

ACÓRDÃO Nº 1246/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.043/2016-8.
- 1.1. Apensos: TC 025.103/2016-4; TC 025.576/2016-0; TC 025.755/2016-1; TC 025.483/2016-1; TC 025.809/2016-4; TC 025.541/2016-1; TC 025.065/2016-5; TC 025.267/2016-7; TC 025.242/2016-4; TC 025.427/2016-4; TC 025.900/2016-1.
2. Grupo I - Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria (Operacional).
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), vinculado à Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP) do Ministério da Saúde (MS).
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaude) e Secretarias de Controle Externo do Amapá (Secex/AP), da Bahia (Secex/BA), do Mato Grosso (Secex/MT), de Pernambuco (Secex/PE), do Paraná (Secex/PR), do Rio de Janeiro (Secex/RJ), do Rio Grande do Norte (Secex/RN), de Roraima (Secex/RR), do Grande do Sul (Secex/RS), de Santa Catarina (Secex/SC) e de São Paulo (Secex/SP).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria Operacional, realizada sob a modalidade de fiscalização de orientação centralizada (FOC), com o objetivo de avaliar a eficácia e a regularidade da atuação do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), bem como as medidas adotadas pelo referido departamento para promover a implantação e o bom desempenho dos componentes estaduais e municipais do Sistema Nacional de Auditoria (SNA) do Sistema Único de Saúde (SUS).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar ao Ministério da Saúde que, em articulação com a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), institua o imediato retorno das atividades da Comissão Corregedora Tripartite (CCT), de acordo com o art. 4º, §2º, do Decreto 1.651/1995, informando ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas nesse sentido;

9.2. nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) que:

9.2.1. inclua, no planejamento anual de suas atividades, ações típicas de auditoria interna, tais como avaliação dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e governança, bem como que visem a analisar a eficiência, eficácia e efetividade de programas, sistemas e políticas de saúde, consoante o que prevêm os arts. 3º, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”, e 5º, inciso I, alíneas “d” e “e” do Decreto 1.651/1995;);

9.2.2. adeque seus processos de trabalho de modo a permitir a realização das atividades típicas de auditoria interna mencionadas no subitem anterior;

9.3. nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, recomendar aos ministérios da Saúde, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União que, em conjunto, elaborem plano de ação visando suprir o quadro de pessoal do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), em virtude do grande potencial de aposentadorias a partir de 2019 e das incertezas geradas pela publicação da Lei 13.328/2016 quanto à coexistência de carreiras distintas no mesmo órgão, informando ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas nesse sentido;

9.4. nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, recomendar ao Ministério da Saúde que:

9.4.1. providencie as seguintes inclusões no Sistema de Auditoria do SUS (Sisaud/SUS), de forma a garantir o melhor atendimento da Lei 12.527/2011 no âmbito do Sistema Nacional de Auditoria (SNA):

9.4.1.1. informação aos usuários do sistema de que a publicação dos relatórios de auditoria produzidos pelos componentes do SNA é obrigatória, conforme o art. 7º, inciso VII, alínea “b”, combinado com o art. 8º, *caput* e § 2º, ambos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);

9.4.1.2. campo para justificativas em caso de não publicação do relatório de auditoria produzido pelo componente, no qual deverá ser informado, ainda, o local onde o relatório poderá ser acessado pela população, se for opção do componente a publicação em local diverso;

9.4.2. em articulação com a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), adote providências com vistas a orientar os componentes estaduais e municipais do SNA quanto à obrigatoriedade de publicação dos relatórios de auditoria nos termos da Lei 12.527/2011 (art. 7º, inciso VII, alínea “b”, e art. 8º, *caput* e § 2º);

9.4.3. avalie a possibilidade de alterar sua estrutura organizacional de modo a vincular o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) diretamente à autoridade máxima do órgão e, se for o caso, adote as providências cabíveis com vistas à concretizar tal mudança;

9.4.4. viabilize o acesso dos servidores do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) aos sistemas necessários à realização de suas competências, a exemplo do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (Cnes);

