



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Auditoria Anual de Contas - Ministério da Saúde

Exercício 2025

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério da Saúde (MS)**

Unidade Auditada: **Ministério da Saúde - Administração Direta e Indireta**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1872371**

Missão

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

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo avaliar se a prestação de contas da unidade expressa, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão subjacentes, em todos os aspectos relevantes, de acordo com os critérios aplicáveis.

Avaliação

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria financeira integrada com auditoria de conformidade relativa ao exercício de 2025 no Ministério da Saúde (MS). Tem-se como escopo o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais da unidade, sendo avaliados aspectos relacionados a seus principais ciclos contábeis, tais como transferências de recursos, gestão de insumos estratégicos, gestão do imobilizado e provisões judiciais.

Sob a perspectiva financeira (contábil), a auditoria visa atestar se os saldos contábeis selecionados estão livres de distorções relevantes. Em relação à conformidade, o objetivo é avaliar a atuação dos gestores em relação a leis, regulamentos e princípios aplicáveis.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A prestação de contas sobre a gestão dos recursos públicos é uma obrigação constitucional. A auditoria anual de contas, além de constar do arcabouço normativo, avalia a evidenciação das transações contábeis e a conformidade dos atos, o que contribui para a transparência e a eficiência na alocação dos recursos, fortalecendo assim a governança e *accountability* na gestão dos recursos públicos.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

Em função dos trabalhos de auditoria, o MS realizou a correção tempestiva de R\$ 5,6 bilhões em distorções nas contas de estoques e transferência fundo a fundo, além de promover a reclassificação de provisões judiciais e implementar política para o cálculo do ajuste de perdas em estoques.

Contudo, foram identificadas distorções quantitativas, inconformidades nos controles internos e distorções qualitativas. Na gestão de estoques, constatou-se o registro indevido de insumos vencidos como saídas para consumo e impropriedades na classificação da destinação de insumos assistenciais; nos controles patrimoniais, verificou-se a ausência de reavaliação de imóveis, divergências entre os saldos de bens móveis no SIAFI e nos sistemas de controle patrimonial, além de falhas no registro de depreciações; na gestão de programas e políticas, observaram-se a inexistência de fluxo estruturado para o reconhecimento contábil do PMM e fragilidades na transparência do cofinanciamento da APS.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC	Auditoria Anual de Contas
AGU	Advocacia – Geral da União
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
APS	Atenção Primária à Saúde
BF	Balanço Financeiro
BGU	Balanço Geral da União
BO	Balanço Orçamentário
BP	Balanço Patrimonial
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Controladoria-Geral da União
DFC	Demonstração dos Fluxos de Caixa
DLOG	Departamento de Logística em Saúde
DMPL	Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido
DN	Decisão Normativa
DVP	Demonstração das Variações Patrimoniais
FAEC	Fundo de Ações Estratégicas e Compensação
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FES	Fundo Estadual de Saúde
FMS	Fundo Municipal de Saúde
FNS	Fundo Nacional de Saúde
GHC	Grupo Hospitalar Conceição
IES	Insumos Estratégicos em Saúde
IN	Instrução Normativa
LOA	Lei Orçamentária
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAC	Procedimentos em Média e Alta Complexidade

MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação
MIRA	Modelo de Informação da Regulação Assistencial
MS	Ministério da Saúde
NBC TSP	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público
NBC TSP EC	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público Estrutura Conceitual
ONU	Organização das Nações Unidas
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PFE	Parecer de Força Executória
PMMB	Programa Mais Médicos pelo Brasil
PNSM	Política Nacional de Saúde Mental
RAPS	Rede de Atenção Psicossocial
RNDS	Rede Nacional de Dados em Saúde
SAES	Secretaria de Atenção Especializada
SECTICS	Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde
SESAI	Secretaria Especial de Saúde Indígena
SIA/SUS	Sistema de Informações Ambulatoriais
SIADS	Sistema Integrado de Administração de Serviços
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIPAT	Sistema Integrado de Administração de Patrimônio
SISMAT	Sistema de Gerenciamento de Materiais
SPIUNET	Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
SVSA	Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente
TED	Termo de Execução Descentralizada
TCU	Tribunal de Contas da União
VPA	Variação Patrimonial Aumentativa
VPD	Variação Patrimonial Diminutiva

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	RESULTADOS DOS EXAMES	11
2.1	DISTORÇÕES CORRIGIDAS	11
2.1.1	Correção de R\$ 668,12 milhões em distorções na conta de transferência fundo a fundo a estados e municípios.	11
2.1.2	Implementação de política contábil para o cálculo do Ajuste de Perdas em Estoques.	12
2.1.3	Reclassificação das provisões judiciais de curto prazo.	13
2.1.4	Correção de R\$ 4,9 bilhões em Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) nas contas do Ministério da Saúde.	14
2.2	DISTORÇÕES NÃO CORRIGIDAS DE VALOR	15
2.2.1	Ausência de reavaliação de 74,62% dos imóveis de uso especial.	15
2.2.2	Distorção de R\$ 364,15 milhões devido a classificações inadequadas de imóveis de uso especial.	16
2.2.3	Ausência de registro de depreciação de imóveis de uso especial.	18
2.2.4	Divergências entre os saldos de Bens Móveis registrados no SIAFI e nos sistemas de controle patrimonial do Ministério da Saúde e da Fiocruz.	19
2.2.5	Divergência no saldo de Depreciação Acumulada de Bens Móveis entre os sistemas contábeis e patrimoniais no Ministério da Saúde e na Fiocruz.	21
2.3	DISTORÇÕES NÃO CORRIGIDAS DE CLASSIFICAÇÃO E APRESENTAÇÃO	23
2.3.1	Insumos vencidos baixados indevidamente como saídas para consumo.	23
2.3.2	Classificação contábil inadequada de insumos assistenciais destinados a atividades de ensino e pesquisa.	24
2.3.3	Ausência de baixa em conta transitória de Estudos e Projetos da Fiocruz.	25
2.3.4	Saldo relevante na conta de Bens Não Localizados da Fiocruz.	26
2.4	INCONFORMIDADE DAS TRANSAÇÕES SUBJACENTES	27
2.4.1	Necessidade de aprimoramento da rastreabilidade e da conciliação sistêmica no ciclo contábil do PMMB.	27
2.4.2	Oportunidade de fortalecimento da governança e dos mecanismos de prevenção de perdas na Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde (IES).	28
2.4.3	Desafios na coordenação, cooperação e monitoramento do Projeto Mais Médicos pelo Brasil (PMMB).	29
2.4.4	Necessidade de aprimoramentos estruturais na governança e nos controles do Cofinanciamento Federal da Atenção Primária à Saúde (APS).	30
2.4.5	Desafios estruturais na coordenação, monitoramento e operacionalização da Política Nacional de Saúde Mental (PNSM), apesar dos avanços na expansão da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).	30
2.4.6	Fragilidades na coordenação e monitoramento da Política Nacional de Regulação (PNR) e da gestão das filas de espera na Atenção Ambulatorial Especializada.	31
3	MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES	33
4	RECOMENDAÇÕES	34
5	CONCLUSÃO	36
6	ANEXOS	37
7	APÊNDICES	45

1 INTRODUÇÃO

Trata-se da Auditoria Anual de Contas do Ministério da Saúde (MS) referente ao exercício de 2025, incluindo suas unidades vinculadas integrantes dos balanços consolidados do órgão superior 36000: Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Grupo Hospitalar Conceição (GHC), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Com base nas disposições da Instrução Normativa nº 84/2020, da Decisão Normativa nº 198/2022 e do Anexo I da Portaria nº 52/2025, o Tribunal de Contas da União (TCU) selecionou o MS, Unidade Prestadora de Contas (UPC) significativa, para ter o certificado de suas contas emitido por esta Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito da Auditoria Anual de Contas 2025.

Nesse contexto, buscando subsidiar a emissão dessa opinião acerca da confiabilidade das demonstrações contábeis e da conformidade das transações subjacentes, foram realizados procedimentos com o objetivo de verificar se os saldos das contas contábeis selecionadas estão livres de distorções relevantes e se os registros foram realizados de acordo com as normas contábeis e o marco regulatório aplicável, bem como avaliar se as transações subjacentes às demonstrações contábeis e os atos de gestão relevantes dos responsáveis pela unidade estão de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios da Administração Pública que regem a gestão financeira e as atividades dos agentes públicos.

Adicionalmente, foram executados testes substantivos e de controle aplicados aos demonstrativos contábeis do Ministério da Saúde referentes ao exercício de 2025, compreendendo o Balanço Patrimonial (BP) e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), além do macroprocesso de pagamentos do Programa Mais Médicos Pelo Brasil (PMMB), componente contábil dos incentivos à educação por parte do MS.

A seleção dos objetos de auditoria para a avaliação financeira e de conformidade se deu a partir de parâmetros qualitativos e quantitativos considerando as materialidades e a avaliação de riscos. Nesse sentido, o MS executou, em 2025, um orçamento¹ de R\$ 247 bilhões e evidenciou um patrimônio Ativo de R\$ 43,5 bilhões e um Passivo Exigível de 41,4 bilhões. Em adição, a execução orçamentária e o patrimônio da unidade estão concentrados, em maior medida, nas seguintes áreas: estoques de medicamentos, bens móveis e imóveis, operações ativas e passivas decorrentes de Termos de Execução Descentralizada (TED), provisões judiciais, transferências de recursos fundo a fundo e despesas com pessoal.

Assim, os testes de auditoria foram direcionados aos principais ciclos contábeis afetos a essas áreas, exceto em relação aos itens a seguir, considerados não escopo:

- Avaliações de natureza operacional que tenham por finalidade avaliar a economicidade, eficiência, efetividade ou equidade das políticas públicas;

¹ Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do 4º Trimestre de 2025.

- Exame de regularidade da aplicação dos recursos transferidos (fundo a fundo e voluntárias) a outras esferas de governo;
- Análise da classificação contábil das obrigações com transferências fundo a fundo relativamente às contas Siafi 2.1.5.2.0.00.00 - Transferências legais a pagar e 2.1.5.9.0.00.00 - Demais transferências a pagar;
- Avaliação da atuação do MS na cobrança da devolução dos recursos transferidos fundo a fundo a entes subnacionais para Estruturação cujas portarias de habilitação foram canceladas, referentes a obras de UPA, UBS e Academia de Saúde;
- Transações envolvendo o MS e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), a Associação das Pioneiras Sociais (Rede Sarah), entre outras entidades não governamentais que possuem relacionamentos com o Ministério;
- Avaliações sobre a conformidade do Relatório de Gestão;
- Demonstrações contábeis das unidades da administração indireta vinculadas ao MS;
- Inspeção física de Insumos Estratégicos em Saúde;
- Execução de pagamento aos programas de provimento e formação profissional para o SUS diferentes do Programa Mais Médicos (PMMB);
- Gestão dos Restos a Pagar;
- Execução de despesas com pessoal e seus limites;
- Determinados testes substantivos nos bens móveis e imóveis: condições físicas dos imóveis, conformidade e adequação das reavaliações de imóveis e de obras em andamento, tais como a existência de registro do imóvel, cumprimento de normas de segurança, efetividade dos gastos com obras em andamento;
- Registros contábeis das transferências intraorçamentárias recebidas e concedidas;
- Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), Balanço Orçamentário (BO) e Balanço Financeiro (BF);
- Metodologia e critérios técnicos utilizados pela AGU na classificação de riscos e mensuração das provisões judiciais; e
- Outros assuntos que não estejam expressamente mencionados no presente relatório.

Ressalta-se que o nível de asseguarção da presente auditoria pode ser considerado limitado. Os motivos para essa classificação relacionam-se aos itens de não escopo, anteriormente declarados, e às limitações gerais identificadas durante a execução dos testes.

Quanto a essas limitações, elas não impediram a obtenção de evidências e a emissão de opinião. No entanto, atrasos nas respostas, embora não tenham comprometido a formação da base de evidências, tornaram a interlocução mais lenta e adiaram a consolidação dos achados. Em contrapartida, a atuação da AECI/MS na articulação institucional, bem como a colaboração das demais unidades operacionais, foram determinantes para a conclusão do relatório no prazo estabelecido.

Ainda, pontua-se que as principais técnicas de auditoria empregadas consistiram em procedimentos analíticos, *vouching* e rastreamento, de modo que os aspectos metodológicos de cada procedimento, incluindo as fontes de dados utilizadas e as eventuais limitações identificadas, encontram-se descritos nos respectivos achados de auditoria que serão apresentados a seguir.

Por fim, em relação às provisões judiciais, embora tenha sido constatada evolução relevante no tratamento contábil das obrigações judiciais de curto prazo, em especial após os apontamentos realizados pela CGU nos exercícios anteriores, e não tenham sido identificadas inconsistências materiais nos valores registrados, a adequada aplicação dos critérios de reconhecimento e classificação permanece dependente de controles formais e de julgamento técnico ainda em consolidação, subsistindo risco residual quanto à consistência dos registros, inclusive nas demandas acompanhadas pela Advocacia-Geral da União (AGU).

2 RESULTADOS DOS EXAMES

A seguir serão apresentados os achados de auditoria com maior detalhamento das situações encontradas, os critérios utilizados na análise, bem como suas prováveis causas e consequências.

2.1 DISTORÇÕES CORRIGIDAS

Esta seção apresenta os achados identificados pela CGU e comunicados às unidades competentes ao longo da auditoria, os quais foram tempestivamente corrigidos pelos gestores. Em razão das correções efetuadas antes do encerramento do exercício, tais achados não impactaram as demonstrações contábeis do MS em 31.12.2025.

2.1.1 Correção de R\$ 668,12 milhões em distorções na conta de transferência fundo a fundo a estados e municípios.

A análise dos lançamentos realizados no exercício de 2025, nas contas contábeis 3.5.2.4.4.02.00 – Transferências a Estados/DF – Fundo a Fundo e 3.5.2.4.5.02.00 – Transferências a Municípios – Fundo a Fundo, demonstrou que, à semelhança do que já havia sido constatado em auditorias anteriores, o MS apropriou despesas cujos fatos geradores ocorreram no exercício de 2024.

