



Relatório Anual
de Atividades

DENASUS

Departamento Nacional de Auditoria do SUS

2020



Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	2
2. A AUDITORIA DO SUS	3
3. O DENASUS	5
3.1. Estrutura	5
3.2. Força de trabalho.....	7
3.3. Orçamento.....	7
4. DIRETRIZES.....	9
5. AÇÕES PRIORITÁRIAS.....	10
5.1. Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde	10
5.2. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígena	10
5.3. Programa Mais Médicos (PMM).....	11
5.4. Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB).....	11
5.5. Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19)	12
5.6. Gestão e Apoio	13
5.6.1. Organização do Sistema Nacional de Auditoria.....	13
5.6.2. Estruturação organizacional	13
5.6.3. Posicionamento da auditoria.....	14
5.6.4. Aprimoramento da tecnologia da informação e comunicação (TIC).....	16
5.6.5. Recomposição do quadro de pessoal	17
5.6.6. Desenvolvimento profissional e normatização	18
6. DEMAIS AÇÕES DE CONTROLE.....	19
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
ANEXO I – AÇÕES DE AUDITORIA	22
ANEXO II – AÇÕES DE QUALIDADE E DESENVOLVIMENTO TÉCNICO	23



1. INTRODUÇÃO

O Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus, unidade vinculada diretamente ao Ministro de Estado da Saúde, tem suas competências previstas no Art. 17 do Decreto nº 9.795/2019 e foi instituído como órgão central do Sistema Nacional de Auditoria – SNA, por meio da Lei nº 8.689/1993.

Para o desempenho das atividades de sua competência, o Departamento conta com uma força de trabalho composta por 391 servidores, lotados na Unidade Central no Distrito Federal e nas Seções de Auditoria, em cada unidade da Federação - UF.

Considerando a necessidade de apresentar o resultado dos trabalhos realizados no exercício de 2020, foi elaborado o presente o Relatório Anual de Atividades – RAA/DENASUS/2020, contemplando a execução das atividades do Departamento relativas às ações de auditoria, de gestão e apoio à auditoria e demais ações de controle.

Cabe registrar inicialmente, que, por força do cenário de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19), restou prejudicada parcela significativa das atividades previstas no Plano Anual de Atividades – PAA/DENASUS referente à 2020, em virtude da redução da força de trabalho diante o grande quantitativo de servidores que se encontravam em situação de risco para a doença, bem como pela dificuldade de se realizar trabalhos presenciais, haja vista a indisponibilidade do acesso a algumas unidades a serem auditadas diante das regras de isolamento social adotadas em cada Estado.

Além dos resultados do exercício, este relatório apresenta também as dificuldades estruturais e operacionais do Departamento, as quais contribuem negativamente para o atingimento dos resultados planejados e da própria eficiência da atividade de auditoria interna do SUS.

Não obstante todos os fatores advindos no exercício, bem como aqueles já existentes, os resultados a seguir apresentados demonstram o empenho e dedicação do corpo técnico deste Departamento no sentido de cumprir sua missão institucional prevista no Decreto 9.795/2019, bem como seu compromisso com o fortalecimento do SUS.



2. A AUDITORIA DO SUS

A auditoria no âmbito da saúde pública foi prevista na Constituição Federal de 1988 em seu art. 197, a qual estatui que *“são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da Lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”*.

Após a promulgação da CF/88, foi publicada a Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde - LOS), que define, no inciso XIX do art. 16, como competência do Ministério da Saúde, o estabelecimento do Sistema Nacional de Auditoria (SNA), bem como a coordenação da avaliação técnica e financeira do SUS em todo o território nacional e o desenvolvimento de estratégias de cooperação técnica com os estados, municípios e o Distrito Federal.

Na mesma Lei, o §4º do art. 33 estabelece que *“cabe ao Ministério da Saúde, através do seu sistema de auditoria a aferição contínua das ações de saúde e da aplicação dos recursos a elas destinadas”*.

Para consolidar o sistema de auditoria apresentado na Lei Orgânica da Saúde-LOS, a Lei nº 8.689/1993 foi publicada estabelecendo que, no âmbito do Ministério da Saúde, o Sistema Nacional de Auditoria (SNA) terá a competência precípua de realizar avaliação técnico-científica, contábil, financeira e patrimonial do SUS ao tempo que define que *“a descentralização do Sistema far-se-á através dos órgãos estaduais e municipais e de representação do Ministério da Saúde em cada Estado da Federação e no Distrito Federal”*. Nesta mesma norma, define-se que o Denasus será o órgão central do SNA.

Após a criação do SNA, fez-se necessária sua regulamentação. Para tanto, em 1995, foi editado o Decreto nº 1.651, o qual define a organização do Sistema em todas as esferas de governo, instituindo, também, as competências de cada nível de gestão.

Ao longo dos 27 anos de existência do SNA, outras normas de auditoria foram expedidas com o fito de orientar e definir a atuação de um órgão de auditoria interna governamental presentes em outros órgãos da Administração Pública. Uma das normas que foi um marco é a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016, que delimitou as linhas de defesa de uma gestão ao passo que definiu como auditoria interna o transcrito a seguir:



“Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:
(...)

III - auditoria interna: atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança. (...)”

Já em 2017, foi editada a Instrução Normativa SFC nº 3, de 9 de junho de 2017, que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, definindo que:

“15. A atividade de auditoria interna governamental deve ser desempenhada com o propósito de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e a atuação das organizações que as gerenciam. Os destinatários dos serviços de avaliação e de consultoria prestados pelas UAIG são a alta administração, os gestores das organizações e entidades públicas federais e a sociedade.

16. As UAIG devem apoiar os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal na estruturação e efetivo funcionamento da primeira e da segunda linha de defesa da gestão, por meio da prestação de serviços de consultoria e avaliação dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos.”

