



EIXO 2 – COMPETÊNCIAS E HABILIDADES DO AUDITOR DO FUTURO

AUDITORIA DE AVALIAÇÃO SITUACIONAL: ABORDAGEM HÍBRIDA EM CENÁRIOS DE RECONSTRUÇÃO E REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL

Augusto César Carvaho Barbosa de Souza

Auditor da CGU. Formado em Ciências Contábeis e em Gestão de Negócios e Empreendedorismo. Pós-Graduado em Controle, Monitoramento e Avaliação no Setor Público e MBA em Gestão Pública pela ENAP e MBA em Auditoria Interna pela Coimbra Bussines School. Mestrando em Administração Pública, pelo IDP. Certificação no Advanced Studies Program pela FCL Law e a Universidade de Coimbra. Certificação Profissional Compliance Anticorrupção/CPC-A LEC/FGV-Projetos. Perito Contábil. Como Auditor da CGU realizou e coordenou auditorias governamentais, bem como fiscalizações de programas de governo em estados e municípios. Exerceu a Chefia da Assessoria Especial de Controle Interno dos Ministérios dos Transportes, do Turismo e do Desenvolvimento Social. Exerceu o cargo de Coordenador Geral de Integridade e Conformidade na DATAPREV. Foi titular dos cargos de Ouvidor e de Corregedor do DNIT. Atuou como Conselheiro de Administração da CODEBA e Conselheiro Fiscal da CDP. Atualmente é Auditor-Chefe da FUNASA

Danilo Fernandes de Medeiros

Servidor Público Federal, com atuação nas áreas de Integridade Pública, Controle Interno, Gestão e Engenharia. Possui graduação em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Campina Grande, mestrado em Engenharia Civil e Ambiental pela Universidade Federal de Campina Grande, MBA Executivo em Gestão Pública com ênfase em Projetos pela FGV e Doutor em Geociências pela Universidade de Brasília. Antes de ingressar no serviço público, atuou como engenheiro na iniciativa privada, participando de obras e grandes projetos de infraestrutura rodoviária e ferroviária

Paulo Sérgio da Silva Souza

Servidor público federal de carreira de Analista de Infraestrutura do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), cuja carreira foi criada em 2008 com a “função dos desafios de gerir projetos de grande envergadura do governo federal. Possui atuação voltada às atividades especializadas de planejamento, coordenação, fiscalização, assistência técnica e execução de projetos e obras de grande porte na área da infraestrutura”. Profissionalmente, ingressei na iniciativa privada permanecendo até 2008, atuando na área de Engenharia Civil em obras civis, gerenciamento de projetos, planejamento estratégico e desenvolvimento de estudos técnicos ligados ao setor de transportes, com foco na expansão dos negócios e maximização dos resultados.

1. INTRODUÇÃO



Este artigo tem por propósito apresentar o processo de criação, aplicação e os resultados de uma metodologia inovadora de auditoria governamental desenvolvida pela Auditoria Interna da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em um cenário institucional de alta complexidade, ambiguidade e disrupção. O método integra metodologia de Auditoria Consultiva e práticas de Auditoria Ágil, com ênfase na humanização funcional e na percepção externa, permitindo uma visão holística organizacional demonstrando seu potencial como instrumento proativo de governança e resiliência organizacional e do relevante papel da Auditoria Interna num processo de reconstrução e redefinição organizacional, apoio decisório e agregação de valor institucional.

1.1. Contextualização da Situação Institucional na Funasa

A Funasa, entidade com trajetória de 34 anos de criação, mas com mais de 80 anos de experiência setorial, por ser a sucessora de várias instituições históricas, tais como a Fundação Serviços de Saúde Pública (Fsesp) e a Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam), vivenciou uma situação atípica em 2023. A instituição foi inicialmente extinta pela Medida Provisória nº 1.156, de 02 de janeiro de 2023, e, posteriormente, restabelecida em junho do mesmo ano, com a caducidade da referida MP no ponto que extinguiu a Fundação. Este processo gerou impactos significativos na estrutura organizacional, que afetam a instituição até hoje pelo fato de ter sido movimentado e pulverizado todo o seu pessoal para mais de 20 órgãos e entidades governamentais, desmobilizado todo o seu patrimônio, sub-rogados todos os contratos de suas diversas naturezas, bem como os seus instrumentos de transferências, os orçamentos e os recursos previstos e disponíveis, além de uma gama de outras situações decorrentes.

