



## FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE

**PARECER Nº** 2/2023/AUDIT/PRESI  
**PROCESSO Nº** 25100.000177/2023-11

**ASSUNTO:** Parecer da Auditoria Interna sobre a Prestação de Contas da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) - Exercício 2022

Ementa: 1. Prestação de contas referente ao exercício de 2022; 2. Parecer da Unidade de Auditoria Interna da Funasa, em atendimento ao disposto no §6º do artigo 15 do Decreto n.º 3.591, de 6 de setembro de 2000, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto n.º 4.304, de 16 de julho de 2002, c/c artigos 15 a 17 da Instrução Normativa SFC/CGU n.º 5, de 27 de agosto de 2021; 3. Pela adequação dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos instituídos em relação: à conformidade legal dos atos administrativos; e ao atingimento dos objetivos operacionais; 4. Pela necessidade de aprimoramento dos controles internos relacionados aos processos analisados.

### I. FUNDAMENTAÇÃO

1. Art. 15, § 6º do Decreto n.º 3.591, de 06 de setembro de 2000
2. Art. 15 e 16 da IN/SFC/CGU n.º 05, de 27 de agosto de 2021
3. Instrução Normativa TCU n.º 84, de 22 de abril de 2020
4. Decisão Normativa TCU n.º 198, de 23 de março de 2022.

### II. DO ESCOPO DE AVALIAÇÃO DO PARECER

5. Tendo em vista a publicação da MP n.º 1.156 de 1º de janeiro de 2023, que autorizou a extinção da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) a partir do dia 24/01/2023, foi solicitado ao Tribunal de Contas da União (TCU), informações acerca da definição do órgão responsável pela apresentação da Prestação de Contas da instituição, uma vez que o prazo para esse encaminhamento se finalizaria em 31/03/2023.
6. Instada a se manifestar, após reunião com os interessados, ou seja, Funasa, Ministério das Cidades (MCID), Ministério da Saúde (MS) e Controladoria-Geral da União (CGU), a Corte Suprema de Contas deliberou que o Ministério das Cidades, por abarcar a maior parte das ações da Funasa, seria o responsável pela apresentação da Prestação de Contas do órgão extinto.
7. Após essa definição, restou a Auditoria Interna da Funasa (Audin/Funasa) questionar a CGU acerca da responsabilidade pela emissão do Parecer sobre a Prestação de Contas da instituição, que tem previsão expressa nos artigos 15 a 17 da IN/CGU n.º 05/2021, uma vez que não cabia à Funasa a responsabilidade sobre a apresentação do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2022. O órgão supervisor decidiu que a Unidade de Auditoria Interna da Funasa deveria emitir o referido parecer e enviá-lo ao Ministério das Cidades, ainda que o Relatório estivesse ainda em fase de minuta a ser analisada pelo ministério competente.
8. Desta forma, o Parecer da Auditoria Interna (Audin/Funasa) sobre a Prestação de Contas da Funasa, aborda a adequação dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos da instituição com base, principalmente, nos serviços de auditoria executados no âmbito dos Planos Anuais de Auditoria Interna dos anos de 2021 e 2022, uma vez que parte das auditorias previstas para 2021 foram executados no exercício de 2022, cujos resultados estão publicados no site institucional e informados nos Relatórios Anuais de Atividades de Auditoria Interna - RAINT (2021 e 2022).
9. A avaliação se baseia ainda, nas informações contidas na minuta do Relatório de Gestão 2022 da Funasa, disponibilizado no Sistema Eletrônico de Informação em 23/03/2023, que sofreu alterações posteriores, tendo sido propostos depois desta data outras 2 versões. Utilizou-se também informações colhidas de diligências emanadas pela CGU e pelo TCU que tiveram impacto na instituição no exercício de 2022.