Ainda, no mesmo exercício, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, preconiza que a atividade de auditoria interna governamental deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações, conforme disposto no art. 18 a seguir apresentado:

“Art. 18 A auditoria interna governamental deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante a abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança, por meio da:

I - realização de trabalhos de avaliação e consultoria de forma independente, segundo os padrões de auditoria e ética profissional reconhecidos internacionalmente;

II - adoção de abordagem baseada em risco para o planejamento de suas atividades e para a definição do escopo, da natureza, da época e da extensão dos procedimentos de auditoria; e

III - promoção à prevenção, à detecção e à investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais.”

Nesse contexto, em 2017, em auditoria operacional realizadas neste Departamento, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou, dentre outros, ao Ministério da Saúde o que segue transcrito:

“105.2. Com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério da Saúde que avalie, em conjunto com os demais integrantes da CCT:

I. a proposição de alterações em suas atribuições definidas no Decreto 1.651/1995, de forma a elucidar suas competências, bem como seu importante papel de integrador, orientador e normatizador do SNA;

II. desenvolvimento de estratégia de apoio à implantação do serviço de auditoria nos municípios, considerando seus diferentes portes;

III. estabelecimento de requisitos que definam a estruturação do SNA, levando em consideração as particularidades de cada município (porte, oferta de serviços, etc).”



3. O DENASUS

O Denasus integra o organograma do Ministério da Saúde e vincula-se diretamente ao Ministro de Estado da Saúde. Suas competências estão definidas no Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019, nos seguintes termos:

“Art. 17. Ao Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde compete:

I - auditar a execução das ações e dos serviços de saúde desenvolvidos no âmbito do SUS, para verificar a conformidade com as normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde;

II - auditar a execução das políticas públicas no âmbito do SUS para aferir a adequação dessas políticas aos critérios e aos parâmetros exigidos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade;

III - monitorar o cumprimento das recomendações resultantes das atividades de auditoria realizadas pelo Departamento;

IV - subsidiar as áreas técnicas do Ministério da Saúde com os resultados das auditorias, de forma a auxiliar na execução e no controle das suas políticas públicas;

V - propor e difundir métodos e técnicas que subsidiem as ações desenvolvidas no âmbito do Sistema Nacional de Auditoria do SUS;

VI - prestar apoio técnico e metodológico aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios no âmbito do Sistema Nacional de Auditoria do SUS; e

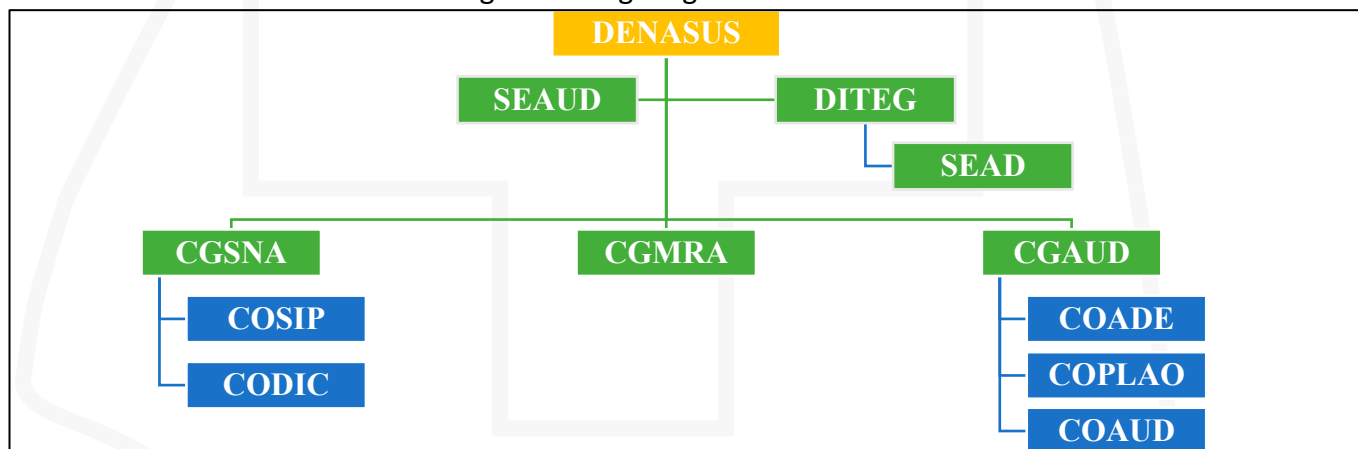
VII - promover a gestão do conhecimento no âmbito do Sistema Nacional de Auditoria do SUS.

Parágrafo único. O Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde, órgão central do Sistema Nacional de Auditoria do SUS, integra o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal e está sujeito à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central desse Sistema”

3.1. Estrutura

Com vistas a cumprir os seus objetivos institucionais, o Denasus possui a seguinte estrutura organizacional:

Figura 1 - Organograma do Denasus



Fonte: Adaptado de Boletim de Serviço, Ministério da Saúde, Edição Extraordinária – nº 26, 31 mai. 2019

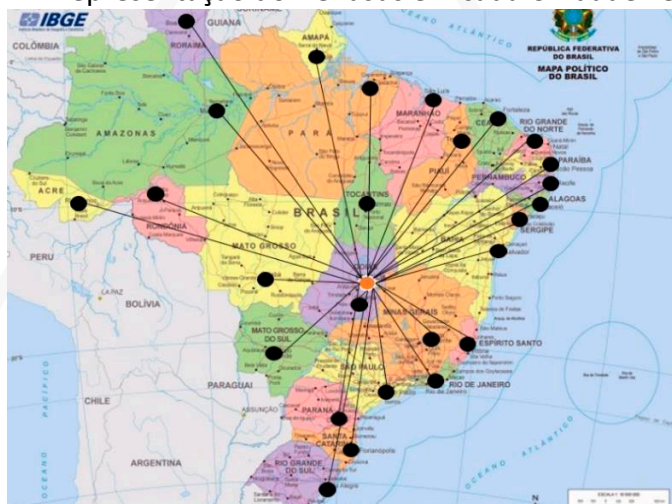


Deve-se considerar as seguintes legendas referente às siglas das unidades na Figura 1:

DENASUS – Departamento Nacional de Auditoria do SUS; DITEG – Divisão Técnica de Apoio à Gestão; SEAD – Serviço de Apoio Administrativo; SEAUD – Seção de Auditoria (presente em cada estado); CGSNA – Coordenação-Geral de Promoção do Sistema Nacional de Auditoria; COSIP – Coordenação de Sistematização e Padronização do Sistema Nacional de Auditoria; CODIC – Coordenação de Disseminação do Conhecimento no Sistema Nacional de Auditoria; CGMRA – Coordenação-Geral de Monitoramento das Recomendações de Auditoria; CGAUD – Coordenação-Geral de Auditoria; COADE – Coordenação de Análise de Demanda; COPLAO – Coordenação de Planejamento e Operacionalização das Ações de Auditoria; COAUD – Coordenação de Avaliação de Auditoria.

Além da unidade central, sediada em Brasília (DF), o Denasus possui representações em todos os estados da federação, por meio das Seções de Auditoria (SEAUD), que ficam sediadas nas Superintendências do Ministério da Saúde em cada Estado.

Figura 2 - Representação do Denasus em cada Unidade Federada



Fonte: Adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2020.

À unidade central do Departamento compete, dentre outras atribuições, estabelecer diretrizes, normas e procedimentos para a sistematização e padronização das ações de auditoria, promover o desenvolvimento, a interação e a integração das ações e procedimentos de auditoria entre as três esferas de gestão do SUS, bem como orientar, coordenar e supervisionar técnica e administrativamente a execução de atividades realizadas por suas unidades desconcentradas, quais sejam as Seções de Auditoria (SEAUD).

À SEAUD compete planejar, executar e acompanhar as atividades de auditoria em seu respectivo estado, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela unidade central. Desenvolve também um importante papel na articulação e integração com o estado e os municípios, bem como com os demais órgãos de controle no que tange a assuntos de interesse da Auditoria do SUS.



3.2. Força de trabalho

O Denasus iniciou o ano de 2020 com 418 servidores, lotados na unidade central e nas Seções de Auditoria. Entretanto, ao longo do exercício, 38 servidores aposentaram, sendo que, como medida para redução do déficit, foi realizado um processo de seleção interna, no âmbito do Ministério da Saúde, a qual resultou, no ingresso de 11 servidores durante aquele exercício. Dessa forma, o Departamento chegou ao final do ano de 2020 com 391 servidores no seu quadro institucional.

Cabe registrar que o déficit de pessoal já foi objeto de apontamento em auditorias anteriormente realizadas pelo TCU e pela CGU, além do Ministério Público Federal (MPF).

Diante da realidade administrativa atual, que é a falta da realização de concurso público, o Denasus tem possibilidade reduzida para recompor o quadro de servidores. A alternativa buscada pela Direção do Denasus foi a utilização de processo seletivo amplo, já praticado pelos demais órgãos da Administração Pública Federal, como CGU, MAPA e Ministério da Economia.

Assim, foi editada a Portaria GM/MS nº 2.692, de 15 de outubro de 2020, que dispõe sobre o processo seletivo para ingresso de servidores públicos no Denasus. A intenção é ampliar o rol de servidores que possam atuar na auditoria do SUS, especialmente os que possuam conhecimento e experiência em técnicas de auditoria, e evitar prejuízo nas demais áreas do Ministério da Saúde, haja vista que a Pasta também possui déficit de servidores.

3.3. Orçamento

O orçamento previsto para o Denasus, aprovado na Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020, encontra-se discriminado na Figura 3.

Quadro 1 – Orçamento do Denasus aprovado na Lei Orçamentária Anual 2020

Quadro dos créditos orçamentários											
Programática	Programa/Ação/Localização/Produto			Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
5021	8708	Fortalecimento da Auditoria do Sistema Único de Saúde			10	125					4.910.000
5021	8708	0001	Fortalecimento da Auditoria do Sistema Único de Saúde - Nacional								4.910.000
			Ação de auditoria realizada (unidade): 550								
			S	3-ODC	2	90	6	100			127.556
			S	3-ODC	2	90	6	151			3.162.444
			S	3-ODC	2	90	6	153			1.410.000
			S	4-INV	2	90	6	100			11.631
			S	4-INV	2	90	6	151			198.369

Fonte: Adaptado de Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/red_final/Volume_IV.pdf. Acesso em: 10 dez 2020.



A execução orçamentária do Denasus foi prejudicada em decorrência da situação de emergência pública, conforme já abordado em tópicos anteriores. Independente de tal situação, denota-se que, pelo quociente entre o valor do orçamento do Denasus e do Ministério da Saúde, é possível observar que o investimento em auditoria está em um patamar insuficiente para viabilizar sua finalidade de aumentar e proteger o valor organizacional do Sistema Único de Saúde por meio de suas ações de avaliação e assessoria baseados em riscos. O Denasus é um departamento de conformação nacional presente em todos os estados, que busca acompanhar os recursos públicos federais em saúde alocados em dimensões continentais, encontrando em seu orçamento um limitador para suprir as necessidades e produtos que poderiam ser entregues, incluindo o necessário investimento em tecnologia, situação esta que ainda requer atenção e avanços.



4. DIRETRIZES

De acordo com o PAA/DENASUS/2020, as ações de auditoria a serem realizadas no exercício de 2020, deveriam priorizar as seguintes áreas temáticas:

- Regulação e integração entre os serviços de saúde;
- Saúde indígena;
- Atenção primária à saúde; e
- Assistência Farmacêutica no SUS.