9.4.5. levando em consideração o planejamento e a capacidade operacional do Denasus, bem como a materialidade e a relevância do objeto a ser fiscalizado, adote providências com vistas a garantir que o referido departamento tenha condição de realizar suas atividades típicas de auditoria interna, sem que sua força de trabalho fique excessivamente comprometida com demandas de controle interno criadas por normas de programas específicos, como as portarias GM/MS 111/2017 (art. 38, §§ 2º e 3º) e GM/MS 342/2013 (arts. 24, 54 e 71);

9.4.6. em conjunto com os demais integrantes da Comissão Corregedora Tripartite (CCT):

9.4.6.1. avalie a possibilidade de propor alterações em suas atribuições definidas no Decreto 1.651/1995, de forma a elucidar suas competências bem como o seu papel de integrar, orientar e normatizar o Sistema Nacional de Auditoria (SNA);

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

9.4.6.3. defina parâmetros mínimos acerca da estrutura e da atuação do SNA na esfera municipal, levando em consideração as particularidades de cada município (porte, oferta de serviços de saúde, etc.);

9.4.7. regulamente a apresentação de novos documentos pelos auditados após a publicação dos relatórios das auditorias realizadas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), definindo, no mínimo, os seguintes elementos:

9.4.7.1. limite de prazo e número de vezes para a apresentação e análise de justificativas relacionadas às ocorrências dos relatórios de auditoria;

9.4.7.2. fluxos de processos e regras a respeito de novas análises a serem realizadas pelo Denasus em razão do envio de documentos pelo Fundo Nacional de Saúde após a instauração de Tomadas de Contas Especiais;

9.4.8. promova medidas corretivas no Sisaud/SUS com vistas a sanar as falhas identificadas na presente auditoria, levando em consideração as necessidades de melhoria do sistema para atender a todo o público-alvo do SNA (Denasus e componentes estaduais e municipais);

9.5. nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, recomendar ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) que:

9.5.1. identifique os sistemas informatizados cujo acesso é necessário à realização de suas atividades de controle;

9.5.2. estabeleça como se dará sua comunicação com o Conselho Nacional de Saúde, de forma a assegurar que o referido conselho seja ouvido no planejamento das atividades e tenha conhecimento das ações realizadas pelo departamento de forma atualizada;

9.5.3. amplie as ações voltadas ao fortalecimento do Sistema Nacional de Auditoria (SNA), considerando, no mínimo, os seguintes aspectos:

9.5.3.1. criação de estratégia, em parceria com os componentes estaduais, para levantamento e manutenção de cadastro atualizado sobre a implantação e funcionamento do SNA nos estados e municípios;

9.5.3.2. ampliação e qualificação das atividades integradas de controle com os demais componentes do sistema;

9.5.3.3. alocação de força de trabalho suficiente para que a coordenação responsável pelo fortalecimento do SNA (Coordenação-Geral de Promoção do Sistema Nacional de Auditoria) possa realizar as suas atribuições regimentais;

9.5.3.4. levantamento das necessidades de capacitação dos componentes estaduais e municipais;

9.5.3.5. elaboração de documentos técnicos, capacitações, cursos e protocolos de auditorias que sejam acessíveis e visem atender a todos os componentes do SNA, inclusive aqueles que não sejam cadastrados no Sistema de Auditoria do SUS (Sisaud/SUS);

9.5.3.6. formulação de orientações específicas aos Estados para fortalecimento e atuação destes junto aos componentes municipais, levando em consideração as particularidades de seus municípios (porte e implantação do componente do SNA);

9.5.4. aprimore o processo de revisão de seus relatórios, considerando, ao menos, as seguintes providências:

9.5.4.1. elaboração de estratégias e procedimentos que agilizem as etapas de revisão dos trabalhos e reduzam a incidência de situações com erros mais comuns;

9.5.4.2. adoção de medidas voltadas especificamente para aprimorar a qualidade do trabalho das regionais (Seauds/Diaud) com maiores índices de erros graves;

9.5.4.3. criação de um banco de soluções ou entendimentos acerca de situações controversas, a fim de uniformizar as manifestações e encaminhamentos dados a esses casos;