### III. DA ADERÊNCIA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS AOS NORMATIVOS QUE REGEM A MATÉRIA

10. Destaca-se que, relativamente ao exercício 2022, a Funasa integra a relação de Unidades Prestadoras de Contas (UPC) obrigadas a publicar, até o dia 31/03/2022, o seu Relatório de Gestão no portal da Autarquia na internet. Ressalta-se que após a publicação da MP n.º 1.156 de 1º de janeiro de 2023, que extinguiu a Fundação a partir de 24/01/2023, o Ministério das Cidades (MCID), que abarcou a maior parte das ações da Fundação, ficou como responsável perante o TCU pela apresentação da Prestação de Contas desta. Para tanto, solicitou, por meio do Ofício n.º 94GM-MCID, prorrogação do prazo para publicação das aludidas contas por mais 60 dias, tendo-lhe sido concedido prazo até o dia 30/04/2023.
11. Neste sentido, ficou acordado que a análise a ser feita quanto à verificação da aderência da Prestação de Contas da Funasa aos normativos que regem a matéria, quais sejam a Instrução Normativa TCU n.º 84 de 22 de abril de 2020 e a Decisão Normativa TCU n.º 198 de 23 de março de 2022, serão realizadas pela Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do MCID, tendo em vista a responsabilidade desse ministério pela apresentação do Relatório de Gestão da Funasa.

### IV. DA CONFORMIDADE LEGAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

12. No tocante à Gestão de Pessoas, as análises realizadas pela Audin durante o exercício de 2022, evidenciaram a existência de oportunidade de melhorias nos controles internos dos processos das Superintendências Estaduais da Funasa (Suest), considerando a fragilidade e risco de detecção diante do grande número de indícios identificados sobre a folha de pagamento de pessoal, de servidores e ex servidores da instituição, conforme apontado no monitoramento do Sistema e-Pessoal do TCU. Verificou-se, ainda, a necessidade de adoção de medidas tempestivas e efetivas para mitigar os prejuízos financeiros e a instauração de processos administrativos individualizados para obtenção do ressarcimento dos valores pagos indevidamente.
13. Outro ponto trazido à tona, foi a ausência de controles individualizados para o pagamento de despesas, no montante de R\$ 3.915.089,45, para conferir se os servidores tutelados pela justiça faziam jus à assistência médica custeada pela instituição; concessões indevidas do Auxílios-Transporte e Pré-Escolar, e ainda; baixa implementação dos registros dos servidores no Sistema de Assentamento Funcional Digital (AFD).
14. Para o enfrentamento dessas situações, foram emitidas recomendações à Presidência da Funasa, para que por meio do Departamento de Administração, implementasse controles internos visando mitigar os indícios pertinentes aos ciclos anteriores do TCU, bem como para apresentar o cronograma fidedigno e factível das variáveis de acompanhamento e limites de tolerância das ocorrências identificadas no Sistema e-Pessoal e, por fim, aprimorar os controles internos na Presidência, com reflexos nas Unidades Descentralizadas.
15. Importante ressaltar que, em relação à força de trabalho, os exames demonstraram um risco operacional, na medida em que cerca de 50% dos servidores atendem aos critérios para aposentadoria, com projeção de elevação para 65% até 2025.
16. Como reflexo, o cumprimento da missão institucional com a execução dos convênios estão submetidos a riscos, por efeito das fragilidades na gestão de pessoas, que mesmo mitigadas com ações de capacitação sofreram impacto pela ausência de métricas de acompanhamento de sua aplicação como medida de melhorias, demonstrando que no Relatório de Gestão 2022, constando tais situações como fragilidades nas ações de governança, gestão de riscos e controles.
17. Quanto às medidas administrativas para caracterização e elisão de danos decorrentes de irregularidades na aplicação de recursos transferidos mediante convênios e instrumentos congêneres, verificou-se que ao longo do exercício de 2022, a Funasa adotou significativos atos de gestão no sentido de

assegurar a continuidade dos trabalhos para a redução dos passivos de processos de tomadas de contas especiais instauradas e a instaurar, bem como a cobrança de débitos inferiores ao limite de instauração de TCE. Todavia, a auditoria de acompanhamento realizada pela Audin sobre essas ações, evidenciou a necessidade de manutenção dos esforços para extinguir esses estoques e a promover o fluxo tempestivo das apurações de danos na forma da legislação vigente.