1.2. Abordagem Circunstancial: Adaptação da auditoria clássica à complexidade factual



Diante desse cenário de desestrutura e incerteza, toda a organização passou a ser avaliada como de potencial risco, ou seja, seria necessário então adotar procedimentos de auditoria que abrangessem praticamente todos os processos administrativos e operacionais. Entretanto, a Auditoria Interna optou por adotar uma **Abordagem Circunstancial**. Esta premissa reconhece que, em situações atípicas e de alta complexidade, uma auditoria tradicional, centrada na conformidade (comando e controle), não agregaria o valor necessário à governança e à gestão. A abordagem foi desenvolvida para compreender e endereçar as especificidades da crise institucional, visando aplicar ações que efetivamente contribuíssem para a retomada e o fortalecimento da instituição.

O fundamento conceitual que apoiou a abordagem, foi a máxima de Ortega y Gasset: ***"Eu sou eu e a minha circunstância, e se não a salvo a ela, não me salvo a eu."*** A Auditoria Interna assumiu assim o papel de agente facilitador na compreensão e mitigação das "circunstâncias" adversas, buscando entender a situação (**Avaliação Situacional**) e propor ações e soluções proativas num processo de *sensemaking* – decisões que emergem do entendimento, não da urgência - em vez de apenas respostas reativas sem compreender a profundidade dos riscos enfrentados e seus impactos.

2. METODOLOGIA

Com base na premissa da abordagem circunstancial, foi desenvolvida a **metodologia de Auditoria de Avaliação Situacional**, com base em riscos que foi concebida com o entendimento e reconhecimento da necessidade de ir além da auditoria de conformidade tradicional, mesclando conceitos e ferramentas de auditorias clássicas e modernas.

2.1. Fundamentos

A metodologia se baseia em **dois pilares principais**, suportada por



normativos da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), além de frameworks de auditoria reconhecidos nacional e internacionalmente:

- **Auditoria Consultiva:** Focada na identificação de riscos, diagnóstico colaborativo, facilitação de discussões e cocriação de soluções. Essa dimensão permite um envolvimento proativo com a gestão na identificação e mitigação dos riscos e na construção de planos de ação, promovendo a corresponsabilização e a implementação efetiva de melhorias.
- **Auditoria Ágil:** Caracterizada por ciclos curtos de avaliação, adaptação constante, colaboração intensa e entregas dinâmicas e frequentes, o que permite agilidade para responder rapidamente às mudanças em contextos de reconstrução institucional, permitindo ajustes contínuos na abordagem e nas recomendações a alta administração.

A metodologia incorporou também **duas ênfases no processo de avaliação:**

- **Centrada no Ser Humano (Corpo Funcional):** Reconhece a importância dos recursos humanos na resiliência organizacional. Esta ênfase se desdobrou em uma “Abordagem Funcional Humanizada”, com três fases interdependentes: o **Acolhimento** criação de ambiente de segurança e escuta ativa das “dores” do corpo funcional; a **Superação** - resgate do conhecimento técnico e valorização da experiência profissional, reativando a “memória histórica”; e a **Reação** - transformação colaborativa dos problemas em planos de ação tangíveis.
- **Focada na Relação Externa:** A metodologia também capturou a “Percepção Externa” de atores envolvidos para avaliar a efetividade, impactos e fragilidades das ações da Funasa. Essa “escuta



qualificada” contribuiu para uma análise abrangente e alinhada às necessidades dos convenientes, compromitentes e beneficiários, além dos diversos outros atores que giram no setor de saneamento.