Em relação às ações de gestão, ficaram estabelecidas as seguintes diretrizes:

- Incorporação de métodos de auditoria com big data e análise de dados;
- Incorporação de soluções tecnológicas e práticas mais eficazes em Auditoria;
- Integração das unidades do Denasus (central e desconcentradas);
- Liderança e ambiente favorável à inovação;
- Recomposição da força de trabalho;
- Integração com áreas finalísticas do Ministério da Saúde;
- Revisão da estrutura organizacional;
- Elaboração e revisão de normativos afetos à auditoria; e
- Revisitação dos processos de trabalho do Denasus.



5. AÇÕES PRIORITÁRIAS

Em decorrência do PAA/DENASUS/2020, foram definidas as ações prioritárias elencadas nos subitens a seguir, sendo que somente as ações dos subitens 5.2 e 5.4 foram executadas. As demais foram canceladas devido à situação de emergência em saúde pública, situação esta que originou uma nova frente de ação prioritária. O detalhamento destas está contido no **Anexo I**.

5.1. Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde

Durante o exercício de 2020, foi realizado um encontro com especialistas para apresentar e validar o levantamento e análise de riscos inerentes do objeto, que contou com a participação de representantes do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), do Departamento de Regulação, Avaliação e Controle (DRAC) e da Secretária de Saúde de São João Batista, município do estado de Santa Catarina.

Antes de dar sequência a ação, sobreveio a pandemia da COVID-19 que levou ao sobrestamento da atividade devido seu impacto direto no objeto delimitado e, portanto, ao seu adiamento para 2021 após o cenário de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).

5.2. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígena

O Denasus vem implementando a avaliação de convênios e contratações no âmbito da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígena. Definido o escopo, estão sendo realizadas ações de auditoria, verificando-se as seguintes impropriedades:

a. Convênios:

- Deficiência no planejamento do Convênio, quanto vigência e orçamento, ocasionando vários aditamentos;
- Plano de trabalho com detalhamento insuficiente;
- Ausência de pesquisa de preços, memória de cálculo e fundamentação para valoração das despesas;
- Falta de comprovação da capacidade técnica e operacional da Conveniada;
- Ausência de estudos técnicos para dimensionamento da equipe necessária;



- Intempestividade e insuficiência dos registros da documentação comprobatória inerente à prestação de contas do Convênio; e
- Fragilidades na contratação de profissionais pela conveniada (A ex. vínculos que somam mais de 60 horas de trabalho, endereços incompatíveis etc.).

b. Contratações

- Ausência de estudo/planejamento justificando a necessidade da contratação;
- Contratação incompatível com a orientação dos estudos técnicos preliminares;
- Falta de apresentação da quantidade mínima de orçamentos;
- Escolha de fornecedores com valores maiores, sem justificativa;
- Falta de documentação comprobatória de que o Contrato está sendo acompanhado/fiscalizado;
- Pagamento de notas fiscais sem o desconto estabelecido no Termo de Referência;
- Pagamento integral dos serviços prestados, sem o desconto correspondentes a eventuais sanções ou falta de realização de serviços;
- Falta de efetiva fiscalização da execução do contrato; e
- Ausência de documentação comprobatória da realização das despesas.

5.3. Programa Mais Médicos (PMM)

Esta ação havia sido demandada pela alta gestão do Ministério da Saúde em 2019. Entretanto, com a mudança de gestão e com o cenário de ESPIN em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19), não foi possível realizá-la em 2020.

5.4. Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB)

O Denasus programou a realização de uma auditoria operacional no Programa, a qual está em andamento. Porém, o cenário de ESPIN em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19) atrasou a execução da auditoria, que tem como foco avaliar a eficácia do Programa e apontar à gestão oportunidades de melhorias.

Além da ação prioritária acima, o Departamento realizou 87 atividades em estabelecimentos credenciados no Programa Farmácia Popular do Brasil, em decorrência de demandas de órgão de controle, notadamente o Judiciário com emissão de decisões com obrigação de fazer por parte do Departamento.



5.5. Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19)

Durante o exercício de 2020, devido à pandemia, o Denasus foi demandado pelo Ministério Público Federal a realizar ações com a finalidade de verificar:

- a) se a assistência prestada nas unidades de saúde aos pacientes com suspeita ou confirmação da COVID-19 respeita o fluxo de atendimento para evitar contato com as demais pessoas e pacientes que enfrentam outras enfermidades presentes no local;
- b) se as unidades de saúde possuem infraestrutura compatível com o que preconiza os órgãos sanitários federais e locais;
- c) se há condições de trabalho mínimas exigidas aos profissionais de saúde e de apoio para atuarem no enfrentamento do surto;
- d) se os recursos públicos federais repassados para o enfrentamento à COVID-19, sejam verbas, equipamentos e insumos estratégicos, à Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas foram empregados nas ações e serviços de saúde de forma a combater a COVID-19; e
- e) a real demanda de leitos clínicos, de UTI e de equipamentos de ventilação mecânica na rede de saúde pública e privada.

Nesse ínterim, o Denasus inspecionou 110 estabelecimentos de saúde em oito municípios brasileiros, a saber Manaus (AM), Belém (PA), Santarém (PA), Marabá (PA), Rio de Janeiro (RJ), Teresina (PI), Cuiabá (MT) e Fortaleza (CE).

As ações foram realizadas no período de maio a setembro de 2020 e contaram com o apoio de entidades públicas como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Conselhos Regionais de Medicina, de Enfermagem e de Farmácia. Além disso, em Manaus (AM), a Vigilância Municipal auxiliou no trabalho e, em Cuiabá (MT), a Secretaria Estadual de Saúde, representada pela Auditoria-Geral do SUS em Mato Grosso, também contribuiu na realização dos trabalhos.

O Denasus ainda está na fase de compilação dos dados devido à complexidade das ações realizadas.



5.6. Gestão e Apoio

Em relação às ações de gestão, no alcance das diretrizes estabelecidas no PAA/DENASUS/2020, seguem as iniciativas realizadas ou iniciadas no exercício de 2020.