A situação mencionada implica a inobservância do regime de competência, o que contraria o disposto no Item 2.b do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP):

Registros dos fatos que afetam o patrimônio público segundo o regime de competência: as variações patrimoniais aumentativas (VPA) e as variações patrimoniais diminutivas (VPD) registram as transações que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido, devendo ser reconhecidas nos períodos a que se referem, segundo seu fato gerador, sejam elas dependentes ou independentes da execução orçamentária. (grifo nosso)

Os lançamentos realizados também afrontam o art. 50, II, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), porquanto, segundo tal normativo, “a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência”. No presente caso, a situação caracterizadora do fato gerador das despesas é a publicação de portarias que habilitam o serviço objeto das transferências realizadas.

O efeito contábil dos lançamentos realizados mediante a inobservância do regime de competência consiste na superavaliação das Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD) do exercício de 2025 e, por conseguinte, a subavaliação do resultado patrimonial na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), devido ao não reconhecimento da VPD no exercício de origem (2024).

Em termos quantitativos, conforme os dados extraídos do Apêndice 01, a situação identificada foi a seguinte, por conta contábil:

Tabela 1 – Quantidade de Lançamentos e Valores Totais (R\$).

Conta Contábil	Quant. Lançamentos	Datas dos Lançamentos	Somatório dos Valores Lançados
352440200 - Transferências aos Estados/DF - Fundo a Fundo	65	09, 10, 13, 15 e 20.01.2025	243.817.737,32
352450200 - Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	210	09, 10, 13, 14, 15 e 20.01.2025	424.302.315,49
Total			668.120.052,81

Fonte: Tesouro Gerencial em 19.11.2025, conforme detalhado no Apêndice 01.

A presente distorção, como informado, foi objeto de apontamento em auditorias anteriores, tendo sido formulada a Recomendação 07 no Relatório de Auditoria nº 1016345 (Auditoria Financeira – Exercício 2021).

Durante o processo de monitoramento da referida recomendação, o MS apresentou a Nota Técnica nº 51/2022-CGFIC/CCONT/CGFIC/SPO/SE/MS, por meio da qual se informou que os valores estimativos (ex: FAEC), por orientação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), seriam provisionados, o que atenderia o disposto na NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes. Ante a manifestação do MS e a efetiva realização do aprovisionamento, considerou-se a recomendação implementada. Todavia, como já explanado, a inobservância do regime de competência foi evidenciada novamente quanto ao exercício de 2025.

O Ministério da Saúde, após ciência da distorção ora apontada, realizou a necessária correção da subavaliação do resultado patrimonial na DVP de 2025, de acordo com os valores apontados na tabela 01. Conforme consta da Nota Informativa nº 5/2025-CGCONT/SPO/SE/MS, de 05.12.2025, houve a redução, a crédito, dos saldos das contas contábeis 3.5.2.4.4.02.00 – Transferências a Estados/DF – Fundo a Fundo e 3.5.2.4.5.02.00 – Transferências a Municípios – Fundo a Fundo, contra o lançamento a débito na conta 2.3.7.1.1.03.00 - Ajuste de Exercícios Anteriores, o que pôde ser comprovado em verificação no SIAFI 2025 (2025PA001447/2025NS163941 e 2025PA001451/ 2025NS164465).

Quanto à informação da natureza do erro, do montante da correção e de seu efeito nas demonstrações contábeis, verificou-se que o MS divulgou a “Nota 21 – Demonstração das Variações Patrimoniais – Correção de reconhecimento de despesas” nas Notas Explicativas às demonstrações contábeis referente ao 4º Trimestre de 2025.

2.1.2 Implementação de política contábil para o cálculo do Ajuste de Perdas em Estoques.

No âmbito da auditoria de contas de 2023 (RA nº 479189), foram identificadas inconsistências significativas nos lançamentos da conta contábil 1.1.5.9.1.01.00 - Ajuste de Perda em Estoques. Tal situação resultou em distorções calculadas em pelo menos R\$ 471.736.426,57. Essa inadequação comprometeu a correta avaliação dos estoques, que devem ser reconhecidos em valores que reflitam, de maneira fidedigna, sua recuperabilidade.

A conta em referência, juntamente com suas contas relacionadas, 3.6.1.8.1.01.00 - Ajuste de Perdas de Estoques e 4.9.7.2.1.01.00 – Reversão de Ajuste de Perdas, deve ser utilizada para registrar a redução do valor dos estoques quando se constata que seu custo não é recuperável,

além de possibilitar a reversão do ajuste nos casos em que a redução esperada não se concretize.

Nesse sentido, em resposta à recomendação² emitida à época, a unidade apresentou informações sobre estudo³ realizado pela Divisão de Contabilidade do MS com proposição de alteração metodológica, com base em estimativa de perdas de insumos estratégicos a partir de levantamento de série histórica, resultando, considerando a utilização do exercício de 2024, no percentual de 1% de perdas por incineração.

Ao se normatizar o cálculo do ajuste de perdas em estoques, verifica-se que foram adotadas medidas para a melhoria dos registros contábeis do Ministério da Saúde, em linha com a recomendação da CGU.

Por fim, salienta-se que, embora possam ter sido implementadas medidas com vistas à melhoria dos registros contábeis, a definição da metodologia adotada pela unidade deve proporcionar uma representação fidedigna das reduções em seus ativos de estoques e, por isso, a análise do real impacto da adoção dessa metodologia deverá ser mais bem entendida em exercícios futuros, permitindo um comparativo das séries históricas utilizadas, o que ajudará a validar a eficácia das mudanças implementadas.

2.1.3 Reclassificação das provisões judiciais de curto prazo.

A judicialização da saúde possui impacto relevante no passivo do MS, especialmente nas demandas que impõem o fornecimento de medicamentos, insumos ou a realização de depósitos judiciais diretamente em favor de pacientes. No âmbito do reconhecimento contábil dessas obrigações, identificam-se dois fluxos distintos: I) demandas operacionais geridas diretamente pelo MS, objeto do presente achado; e II) demandas estruturantes acompanhadas pela Advocacia-Geral da União (AGU).

As demandas do primeiro fluxo são geridas pelo Departamento de Gestão das Demandas em Judicialização na Saúde (DJUD) em articulação com a CONJUR/MS e referem-se a obrigações vinculadas às atividades operacionais da Pasta, sendo registradas, quando aplicável, como provisões judiciais de curto prazo.

Nos exercícios anteriores, a CGU identificou fragilidades na base de dados Redmine⁴ utilizada na estimativa das provisões judiciais, notadamente quanto à insuficiência de informações estruturadas para identificação das ações com perda provável e mensurável, o que indicava risco de subavaliação do passivo. Em 2024, foram reconhecidas provisões de curto prazo da ordem de R\$ 2,24 bilhões relativas a insumos e serviços de saúde, embora a limitação da base informacional não permitisse estimar eventual distorção.

²Recomendação nº 2: Alterar a política contábil em relação à utilização da conta 1.1.5.9.1.01.00 - Ajuste de Perda em Estoques, de modo que seu saldo represente a estimativa de perdas em relação ao total de itens estocados pelo Ministério da Saúde.

³Nota Técnica nº 70/2025 - DIVIC/DLOG/CGOF/DLOG/SE/MS.

⁴ Ferramenta gratuita, de código aberto e baseada na web, originalmente voltada para o gerenciamento de projetos, tendo sido adaptada para fins de apoio à gestão ao Departamento de Judicialização.

Em decorrência dos apontamentos e recomendações expedidos pela CGU, o MS promoveu aprimoramentos na base informacional e no fluxo de registro das demandas judiciais. Acerca do risco de subavaliação das provisões de curto prazo, em 30.09.2025 havia 36.040 processos cadastrados no Redmine, com 6.828 em fase de cadastramento, elevando a cobertura da base de dados de 48,91% para aproximadamente 81% e passando a ferramenta a integrar o fluxo regular de recebimento de novas demandas. Diante dessa evolução, avalia-se que o risco de subavaliação tornou-se residual; não obstante, a CGU reiterou a recomendação, por não se tratar de sistema institucional estruturante nem haver evidências de integração com sistemas corporativos aptos à consolidação das informações mínimas exigidas.

Paralelamente à evolução da base informacional, no exercício de 2025 observou-se alteração substancial na abordagem contábil adotada no primeiro fluxo. Parte relevante das provisões judiciais de curto prazo foi reclassificada para contas de passivo certo, com fundamento em Pareceres de Força Executória (PFE) emitidos pela Advocacia-Geral da União (AGU), os quais determinam o cumprimento da decisão judicial com valor e prazo definidos, afastando o juízo de probabilidade característico das provisões.

Nesse sentido, o MS apresentou redução de mais de 96% nas Provisões para Riscos Cíveis a Curto Prazo em comparação ao exercício anterior. Registros extraídos do Tesouro Gerencial indicam que o saldo da conta “Provisões para Indenizações Cíveis de Curto Prazo” passou de R\$ 2.190.156.174,94 em junho de 2025 para saldo zerado em julho do mesmo ano, em razão de lançamentos de reclassificação para contas de credores nacionais e estrangeiros.

Do ponto de vista conceitual, a distinção adotada encontra respaldo na NBC TSP 03 e no MCASP, segundo os quais provisões se caracterizam como passivos de prazo ou valor incerto. Nos casos instruídos com PFE, a obrigação deixa de depender de avaliação de probabilidade de perda, configurando obrigação presente, líquida e exigível, compatível com o reconhecimento como passivo certo.

2.1.4 Correção de R\$ 4,9 bilhões em Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) nas contas do Ministério da Saúde.

Em 2025 foi identificado o registro de R\$ 5.431.766.196,01⁵ de entradas nos estoques do Ministério da Saúde em contrapartida ao reconhecimento de VPA na conta 4.6.3.9.1.01.00 - Ganhos com Incorporação de Ativos.

Nos termos do MCASP, as VPA são transações que promovem aumentos nos elementos patrimoniais da entidade do setor público, afetando positivamente seu resultado. De modo contrário, fatos contábeis que não alteram o patrimônio líquido, representando meras trocas entre elementos patrimoniais, sem gerar variação patrimonial, são classificados como fatos permutativos.

O fato evidenciado, conforme item observação das Notas de Sistema dos lançamentos analisados, demonstrou tratar-se de, em sua maioria, reconhecimento de entradas de

⁵ Valor referente à movimentação líquida analisada: eventos de reconhecimento (581102) e estornos (586102).

estoques decorrentes de Acordos de Cooperação Técnica (ACT)⁶ com unidades gestoras vinculadas ao próprio MS.

À luz da NBC TSP 04 – Estoques, esse tipo de operação não gera novos ativos que justifiquem o reconhecimento de VPA, mas tão somente mudança de custódia e troca entre elementos patrimoniais. Assim, o tratamento contábil adotado pela unidade elevou artificialmente o saldo de VPA do Ministério, contrariando o MCASP, a NBC TSP 04 e a lógica de eliminação de transações internas e operações recíprocas.

Nesse sentido, em resposta à solicitação emitida por esta CGU, o Ministério da Saúde procedeu ao ajuste da inconsistência identificada, com a regularização dos lançamentos indevidamente reconhecidos como VPA, de modo a afastar o efeito de superavaliação das variações patrimoniais aumentativas anteriormente registrado.

Por fim, considerando que a distorção foi tempestivamente saneada, não houve impacto nas demonstrações contábeis do exercício financeiro auditado.

2.2 DISTORÇÕES NÃO CORRIGIDAS DE VALOR

No contexto da auditoria das demonstrações contábeis, o termo distorção se refere à divergência entre o montante, a classificação, a apresentação ou a divulgação de um item constante das demonstrações contábeis e o que seria exigido para que esse item estivesse de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) e demais normativos aplicáveis.

Nesse sentido, as distorções contábeis identificadas neste relatório não configuram, necessariamente, indícios de fraude, corrupção ou irregularidades intencionais. Desse modo, as constatações aqui apresentadas referem-se a inadequações de natureza técnico-contábil que, embora relevantes para a qualidade e a fidedignidade da informação contábil do MS, não implicam, por si só, a existência de condutas ilícitas ou dolosas.

2.2.1 Ausência de reavaliação de 74,62% dos imóveis de uso especial.

De acordo com a Portaria Conjunta STN/SPU nº 10, de 4.07.2023, os valores dos bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas federais deverão ser reavaliados, dentre outras situações, quando a data do último valor justo cadastrado no Sistema Corporativo da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) for igual ou superior a cinco anos.⁷

A fim de verificar a periodicidade de reavaliação dos imóveis de uso especial do MS, foram analisados os registros dos 1.391 imóveis que estão cadastrados no SPIUnet e contabilizados no SIAFI.

⁶ Dec. 11.531/2023, art. 2º, XIII - acordo de cooperação técnica: instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes.

⁷ Portaria Conjunta STN/SPU nº 10, de 4.07.2023, art. 6º, inc. IV.

A análise evidenciou que 74,62% dos imóveis de uso especial do Ministério foram reavaliados há cinco anos ou mais. A unidade com maior percentual de imóveis não reavaliados é a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), 80,09%, seguida pelo Ministério da Saúde, 64,90%, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 2 - Imóveis de Uso Especial com avaliação realizada há cinco anos ou mais.

Órgão		Imóveis registrados no SIAFI	Imóveis com avaliação realizada há 5 anos ou mais ¹	
		Quantidade	Quantidade	(%)
36000	Ministério da Saúde	151	98	64,90%
36201	Fundação Oswaldo Cruz	48	0	0,00%
36211	Fundação Nacional de Saúde	1.170	937	80,09%
36212	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	11	1	9,09%
36213	Agência Nacional de Saúde Suplementar	11	2	18,18%
Total		1.391	1.038	74,62%

Fonte: SPIUnet e SIAFI.

Nota 1: Foram consideradas as datas de Avaliação da Utilização.

Entre os fatores que contribuem para essa situação está a complexidade do processo de reavaliação, tanto pelo elevado número de imóveis quanto pela sua ampla distribuição. Soma-se a isso a necessidade de qualificação técnica para realizar as reavaliações ou, alternativamente, a contratação de empresa especializada para esse fim.

