsabilidade no caso de omissão;



- b) encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 dias, a contar da publicação do Acórdão que vier a ser prolatado pelo TCU nestes autos, levantamento de informações sobre a composição de custos dos convênios vigentes nas ações de saúde indígena, expondo as razões que acarretam as diferenças nos custos de atendimento per capita, bem como as providências a ser adotadas para ajustar os gastos dos convênios aos termos da IN STN nº 1/97, principalmente quanto à vedação de realização de despesas em data anterior ou posterior à vigência do termo (art. 8º, V) e de realização de despesa com multa e juros (art. 8º, inciso VII);
- c) normatize os procedimentos a serem seguidos pelas unidades da Fundação para corrigir falhas apontadas pela Auditoria Interna, incluindo a fixação de prazos para a adoção de providências ou apresentação de justificativas;
- d) abstenha-se de realizar o pagamento da indenização instituída pelo art. 16 da Lei n.º 8.216/91, com base nas diretrizes da Portaria-Funasa n.º 138/2002, e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 dias, as providências adotadas pela entidade no sentido da regularização do pagamento da mencionada indenização, com base em normativo que atenda aos preceitos da legislação federal específica - Decreto n.º 5.992, de 19.12.2006.

II. Recomendar ao Exmo Sr. Ministro da Saúde, com fulcro no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que estude a reestruturação da Fundação Nacional de Saúde, ante a ineficácia de seus controles internos, principalmente na área de administração de pessoal e de formalização de convênios, bem como seus gastos excessivos na área administrativa, em comparação com os dispêndios em sua atividade finalística.

III. Recomendar à Funasa, à Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) e à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que, com fulcro no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, estudem o impacto na folha de pagamento da Funasa dos salários pagos aos servidores cedidos para desenvolver ações do Sistema Único de Saúde (SUS), definindo solução definitiva para a transferência desses servidores para o Quadro da Secretaria de Vigilância em Saúde, bem como definindo medidas para a identificação desses custos no orçamento da Fundação até que seja providenciada a transferência, informando as providências adotadas ao Tribunal, no prazo de 90 dias, a contar da publicação do Acórdão.

IV. Encaminhar cópia do relatório, voto e acórdão que vierem a ser prolatados pelo TCU nestes autos:

- a) ao Senador da República Mozarildo Cavalcanti, em decorrência do Acórdão 1376/2007-TCU-Plenário;
- b) ao Presidente do Senado Federal e à Presidente da Comissão de Assuntos Sociais daquela Casa; ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família daquela Casa;
- c) à Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República em razão de sua competência de assistir ao Presidente da República na avaliação e monitora-



mento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal (art. 2º da Lei 10.683/2003) e ao Ministro de Estado da Saúde.

d) ao Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, tendo em vista sua atividade de analisar e monitorar a força de trabalho da administração pública federal;

V. Juntar os autos às contas da Funasa de 2006, com fulcro no art. 268, inciso VII do Regimento Interno do TCU.

Seprog, 2ª D.T., em 25 de março de 2008.

**Carline Alvarenga do Nascimento**  
ACE - mat. 6465-3

**Hiram Carvalho Leite**  
ACE - mat. 3876-8

**Messias Alves Trindade**  
ACE - mat. 6593-5

**Patrícia Coimbra Souza Melo**  
ACE - mat. 6419-0

## Referências

**BRASIL.** Presidência da República. Decreto nº 3.156/99, de 27 de agosto de 1999. Dispõe sobre as condições para a prestação de assistência à saúde dos povos indígenas, no âmbito do Sistema Único de Saúde, pelo Ministério da Saúde, altera dispositivos dos Decretos nºs 564, de 8 de junho de 1992, e 1.141, de 19 de maio de 1994, e dá outras providências. Brasília, 1999a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 9.836/99, de 23 de setembro de 1999. Acrescenta dispositivos à Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que "dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências", instituindo o Sistema de Atenção à Saúde Indígena. Brasília, 1999b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.727, de 09 de junho de 2003. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA. Brasília, 2003a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.776, de 28 de março de 2000. Aprova o Regimento Interno da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA. Brasília, 2003b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Fundação Nacional da Saúde – Funasa. Relatório de Gestão elaborado pela Coordenação Geral de Planejamento e Avaliação – CGPLA/DEPIN. Referente ao ano de 2006. Brasília 2006. Mimeo.

\_\_\_\_\_. Presidência. Brasil – PAC Disponível em: <[www.brasil.gov.br/pac/](http://www.brasil.gov.br/pac/)>. Acesso em: 09/10/2007. Brasília, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde - Funasa. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br>>. Acesso em: 10/05/2007. Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - Sigplan. Disponível em <<http://www.sigplan.gov.br>>. Acesso em 11/05/2007. Brasília, 2007c.

## Glossário

<b>Concedente</b>	Órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do convênio.
<b>Convenente</b>	Órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio.
<b>Convênio</b>	Instrumento celebrado pela Fundação Nacional de Saúde, conforme modelo de Termo de Convênio, que visa disciplinar a transferência de recursos públicos consignados no Orçamento Geral da União à Funasa, para execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.
<b>Endemia</b>	Presença contínua de uma enfermidade ou de um agente infeccioso em uma zona geográfica determinada; pode também expressar a prevalência usual de uma doença particular numa zona geográfica.
<b>Equipe Multidisciplinar</b>	Equipe que conta com profissionais de várias formações e áreas de conhecimento diversas.
<b>Executor</b>	Órgão da administração pública federal direta ou indireta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular, responsável direta pela execução do objeto do convênio.
<b>Identidade Étnica</b>	Grupo de pessoas ligadas por traços comuns, com identidade cultural, meio-ambiente e condições sociais afins.
<b>Meio ambiente</b>	É o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.
<b>Pólos-base</b>	São a primeira referência para os Agentes Indígenas de Saúde (AIS) que atuam nas aldeias. Podem estar localizados em uma comunidade indígena ou em um município de referência, correspondendo, neste último caso, a uma unidade básica de saúde já existente na rede de serviços do respectivo município. Estão estruturados como Unidades Básicas de Saúde e contam com atuação de equipe multidisciplinar de saúde indígena, composta principalmente por médico, enfermeiro, dentista e auxiliar de enfermagem.



<b>Prevenção</b>	Termo que, em saúde pública, significa a ação antecipada, tendo por objetivo interceptar ou anular a ação de uma doença
<b>Resíduos sólidos</b>	Resíduos no estado sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de limpeza pública.
<b>Saúde</b>	Estado de completo bem estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS).
<b>Vigilância epidemiológica</b>	Conjunto de atividades que proporcionam a informação indispensável para conhecer, detectar ou prever qualquer mudança que possa ocorrer nos fatores condicionantes do processo saúde-doença, com a finalidade de recomendar, oportunamente, as medidas indicadas que levem à prevenção e ao controle das doenças.
<b>Vigisus</b>	Empréstimo realizado com o Banco Mundial com vistas à modernização e fortalecimento institucional do SUS. O projeto de modernização do sistema nacional de vigilância em saúde se divide em dois: Vigilância em Saúde, administrado pela Secretaria de Vigilância em Saúde, e Saúde do Índio, cuja responsabilidade é da Funasa.