5.6.1. Organização do Sistema Nacional de Auditoria

Em consonância com o recomendado pela Corte de Contas, o Denasus fez contato com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde para dar início ao processo de revisão do Decreto nº 1.651/1995 com vistas a adequar as competências do SNA às normas internacionais de auditoria e a clarear a atuação do Sistema como auditoria interna governamental. Nesse sentido, no exercício de 2020, o Denasus elaborou uma minuta para um novo decreto, a qual está sendo objeto de discussão com as demais instâncias colegiadas do SUS. A proposta traz inovações no funcionamento do SNA, a saber:

Previsão de mandato para o dirigente máximo do Denasus, como forma de garantir autonomia e independência para a unidade;

Não obrigatoriedade de implantação de componentes de auditoria em municípios de pequeno porte;

Clareza na atuação do SNA como instância de auditoria interna governamental do SUS; e

Criação do Comitê Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (CONAUD-SUS), cuja finalidade é promover a coordenação, articulação e aperfeiçoamento das atividades de auditoria no âmbito do SUS.

5.6.2. Estruturação organizacional

Cabe ressaltar que, desde 2019, a atual gestão do Denasus tem envidado esforços para alterar a estrutura organizacional do Departamento no sentido de ter coordenações de auditoria voltada às áreas finalísticas do SUS, considerando que a estrutura atual do Departamento é insuficiente para as demandas diárias que a unidade tem que executar. Após tratativas, a estrutura do Denasus tem previsão de alteração para o primeiro semestre de 2021, sanando parte das deficiências na estrutura.



A principal mudança é decorrente da criação de uma coordenação que atue nos hospitais federais, uma vez que os estabelecimentos de saúde não possuem unidade de auditoria interna própria. A medida tem como objetivo fortalecer o controle interno dos hospitais, diminuindo os riscos negativos que o Ministério da Saúde está exposto constantemente.

Apesar da necessária melhoria na estrutura pleiteada pelo Denasus, outra situação sensível é referente à remuneração das chefias nas Seções de Auditoria em cada estado, as quais representam o Denasus e Ministério da Saúde perante outros órgãos de controle, como MPF, MPE, CGU, CGE, TCU, TCE, Polícia Federal, além de coordenar todas as atividades de auditoria executadas em todo o território.

Em que pese o extenso rol de competências que as chefias possuem, o fato de esses servidores serem remunerados com uma FG-01, que equivale a aproximadamente R\$500,00, gera uma desmotivação e desincentivo à ascensão das atividades nos estados e dificulta as ações por parte desta Direção em valorizar as chefias, que, apesar disso, conta com a grande contribuição que os atuais chefes tem entregue ao Departamento.

5.6.3. Posicionamento da auditoria

O entendimento das linhas de defesa ainda é muito frágil dentro do Ministério da Saúde. A estrutura da própria pasta somada à cultura organizacional, demonstram que há muito ainda a percorrer no aprimoramento das linhas de defesa.

Tal assunto é acompanhado continuamente pelo TCU, tendo realizado algumas turmas com a alta e média gestão do órgão em conjunto com a DINTEG, no final do ano de 2020, para abordar conceitos acerca das Três Linhas do IIA, da governança e do gerenciamento de risco e de controles internos, durante ação de fiscalização de acompanhamento realizado ao longo do exercício, contando com a cooperação técnica do Denasus. Em complemento, o Denasus também realizou as atividades com os Superintendentes Estaduais do Ministério da Saúde e com a Conjur-MS.

Além disso, o TCU apontou diversos normativos que dão ao Denasus atribuições da gestão das áreas do Ministério da Saúde, como o exemplo da Portaria GM/MS nº 111/2016, que dispõe sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil. Para mitigar este risco, o Denasus apresentou à Diretoria de Integridade (DINTEG) manifestação para que seja elaborado normativo contendo orientação a todas as unidades do Ministério da Saúde, em relação à observância das normas nacionais e internacionais de



auditoria, bem como que sejam revistos os normativos anteriores que se contrapõem com a atuação do Denasus como órgão de auditoria interna governamental do SUS.

A matéria já foi tratada, exaustivamente, em Acórdãos do TCU, a exemplo o Acórdão nº 1246/2017-Plenário e o Acórdão nº 1130/2017 – Plenário, em que foi mencionado de forma categórica que o Denasus é o órgão de auditoria interna governamental do SUS.

Nessa lógica, em termos normativos, o Departamento está em estreita relação com as instruções normativas da Controladoria-Geral da União, ao Decreto nº 9.203/2017 e às normas internacionais de auditoria, representadas pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil - IIA, as quais estão consolidadas na Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (International Professional Practices Framework – IPPF).

A consolidação da atuação do Denasus como auditoria interna do SUS reflete em todo o Sistema Nacional de Auditoria, uma vez que o Departamento é o órgão central do Sistema e sua estrutura e o funcionamento do SNA, no plano federal, são indicativos da organização a ser observada por Estados, Distrito Federal e Municípios para a consecução dos mesmos objetivos no âmbito de suas respectivas atuações, conforme dispõe o §3º do Art. 4º do Decreto nº 1651/1995. Por isso, a Direção do Denasus vem empreendendo esforços para alterar o citado Decreto, uma vez que a norma traz conflito de atuação dos entes do SNA e há atribuições que ora é de gestão e ora é de auditoria interna.

Ratificando o papel do Denasus como unidade de auditoria interna governamental, o TCU tem investido no conhecimento deste Departamento como agente executor dessa atividade, sendo que tal fato pode ser demonstrado pela atuação do Departamento nas atividades relativas à governança e gestão dos projetos da Saúde Digital e, ainda, no Projeto Eficiência Hospitalar, também realizadas em parceria com o TCU.