2.2. Identificação e Classificação de Riscos

O levantamento de riscos (Auditoria Baseada em Riscos – ABR) foi realizado a partir das orientações e determinações do TCU (notadamente o Acórdão nº 59/2021 e seus monitoramentos); pelos resultados dos trabalhos da CGU; e nos apontamentos da própria Auditoria Interna.

Como resultante do mapeamento, foram definidos **dois grupos de riscos**, os **Riscos Estruturantes e os Riscos Estruturais**. Esses grupos foram categorizados em **Macrotemas e seus respectivos Riscos-Chaves**.

- **Riscos Estruturantes:** São aqueles que envolvem as ações e decisões estratégicas e a relação institucional e intragovernamental. Foram definidos os seguintes **Macrotemas Estruturantes: Governança Estruturante, Fomento ao Controle Social e Transparência, Integridade Institucional e Informações Gerenciais e Estratégicas**.
- **Riscos Estruturais:** Referem-se a riscos inerentes à própria estrutura. São riscos profundamente enraizados que exigem gestão contínua. Foram definidos os seguintes **Macrotemas Estruturais: Governança Estrutural, Recursos Humanos, Contratações Administrativas, Patrimônio, Estrutura Física, Acervo Documental, Parque Tecnológico, Transferências e Atividade Finalística: Engenharia e Saúde Ambiental**.

Os **Riscos-Chave** foram definidos como aqueles que, se materializados, possuem o potencial de impactar criticamente a capacidade da instituição de alcançar seus objetivos estratégicos ou garantir sua continuidade administrativa e operacional.



2.3. Visitas Técnicas Situacionais

Após o processo de mapeamento dos riscos, foram realizadas na 1ª etapa dos trabalhos, visitas técnicas de avaliação situacional às Superintendências Estaduais (Suest) da Região Nordeste. Nessas visitas foram analisadas as situações dos Macrotemas e a identificação dos Riscos-Chave, adotando as técnicas de avaliações dos processos administrativos e operacionais, incluindo vistoria às instalações, condições de trabalho, rotina e fluxo de atividades, entrevistas com gestores e corpo técnico e verificações em campo de obras e serviços, além de entrevistas com prefeitos e beneficiários.

Ainda na 1ª etapa, foi possível inferir que os riscos identificados e tratados na amostra selecionada foram considerados comuns a todas as unidades regionais da Fundação, permitindo a extrapolação dos testes, por meio de questionários padronizados, para todas as demais unidades regionais.

Ao final do Ciclo de Avaliação (agosto/2025) foram realizadas visitas e aplicados os testes de confirmação *in loco* na maioria das Superintendências da Funasa, a exceção dos estados do Amapá, Santa Catarina e Espírito Santo (programadas para ocorrerem até o final do exercício de 2025).

2.4. Etapas de Avaliação e Apresentação de Resultados

O processo de avaliação foi estruturado em cinco etapas, garantindo um ciclo contínuo de análise e monitoramento, de forma interativa, iterativa e incremental:

- 1ª Etapa: Visitas Técnicas – Realização de visitas técnicas na amostra, para a análise da situação dos riscos e coleta e tabulação dos dados e informações. (abril a junho de 2024)
- 2ª Etapa: Relatórios de Avaliação Situacional – Elaboração dos Relatórios de Avaliação Situacional e dos Planos de Monitoramento de Recomendação (PMR). (setembro e outubro de 2024)



- 3ª Etapa: Avaliação dos Planos de Recomendação – Avaliação dos Planos de Monitoramento de Recomendação (PMR) e tabulação das informações. (janeiro e fevereiro de 2025).
- 4ª Etapa: Etapa de encerramento do Ciclo – Conclusão do ciclo de avaliação com aplicação de formulários digitais. (julho a agosto de 2025).
- 5ª Etapa: Avaliação dos Resultados, pactuação dos Planos de Ação e início do processo de Monitoramento (a partir de agosto de 2025).

Os planejamentos prévios das ações e os resultados de cada etapa foram apresentados e validados junto à Alta Gestão, tendo o apoio integral do corpo diretivo, promovendo o “*Tone at the Top*” - o tom vem de cima, sendo o fator primordial para o alcance dos objetivos do trabalho.

3. RESULTADOS E AÇÕES MITIGADORAS

Para cada **Risco-Chave**, a Auditoria Interna apresentou **Propostas de Ações Mitigadoras (Recomendações)** que, em **construção colaborativa** com a Gestão (Superintendências e Diretorias), geraram diversas **Ações de Atuação**, classificadas em:

- **Ações Realizadas (AR):** Atos de gestão já materializados (Portarias, Grupos de Trabalho, Programas, Planos, Projetos).
- **Ações em Curso (AC):** Ações em andamento, em processo de estudo, planejamento, debates ou outras iniciativas da Gestão.

Dos **04 Macrotemas Estruturantes** foram identificados **11 Riscos-Chave**, sendo possível propor, adotar e iniciar **17 Ações**. Destas, destacam-se as ações para o reposicionamento institucional junto as entidades governamentais e associações; o redirecionamento da imagem institucional junto a prefeituras e beneficiários; a retomada e o redesenho de políticas e



programas institucionais; e a transparência e integridade institucional.

No tocante aos **09 Macrotemas Estruturais**, foram identificados **34 Riscos-Chave**, tendo sido realizadas ou propostas, **49 Ações**, com destaque para o diagnóstico real que permitirá: realizar a revisão estrutural e funcional da Fundação; a identificação para a alocação racional de recursos humanos em face a real necessidade; o mapeamento integral e o monitoramento da execução dos instrumentos de transferências (carteira, informações gerenciais, sistemas, etc); a identificação e priorização das ações para o avanço de obras; e, a retomada do papel de assistência técnica junto as prefeituras.

Apresenta-se a Figura 1, de modo a ilustrar sinteticamente o fluxo do processo desenvolvido para a aplicação da metodologia.

Figura 1 – Resumo do Fluxo do Processo Desenvolvido e Aplicado



Fonte: Auditoria Interna.

4. CONCLUSÃO

A adoção de uma Auditoria de Avaliação Situacional emergiu, não como uma opção, mas como uma necessidade estratégica, fundamentada na máxima Orteguiana de interdependência entre o ser e sua circunstância, buscando ativamente “resgatar” a instituição por meio da compreensão e intervenção em sua complexa realidade.

A metodologia desenvolvida representa um diferencial na auditoria governamental, combinando os pilares da Auditoria Consultiva e as técnicas de Auditoria Ágil. Essa sinergia permitiu não apenas a identificação de riscos inerentes à disrupção institucional, mas também um diagnóstico colaborativo, com ciclos de avaliação curtos e adaptáveis.



A ênfase centrada no capital humano da Funasa, através da “Abordagem Funcional Humanizada” – que se desdobrou em acolhimento, superação e reação – demonstrou uma compreensão aguçada de que a resiliência organizacional reside, em grande parte, na capacidade de engajamento e no resgate do conhecimento institucional. A busca da escuta ativa dos envolvidos e interessados no ciclo de atuação da Fundação, foi também um diferencial estratégico no processo de entendimento dos problemas e calibragem na propositura de soluções.

Os resultados alcançados ao longo do processo, com a identificação e tratamento de Riscos-Chave relevantes e a implementação de múltiplas ações mitigadoras classificadas e priorizadas em Planos de Ação institucional, com o olhar não na emergência da resolução reativa, mas sim na convicção e conhecimento mais profundo do problema, atacando a efetiva causa, não apenas tratando a consequência, atestam a capacidade dessa metodologia de impulsionar a governança e a gestão na recuperação plena da capacidade operacional e no reposicionamento estratégico da Funasa. As expectativas são de que a consolidação e execução desses Planos de Ação leve a uma elevação da eficiência operacional e da aderência aos objetivos institucionais, promovendo uma transformação orgânica e cultural onde a gestão de riscos e a busca por soluções inovadoras se tornem elementos intrínsecos à rotina da organização.