18. Em relação à Gestão Administrativa, a Audin observou necessidade de melhoria na conformidade dos processos de reconhecimento de dívidas, levando a instituição ao risco de enfrentar processo judicial em seu desfavor, com o acréscimo de juros e multas; falta de descrição detalhada para classificação de cada um dos motivos das despesas que levaram a ocorrência de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e ao Reconhecimento de Dívida; manutenção de veículos sem aferição da compatibilidade dos valores praticados no mercado, com agravante de aquisição de peças similares e preços diferentes. Ainda como resultado das auditorias realizadas, verificou-se intempestividade na adoção de medidas para finalização da Tomada de Contas Especial - TCE; risco operacional na fiscalização da execução contratual por carência de pessoal e deficiência na divulgação dos normativos vigentes.

19. Em que pese a instituição possuir instância de governança, riscos e controle, a política de gestão de riscos não se encontra integralmente implementada no Órgão. Nesse diapasão, embora a gestão de riscos da instituição tenha tido novos passos no sentido de estabelecer os critérios de avaliação dos processos e prazos para levantamento de riscos institucionais, estas ações não se apresentaram suficientes para identificar os riscos e oportunidades que possam afetar a capacidade da organização gerar valor e lidar com esses riscos para melhorar seus resultados.

20. De outro lado, tem-se o posicionamento do TCU em relação à Funasa, por meio do Acórdão nº 1384/2022-TCU-Plenário, emanado após a elaboração de diagnóstico acerca dos controles implementados em 382 organizações públicas federais, com o objetivo de avaliar as ações governamentais, os riscos a proteção de dados pessoais e adequação à Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD nº 13.709/2008. Tal ação veio ao encontro de medidas que estava em andamento na entidade e que tratavam da disponibilização do acesso público, a partir do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), a processos de licitação e execução de contratos em atendimento a uma determinação da Corte de Contas direcionado ao Ministério da Saúde e aplicação aos seus órgãos vinculados. Em que pese os esforços despendidos no exercício, o órgão não está aplicando a LGPD na sua totalidade, ficando prejudicado o atendimento devido à ausência da Política de Privacidade e Proteção de Dados no âmbito da Funasa, para possibilitar a transparência de processos à sociedade.

## V. DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FINANCEIRAS

21. No que se refere ao presente tópico, é importante frisar que não foi prevista, no Plano Anual de Auditoria para o exercício 2022, a realização de trabalhos com escopo direcionado à avaliação do “processo de elaboração das informações contábeis e financeiras”, tendo em vista a mudança estratégica da instituição na execução de sua política pública, que passou pelo aumento da contratação de serviços de forma direta para implantação de ações de saneamento junto aos municípios, com redução das celebrações de convênios com entes municipais e estaduais. Essa mudança na forma de execução da política pública ao encargo da Fundação Nacional de Saúde no exercício de 2022 demandou esforços da Audin para o acompanhamento pontual.

22. Entretanto, acerca do tema em questão, verificou-se a existência de determinações da Corte de Contas Federal dispostas no Acórdão 59/2021-TCU-Plenário, a partir do qual foram apontados saldos contábeis em restos a pagar oriundos de empenhos não cancelados à conta de instrumentos de repasse. Nessa linha, foi evidenciado, mediante análise nas contas contábeis da Funasa de restos a pagar processados e não processados, uma redução dos saldos inscritos no exercício de 2022.

## VI. DO ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS OPERACIONAIS

23. No tocante ao atingimento dos objetivos estratégicos e operacionais, estudos preliminares de auditoria possibilitaram identificar mudanças no foco de investimentos públicos da instituição em 2022, que passou da massiva celebração de convênios com estados e municípios para a implantação de serviços de saneamento básico, à realização de licitações para contratação direta de serviços relacionados à instalação de sistemas simplificados e abastecimento de água e de captação de água de chuva, com vista a execução dos programas de governo a cargo da Fundação Nacional de Saúde.