Nesse sentido, quanto à Funasa, informou-se⁸ que está em andamento um plano de atualização cadastral e reavaliação patrimonial dos imóveis de uso especial, envolvendo a contratação de empresas de avaliação imobiliária. Em relação ao MS, o órgão informou⁹ que instituiu Colegiado de Gestão com a finalidade de assessorar a gestão e a governança de bens imóveis e apresentou um plano de capacitação técnica para os servidores.

A ausência de reavaliação periódica de grande parte dos imóveis de uso especial do Ministério acarreta impactos significativos para a gestão patrimonial do órgão. A defasagem nos valores dos bens compromete a fidedignidade e a transparência das informações patrimoniais apresentadas nas demonstrações contábeis, dificultando o planejamento, a tomada de decisão e o controle eficiente dos ativos.

2.2.2 Distorção de R\$ 364,15 milhões devido a classificações inadequadas de imóveis de uso especial.

De acordo com o Manual Geral do SPIUnet, o “Tipo de Destinação” deve ser preenchido com a informação tabelada que indica qual a destinação dada à Utilização e não a que se pretende dar. Os registros de Utilização são lançados nas contas no SIAFI conforme o item escolhido na tabela Destinação. Se uma utilização não possui benfeitorias, deve ser selecionada a

⁸ Despachos SEPAM nº 907/2025 e nº 24/2026, em resposta à SA nº 01 – Funasa.

⁹ Despacho COMAP nº 0052751183, em resposta à SA nº 05 – MS.

destinação “Terreno” ou “Gleba”. Caso haja benfeitorias, o “Tipo de Destinação” deve estar de acordo com sua natureza¹⁰.

A análise identificou 25 imóveis na conta 1.2.3.2.1.01.03 - TERRENOS/GLEBAS que apresentam área construída e valor de benfeitorias cadastrados no SPIUnet, conforme a tabela abaixo.

Tabela 3 - Imóveis com benfeitorias contabilizados na conta 1.2.3.2.1.01.03 - Terrenos/Glebas.

Órgão	Quant. Imóveis	Valor das Benfeitorias (R\$)	Valor das Utilizações (R\$)
Ministério da Saúde	2	280.492.737,19 ¹¹	312.936.138,21
Fundação Nacional de Saúde	23	2.424.582,30	4.024.190,03
Total	25	282.917.319,49	316.960.328,24

Fonte: SPIUnet e SIAFI.

A contabilização desses imóveis se deu na conta 1.2.3.2.1.01.03 - TERRENOS/GLEBAS em razão de ter sido atribuído o Tipo de Destinação “Terreno” no SPIUnet. Ressalta-se que, além da distorção de classificação, imóveis classificados como terrenos não estão sujeitos à depreciação¹².

Por outro lado, identificaram-se 72 imóveis que não possuem registro de benfeitorias no SPIUnet, contudo, esses imóveis estão sendo contabilizados em contas destinadas a imóveis com benfeitorias (como 1.2.3.2.1.01.02 - EDIFÍCIOS e 1.2.3.2.1.01.16 - HOSPITAIS), conforme a tabela a seguir.

Tabela 4 - Imóveis sem benfeitorias registrados em contas destinadas a imóveis com benfeitorias.

Órgão	Quant. Imóveis	Valor das Utilizações (R\$)
Ministério da Saúde	11	3.433.945,66
Fundação Nacional de Saúde	61	43.760.524,17
Total	72	47.194.469,83

Fonte: SPIUnet e SIAFI.

Conclui-se que a contabilização inadequada desses imóveis resulta de falhas no preenchimento dos cadastros no SPIUnet e da ausência de revisão e atualização dos respectivos registros. Além disso, fragilidades no acompanhamento e na conciliação da depreciação dos imóveis¹³ comprometem a identificação de classificações possivelmente incorretas.

A contabilização de imóveis em contas inadequadas prejudica a transparência e a fidedignidade das informações contábeis. Ademais, no caso dos imóveis que possuem benfeitorias, mas estão registrados como terrenos, a falta de contabilização das depreciações ocasiona superavaliação do Ativo e do Resultado Patrimonial.

¹⁰ Manual Geral do SPIUnet – 2019, pp. 51-53.

¹¹ Destaca-se o RIP Utilização 6001047475006, sob gestão do Ministério da Saúde, que possui área construída de 47.367,40 m² e benfeitorias no valor de R\$ 275.572.046,61.

¹² Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 11ª Edição, p. 231.

¹³ Conforme estabelecido pela Portaria Conjunta STN/SPU nº 10, de 4.07.2023, art. 11, §4º.

2.2.3 Ausência de registro de depreciação de imóveis de uso especial.

Conforme a Portaria Conjunta STN/SPU nº 10/2023, até que os sistemas da SPU estejam parametrizados para efetuar registros contábeis automáticos, a depreciação será contabilizada mensalmente no SIAFI pela STN, sendo o acompanhamento e a conciliação da depreciação de responsabilidade de cada órgão, observados os valores já depreciados e disponibilizados para consulta pela SPU.¹⁴

Considerando que a depreciação dos bens imóveis é apurada com base no valor das benfeitorias¹⁵, a análise verificou se os imóveis de uso especial contabilizados no SIAFI, e que apresentam benfeitorias cadastradas no SPIUnet, estão sendo devidamente depreciados.

A comparação entre os RIPS Utilização dos imóveis do órgão superior (MS) e o relatório de depreciação acumulada da SPU identificou 34 imóveis que possuem benfeitorias, mas não apresentam registro de depreciação, conforme demonstrado na tabela 5 a seguir:

Tabela 5 - Imóveis de uso especial sem registro de depreciação (por órgão).

Órgão	Quant. Imóveis	Valor das Benfeitorias (R\$)
Fundação Oswaldo Cruz	4	194.069.846,05
Ministério da Saúde	16	50.081.860,95
Fundação Nacional de Saúde	13	6.888.937,45
Agência Nacional de Saúde Suplementar	1	2.234,91
Total	34	251.042.879,36

Fonte: SPIUnet e Relatório de Depreciação SPU dezembro/2025.¹⁶

Ressalta-se que esses imóveis estão registrados no Ativo dos órgãos acima identificados, na conta 1.2.3.2.1.01.00 - Bens de Uso Especial Registrados no SPIUnet, em contas contábeis específicas conforme o tipo de destinação informado em seus respectivos cadastros no sistema patrimonial. Conforme apresentado na tabela abaixo, há imóveis classificados como edifícios, hospitais e laboratório que não estão recebendo os correspondentes registros de depreciação.

Tabela 6 - Imóveis de uso especial sem registro de depreciação (por tipo de destinação).

Tipo de Destinação	Quant. Imóveis	Valor das Benfeitorias (R\$)
Edifício / Prédio	14	145.175.927,89
Casa	13	10.522.851,34
Hospital / Posto de Saúde	3	18.315.304,27
Residência	1	31.562,44
Laboratório	1	74.010.407,48
Escola	1	2.984.591,03
Autarquia / Fundação	1	2.234,91
Total	34	251.042.879,36

Fonte: SPIUnet e Relatório de Depreciação SPU dezembro/2025.¹⁷

¹⁴ Portaria Conjunta STN/SPU nº 10, de 04 de julho de 2023, art. 11, §3º.

¹⁵ Portaria Conjunta STN/SPU nº 10, de 04 de julho de 2023, art. 11, caput.

¹⁶ Conforme Apêndice 04.

¹⁷ Conforme Apêndice 04.

De acordo com a Portaria STN/SPU nº 10/2023, os imóveis a serem depreciados devem estar cadastrados como de propriedade da União, fundação ou autarquia federal e não podem estar registrados com os tipos de destinação Terreno ou Espelho D'Água, ou com os regimes de utilização Locação de Terceiros, Doação Com Encargo, Doação Sem Encargo e Transferência de Imóvel.¹⁸

Nesse sentido, constatou-se que os imóveis identificados não vêm recebendo registro de depreciação devido à ausência da indicação de propriedade da União, fundação ou autarquia federal no cadastro do SPIUnet. Entre esses imóveis, 33 apresentam o campo “Proprietário Oficial” preenchido como “Outros” e um imóvel apresenta como proprietário a opção “Empresa Estatal dependente (Adm. Pub. Fed. indireta)”.

Ademais, salienta-se que os imóveis possuídos pelas unidades gestoras, nos termos do art. 1.196 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, também devem ser objeto de depreciação mensal.¹⁹

Dessa forma, a manutenção de bens registrados no Ativo Imobilizado do Ministério da Saúde (órgão superior) sem o correspondente reconhecimento da depreciação resulta em superavaliação do Ativo e do Resultado Patrimonial, comprometendo a transparência e a fidedignidade das informações patrimoniais da unidade.

2.2.4 Divergências entre os saldos de Bens Móveis registrados no SIAFI e nos sistemas de controle patrimonial do Ministério da Saúde e da Fiocruz.

De acordo com a Macrofunção 020343 – Bens Móveis, os órgãos e entidades são orientados a adotar formas de identificação individual e a utilização de sistemas informatizados para o controle e gestão de bens móveis a fim de controlar a movimentação, o desfazimento, os inventários e os cálculos de depreciação desses bens²⁰.

Ademais, a Portaria ME nº 232, de 2.06.2020, instituiu o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS), no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas dependentes do Poder Executivo federal, para o gerenciamento e controle dos acervos de bens móveis²¹.

Considerando que, além do controle patrimonial, os bens móveis são registrados contabilmente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), buscou-se verificar a coerência entre as informações apresentadas por esses sistemas.

A análise considerou, além dos dados constantes do Relatório de Movimentação de Bens Móveis (RMB) extraído do SIADS, os relatórios emitidos pelo Sistema Integrado de Administração de Patrimônio (SIPAT), sistema próprio utilizado historicamente para controle patrimonial interno. O SIPAT não integra automaticamente o SIAFI nem constitui o sistema corporativo obrigatório instituído pela Portaria ME nº 232/2020 (SIADS), sendo atualmente

¹⁸ Portaria Conjunta STN/SPU nº 10, de 04 de julho de 2023, art. 11, § 9º.

¹⁹ Portaria Conjunta STN/SPU nº 10, de 04 de julho de 2023, art. 11, § 10.

²⁰ Manual SIAFI, Macrofunção 020343 – Bens Móveis, item 7.2.

²¹ Portaria ME nº 232, de 2 de junho de 2020, art. 1º.

utilizado por unidades que, segundo informações do Ministério da Saúde, ainda não concluíram a implantação do SIADS²².

Constatou-se que, mesmo considerando os saldos registrados no SIPAT, persistem divergências entre os sistemas patrimoniais e o SIAFI, que indicam uma possível distorção no Ativo, totalizando R\$ 289.360.406,44. Uma vez que as distorções foram consideradas por Unidade Gestora e pelo seu valor absoluto, verificou-se uma subavaliação do Ativo, em relação ao sistema patrimonial, no valor de R\$ 18.104.936,50, situação em que o saldo no SIAFI foi inferior, e uma superavaliação no montante de R\$ 271.255.469,94, na situação inversa²³.

Salienta-se que três unidades foram excluídas do cálculo das divergências (Hospital Federal Cardoso Fontes, Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia e Instituto Nacional do Câncer – RJ) devido à ausência de saldo no SIADS e à não apresentação dos relatórios relativos aos sistemas de controle patrimonial utilizados²⁴. Essas unidades concentram o montante de R\$ 621.092.640,76 em bens móveis, de modo que sua exclusão compromete a compreensão global acerca da coerência entre os controles patrimoniais e os registros do SIAFI.

Adicionalmente, o Ministério da Saúde informou²⁵ que há unidades que, além de não terem finalizado a implantação do SIADS, não utilizam o SIPAT: DSEI Alto Rio Negro (257024), DSEI Alto Solimões (257025), DSEI Javari (257026), DSEI Bahia (257032), DSEI Araguaia (257037), DSEI Xingu (257041), DSEI Guamá Tocantins (257043) e DSEI Kaiapó Redenção (257044).

Em relação à Fiocruz, considerando que existem bens móveis que não estão sendo controlados pelo SIADS e são registrados no sistema SGA Patrimônio (relacionados à conta 1.2.3.1.1.99.10 - Material de Uso Duradouro e a bens de terceiros cedidos à Fiocruz)²⁶, a análise contemplou tanto os saldos registrados no SIADS quanto os dados extraídos do SGA, disponibilizados pela unidade²⁷.

Constatou-se que, mesmo considerando conjuntamente os dados do SGA e do SIADS, permanece uma divergência, de R\$ 426.540.116,43²⁸, entre os saldos de bens móveis apresentados nesses sistemas patrimoniais e aqueles registrados no SIAFI.

Ao analisar as distorções por Unidade Gestora e seu respectivo valor absoluto, verificou-se uma subavaliação do Ativo, em relação ao sistema patrimonial, no valor de R\$ 5.410.159,17, quando o saldo no SIAFI foi inferior, e uma superavaliação no montante de R\$ 421.129.957,26, quando ocorreu situação contrária.

²² Conforme Despacho COMAP (0053558612) e Anexo (0053531059), em resposta à SA nº 08 – MS.

²³ Conforme Apêndice 02 (PT C3 – XLS 1 – BENS MÓVEIS, planilha: Bens Móveis – MS (DEZ)).

²⁴ No caso do Hospital Federal Cardoso Fontes (UG 250104), o Ministério informou que o relatório do SIPAT foi enviado, mas o arquivo não consta em anexo. Em relação ao Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (UG 250057), informou-se que a unidade utiliza o sistema da MV Informática Nordeste Ltda. e que o RMB não havia sido encaminhado à COMAP. Quanto ao Instituto Nacional do Câncer – RJ (UG 250052), não foi citado na resposta à SA nº 08 – MS.

²⁵ Conforme Despacho COMAP (0053558612), em resposta à SA nº 08 – MS.

²⁶ Conforme o Ofício nº 20/2026/Coordenação Geral de Administração, em resposta à SA nº 01 – Fiocruz.

²⁷ Conforme o Ofício nº 54/2026/Coordenação Geral de Administração e anexos, em resposta à SA nº 04 – Fiocruz, item 1.1.