Por fim, outra contradição com as normas nacionais e internacionais de auditoria é referente à aferição das metas institucionais e individuais, as quais são pactuadas semestralmente e fora do exercício civil, sendo que as boas práticas adotadas é que a aferição seja anual e dentro do exercício civil. Nesse sentido, a Direção apresentou ao Gabinete do Ministro proposta para alterar o período de aferição das metas do Denasus, as quais estão dispostas na Lei nº 11.344/2006 e no Decreto nº 6.552/2008, sendo que as minutas estão sendo avaliadas pelo Ministério da Economia para aquiescência quanto à emissão de novo normativo que compatibilize os prazos de metas às normas internacionais.



5.6.4. Aprimoramento da tecnologia da informação e comunicação (TIC)

O Denasus é um departamento muito demandado. Ao todo, somado todos os processos que ingressaram no Departamento e em todas as suas regionais foram analisados mais de 6000 processos. Só na unidade central, cerca de 3.395 processos entraram do Departamento para análise.

Em se tratando de ações que trarão mais rapidez e efetividade nas atividades realizadas pelo Denasus, o ano de 2020 foi marcado pela iniciativa de Direção em modernizar o processo de trabalho da auditoria por meio de investimento em tecnologia. Relativamente ao investimento em ferramentas de inovação e tecnologia na auditoria do SUS, há necessidade de aportes de recursos para o desenvolvimento de atividades mais ágeis, robustas e efetivas.

O cenário existente no Denasus quanto à utilização de ferramentas tecnológicas é precário. Tal realidade também se explica pelo contexto histórico do modelo anterior de atuação em contraposição à realidade das ações implementadas pelo Ministério da Saúde, as quais avançam fortemente para o uso de ferramentas e tecnologias de inteligência artificial.

Soma-se a isso o fato de que para operacionalizar auditorias nas políticas de saúde, cujas bases possuem quantidade infinitas de transações, faz-se necessário ter máquinas compatíveis com a demanda, infraestrutura em nuvem para armazenamento de dados, acesso e utilização de bases de dados próprias do Ministério da Saúde e manutenção de acesso às bases existentes, o que hoje o Denasus não possui.

Como forma de exemplificar o acima exposto, o Denasus possui um sistema de auditoria obsoleto (Sisaud/SUS) que precisa ser atualizado. Ressalta-se que o sistema já foi objeto de recomendação do TCU e CGU em auditorias realizadas. No início da gestão da atual Direção, foi solicitado a construção de uma nova ferramenta de auditoria para dar suporte aos trabalhos realizados, sendo que, somente no final de 2020, por iniciativa própria, a Direção está viabilizando a celebração de parcerias para solucionar a problemática já apontada em auditorias de órgãos de controle.

Para tanto, a Direção do Denasus tem envidado esforços no sentido de buscar apoio e parcerias com instituições que possuam expertise em tecnologia para o aprimoramento da auditoria do SUS e ao mesmo tempo promover os avanços tecnológicos necessários, com vistas a otimizar suas entregas. Estão sendo viabilizadas frentes de ação em parcerias com a UFPE, CPQD, MPP-PE, UNB e FIOCRUZ de forma que auxiliem na construção de novas ferramentas tecnológicas para uso na auditoria do SUS, além de agregar inteligência artificial e *machine learning*.



Apesar das iniciativas da Direção ora apresentadas, o sucesso das medidas depende, necessariamente, de apoio institucional, principalmente, do Gabinete do Ministro e do Departamento de Informática do SUS (Datusus), pois sabe-se que somente com investimento em tecnologia pode-se ter mais alcance e efetividade na auditoria do SUS.

5.6.5. Recomposição do quadro de pessoal

A partir da edição Portaria GM/MS nº 2.692, de 15 de outubro de 2020, que dispõe sobre o processo seletivo para ingresso de servidores públicos no Denasus, apesar do Denasus ter representatividade em todos os estados, optou-se em realizar uma seleção interna somente no âmbito do Ministério da Saúde para testar a nova metodologia de seleção apresentada na portaria, recompondo, de forma emergencial, a força de trabalho do Distrito Federal, que é a sede do Denasus, resultando no recrutamento dos 11 servidores já citados.

Apesar de tal medida ter sido frutífera, pois recrutou servidores com alto nível de comprometimento e conhecimento, a seleção somente no âmbito desta Pasta causou prejuízo para as demais áreas do Ministério da Saúde por causar déficit nas unidades cedentes e, assim, dificultar as entregas dos setores.

Com a finalidade de ampliar o público-alvo que pode participar da seleção interna, o Denasus solicitou à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (Conjur-MS) a revisão de uma minuta de portaria que orientasse a realização de seleção para recrutar servidores de outros órgãos da Administração Pública Federal.

A realização dos procedimentos para a realização do processo seletivo está em andamento com a contratação de uma empresa especializada em recrutamento de pessoas, tendo como principal objetivo dar autonomia ao processo. Também está em andamento o desenvolvimento de plano de capacitação aos servidores do Denasus e para os que ingressarão nesta unidade.



5.6.6. Desenvolvimento profissional e normatização

Com vistas à transformação das práticas e à qualificação do processo de trabalho, bem como a propiciar um alinhamento conceitual e de processos no âmbito do Denasus e no SNA, foram distribuídas ações entre os eixos:

- a) Eixo 1 - Elaboração de Normativos;
- b) Eixo 2 - Revisão de Normativos;
- c) Eixo 3 - Capacitações;
- d) Eixo 4 – Eventos; e
- e) Eixo 5 - Aprimoramento do Processo De Trabalho.

O detalhamento de cada eixo está apresentado no **Anexo II**.

Além das ações de qualificação apresentadas, os técnicos realizaram as seguintes capacitações:

Quadro 2 - Capacitações

CURSOS	QUANTIDADE DE HORAS
Normas Internacionais de Auditoria Financeira – NIA	40
Matriz de Responsabilização (TCE/PR) (Ead)	20
Curso Auditoria Operacional – TCE/PR	40
Curso: Técnicas de Auditoria Interna Governamental	40

Fonte: Elaboração própria.