24. Amiúde, a instituição trabalhou no exercício de 2022 com vistas à contratação direta de serviços por meio dos Pregões Eletrônicos (PE) nº 3/2022 e 6/2022, na quantia de R\$ 1.635.031.383,56. No final do ano, o PE nº 3/2022 foi revogado, com consequente rescisão unilateral dos contratos já assinados. Entretanto, se somados os valores dos 2 processos de contratação direta aos valores destinados aos TEDs celebrados pela Funasa em 2022, o total corresponderia a 48% dos R\$ 3.409.218.346,00 da dotação orçamentária da Funasa no exercício, o que evidencia a mudança da estratégia dos investimentos.

25. Outro tema analisado, refere-se às transferências de recursos da Fundação na execução das políticas públicas sob sua responsabilidade. Identificou-se a necessidade de ações de capacitações e de conscientização para reduzir as dificuldades na operação dos sistemas informatizados da Funasa e da Plataforma mais Brasil, tanto por parte dos servidores do órgão como dos Municípios, com vistas à obtenção de uma base de dados mais fidedigna. Identificou-se também, a necessidade de estabelecimento de critérios de prioridade para realização de visitas técnicas e suas respectivas análises; falhas no ambiente de controle; fragilidade no planejamento das contratações de perfuração de poços por ausência de previsão de equipamento para realizar a cloração da água para consumo humano e indicação de municípios a serem atendidos sem a especificação do quantitativo de poços a serem perfurados; imperfeições na utilização de critérios de elegibilidade e prioridade para escolha dos municípios a serem atendidos com as políticas públicas; falhas no acompanhamento e monitoramento, por parte do nível central da Funasa, nas ações finalísticas.

26. Paralelamente ao apontado no item anterior, a reduzida força de trabalho no âmbito da Funasa, aliada aos efeitos da Pandemia do COVID-19 que se estendeu até o exercício de 2022, foram elementos significativos que ressoaram nos achados de auditoria.

27. No tocante às auditorias realizadas pelo TCU, a Funasa envidou esforços, no exercício em comento, para atender às determinações da Corte de Contas, relativos aos Acórdãos 2781/2018-Plenário, 2004/2020-Plenário, 7298/2016-1ª Câmara e 9468/2020-2ª Câmara, que no âmbito da Audin, foram monitoradas bimestralmente.

28. Em se tratando de transferências de recursos, a Audin, mediante as avaliações realizadas, verificou oportunidades de melhorias no acompanhamento da execução dos instrumentos celebrados, na tempestividade da análise das prestações de contas e demais medidas correlatas ao processo, bem como nos critérios de seleção dos beneficiários da política pública a seu encargo.

29. A CGU, em ação de fiscalização na unidade estadual da Funasa no Ceará, com o objetivo de avaliar o cumprimento das normas vigentes relacionados a instrumento de repasses, especialmente quanto à análise, aprovação e transferência de recurso descentralizados aos entes subnacionais, constatou a ocorrência de descumprimento generalizado de normas internas da Funasa que regulam os fluxos de atividades de convênios, deficiência de monitoramento e insuficiência de controles internos com vistas à mitigação de riscos. (Relatório de Apuração 904750 - SEI 25100.003117/2022-61)

## VII. CONCLUSÃO

30. Tendo por base os trabalhos de auditoria executados no âmbito do Plano Anual de Auditoria Interna - Paint/2022, com exceção das situações mencionadas neste parecer, em atendimento ao artigo 16 da Instrução Normativa SFC/CGU nº 5, de 27 de agosto de 2021, considerando os motivos e a fundamentação legal que norteou a análise desta Auditoria sobre a conformidade legal dos atos administrativos, o processo de elaboração das informações contábeis e financeiras e o atingimento dos objetivos operacionais, tem-se que as informações disponibilizadas pela Funasa para fins de Prestação de Contas do Exercício de 2022 atendem à legislação correlata.





A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.funasa.gov.br/consulta>, informando o código verificador **4518331** e o código CRC **65AB7D4C**.