²⁸ Conforme apêndice 02 (PT C3 – XLS 1 – BENS MÓVEIS, planilha: Bens Móveis – FIOCRUZ (DEZ)).

As divergências apontadas decorrem da utilização de diferentes sistemas de controle patrimonial em desconformidade com o estabelecido na Portaria ME nº 232/2020, e da ausência de procedimentos de conciliação que assegurem a coerência das informações entre esses sistemas e o SIAFI. Ademais, a existência de unidades do Ministério que não utilizam nenhum sistema de controle patrimonial contribui para que as divergências sejam ainda maiores.

Em que pese o MS e a Fiocruz tenham se manifestado apresentando providências a fim de concluir a implantação do SIADS e garantir a regularidade dos dados, as inconsistências identificadas prejudicam a transparência e dificultam a gestão patrimonial, na medida em que não se pode afirmar com segurança quais dados refletem a realidade do patrimônio dessas unidades.

2.2.5 Divergência no saldo de Depreciação Acumulada de Bens Móveis entre os sistemas contábeis e patrimoniais no Ministério da Saúde e na Fiocruz.

Conforme o MCASP, no decorrer de sua vida útil, os ativos imobilizados estão sujeitos à depreciação, que tem como característica a redução do valor do bem. A correta manutenção desses ativos não interfere na aplicação da depreciação, de modo que esta deve ser apurada mensalmente a partir do momento em que o item se tornar disponível para uso²⁹.

Considerando que um dos objetivos do SIADS é realizar o reconhecimento periódico da depreciação³⁰, a análise das informações do MS contemplou, além dos RMBs extraídos daquele sistema, os relatórios emitidos pelo SIPAT para as unidades que não concluíram a implantação do SIADS³¹. Além disso, importa ressaltar que três unidades foram excluídas dessa análise devido à ausência de saldo no SIADS e à não apresentação dos relatórios relativos aos sistemas de controle patrimonial utilizados. Essas unidades concentram o montante de R\$ 243.429.879,23 em depreciação acumulada de bens móveis, de modo que a compreensão global acerca da coerência entre os controles patrimoniais e os registros do SIAFI foi comprometida³².

Mesmo ao analisar em conjunto os saldos do SIADS e do SIPAT, foram identificadas divergências entre esses sistemas e os registros do SIAFI na conta 1.2.3.8.1.01.00 - Depreciação Acumulada - Bens Móveis, totalizando R\$ 209.462.891,84 em valores absolutos³³.

Considerando que a depreciação acumulada é registrada em uma conta retificadora do Ativo e que as distorções foram consideradas por Unidade Gestora e em valores absolutos, identificou-se uma subavaliação do Ativo, em relação ao sistema patrimonial, no valor de R\$

²⁹ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 11ª Edição, p. 230.

³⁰ Portaria ME nº 232, de 2.06.2020, art. 2º, inc. II.

³¹ Conforme Despacho COMAP (0053558612) e Anexo (0053531059), em resposta à SA nº 08 – MS.

³² No caso do Hospital Federal Cardoso Fontes (UG 250104), o Ministério informou que o relatório do SIPAT foi enviado, mas o arquivo não consta em anexo. Em relação ao Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (UG 250057), informou-se que a unidade utiliza o sistema da MV Informática Nordeste Ltda. e que o RMB não havia sido encaminhado à COMAP. Quanto ao Instituto Nacional do Câncer – RJ (UG 250052), não foi citado na resposta à SA nº 08 – MS.

³³ Conforme Apêndice 03 (PT C3 – XLS 2 – DEPRECIAÇÃO, planilha: Depreciação – MS (DEZ) (1)).

196.921.949,08 (nos casos em que o saldo no SIAFI foi superior) e uma superavaliação de R\$ 12.540.942,76 quando o saldo no sistema patrimonial excedeu o do SIAFI.

É relevante mencionar que, embora tenha sido informado pelo Ministério da Saúde que “os relatórios contemplam o detalhamento por conta contábil, saldos de aquisição e depreciação acumulada [...]”³⁴, verificou-se que os valores constantes nos relatórios do SIPAT se referem à depreciação mensal, evidenciando inconsistência quanto ao devido controle patrimonial acerca dos saldos acumulados de depreciação de bens móveis.

Os saldos de depreciação constantes nos RMBs do SIPAT correspondem a um montante de R\$ 2.264.737,07. Por sua vez, a depreciação acumulada registrada no SIAFI totaliza R\$ 191.606.781,73 para as mesmas unidades. Portanto, a análise da coerência entre os dados dos sistemas patrimoniais e do SIAFI foi prejudicada. Excluindo da análise as unidades que utilizam o SIPAT, o valor das divergências em relação ao SIAFI é de R\$ 20.120.847,18 em valores absolutos³⁵.

Quanto à Fiocruz, verificou-se a existência de bens móveis que não estão sendo controlados pelo SIADS e que são registrados no sistema SGA Patrimônio (relacionados à conta 1.2.3.1.1.99.10 - Material de Uso Duradouro e a bens de terceiros cedidos à Fiocruz)³⁶. Dessa forma, a análise contemplou tanto os saldos registrados no SIADS quanto os relatórios extraídos do SGA disponibilizados pela unidade³⁷.

A análise dos saldos de depreciação acumulada do SIADS e do SGA evidenciou divergências entre esses sistemas e o SIAFI, totalizando R\$ 21.662.032,20. Ao proceder à análise das distorções por Unidade Gestora e seus respectivos valores absolutos, considerando que a depreciação acumulada é registrada em uma conta retificadora do Ativo, identificou-se uma subavaliação do Ativo, em relação ao sistema patrimonial, de R\$ 66.404,05, nos casos em que o saldo no SIAFI foi superior, e uma superavaliação de R\$ 21.595.628,15, quando o saldo no sistema patrimonial excedeu o do SIAFI³⁸.

Observou-se que as divergências identificadas decorrem, principalmente, da utilização de sistemas distintos do SIADS e da ausência de conciliação entre os saldos de depreciação acumulada desses sistemas e o SIAFI. Ressalta-se ainda que o SIPAT não apresenta a depreciação acumulada, comprometendo o seu controle em relação aos registros do SIAFI. Embora o Ministério da Saúde e a Fiocruz tenham informado medidas para concluir a implantação do SIADS e assegurar a consistência dos dados, as divergências atualmente verificadas comprometem a transparência das informações contábeis e dificultam a gestão patrimonial, uma vez que inconsistências nos registros de depreciação acumulada prejudicam a evidência do real valor dos bens móveis sob gestão das unidades.

³⁴ Conforme Despacho COMAP (0053558612), em resposta à SA nº 08 – MS.

³⁵ Conforme apêndice 03 (PT C3 – XLS 2 – DEPRECIACÃO, planilha: Depreciação – MS (DEZ) (2)).

³⁶ Conforme o Ofício nº 20/2026/Coordenação Geral de Administração, em resposta à SA nº 01 – Fiocruz.

³⁷ Conforme o Ofício 54/2026/Coordenação Geral de Administração e anexos, em resposta à SA nº 04 – Fiocruz, item 1.1.

³⁸ Conforme Apêndice 03 (PT C3 – XLS 2 – DEPRECIACÃO, planilha: Depreciação – FIOCRUZ (DEZ)).

2.3 DISTORÇÕES NÃO CORRIGIDAS DE CLASSIFICAÇÃO E APRESENTAÇÃO

Apresentam-se, neste tópico, os principais achados de auditoria relativos a distorções na classificação, apresentação e divulgação das informações constantes das demonstrações contábeis do Ministério da Saúde referentes ao exercício de 2025. Tais distorções, embora não impliquem alteração no saldo líquido das demonstrações, podem comprometer a adequada representação da realidade patrimonial, orçamentária e financeira da entidade, afetando a transparência, a compreensibilidade e a comparabilidade das informações disponibilizadas aos usuários.

2.3.1 Insumos vencidos baixados indevidamente como saídas para consumo.

Considerando a gestão de estoques de Insumos Estratégicos em Saúde (IES), a contabilização de materiais com prazo de validade expirado deve observar o correto reconhecimento da perda patrimonial, mediante registro específico de baixa por vencimento ou obsolescência, de forma a evidenciar Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) distinta do consumo regular desses ativos³⁹.

Nesse sentido, a presente análise buscou avaliar se as perdas incorridas nos estoques do MS estão consistentes com a documentação de suporte que as fundamentam. Assim, a análise do Processo SEI-MS nº 25000.020033/2025-63 evidenciou diversos registros de saídas de insumos com data de validade expirada identificados como saídas para consumo.

Exemplificando esse ponto, a tabela 7 a seguir mostra que, no mês de junho de 2025, somente de materiais laboratoriais, foram quase cinco milhões de reais que deveriam ter sido contabilizados como perda, mas que foram reconhecidos como consumo regular.

Tabela 7 - Saídas de itens vencidos em junho - 2025 - Item Sismat 335.

Material	Lote	Data Validade	Data Saída	Unidades	Valor Total da Saída (R\$)	Tipo de Saída
0878421	247KZ043Z	31.05.2025	05.06.2025	529	871.540,31	Consumo
0878413	247KZ043Z	31.05.2025	05.06.2025	529	871.540,31	Consumo
0878413	247KZ042Z	31.05.2025	05.06.2025	433	713.377,98	Consumo
0878413	247KZ042Z	31.05.2025	05.06.2025	94	154.867,28	Consumo
0878421	247KZ042Z	31.05.2025	05.06.2025	433	713.377,98	Consumo
0878421	247KZ042Z	31.05.2025	05.06.2025	94	154.867,28	Consumo
0878413	247KZ041Z	31.05.2025	05.06.2025	377	621.116,63	Consumo
0878421	247KZ041Z	31.05.2025	05.06.2025	377	621.116,63	Consumo
Total				2.866	4.721.804,40	

Fonte: SEI-MS nº 25000.020033/2025-63, anexo 0048945943.

Contabilmente, o insumo vencido perde sua aptidão de gerar benefício futuro à unidade e não pode ser tratado como ativo ainda disponível para o uso regular, ainda que haja eventual tentativa de destinação por doação, reaproveitamento em outra finalidade ou transferência do estoque. Em termos patrimoniais, o vencimento representa a perda do potencial de

³⁹ NBC TSP 04 - Estoques, itens 38 e 44.

utilidade originalmente associado ao bem, caracterizando fato que exige tratamento compatível com a natureza da ocorrência.

Por fim, essa inconsistência revela sua criticidade ao se analisar seus desdobramentos, uma vez que, além de o MS subavaliar as perdas de estoque e, consequentemente, o seu cálculo do ajuste de perdas, essa prática afeta a qualidade da informação gerencial, ao dificultar o reconhecimento de causas, recorrência e impacto financeiro das perdas, reduzindo a capacidade de planejamento, de correção de falhas de programação de compras, de armazenagem e de distribuição, bem como de prevenção de ocorrências similares.

2.3.2 Classificação contábil inadequada de insumos assistenciais destinados a atividades de ensino e pesquisa.

A gestão de IES pelo Ministério da Saúde deve garantir a devida transparência da destinação de seus estoques, incluindo os materiais enviados, a natureza da transação e a identificação das instituições que os receberam. Adicionalmente, as normas⁴⁰ asseveram a necessidade de que a informação contábil expresse, em essência, o fato que fundamentou o devido registro, de modo que a utilidade da informação contábil deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar.

Nesse sentido, buscou-se analisar se os IES enviados pelo MS à distribuição final são corretamente registrados no sistema contábil, possuem documentação de suporte compatível com o fato registrado e se são aplicados na finalidade a que se destinam.

Exemplificando os casos analisados ao longo do exercício, na competência de junho/2025, foi identificado um total de R\$ 11.894.030,70 de saídas do item Sismat 335 – Material Laboratorial tendo como destinatária a Universidade de São Paulo - USP (materiais 0868965, 0868957, 0878413 e 0878421). Todos os insumos da amostra analisada, mais de cinco mil unidades, são componentes do “Kit Biomol ZDC I e II” e “Kit Molecular ZC-DT I e II”.

Esses insumos são um tipo de teste molecular discriminatório, baseado na amplificação e detecção de RNA dos vírus Zika, Dengue e Chikungunya. Por essa razão, espera-se que sejam utilizados por profissionais da área da saúde no atendimento direto a pacientes com suspeita de infecção por esses vírus, devendo, portanto, ser destinados a unidades assistenciais habilitadas para a realização desse tipo de procedimento diagnóstico.

Assim, considerando que essas saídas se destinaram a uma instituição de ensino e pesquisa, os itens analisados foram utilizados em finalidade diversa daquela a que se destinavam, de modo que o lançamento contábil, que identifica essas saídas como se para consumo fossem (2025NS006761), não expressa a realidade dos fatos identificados.

Ademais, ao questionar o MS sobre o fato analisado, a unidade informou⁴¹ que o sistema de controle patrimonial atualmente usado (Sismat) realiza, no momento do registro da operação, uma tipificação automática das saídas como “saída por consumo”, não dispondo de outras naturezas de movimentação que permitam a adequada identificação de outras hipóteses de

⁴⁰ NBC TSP - Estrutura Conceitual, item 3.10.

⁴¹ Despacho CGLOG (0052859055) em resposta à S.A 05 - MS, e-CGU nº 1916875.

distribuição dos insumos como, por exemplo, distribuição para fins de doação, ensino ou pesquisa científica.

Por fim, a prática viola o princípio contábil da primazia da essência sobre a forma, uma vez que o registro não corresponde à natureza real da operação. Essa distorção resulta em superavaliação artificial daquilo que é contabilizado como consumo de insumos assistenciais, comprometendo a fidedignidade das demonstrações contábeis e a utilidade da informação para fins de gestão, controle e prestação de contas. A limitação do sistema Sismat, que tipifica automaticamente todas as saídas como consumo, não exime o MS da obrigação de assegurar que os registros contábeis representem fielmente a realidade econômica dos fatos.

2.3.3 Ausência de baixa em conta transitória de Estudos e Projetos da Fiocruz.

A conta 1.2.3.2.1.06.05 - Estudos e Projetos deve conter apenas os valores de projetos em andamento, não devendo apresentar saldos contábeis alongados. Assim, com a conclusão da sua implementação, os saldos devem ser baixados e incorporados ao valor do imóvel, com as devidas atualizações no sistema patrimonial⁴².

Conforme demonstrado na tabela 8, a análise revelou que 33% dos itens (23 estudos e projetos) não apresentaram movimentação na contabilização da Fiocruz nos últimos cinco anos.

Tabela 8 – Conta Contábil Estudos e Projetos - Fiocruz.

UG Executora	Quant. de Estudos e Projetos no SIAFI 2025	Saldo de Estudos e Projetos em 2025 (R\$)	Quant. de itens sem movimentação nos últimos 5 anos	Percentual de itens sem movimentação	Saldo dos itens sem movimentação (R\$)
Coordenação Geral de Infraestrutura dos Campi	36	50.190.057,33	12	33%	6.102.719,84
Fundação Oswaldo Cruz	3	13.880.533,83	2	67%	2.073.080,50
Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos	30	196.766.097,48	9	30%	53.341.442,76
Total	69	260.836.688,64	23	33%	61.517.243,10

Fonte: SIAFI.

Ressalta-se que o período de cinco anos foi considerado apenas como recorte amostral no contexto da presente análise. Nesse sentido, a realização de uma avaliação individualizada demandaria a obtenção de informações detalhadas relativas aos 69 itens registrados em dezembro de 2025, procedimento que poderia revelar inconsistências maiores do que aquelas ora identificadas, considerando a possibilidade de existência de estudos e projetos concluídos em período inferior a cinco anos.

⁴² Macrofunção SIAFI 020318 – Encerramento do Exercício, item 5.2.9.6.

Segundo a Fiocruz, a conta Estudos e Projetos acumulou um saldo significativo em razão da ausência de tratamento sistemático em exercícios anteriores, o que gerou a permanência de saldos por períodos prolongados, sem que houvesse a devida baixa ou reclassificação⁴³.

Assim, fica evidente a necessidade de análise criteriosa quanto à manutenção desses saldos na conta de Estudos e Projetos, de modo a assegurar que apenas projetos efetivamente em andamento permaneçam nela registrados.

Em conclusão, a permanência de saldos alongados em conta destinada a registros transitórios não apenas prejudica a transparência e a fidedignidade das informações contábeis, mas também dificulta a análise e a tomada de decisões relativas à condução das políticas públicas envolvidas.

2.3.4 Saldo relevante na conta de Bens Não Localizados da Fiocruz.

De acordo com a Macrofunção 020318 – Encerramento do Exercício, a conta contábil 1.2.3.1.1.99.07 - Bens Não Localizados deve apresentar apenas o saldo de bens que ainda não foram localizados e não deve conter valores de longa data⁴⁴.

Ao se fechar o inventário de bens móveis no SIADS, o valor dos bens não encontrados é automaticamente transferido para a conta 1.2.3.1.1.99.07 - Bens Não Localizados no SIAFI⁴⁵. Conforme indicado na tabela a seguir, verificou-se que a Fiocruz apresenta um saldo nessa conta em dezembro de 2025 e que já havia um saldo no ano anterior.

Tabela 9 – Bens Não Localizados - Fiocruz

UG Executora		Saldo SIAFI (R\$)	
		DEZ/2025	DEZ/2024
254420	Fundação Oswaldo Cruz	66.107.444,88	104.562.732,26
254423	Instituto Renne Rachou	1.484.085,15	101.260,97
254446	Instituto de Tecnologia em Fármacos	6.645.314,70	0,00
254447	Inst. Nacional de Saúde Fernandes Figueira	915.191,77	0,00
254448	Instituto Nac. de Controle e Qualid. em Saúde	0,00	36.418,00
254450	Escola Nac. de Saúde Pública Sergio Arouca	0,00	22.191,45
254488	Casa de Oswaldo Cruz	1.449.791,16	3.633.197,40
254492	Inst. Nacional de Infectologia Evandro Chagas	24.024.528,81	13.643.874,34
254501	Instituto de Ciência e Tec. em Biomodelos	0,00	1.979,18
Total		100.626.356,47	122.001.653,60

Fonte: SIAFI.

Uma vez que esses bens não estão contabilizados em contas específicas que representam a sua natureza, verifica-se que há uma distorção de classificação no valor de R\$ 100.626.356,47. Ressalta-se, ainda, que essa distorção pode ter impacto quantitativo no Ativo, em virtude de

⁴³ Conforme o Ofício 79-2026-Coordenação Geral de Administração, em resposta à SA 05 – Fiocruz.

⁴⁴ Manual SIAFI, Macrofunção 020318 – Encerramento do Exercício, item 5.2.8.4, e.

⁴⁵ Conforme minuta do Manual de Gestão de Material e Patrimônio no Ministério da Saúde, com ênfase na utilização do SIADS como sistema de controle, Anexo (0051915651), em resposta à SA 02 – MS.

não haver demonstração de controle sobre o uso desses bens, o que implica o não atendimento da definição de Ativo⁴⁶.

A não localização dos bens evidencia falhas nos procedimentos de controle relacionados à gestão patrimonial. Embora a unidade tenha informado sobre providências para a localização dos bens, que são iniciadas no exercício seguinte ao término do inventário⁴⁷, observou-se que a situação descrita ocorreu também em 2024. A não evidenciação dos bens em contas específicas de bens móveis prejudica a transparência das informações patrimoniais e sua confiabilidade, além de comprometer a gestão eficiente desses ativos.

2.4 INCONFORMIDADE DAS TRANSAÇÕES SUBJACENTES

A presente auditoria foi conduzida de forma integrada, abrangendo os escopos de auditoria financeira e de conformidade. Nos tópicos anteriores, foram apresentados os achados relacionados à avaliação financeira. A partir deste ponto, serão apresentadas as inconformidades identificadas nas transações subjacentes, caracterizadas por situações em que se verificou divergência em relação aos normativos aplicáveis à implementação da política pública analisada.

2.4.1 Necessidade de aprimoramento da rastreabilidade e da conciliação sistêmica no ciclo contábil do PMMB.

Nos termos da Lei nº 4.320/1964, da NBC TSP – Estrutura Conceitual, do MCASP e do PCASP, os registros contábeis devem assegurar representação fidedigna, verificabilidade e rastreabilidade entre o fato gerador da despesa, o empenho, a liquidação, o pagamento e o respectivo registro patrimonial. O Decreto nº 10.540/2020 e as normas de governança e controle interno (Decreto nº 9.203/2017 e IN CGU nº 3/2017) exigem integração ou conciliação formal entre sistemas e controles estruturados, preferencialmente preventivos. Assim, o ciclo de pagamentos do Programa Mais Médicos deve estar suportado por mecanismos que assegurem mensuração financeira baseada em parâmetros objetivos e verificáveis, integração e conciliação formal entre sistemas operacionais e contábeis e trilha documental auditável desde o cálculo do valor devido até sua contabilização final.

A análise das manifestações encaminhadas pelo Ministério da Saúde evidenciou que a mensuração do valor devido aos médicos participantes não decorre automaticamente de parametrização integrada ao sistema operacional do programa, sendo consolidada por meio de planilhas externas que subsidiam o processamento no SIAPE e a posterior apropriação no SIAFI. O registro contábil no SIAFI, por sua vez, não resulta de integração automática com o SIAPE, sendo realizado mediante transposição manual de dados entre sistemas distintos.

Embora tenham sido descritas rotinas de verificação do repasse financeiro agregado, não foram apresentadas evidências de rotinas formais, periódicas e documentadas de conciliação

⁴⁶ Segundo o MCASP – 11ª Edição pp. 155 e 156, ativo é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado. O controle do recurso envolve a capacidade da entidade em utilizar o recurso ou controlar o uso por terceiros.

⁴⁷ Conforme o Ofício nº 54/2026/Coordenação Geral de Administração (SEI/FIOCRUZ - 5927899 - Ofício Cogead), em resposta à SA 04 – Fiocruz.

entre os registros operacionais do programa, os valores processados no SIAPE e os lançamentos contábeis efetuados no SIAFI. Tampouco foi identificado documento integrado e sequencial que consolide, de forma estruturada e verificável, a trilha completa do ciclo, desde a mensuração do valor devido até sua contabilização final.

O modelo atualmente adotado caracteriza-se pela fragmentação funcional entre sistemas e áreas, combinando consolidações manuais, transposição de dados e verificações pontuais, sem instrumento formal de reconciliação ponta a ponta. Ainda que não tenham sido identificadas divergências materiais nos valores analisados, a dependência de procedimentos manuais e a inexistência de conciliação sistêmica documentada reduzem a rastreabilidade integral das operações e ampliam a exposição a riscos de inconsistência entre cálculo, processamento, pagamento e registro contábil. A descrição das atribuições institucionais e das etapas operacionais, por si só, não supre a necessidade de mecanismo formal e integrado de controle capaz de permitir verificação independente da integridade do ciclo.

A condição decorre da ausência de integração automatizada entre os sistemas operacionais do programa e o sistema contábil, da inexistência de rotina formal de conciliação periódica entre registros operacionais e contábeis, da dependência de planilhas intermediárias para transposição de dados e da inexistência de instrumento consolidado que evidencie, de forma sequencial, a trilha completa da despesa. Como consequência, a rastreabilidade ponta a ponta das operações contábeis do Programa Mais Médicos permanece dependente de verificações fragmentadas entre áreas e sistemas distintos, o que limita a verificabilidade independente do ciclo e amplia a necessidade de controles adicionais para assegurar integridade e consistência das informações.

Conclui-se que a arquitetura entre os processos de mensuração e o registro contábil do PMM apresenta fragmentação sistêmica e ausência de conciliação estruturada, configurando oportunidade relevante de aprimoramento da governança e da integração desse ciclo contábil.

2.4.2 Oportunidade de fortalecimento da governança e dos mecanismos de prevenção de perdas na Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde (IES).

No Relatório de Avaliação nº 1452250, a CGU consubstanciou a avaliação do macroprocesso de Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde (IES), abrangendo o período de 2021 a 2023, com foco nas perdas efetivas, perdas em potencial e fatores estruturais relacionados à sua ocorrência. O objeto apresenta elevada materialidade (R\$ 62,9 bilhões em aquisições no triênio) e alta relevância social, por envolver medicamentos, vacinas e outros insumos essenciais ao funcionamento do SUS. Em 2025 o valor das aquisições de IES por parte do DLOG correspondeu ao montante de R\$ 8,92 bilhões.

No período de 2021 a 2023 foram descartados insumos correspondentes a R\$ 2.076.391.671,36 em vacinas, em sua maioria adquiridas durante a Pandemia de Covid-19 e, portanto, sujeitos a uma situação atípica e menos previsível, e R\$ 24.251.462,78 em insumos relacionados a demandas judiciais. Os demais insumos, que totalizaram R\$ 213.071.944,17, são de uso ordinário e passíveis de maior previsibilidade na gestão. As perdas estão associadas aos seguintes fatores: I) inexistência de parâmetros de aceitabilidade de perdas; II) fragilidades nos sistemas de gestão de estoques e nos controles sobre o montante de perdas; III)

descumprimento de pontos da Portaria GM/MS nº 4.777/2022, que estabelece ações para prevenção de perdas; IV) inadequações em dispositivos dessa mesma portaria, em especial quanto a procedimentos de controle; V) fatores relacionados a logística; e VI) recebimento de insumos com validade inferior a 70% da vida útil, o que aumenta o risco de perda ao longo da cadeia logística.

Em decorrência dos achados, foram formuladas 22 recomendações a quatro Secretarias do MS - SVSA/MS, SECTICS/MS, SESAI/MS, SAES/MS - e ao DLOG/SE/MS, voltadas ao aprimoramento da governança do macroprocesso, destacando-se, em síntese: (I) definição de parâmetros institucionais de perdas aceitáveis; (II) aperfeiçoamento dos controles e registros de perdas efetivas e potenciais; (III) revisão e atualização dos normativos relacionados à prevenção de perdas e à destinação de insumos; (IV) melhoria da integração, qualidade e uso gerencial dos sistemas de informação; e (V) fortalecimento do monitoramento logístico e dos fluxos de retroalimentação de informações com os entes subnacionais. Tais recomendações visam reduzir perdas, aumentar a previsibilidade da programação de aquisições, fortalecer a transparência, entre outras melhorias.

2.4.3 Desafios na coordenação, cooperação e monitoramento do Projeto Mais Médicos pelo Brasil (PMMB).

Por meio do Relatório de Avaliação nº 1558139, a CGU examinou a operacionalização e os potenciais impactos do Projeto Mais Médicos pelo Brasil (PMMB), no período de 2013 a 2023, com foco nas atividades de coordenação, cooperação, monitoramento e avaliação de resultados. O objeto apresenta elevada relevância social e materialidade, considerando os R\$ 25,8 bilhões empenhados entre 2013 e 2024, além do papel estratégico do PMMB na redução de desigualdades regionais e vazios assistenciais na Atenção Primária à Saúde (APS). No exercício de 2025, os valores empenhados e executados corresponderam a R\$ 3,78 bilhões.

Concluiu-se que o PMMB teve uma contribuição parcial no combate às desigualdades regionais e aos vazios assistenciais. A implementação apresentou adequações, mas ainda enfrenta insuficiências na normatização complementar e na transparência. Embora a oferta de médicos em áreas vulneráveis tenha aumentado, a desigualdade regional não apresentou redução significativa e os resultados de saúde continuam inferiores nessas localidades. As oportunidades de melhoria incluem a elaboração de regulamentação para a indenização em áreas de difícil fixação e a ampliação da transparência ativa da Coordenação Nacional.

Em decorrência dos achados, foram expedidas nove recomendações, que visam fortalecer a governança do projeto, melhorar a comunicação e supervisão e aumentar a equidade na alocação de médicos em áreas com alta vulnerabilidade social, como: (I) concluir e publicar normativos pendentes, especialmente quanto à indenização por difícil fixação; (II) ampliar a transparência ativa da Coordenação Nacional; (III) estruturar sistema consolidado de monitoramento e avaliação da efetividade; (IV) aprimorar a comunicação e a integração entre MS, MEC e entes subnacionais; (V) modernizar sistemas informatizados de controle e gestão; e (VI) fortalecer o acompanhamento da prática assistencial e da supervisão acadêmica.

2.4.4 Necessidade de aprimoramentos estruturais na governança e nos controles do Cofinanciamento Federal da Atenção Primária à Saúde (APS).

Por meio do Relatório de Avaliação nº 1558725, a CGU examinou a execução do processo de Cofinanciamento Federal da Atenção Primária à Saúde (APS), instituído pela Portaria GM/MS nº 3.493/2024, com análise das rotinas de credenciamento de equipes e do pagamento das parcelas mensais, no período de 2023 e 2024. O objeto apresenta elevada materialidade, com repasses correspondentes a R\$ 50,8 bilhões em 2025, e alta relevância estratégica, considerando o papel estruturante da APS no SUS e sua vinculação ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 3 da ONU.

Concluiu-se que há necessidade de aprimoramento do processo de expansão da APS, especialmente quanto à tempestividade e à isonomia no credenciamento das equipes, bem como de fortalecimento da transparência desse processo. Identificou-se, ainda, a necessidade de aperfeiçoamento dos controles nas áreas de programação, financiamento e gestão digital, a fim de assegurar a integridade e a confiabilidade das informações que embasam o Cofinanciamento Federal da APS. Por fim, constatou-se a conveniência de revisão e consolidação dos normativos que regem o cofinanciamento, tendo em vista sua fragmentação e redação pouco clara, que dificultam sua compreensão e aplicação pelos gestores.

Em decorrência dos achados, foram expedidas quatro recomendações voltadas ao aprimoramento do processo de credenciamento, com estabelecimento de cronograma estruturado e ampliação da transparência quanto aos critérios de priorização; à implementação de modelo estruturado de gestão e melhoria contínua de processos, com formalização, automação, monitoramento e rastreabilidade; ao fortalecimento da segregação de funções, mediante definição clara de responsabilidades em normativo interno; e à revisão e consolidação das normas do Cofinanciamento Federal da APS, com vistas a maior clareza, padronização e segurança regulatória.

2.4.5 Desafios estruturais na coordenação, monitoramento e operacionalização da Política Nacional de Saúde Mental (PNSM), apesar dos avanços na expansão da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).

Por meio do Relatório de Avaliação nº 1559083, a CGU avaliou a atuação do Ministério da Saúde na coordenação nacional da Política Nacional de Saúde Mental (PNSM) e a execução dos serviços pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), estruturando a análise em dois eixos: (I) governança e gestão estratégica no âmbito federal; e (II) operacionalização da política nos municípios. A política apresenta elevada relevância social, especialmente diante do aumento da demanda por cuidados em saúde mental no período pós-pandemia, e significativa materialidade orçamentária destinada à manutenção e estruturação da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).

Concluiu-se que, embora a expansão da RAPS e dos CAPS evidencie a consolidação do modelo da Reforma Psiquiátrica no SUS, constatou-se ausência de indicadores finalísticos estruturados para avaliação sistemática da efetividade da PNSM, bem como inexistência de gerenciamento formal de riscos plenamente implementado. As iniciativas informadas ainda não configuram sistema consolidado de monitoramento longitudinal. Ademais, persistem vazios assistenciais

e desigualdades territoriais, com parcela relevante de municípios elegíveis sem CAPS I habilitado, além de fragilidades na governança e na cooperação técnica estruturada. Conclui-se que, apesar dos avanços na expansão da RAPS, permanecem limitações no monitoramento, na gestão de riscos e na indução de cobertura equitativa da política, com potenciais impactos sobre sua efetividade.

Em decorrência dos achados, foram expedidas seis recomendações voltadas, em suma, a: estruturar e instituir indicadores finalísticos e sistema consolidado de monitoramento longitudinal da política; implementar formalmente o mapeamento e o gerenciamento de riscos da PNSM, em consonância com a Política de Gestão de Riscos do MS; fortalecer e reativar instâncias de governança previstas na normativa do SUS; aprimorar a cooperação técnica com instituições de ensino e pesquisa; e adotar estratégias de indução federativa para redução dos vazios assistenciais.

2.4.6 Fragilidades na coordenação e monitoramento da Política Nacional de Regulação (PNR) e da gestão das filas de espera na Atenção Ambulatorial Especializada.

Por meio do Relatório de Avaliação nº 1357525, a CGU consolidou auditorias realizadas nos exercícios de 2018, 2021, 2023 e 2024 acerca da gestão da regulação do acesso e das filas de espera de serviços ambulatoriais de média e alta complexidade no SUS. De acordo com os registros de Produção Ambulatorial do SUS, extraídos do sistema SIA/SUS, o valor aprovado em 2025 foi da ordem de R\$ 33,64 bilhões.

A consolidação abrangeu dez municípios, sendo oito capitais (Belém/PA, Vitória/ES, Recife/PE, Porto Alegre/RS, Aracaju/SE, Campo Grande/MS, Natal/RN e Florianópolis/SC) e dois municípios de porte médio (São Miguel do Oeste/SC e Lages/SC), possibilitando análise longitudinal e comparativa de distintas realidades territoriais. O objetivo foi identificar criticidades estruturais na gestão municipal da regulação assistencial e avaliar oportunidades de aprimoramento da atuação indutora, normativa e de monitoramento do Ministério da Saúde no âmbito da Política Nacional de Regulação (PNR).

A consolidação evidenciou oportunidades de melhoria nos processos e na gestão da regulação para redução das filas de espera, especialmente quanto aos sistemas nacionais de regulação; aos instrumentos de organização e transparência das filas; ao agendamento em conformidade com o ordenamento das solicitações; aos protocolos de acesso ambulatorial para adequada classificação de risco; à supervisão dos serviços autogerenciados por prestadores; e às diretrizes de governança e segregação de funções. Também foram identificadas oportunidades de atuação do MS em estratégias de enfrentamento do absenteísmo, geração de dados gerenciais e indicadores de desempenho, bem como no aperfeiçoamento da própria Política Nacional de Regulação.

Em decorrência dos achados, foram expedidas 19 recomendações voltadas, em síntese, a: (I) aprimorar o Modelo de Informação da Regulação Assistencial (MIRA), disciplinando a obrigatoriedade de envio de dados completos e padronizados à Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDs); (II) fortalecer o monitoramento federal quanto à utilização efetiva dos sistemas de regulação pelos entes subnacionais; (III) instituir rol mínimo de indicadores nacionais obrigatórios para acompanhamento de filas e tempos de espera; (IV) estabelecer diretrizes

objetivas para organização das filas e para a adequada segregação de funções nos sistemas informatizados; e (V) revisar e atualizar a Política Nacional de Regulação, conferindo maior clareza às responsabilidades federais, estaduais e municipais.

Tais recomendações visam não apenas sanar as desconformidades identificadas nos dez municípios avaliados ao longo dos ciclos de auditoria, mas também estruturar um modelo nacional de monitoramento mais robusto, com dados íntegros, rastreáveis e comparáveis, capaz de subsidiar decisões estratégicas do MS, induzir maior padronização federativa e fortalecer o controle social sobre a gestão das filas de espera na Atenção Ambulatorial Especializada.

3 MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES

Encerramento do monitoramento de recomendações relacionadas à recomposição de recursos público.

A CGU encerrou o monitoramento de recomendações relacionadas a indícios de dano ao erário anteriormente emitidas ao MS e a suas unidades vinculadas.

O encerramento do monitoramento decorreu da análise de recomendações antigas, relacionadas à recomposição de recursos públicos, para as quais, ao longo de todo o período de acompanhamento, não foram identificadas evidências de que as medidas adotadas pela gestão fossem capazes de promover a recuperação dos valores no curto prazo.

Ademais, avaliou-se que novos ciclos de monitoramento tenderiam a não trazer fatos novos relevantes ao caso, razão pela qual se optou pela interrupção do acompanhamento periódico, sem prejuízo das responsabilidades e da observância do entendimento jurídico aplicável.

Decidiu-se pelo encerramento do monitoramento de 128 recomendações, com comunicação às unidades auditadas, bem como o registro da decisão no sistema e-CGU. A distribuição por unidade auditada é a seguinte:

Tabela 10 - Conclusão do Monitoramento de recomendações com indícios de dano ao erário.

Unidade Auditada	Quantidade
FUNASA	1
SAES/MS	58
SAPS/MS	38
SECTICS/MS	13
SESAI/MS	4
SVSA/MS	14
Total	128

Fonte: Elaboração própria.

É importante destacar que o encerramento do monitoramento se refere exclusivamente à interrupção do acompanhamento periódico pela CGU, não implicando atendimento ou cancelamento das recomendações, que permanecem vigentes. A responsabilidade pela adoção das providências necessárias ao saneamento das irregularidades permanece com os respectivos gestores.

4 RECOMENDAÇÕES

Neste tópico são apresentadas as recomendações da CGU referentes aos apontamentos deste relatório. Considerando que alguns desses apontamentos também foram registrados em exercícios anteriores, não serão formuladas, para esses casos, novas recomendações, de modo que a situação será monitorada com base nas recomendações já existentes e ainda não atendidas.

Achado		Recomendação/Reiteração
Nº	Descrição	
2.2.1	Ausência de reavaliação de 74,62% dos imóveis de uso especial.	Reiteração MS (#1480833) e Funasa (#1480837) - Proceder à reavaliação dos valores dos imóveis sob responsabilidade da Unidade, com adoção de parâmetros oficiais e fidedignos, de forma a adequar os valores contabilizados para o mais próximo possível dos valores justos, nos termos da NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado e do MCASP.
2.2.2	Distorção de R\$ 364,15 milhões devido a classificações inadequadas de imóveis de uso especial.	01 - MS, Funasa e Fiocruz: Revisar e atualizar os cadastros dos imóveis de uso especial no sistema patrimonial, dando especial atenção às informações que afetam a contabilização e depreciação desses imóveis no SIAFI, como o “Tipo de Destinação”, o “Proprietário Oficial” e as informações relacionadas às benfeitorias, conforme as orientações da SPU e da Portaria Conjunta STN/SPU nº 10/2023. 02 - MS, Funasa e Fiocruz: Promover o acompanhamento e a conciliação da depreciação de cada Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), observando os valores depreciados e disponibilizados para consulta pela SPU, em conformidade com a Portaria Conjunta STN/SPU nº 10/2023.
2.2.3	Ausência de registro de depreciação em benfeitorias de imóveis de uso especial.	
2.2.4	Divergências entre os saldos de Bens Móveis registrados no Siafi e nos sistemas de controle Patrimonial do Ministério da Saúde e da Fiocruz.	Reiteração MS (#148082) e Fiocruz (#1480824): Corrigir as inconsistências nos registros efetuados nos sistemas Siafi e nos controles patrimoniais (inventários e depreciações).
2.2.5	Divergência no saldo de Depreciação Acumulada de Bens Móveis entre os sistemas contábeis e patrimoniais no Ministério da Saúde e na Fiocruz.	Reiteração Fiocruz (#1480812): No que tange à gestão dos bens móveis: i) Priorizar a conclusão da implementação do Siads; ii) Estabelecer rotinas de supervisão dos controles patrimoniais e realizar inventários físicos anuais, visando à fidedignidade das informações evidenciadas nas demonstrações contábeis; iii) Elaborar normas internas de gestão de bens móveis que incluam a programação de acompanhamento sistemático dos registros de bens móveis e das correspondentes depreciações no sistema de controle patrimonial e no Siafi; e iv) Adotar o mesmo sistema de controle patrimonial para todas as unidades vinculadas ao órgão.

2.3.1	Insumos vencidos baixados indevidamente como saídas para consumo.	03 - MS: Desenvolver, no sistema de controle patrimonial, funcionalidade que permita, no momento da solicitação de saída de insumos, o registro da tipificação correta da saída, evitando a classificação automática exclusiva como “saída por consumo”. A funcionalidade deverá possibilitar a identificação de saídas destinadas, por exemplo, a consumo, perda, doação, estudo e pesquisa, assegurando o registro auditável da informação vinculada ao pedido e aos insumos envolvidos na operação.
2.3.2	Classificação contábil inadequada de insumos assistenciais destinados a atividades de ensino e pesquisa.	
2.3.3	Ausência de baixa em conta transitória de Estudos e Projetos da Fiocruz.	04 - Fiocruz: Realizar uma revisão detalhada da Conta de Estudos e Projetos (1.2.3.2.1.06.05), identificando e regularizando todos os saldos que já deveriam ter sido transferidos para contas de imobilizado ou baixados.
2.3.4	Saldo relevante na conta de Bens Não Localizados da Fiocruz.	05 - Fiocruz: Identificar os itens registrados na conta 1.2.3.1.1.99.07 - Bens não Localizados e reclassificá-los para contas de bens móveis específicas de acordo com suas características e classificação contábil estabelecida pelo MCASP e PCASP.
2.4.1	Necessidade de aprimoramento da rastreabilidade e da conciliação sistêmica no ciclo contábil do PMMB.	06 – MS: Elaborar e formalizar instrumento integrado e sequencial que consolide a trilha completa do ciclo da despesa do PMM, desde a mensuração do valor devido até a contabilização final no SIAFI, contemplando definição de responsabilidades, pontos formais de validação e segregação de funções, rotinas periódicas e documentadas de conciliação entre os sistemas operacionais e contábeis envolvidos (tais como e-Gestor AB, SIAPE e SIAFI), bem como procedimentos de conferência entre valores consolidados, processados e contabilizados, incluindo, quando tecnicamente viável, mecanismos de integração automatizada entre os sistemas que compõem o ciclo.

5 CONCLUSÃO

Os demonstrativos contábeis do Ministério da Saúde apresentaram, em 31.12.2025, ativos de R\$ 43,5 bilhões e passivos exigíveis de R\$ 41,4 bilhões. No âmbito desta auditoria, foram identificadas distorções quantitativas não corrigidas além de distorções qualitativas de classificação e apresentação que prejudicam a transparência e a fidedignidade das informações patrimoniais.

As principais distorções de valor concentram-se em divergências nos saldos de bens móveis e em classificações inadequadas de imóveis, além da ausência de depreciação desses ativos.

Sob a perspectiva da conformidade, verificaram-se falhas na coordenação e no monitoramento de políticas finalísticas, como as de Saúde Mental e de Regulação, além da ausência de fluxos estruturados para a mensuração e o reconhecimento contábil do Programa Mais Médicos. Por outro lado, constatou-se o aumento da oferta de médicos em áreas vulneráveis por meio do PMMB e o avanço na expansão da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), o que consolida o modelo da Reforma Psiquiátrica no SUS.

Como aspecto positivo, registra-se a correção tempestiva de R\$ 668,12 milhões em distorções nas transferências fundo a fundo e de R\$ 4,9 bilhões em variações patrimoniais aumentativas. Além disso, destacam-se a implementação de nova política para o cálculo de perdas em estoques e o aprimoramento da base informacional para o provisionamento judicial.

Todavia, em face da relevância das falhas remanescentes, observa-se que as demonstrações contábeis do MS, órgão superior, ainda apresentam limitações na representação, em todos os aspectos relevantes, da situação patrimonial e financeira da unidade, bem como desconformidades em parte das transações em relação às normas aplicáveis.

6 ANEXOS

Anexo I – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria

Em conformidade com as orientações técnicas aplicáveis, esta seção registra as manifestações formalmente apresentadas pela unidade auditada acerca do Relatório Preliminar de auditoria, contendo esclarecimentos, avaliações, argumentos e informações adicionais sobre os achados relatados, bem como a análise da equipe de auditoria.

Achado 2.2.1 Ausência de reavaliação de 74,62% dos imóveis de uso especial.

Manifestação da Unidade

Quanto a esse achado, embora a Tabela 2 tenha evidenciado que a situação contábil relatada foi identificada em várias unidades, a recomendação/reiteração proposta buscou a devida regularização perante as unidades com maior valor de inconsistência: MS e Funasa. Ainda assim, em termos de manifestação, identificaram-se respostas das seguintes unidades: MS (Despacho nº 0054354907 COPAT/CGOF/SAA/SE/MS), Funasa (Nota Técnica nº 4 de 2026/SEPAM/COCAT/CGLOG/DEADM/PRESI) e ANS (Despacho nº 135 de 2026/GGAFI/DIRAD-DIGES/DIGES).

Em síntese, as manifestações evidenciam que as unidades reconhecem a necessidade de melhorias quanto à contabilização das reavaliações de bens imóveis de uso especial. O MS pontua que “encontra-se em fase de instrução o processo para contratação de serviços técnicos especializados em reavaliação imobiliária” além de informar que “as reavaliações de 8 (oito) imóveis foram finalizadas”. Já a Funasa apresentou “plano estruturante de saneamento patrimonial”. Quanto à ANS, informou-se que “foi iniciada a contratação de duas licenças de uso da plataforma SisDEA Avaliação de Imóveis”.

Análise da Equipe de Auditoria

Embora se reconheça as ações realizadas pelas unidades e os ajustes promovidos após a conclusão do exercício de 2025, faz-se necessário o monitoramento da implementação das medidas propostas até que se realize o adequado reconhecimento contábil dos imóveis por seus valores justos, em conformidade com a normatização aplicável.

Achado 2.2.2 Distorção de R\$ 364,15 milhões devido a classificações inadequadas de imóveis de uso especial.

Manifestação da Unidade

Em termos gerais, o MS, por meio do Despacho nº 0053906923 COMAP/CGOF/SAA/SE/MS, informa, em relação a alguns imóveis, que “foram devidamente auditados, retificados e atualizados” e que, no que se refere à outra unidade, não foi possível emitir os relatórios “necessários às conferências e eventuais ajustes contábeis”. Além disso, a unidade regularizou (2026NL800002) a contabilização dos dois imóveis com benfeitorias que estavam contabilizados na conta Terrenos /Glebas. Por seu turno, a Funasa, em sua Nota Técnica nº 4 de 2026/SEPAM/COCAT/CGLOG/DEADM/PRESI, delineou um plano estruturante de

saneamento patrimonial, cuja Fase 3 prevê a “atualização dos valores justos dos imóveis para correção da distorção de R\$ 364,15 milhões identificada pela CGU”.

Análise da Equipe de Auditoria

Considerando o teor integral das manifestações, verifica-se não houve novos elementos que justificassem a alteração do achado, embora fique evidente o empenho das unidades em promover a correção das distorções identificadas. Assim, as medidas já implementadas, bem como aquelas ainda em curso, tendem a produzir efeitos apenas nas demonstrações contábeis de exercícios posteriores ao período auditado, o que justifica o monitoramento das recomendações associadas ao presente achado.

Achado 2.2.3 Ausência de registro de depreciação em benfeitorias de imóveis de uso especial.

Manifestação da Unidade

No que se refere ao MS, a unidade informa, por meio do Despacho nº 0053906923 COMAP/CGOF/SAA/SE/MS, que, em relação a determinados imóveis, “os ativos estão cedidos sob o regime de comodato”, justificando que “a responsabilidade pelo registro da depreciação em balanço patrimonial compete exclusivamente ao proprietário do imóvel”. Adicionalmente, o Ministério esclarece que, devido à alteração para o novo sistema patrimonial, os ajustes necessários à regularização dos apontamentos ficaram prejudicados, pois “no período de transição, nenhum tipo de lançamento ou consulta sistêmica será passível de realização”.

A Funasa, por sua vez, em sua Nota Técnica nº 4 de 2026/SEPAM/COCAT/CGLOG/DEADM/PRESI, indicou, em seu plano estruturante de saneamento patrimonial, a Fase 1, “Diagnóstico”, que prevê o “mapeamento integral do acervo imobiliário da Funasa” e a “identificação de inconsistências preliminares”.

Por fim, a Fiocruz pontuou que, quanto à Tabela 5, “os quatro imóveis mencionados se encontram cedidos e em uso pela Fiocruz”, complementando que realizou os devidos procedimentos para “identificar o montante correspondente ao valor depreciado sem registro no SIAFI, conforme relatados nos achados da auditoria”, de modo a constatar a “inexistência de valores de depreciação no arquivo da Secretaria do Patrimônio da União (SPU)”.

Análise da Equipe de Auditoria

A Portaria Conjunta STN/SPU nº 10/2023 estabelece que os imóveis possuídos pelas unidades gestoras, nos termos do art. 1.196 da Lei nº 10.406, de 10.01.2002, também devem ser objeto de depreciação mensal. Dessa forma, verifica-se que a existência da posse do imóvel, não apenas a titularidade da propriedade, é elemento suficiente para caracterizar a obrigação de proceder ao registro da depreciação do bem.

Adicionalmente, de acordo com o Manual Geral do SPIUnet, a Unidade Gestora (UG) é a responsável por fornecer e atualizar as informações sobre os imóveis que estejam sob a sua responsabilidade, independentemente do proprietário do imóvel⁴⁸.

⁴⁸ Manual Geral do SPIUnet – 2019, p. 6.

Ademais, conforme disposto na IPC 12 - Contabilização de Transferências de Bens Móveis e Imóveis, o cessionário deve reconhecer o ativo oriundo da cessão quando obtém o controle dos recursos que se enquadram na definição de ativo e satisfazem os respectivos critérios de reconhecimento. No que se refere à mensuração subsequente pelo cessionário, incluindo depreciação, redução ao valor recuperável e reavaliação, aplicam-se ao ativo transferido os mesmos critérios aplicáveis a outros ativos imobilizados previstos nas normas específicas. Quanto ao cedente, a instrução afirma que não há que se falar em tais alterações patrimoniais enquanto durarem os efeitos da transferência⁴⁹.

Dessa forma, verifica-se que a orientação da STN apresenta o entendimento de que a depreciação deve ser reconhecida pela entidade que mantém o registro do ativo em seu patrimônio, independentemente da titularidade formal do bem.

Nesse contexto, salienta-se que os referidos imóveis, em regime de comodato ou cessão, encontram-se contabilizados no Ativo Imobilizado do Ministério da Saúde e da Fiocruz, nas contas contábeis identificadas nas tabelas a seguir, o que reforça a necessidade de observância dos procedimentos de mensuração subsequente aplicáveis, inclusive quanto ao registro da depreciação.

Imóveis de uso especial sem registro de depreciação – INCA/Ministério da Saúde.

Conta Corrente	Conta Contábil		Saldo (R\$)
6001037275004	123210116	Hospitais	25.691.536,50
6001037445007	123210102	Edifícios	23.492.687,01
6001037255003	123210102	Edifícios	3.289.226,12
6001037475003	123210102	Edifícios	13.038.852,85
Total			65.512.302,48

Fonte: SIAFI.

Imóveis de uso especial sem registro de depreciação – Fiocruz.

Conta Corrente	Conta Contábil		Saldo (R\$)
1247000215001	123210102	Edifícios	102.995.352,07
3849006985009	123210115	Laboratórios/Observatórios	130.381.520,84
5877000825006	123210101	Imóveis Residenciais / Comerciais	11.598.890,65
7535008325009	123210102	Edifícios	12.625.126,79
Total			257.600.890,35

Fonte: SIAFI.

Diante do exposto, as manifestações das unidades não trazem elementos suficientes para revisão do achado. Assim, considera-se pertinente acompanhar a regularização das inconsistências, inclusive nos casos sem manifestação formal, por meio do monitoramento das recomendações emitidas.

⁴⁹ IPC 12 - Contabilização de Transferências de Bens Móveis e Imóveis, itens 18 e 27.

Achado 2.2.4 Divergências entre os saldos de Bens Móveis registrados no Siafi e nos sistemas de controle Patrimonial do Ministério da Saúde e da Fiocruz.

Manifestação da unidade

Por meio do Despacho nº 0054354907 COPAT/CGOF/SAA/SE/MS, o MS argumenta que:

10. Quanto aos valores apresentados no Apêndice 2 (dezembro/2025), ressalta-se que a divergência de R\$289.360.406,44 (duzentos e oitenta e nove milhões, trezentos e sessenta mil, quatrocentos e seis reais e quarenta e quatro centavos) entre o SIAFI e os RMBs decorre da inclusão do saldo da conta de estoque interno. Ao retirarmos o valor referente a esta conta teríamos uma divergência no valor total de R\$270.285.268,25 (duzentos e setenta milhões duzentos e oitenta e cinco mil e duzentos e sessenta e oito reais e vinte e cinco centavos).

11. É importante esclarecer que essa conta é alimentada no momento da apropriação dos bens e conciliada com o SIADS no registro de entrada no SIADSWeb. Enquanto o bem permanece em estoque, seu valor reflete no Relatório de Movimentação de Almoxarifado (RMA), sendo migrado para o RMB apenas após a requisição e o efetivo atendimento pelo gestor de almoxarifado. Esse procedimento zera o saldo na conta de estoque interno (SIAFI/RMA) e registra o valor no RMB, na conta contábil vinculada ao bem.

12. Outro ponto relevante refere-se ao trabalho de doação de bens dos hospitais. Do montante apresentado, a regularização alcançará o valor de R\$ 77.102.050,43 (setenta e sete milhões, cento e dois mil, cinquenta reais e quarenta e três centavos)[...].

13. Ainda em relação ao Apêndice 2, quanto à divergência apontada no valor de R\$ 17.407.422,54 (dezessete milhões, quatrocentos e sete mil, quatrocentos e vinte e dois reais e cinquenta e quatro centavos), para a UG: 250029 - Superintendência do Ministério da Saúde no Pernambuco - SMSA/PE, esta COPAT informa que a inconsistência decorreu de uma falha no SIADS. Após a abertura de chamados junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o erro foi corrigido, e atualmente a Unidade Gestora (UG) não apresenta divergências. As tratativas para a resolução do problema foram formalizadas por meio do Processo SEI nº 25000.153308/2025-44.

15. Dessa forma, considerando os montantes regularizados, a divergência apontada sofre uma redução de R\$135.333.307,62 (cento e trinta e cinco milhões, trezentos e trinta e três mil, trezentos e sete reais e sessenta e dois centavos). Ao final desta análise, o saldo remanescente da inconsistência, sobre o qual as ações de correção permanecem em curso, é de R\$117.387.024,13 (cento e dezessete milhões, trezentos e oitenta e sete mil, vinte e quatro reais e treze centavos).

A Fiocruz, por sua vez, esclarece, por meio do Ofício nº 82 de 2026/Coordenação Geral de Administração, que:

[...] As inconsistências identificadas nos achados de auditoria decorrem, precipuamente, de dois fatores:

a) Material de Uso Duradouro (Conta 12.311.99.10): trata-se de um conjunto de bens que, por sua natureza física, não estão sujeitos à depreciação. Na Fiocruz, tais bens carecem de avaliação e identificação por meio de inventário para o devido controle patrimonial. No momento da implantação do Sistema Integrado de Administração de Serviços (SIADS), em 2022, esses bens não foram migrados para referido sistema, permanecendo sob controle do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e do Sistema de Gestão do Patrimônio (SGA Patrimônio), em razão de não sofrerem depreciação.

b) Bens de Terceiros: correspondem a bens cedidos à Fiocruz no âmbito de projetos, termos ou acordos, cujo controle patrimonial permaneceu no SGA Patrimônio, não tendo sido igualmente migrados para o SIADS.

Em virtude das situações acima descritas, não há paridade entre os saldos contábeis dos referidos sistemas, SIAFI e SIADS, o que configura a discrepância observada.

Análise da Equipe de Auditoria

O Ministério da Saúde atribuiu parte das divergências entre os saldos de bens móveis no SIAFI e nos RMBs à inclusão do estoque interno, mas não apresentou documentação de suporte relativa ao RMA que permitam corroborar o argumento. As demais informações apresentadas pelo MS indicam que as ações de regularização ocorreram após o fechamento do exercício auditado ou ainda estão em curso, incluindo a doação de bens, a correção de falha no SIADS (SMSA/PE) e a implantação do sistema em três UGs entre janeiro e março de 2026, não havendo indicação de ajustes realizados ainda no exercício de 2025..

Em relação à Fiocruz, a unidade afirmou que “não há paridade entre os saldos contábeis dos referidos sistemas, SIAFI e SIADS” devido à existência de bens (especificamente Material de Uso Duradouro e Bens de Terceiros) que são controlados pelo sistema SGA Patrimônio, não pelo SIADS. No entanto, salienta-se que os testes realizados pela equipe de auditoria contemplaram tanto os RMBs consultados por meio do SIADS, quanto os relatórios gerados pelo sistema SGA, fornecidos pela Fiocruz⁵⁰.

Considerando o conjunto das ações em andamento, observa-se perspectiva de regularização das inconsistências identificadas, o que justifica o acompanhamento por meio do monitoramento das recomendações. Por fim, reconhece-se o empenho da Fiocruz e do Ministério da Saúde na ampliação da implantação do SIADS em todas as unidades e para o conjunto dos bens móveis.

Achado 2.2.5 Divergência no saldo de Depreciação Acumulada de Bens Móveis entre os sistemas contábeis e patrimoniais no Ministério da Saúde e na Fiocruz.

Manifestação da Unidade

De acordo com o MS, no Despacho nº 0054354907 COPAT/CGOF/SAA/SE/MS, “as inconsistências vêm sendo corrigidas à medida que ocorre a implantação do Sistema Integrado de Administração de Serviços (SIADS) nas unidades”.

A Fiocruz, no Ofício nº 82 de 2026/Coordenação Geral de Administração, afirma que:

A ausência de paridade entre os saldos contábeis da depreciação acumulada registrados nos sistemas SIAFI e SIADS decorre, primordialmente, da estrutura de controle dos bens distribuída entre os sistemas. Os bens de terceiros e suas respectivas depreciações acumuladas são geridos no sistema SGA Patrimônio, enquanto os bens próprios da Fiocruz são registrados no sistema SIADS.

Análise da Equipe de Auditoria

⁵⁰ Os relatórios extraídos do sistema SGA Patrimônio foram fornecidos pela COGEAD/FIOCRUZ por meio do Ofício nº 54/2026 e anexos, em resposta à SA nº 04 – Fiocruz.

Apesar do comprometimento das unidades na resolução das inconsistências identificadas, as ações corretivas ainda se encontram em fase de implementação e tendem a produzir efeitos nos exercícios futuros, o que justifica a manutenção das recomendações e seu acompanhamento. Além disso, importa salientar que, quanto à Fiocruz, a análise contemplou tanto os saldos registrados no SIADS quanto os relatórios do SGA disponibilizados pela unidade.

Achados 2.3.1 Insumos vencidos baixados indevidamente como saídas para consumo; e 2.3.2 Classificação contábil inadequada de insumos assistenciais destinados a atividades de ensino e pesquisa.

Manifestação da Unidade

A unidade, por meio do Despacho DLOG/SE/MS nº 0054357683, de 27.03.2026, manifestou-se nos seguintes termos:

7. Nessa perspectiva, cumpre informar que a providência recomendada pela CGU já se encontra formalmente endereçada por este Departamento. Conforme registrado em manifestação anterior, foi formalizada junto ao DATASUS demanda por meio do sistema Redmine, sob o nº 133292, com a finalidade específica de levantar requisitos para o desenvolvimento de funcionalidade no SISMAT que permita, no momento da solicitação de saída de insumos, o registro da tipificação correta da saída, evitando a classificação automática exclusiva como consumo. Consta, ainda, da referida manifestação, que a funcionalidade em desenvolvimento deverá possibilitar a identificação de saídas destinadas a consumo, doação e pesquisa/estudo, inclusive para instituições de ensino e pesquisa, assegurando o registro auditável da informação vinculada ao pedido e aos itens envolvidos.

10. À vista desse contexto, cumpre registrar expressamente que a recomendação da CGU será atendida no âmbito do novo SISMAT, cuja modernização se encontra arrolada no Eixo 6 do projeto “Aprimoramento da Gestão de Insumos Estratégicos em Saúde - IES”.

Análise da Equipe de Auditoria

Conforme manifestação da unidade, foram adotadas providências formais com vistas ao atendimento da recomendação formulada por esta CGU. Nesse sentido, as medidas implementadas pelo DLOG mostram-se alinhadas ao seu cumprimento, cabendo o acompanhamento da efetiva implantação da funcionalidade no sistema de controle patrimonial no âmbito do monitoramento das recomendações.

Achado 2.3.3 Ausência de baixa em conta transitória de Estudos e Projetos da Fiocruz.

Manifestação da Unidade

A Fiocruz argumenta, por meio do Ofício nº 82 de 2026/Coordenação Geral de Administração, que a permanência de saldos alongados por mais de cinco anos “não necessariamente indica irregularidade, mas pode refletir a complexidade e a duração natural de determinados projetos” e pontua que:

As orientações e procedimentos para a realização das baixas dos saldos contábeis da conta 12321.00.00 é realizado com base nas orientações contidas na instrução de Trabalho (IT) IT 020000000/001 – Registros Contábeis de Obras Concluídas na Fiocruz. Em relação a conta 12.321.06.05 – Estudos e Projetos o item 7.4.2 orienta sobre a análise dos valores existentes nas contas contábeis 12321.06.05, 12321.07.00 e 12321.08.00[...]. Assim, o monitoramento dos saldos é realizado continuamente

onde são solicitadas as justificativas para os saldos alongados, conclusos ou não, e pendentes de regularização.

A manifestação da Fiocruz foi complementada pelo Despacho nº 6039997 CAD/COGIC/FIOCRUZ, informando que:

1. Reconhecimento da necessidade de revisão

A Cogic reconhece a importância de realizar revisão e acompanhamento sistemático dos saldos da Conta de Estudos e Projetos, assegurando a correta classificação contábil e a transparência das informações.

2. Providências já implementadas

O levantamento detalhado dos projetos foi concluído e as pendências identificadas foram encaminhadas à Coordenação-Geral da COGIC, solicitando deliberação quanto ao tratamento adequado dos saldos existentes. Importa destacar que, desde 2024, a COGIC vem atuando no saneamento das contas transitórias de bens imóveis, tendo concluído no final do ano passado o saneamento da conta “Obras em Andamento”. O foco atual é justamente a conta “Estudos e Projetos”.

4. Plano de ação em andamento

- Revisão individualizada dos projetos com saldo, para identificar aqueles efetivamente concluídos e passíveis de reclassificação para o ativo imobilizado.
- Regularização dos saldos que já deveriam ter sido baixados, conforme previsto na Macrofunção SIAFI 020318.
- Implementação de rotina de acompanhamento periódico, com integração entre áreas técnicas e contábeis, para evitar novas distorções.

Análise da Equipe de Auditoria

Embora a unidade argumente que a permanência de saldos por mais de cinco anos na conta Estudos e Projetos não implique, por si só, a caracterização de irregularidade, esclarece-se que tal período foi considerado por esta equipe apenas como recorte amostral, não como critério de análise.

As informações prestadas pela unidade referentes à UG 254420 (Fiocruz) indicaram a existência de projetos concluídos que carecem de apresentação da documentação necessária à regularização dos respectivos saldos contábeis.

Além disso, no que se refere às justificativas para a manutenção de alguns saldos na conta, não foram apresentadas informações adicionais que permitissem comprovar a adequação e a fidedignidade do valor atualmente contabilizado. Ressalta-se que a simples indicação de que a obra permanece em andamento, por si só, não é suficiente para sustentar a manutenção do saldo ao longo de períodos tão extensos, a exemplo do saldo que se mantém desde 2013. A ausência de detalhamento quanto ao estágio físico-financeiro da obra, eventuais paralisações, reprogramações, medições realizadas, ou mesmo a existência de impedimentos que justifiquem a não conclusão, fragiliza a qualidade da informação contábil, prejudicando atributos essenciais como confiabilidade, transparência e tempestividade.

Por fim, é relevante notar que o plano de ação apresentado pela Fiocruz, que inclui a revisão individualizada dos projetos, a regularização dos saldos e o acompanhamento para evitar novas distorções, busca atender o objetivo da recomendação emitida e, diante disso, sua implementação será objeto de monitoramento.

Achado 2.3.4 Saldo relevante na conta de Bens Não Localizados da Fiocruz.

Manifestação da Unidade

Por meio do Ofício nº 82 de 2026/Coordenação Geral de Administração, a Fiocruz se manifestou no seguinte sentido:

Esclarecemos que, com a implantação do Siads, houve a padronização do procedimento de contabilização automática, no Siafi, dos bens móveis não localizados durante a realização dos inventários anuais. Ressalta-se que os trâmites administrativos necessários à regularização desses saldos podem se estender para além do exercício financeiro em que os inventários foram realizados, que incluem busca do bem, apuração de responsabilidade, possíveis ajustes patrimoniais e baixas definitivas, o que é justificável que os valores correspondentes a esses bens permaneçam por período mais prolongado na respectiva conta contábil, sendo baixados até a conclusão de todo o processo administrativo. A Fiocruz, atenta à necessidade de aprimoramento contínuo dos processos patrimoniais, editou a Portaria COGEAD nº 15 de 15 de janeiro de 2026 que estabelece os procedimentos para a realização do inventário físico-financeiro e está conduzindo ações para padronizar os demais processos inerentes às fases posteriores à finalização do Inventário Anual. As ações abrangerão todas as fases do ciclo, desde a realização do inventário (planejamento, execução e consolidação) até o tratamento dos resultados (análise das divergências, regularização contábil e encaminhamento para apuração de responsabilidade, quando for o caso).

Análise da Equipe de Auditoria

Embora a unidade afirme que os procedimentos necessários à regularização dos saldos da conta de Bens Não Localizados possam se estender para além do exercício financeiro, as análises evidenciaram a manutenção de saldos na referida conta ao final dos dois últimos exercícios.

Adicionalmente, conforme demonstrado na tabela a seguir, verifica-se que, em março de 2026, o saldo registrado superava aquele existente em dezembro de 2025. Observa-se, ainda, que a Fiocruz se destaca como o único órgão a apresentar saldos relevantes de bens não localizados.

Conta 1.2.3.1.1.99.07 - Bens Não Localizados – Ministério da Saúde (órgão superior).

Órgão UGE		MAR/2026 Saldo (R\$)	DEZ/2025 Saldo (R\$)	DEZ/2024 Saldo (R\$)
36000	Ministério da Saúde	0,00	0,00	98.574,21
36201	Fundação Oswaldo Cruz	201.988.442,91	100.626.356,47	122.001.653,60
36211	Fundação Nacional de Saúde	0,00	0,00	0,00
36212	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	25.811,93	385,00	0,00
Total		202.014.254,84	100.626.741,47	122.100.227,81

Fonte: SIAFI. Consulta por meio do Tesouro Gerencial em 08.04.2026.

Diante disso, embora se reconheça o esforço da Fiocruz no aperfeiçoamento e na padronização dos processos de gestão patrimonial, entende-se pertinente acompanhar o tratamento conferido aos saldos registrados na conta de Bens Não Localizados, de modo a assegurar sua regularização tempestiva e em conformidade com as normas aplicáveis. Esse acompanhamento será realizado no âmbito do monitoramento da recomendação emitida nesta auditoria.

Achado 2.4.1 Necessidade de aprimoramento da rastreabilidade e da conciliação sistêmica no ciclo contábil do PMMB.

Manifestação da Unidade

Quanto a esse achado, o Departamento de Gestão e Provimento Profissional para o SUS - DEGEPS, por meio da Nota Técnica nº 1549/2026-CGPP/DEGEPS/SGTES/MS, de 31.03.2026, dispõe que:

5.1. Esta Nota Técnica apresenta a consolidação detalhada do fluxo da despesa do PMMB, atendendo ao solicitado pela CGU no Achado 2.4 do Relatório de Auditoria nº 1872371.

5.2. Embora o fluxo envolva múltiplos sistemas cujas governabilidades são compartilhadas com diversas unidades e órgãos federais, a CGPP reitera seu compromisso em aprimorar a rastreabilidade e a transparência do ciclo, mantendo articulação contínua com as áreas responsáveis.

5.3. O desenvolvimento do novo sistema representa ação estruturante destinada a solucionar de forma definitiva os pontos apontados pela CGU, proporcionando maior confiabilidade às informações, padronização dos procedimentos e conciliações sistêmicas automatizadas.

Além disso, complementa, no Despacho SGTES/CGOEX/SGTES/MS nº 0054344042 de 31.03.2026, que:

6. Por sua vez, a Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Monitoramento da Execução Financeira (CGPO/SGTES/MS), por intermédio do Despacho (SEI nº 0054355067, Volume XVIII), ratificou as informações acima destacadas e reforçou o compromisso do Ministério da Saúde com o desenvolvimento do Sistema de Provimento Federal (SPF), que permitirá a gestão integrada e a rastreabilidade completa do ciclo, além de fortalecer mecanismos de auditoria e conciliação automática.

Noutro giro, destacou que a temática vem sendo tratada no âmbito da gestão de riscos institucional, com ações em curso destinadas à mitigação das fragilidades identificadas, com vistas ao incremento da transparência e ao aprimoramento dos processos.

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da unidade indica que o gestor apresentou evidências de encaminhamento parcial, como a sistematização da trilha operacional do pagamento das bolsas-formação, além de sinalizar a intenção de atendimento integral da recomendação, com a adoção de providências iniciais. Contudo, por se tratarem de medidas ainda parciais e em fase de implementação, tais elementos não se mostram suficientes para afastar a necessidade de manutenção da recomendação, até que se verifique sua efetiva operacionalização.

7 APÊNDICES

Apêndice 01 - Transferências Fundo a Fundo em desrespeito ao regime de competência:
[Apêndice 01.xlsx](#).

Apêndice 02 Bens Móveis: [Apêndice 02.xlsx](#).

Apêndice 03 Depreciação Bens Móveis: [Apêndice 03.xlsx](#).

Apêndice 04 Depreciação Bens Imóveis: [Apêndice 04.xlsx](#).