6. DEMAIS AÇÕES DE CONTROLE

Mesmo com o cenário de ESPIN, o Denasus realizou 181 atividades de auditoria, as quais estão registradas a seguir juntamente com as demais atividades desenvolvidas ao longo do exercício:

Quadro 3 – Atividades de auditoria

DEMANDANTE DA ATIVIDADE	AUDITORIA	COOPERAÇÃO TÉCNICA	VISITA TÉCNICA	TOTAL GERAL
Demandantes Internos	27	18		45
Componente Federal do SNA	23	18	-	41
MS/SAS	1	-	-	1
MS/SCTIE	3	-	-	3
Demandantes Externos	154	3	12	169
Advocacia Geral da União	13	-	-	13
Câmara Municipal	5	-	-	5
Cidadão	6	-	-	6
Componente Estadual do SNA	-	1	-	1
Defensoria Pública da União	2	-	-	2
Judiciário - determinação	49	-	5	54
Judiciário Estadual	1	-	1	2
Judiciário Federal	5	-	1	6
Ministério Público Estadual	8	1	-	9
Ministério Público Federal	49	-	5	54
MS/Ouvidoria Geral do SUS	1	-	-	1
Polícia Federal	11	-	-	11
Secretaria Municipal de Saúde	1	1	-	2
TCU - determinação	1	-	-	1
Tribunal de Contas da União	2	-	-	2
Total Geral	181	21	12	214



Além dessas ações, o Denasus atuou, no período de agosto a dezembro/2020, em cooperação com o TCU, em atividade que, com utilização do método Relatório de Acompanhamento daquele Tribunal (RAcom), aliado à experimentações no uso de método ágil em auditoria, visou contribuir com o aperfeiçoamento da Governança e Gestão da Tecnologia de Informação e Comunicação – TIC do Ministério da Saúde, no âmbito da Estratégia de Saúde Digital. Foram objetos do trabalho a Governança de TIC, seus projetos e o Plano de Transformação Digital em Saúde, o qual envolve o Programa Conecte SUS.

No período desta cooperação TCU-Denasus, foram elaborados modelos de autoavaliação e analisados documentos preparatórios, projetos e atos de gestão que contribuiriam no alcance dos objetivos propostos na ação de fiscalização em curso, além da realização de oficinas e participação em diversos fóruns de discussão da Governança e Gestão da TIC no âmbito do Ministério da Saúde. Destaca-se, ainda, a repercussão positiva do trabalho entre os gestores diretamente ligados aos objetos avaliados, especialmente quanto a internalização institucional da cultura de gerenciamento de riscos, com perceptíveis melhorias nas práticas de governança e gestão do portfólio de projetos de TIC. Os resultados da ação serão apresentados em relatório do Tribunal ainda em fase de preparação.





7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dessume-se das informações constantes no presente Relatório que o exercício de 2020 foi atípico para realização das atividades planejadas pelo Denasus, as quais foram diretamente impactadas pelo cenário de ESPIN em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19).

Entretanto, a despeito da impossibilidade fática de executar, na integralidade, aquilo que havia sido planejado, e considerando ainda a dificuldade de composição de equipes, o Departamento adaptou sua atuação ao longo do exercício. Ressalta-se que ao longo de cinco anos, considerando a infraestrutura existente, sem aportar o recurso devolvido ao SUS por meio de Tomada de Conta Especial (TCE), o Denasus já contribuiu, por meio das suas atividades de auditoria, na devolução de cerca de 2 bilhões de reais relacionados a não conformidades relatadas.

Sobre tal realidade, sabe-se que em função das Tomadas de Contas Especiais em andamento e de outros recolhimentos que não chegam ao conhecimento deste Departamento, que o valor arrecadado em virtude do trabalho desempenhado pelo Denasus pode ser notadamente maior. Assim, para contornar tal fato e, na busca de um melhor mecanismo de controle do resultado financeiro das ações do Denasus, esta Direção iniciou tratativas junto ao Fundo Nacional de Saúde para criação de um código próprio de arrecadação para recolhimento de devoluções oriundas das auditorias e dos trabalhos realizados pelo Departamento.

Demais, a situação mundial de saúde pública, no que tange à execução do PAA/DENASUS/2020, produzirá efeitos de planejamento das atividades do Departamento para os próximos exercícios. Nesse sentido, haverá necessidade de se atuar em relação à execução das ações referentes ao enfrentamento da pandemia e a utilização dos recursos repassados pela União a Estados e Municípios com tal finalidade. Por outro lado, houve a postergação de atividades que seriam realizadas em 2020 e foram adiadas para exercícios posteriores, o que demandará análise pormenorizada quanto à relevância de mantê-las no planejamento do Denasus.



ANEXO I – AÇÕES DE AUDITORIA

OBJETO	FINALIDADE	DEMANDANTE	ENTES AUDITADOS	JUSTIFICATIVA PARA A REALIZAÇÃO	CRONOGRAMA PREVISTO	MATERIALIDADE (previsto na LOA - R\$)	SITUAÇÃO EM DEZ 2020
Política Nacional de Regulação	Avaliar a Regulação do Acesso a Consultas e Exames	Densus	Federal, Estadual e Distrito Federal	*Objeto de diretriz expressa no Plano Plurianual 2020-2023; *Objeto com recorrente impacto percebido em auditorias feitas na Política Nacional de Atenção Básica; *Objeto com recomendações de melhorias por órgão de controle externo; *Objeto com percepção negativa da opinião pública atendida; e *Alto número de manifestações na Ouvidoria-Geral do SUS.	JAN-JUN	* 43.500.000 **50.196.634.856	Atividade adiada para 2021
Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígena	Avaliar a governança, gestão de risco e controles internos referentes às contratações no âmbito da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígena	Tribunal de Contas da União	Federal	*Recomendação do TCU feita após auditoria da Secretaria de Especial de Saúde Indígena (Processo SEI 25000.147051/2019-43); *Demanda da alta administração do Ministério e do Tribunal de Contas da União;	JUL-DEZ	1.432.798.701	Realizada no período de MAR a DEZ de 2020.
Programa Médicos pelo Brasil (antigo Programa Mais Médicos)	A definir	Alta administração do Ministério da Saúde	A definir	*Demanda da alta administração do Ministério. *Programa com grande destaque na mídia nacional. *Novo ciclo de mudanças no programa em estágio inicial.	JUL-DEZ	3.493.000.000	Atividade cancelada
Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB)	Avaliar o PFPB, com foco na gestão de riscos, no monitoramento e nos controles.	Alta administração do Ministério da Saúde	A definir	*Demanda da alta administração do Ministério. *Programa com grande destaque na mídia nacional.	JAN-JUN	2.373.553.147	Atividade em andamento

*Referente à Ação Programática 5018 8721 (Implementação da Regulação, Controle e Avaliação da atenção à Saúde)

**Referente à Ação Programática 5018 8585 (Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade)



ANEXO II – AÇÕES DE QUALIDADE E DESENVOLVIMENTO TÉCNICO

EIXO	OBJETIVO	OBJETO	QUANTIDADE DE HORAS	SITUAÇÃO EM DEZ 2020
Eixo 1	Elaboração de Normativo	Responsabilização de agente público e uso da matriz de qualificação de responsáveis	40	Normativo finalizado e publicado
Eixo 1	Elaboração de Normativo	Elaboração de relatório de auditoria	80	Em elaboração
Eixo 1	Elaboração de Normativo	Revisão de relatório de auditoria	80	Não iniciado – Adiado para 2021
Eixo 1	Elaboração de Normativo	Admissibilidade de demanda de auditoria	40	Normativo finalizado e publicado
Eixo 1	Elaboração de Normativo	Código de Ética na Auditoria	160	Em revisão
Eixo 1	Elaboração de Normativo	Princípios Fundamentais da Auditoria do SUS	160	Não iniciado – Adiado para 2021
Eixo 1	Elaboração de Normativo	Monitoramento das recomendações de auditoria	160	Não iniciado – Adiado para 2021
Eixo 1	Elaboração de Normativo	Papel de Trabalho na Auditoria	160	Em revisão
Eixo 1	Elaboração de Normativo	Proposição de devolução de recursos	240	Em revisão
Eixo 1	Elaboração de Normativo	Glossário Técnico de Auditoria	320	Em revisão
Subtotal Eixo 1				
Eixo 2	Revisão de Normativo	Art. 180 do Capítulo III e Art. 14 a 25 do Anexo X da Portaria nº 1419, de 8 de junho de 2017	100	Revisão não iniciada devido à alteração estrutural do Denasus
Eixo 2	Revisão de Normativo	Portaria nº 761/GM/MS, de 19 de abril de 2016 - Dispõe sobre o Plano Anual de Atividades do Departamento Nacional de Auditoria do SUS	80	Revisão iniciada
Eixo 2	Revisão de Normativo	Portaria nº 465/GM/MS, de 26 de março de 2013 - Estabelece as regras e os critérios para a realização da avaliação de desempenho individual e institucional para fins de percepção da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria (GDASUS), de que trata a Lei nº 11.344, de 8 de setembro de 2006, e o Decreto nº 6.552, de 1º de setembro de 2008.	100	Revisão finalizada
Eixo 2	Revisão de Normativo	Portaria nº 743/GM/MS, de 18 de abril de 2012 - Dispõe sobre o procedimento de notificação e oitiva de agentes públicos, órgãos e entidades públicas e pessoas físicas e jurídicas privadas, além de outros interessados, a respeito de resultados de auditorias e outras atividades de controle realizadas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS/SGEP/MS).	80	Revisão iniciada
Eixo 2	Revisão de Normativo	Anexo VII da Portaria de Consolidação nº 4/GM/MS, de 28 de setembro de 2017 - Sistema Nacional de Auditoria (SNA)	160	Não iniciada. Aguardando revisão do Decreto nº 1.651/1995



Eixo 2	Revisão de Normativo	Manual de Princípios, Diretrizes e Regras de Auditoria do SUS no âmbito do Ministério da Saúde e Portaria nº 3050/2017/GM/MS - Aprova o Manual de Princípios, Diretrizes e Regras de auditoria do Sistema Único de Saúde no âmbito do Ministério da Saúde	160	Não iniciado – Adiado para 2021
Eixo 3	Capacitação	Treinamento na ferramenta utilizada para auditoria no Programa Farmácia Popular do Brasil	24	Realizado
Eixo 3	Capacitação	Curso Auditoria do SUS no Contexto do SNA - Qualificação de Relatório - Turma Bahia	40	Realizado
Eixo 3	Capacitação	Curso Auditoria do SUS no Contexto do SNA - Qualificação de Relatório - Turma Pará	40	Realizado
Eixo 3	Capacitação	Curso Auditoria do SUS no Contexto do SNA - Qualificação de Relatório - Turma 1 Minas Gerais	40	Realizado
Eixo 3	Capacitação	Curso Auditoria do SUS no Contexto do SNA - Qualificação de Relatório - Turma 2 Minas Gerais	40	Realizado
Eixo 3	Capacitação	Treinamento dos Supervisores Técnicos	40	Adiado para 2021
Eixo 3	Capacitação	Curso métodos e técnicas sobre auditoria (novos servidores)	80	Realizado
Eixo 4	Evento	Encontro Nacional com os componentes estaduais	32	Evento cancelado devido à pandemia
Eixo 4	Evento	Encontros Temáticos sobre as Políticas Públicas de Saúde	18	Evento cancelado devido à pandemia
Eixo 5	Redesenho do processo de trabalho	Revisão dos fluxos de trabalho da auditoria	200	Redesenho concluído