9.5.4.4. reformulação do fluxo de trabalho de forma a evitar que os relatórios sejam enviados aos gestores auditados para comentários antes do término de todas as etapas revisórias;

9.5.4.5. oferta de capacitação aos supervisores das regionais (Seauds/Diaud) especificamente voltada ao aprimoramento da revisão de relatórios;

9.5.4.6. atribuição de responsabilidade, para revisão dos relatórios de auditoria cujo objeto seja de interesse local, à própria regional (Seaud/Diaud) autora do relatório;

9.5.4.7. normatização dos procedimentos relativos aos relatórios em que são registrados encaminhamentos divergentes entre a equipe de auditoria e os demais integrantes da cadeia revisora, com a definição, entre outros fatores, de quem tem o poder de decisão final do encaminhamento a ser dado ao processo;

9.5.5. adote providências com vistas a impor limites à apresentação de documentos novos pelos auditados e à emissão de relatórios complementares para analisar esses documentos;

9.5.6. realize o monitoramento das recomendações contidas em seus relatórios de auditoria, de modo a assegurar-lhes maior eficácia e efetividade;

9.5.7. aprimore os procedimentos relativos ao Termo de Ajuste Sanitário, considerando a necessidade de acompanhar o termo acordado de forma concomitante a sua execução;

9.5.8. defina em seu planejamento ações e força de trabalho exclusivas para realização de atividades que caberiam ao Serviço de Auditoria do Distrito Federal (Seaud/DF), de modo que possa haver melhor direcionamento das atividades de controle no DF às especificidades locais do SUS;

9.5.9. juntamente com a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES) do Ministério da Saúde:

9.5.9.1. defina o perfil profissional mínimo esperado para o servidor que realizará atividades de auditoria e, a partir desse perfil, elabore um plano de capacitação para esses servidores;

9.5.9.2. em futuras capacitações, considere o desenvolvimento de conhecimentos acerca da responsabilização dos agentes (conduta antijurídica, nexos de causalidade e culpabilidade dos agentes responsáveis), conforme disposto na IN TCU 71/2012;

9.5.10. ao definir o seu planejamento anual, considere as particularidades locais dos estados (incluindo as das correspondentes regionais - Seads/Diaud), a avaliação de riscos, a capacidade operacional, e a articulação com os demais componentes do Sistema Nacional de Auditoria (SNA), com a ouvidoria do SUS e com conselhos e outros órgãos de controle;

9.5.11. considerando as particularidades das regionais (Seads/Diaud), estabeleça estratégia para dimensionamento e conceituação das cooperações técnicas, incluindo o atingimento dos objetivos propostos para cada ação;

9.6. nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar ao Ministério da Saúde que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência deste acórdão, encaminhe ao TCU plano de ação para a implementação das recomendações feitas acima no item 9.4 e seus subitens, o qual deverá conter:

9.6.1. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela entidade, o prazo e o setor/unidade responsável pelo desenvolvimento das ações e o cronograma de execução;

9.6.2. para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, a justificativa da decisão;

9.7. nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar ao Denasus que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência deste acórdão, encaminhe ao TCU plano de ação para a implementação das determinações e recomendações feitas acima nos itens 9.2 e 9.5, o qual deverá conter, para cada recomendação ou determinação, as ações que serão adotadas pela entidade, o prazo e o setor/unidade responsável pela sua realização e o cronograma de execução, ou, se for o caso, a justificativa para a sua não implementação;

9.8. encaminhar cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, aos seguintes órgãos e entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União; Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional de Secretários de Saúde; Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde; Comissão Intergestores Tripartite; 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; Controladoria Geral do Distrito Federal; Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados; conselhos de saúde dos estados participantes desta auditoria, além de suas respectivas capitais (RR, PE, MT, SP, RN, RJ, RS, BA, PR, SC e AP); e Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde dos estados participantes desta auditoria, bem como suas respectivas capitais (RR, PE, MT, SP, RN, RJ, RS, BA, PR, SC e AP);

9.9. determinar à Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) o monitoramento deste acórdão, nos termos dos arts. 243, 244 e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.10. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 21/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/6/2017 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1246-21/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício