



# AUDITORIA DE GESTÃO COMO FERRAMENTA APLICADA À ECONOMIA DA SAÚDE

AUDIT MANAGEMENT AS A TOOL FOR APPLIED HEALTH ECONOMICS

Fábio SolonTajra <sup>1</sup>

Geison Vasconcelos Lira <sup>2</sup>

Carlos Hilton Albuquerque Soares <sup>3</sup>

Pedro Cavalcante Neto <sup>4</sup>

Maria Dilma da Silva <sup>5</sup>

Aurilúcia Mendes Gouveia <sup>6</sup>

## RESUMO:

*Este estudo enfoca o trabalho realizado pela equipe de auditores do Sistema Municipal de Auditoria do SUS em Sobral, Ceará. Em 2012, este setor cumpre uma agenda de 15 anos e busca consolidar as suas atividades de trabalho em auditoria e auxílio à gestão. Sendo assim, trata-se de um relato de experiência, instituído junto à Secretaria da Saúde e Ação Social, que buscou socializar a atuação técnica da auditoria aplicada à gestão e, mais especificamente, à economia da saúde no município. A temática de economia tem sido constante, quando se discute sobre o processo de trabalho em saúde e, por isso, foi identificada como assunto estratégico dentro da gestão pública. Neste trabalho, a equipe de auditores procurou elencar uma série de atividades que pudessem traduzir a intersecção entre estas duas macrofunções de gestão. Desta forma, observou-se que, desde 1997 até agora, várias ações aconteceram nas diversas áreas envolvidas, demonstrando que a auditoria é ferramenta indispensável para a instituição, pois oferece a possibilidade de identificar possíveis distorções e falhas de aplicação financeira no âmbito da saúde pública.*

**Palavras Chave:** Auditoria Administrativa. Economia da Saúde. Gestão em Saúde.

## ABSTRACT:

*This study focuses on the work done by the audit team of the Audit Municipal System of the SUS in Sobral, Ceará. In 2012, this sector fulfills an agenda for 15 years and seeks to consolidate their work activities in the audit and aid management. Thus, it is an experience report, established by the Department of Health and Social Action, which sought to socialize the technical performance of the audit applied to management and, more specifically, to health economics in this city. The theme of the economy has been steady, when discussing about the work process in health and, therefore, was identified as a strategic issue within the public administration. In this work, the audit team sought to list a series of activities that could translate the intersection between these two macrofunctions management. Thus, it was observed that, since 1997 until now, several actions occurred in the various áreas involved, demonstrating that the audit is an essential tool for the institution, it offers the possibility to identify possible distortions and failures of financial investment in public health.*

**Keywords:** Management Audit. Health Economics. Health Management.

1.Graduado em odontologia pela Universidade Federal do Piauí com mestrado em Biotecnologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC) – Campus Sobral. Especialista em Gestão de Serviços de Saúde pela Escola de Saúde Pública do Ceará. Especialista em Auditoria de Sistemas e Serviços de Saúde pela Associação Brasileira de Odontologia – Seção Ceará. Especialista em Saúde da Família pela Escola de Formação em Saúde da Família Visconde de Sabóia (EFSFVS). Auditor Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Sobral (PMS).

2.Graduado em medicina pela UFC, com Mestrado em Educação em Saúde pela Universidade de Fortaleza e Doutorado em Educação pela UFC. Professor assistente do curso de Medicina da UFC – Campus Sobral, desenvolvendo pesquisa na temática de avaliação curricular em Educação Médica. Coordenador do Mestrado em Saúde da Família da UFC – Campus Sobral.

3.Graduado em Odontologia com Mestrado em Gestão Pública pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e Universidade Internacional de Lisboa. Professor do curso de Enfermagem da UVA. Atualmente, exerce função de Secretário da Saúde e Ação Social da PMS.

4.Graduado em Medicina com mestrado em Saúde Pública pela UFC. Concluiu Curso de Especialização em Saúde da Família pela UVA, Sobral/CE. Titulou-se em Medicina de Família e Comunidade pela Sociedade Brasileira da especialidade. É professor do Curso de Medicina da UFC / Campus Sobral, no qual é Coordenador do Internato em Medicina de Família e Coordenador Geral do Módulo Longitudinal de Atenção Básica.

5.Graduada em Enfermagem, atualmente, compõe e quadro de auditores do Departamento Municipal de Auditoria do SUS / Secretaria da Saúde e Ação Social de Sobral - PMS.

6.Graduada em Enfermagem, atualmente, compõe o quadro de auditores do Departamento Municipal de Auditoria do SUS / Secretaria da Saúde e Ação Social de Sobral - PMS.

## 1. INTRODUÇÃO

O trabalho de auditoria tem ganhado destaque a partir da dinâmica adquirida pelo setor da saúde nos últimos tempos. Este cenário de mudanças vem sendo intitulado por Oliveira<sup>1</sup> como a “Nova Saúde Pública” no país e é caracterizado por um novo contexto político-normativo. Alguns fatores contribuíram para o seu fortalecimento como ferramenta de gestão pública, a saber: a Constituição de 1988, a implementação de bases políticas normativas, como as Leis Orgânicas da Saúde, o Pacto pela Saúde de 2006, o Programa Mais Saúde e o Decreto nº 7.508 de 2011, por exemplo.

É válido comentar que a auditoria nem sempre foi assim. Ao longo da história, a auditoria passou de um olhar restrito, estático, fiscalizador e punitivo para uma abordagem ampla, dinâmica, sistemática e também pedagógica. Isso permitiu a identificação e adoção de estratégias para controle das ações e serviços oferecidos e demandados para a máquina pública<sup>2-4</sup>. Contudo, há muito que se avançar nas discussões acerca dos métodos, estratégias de trabalho, instrumentos, parâmetros e indicadores, bem como otimização do recurso orçamentário e gestão econômica.

A questão da aplicação desta ferramenta na economia da saúde, por exemplo, parte da necessidade de análise sistemática dos planos e orçamentos associada à incorporação de uma rotina para o serviço de auditoria que possibilite o monitoramento e avaliação do investimento no setor público. Isso caracteriza o desenvolvimento de uma prática de Auditoria de Gestão e não apenas de verificação de conformidade das bases normativas.

A Auditoria de Gestão trata de uma revisão e avaliação da qualidade e oportunidade da informação. Em geral, tem-se mostrado uma ferramenta relevante no processo de avaliação da adequação dos programas e da existência de controle efetivo sobre as receitas e despesas. Neste sentido, contribui, sobremaneira, para a realização de análises econômicas na saúde. Pode ser utilizada, ainda, para avaliar se são contemplados os princípios de eficiência, eficácia e economicidade acerca das ações e serviços da administração pública<sup>5</sup>.

Desde a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), por meio da Constituição de 1988, a temática de economia tem permanecido em debate. Dentre os pontos críticos que subsidiaram esta discussão, pode-se citar: a insuficiência dos recursos, o crescimento dos custos, a ineficiência e ineficácia de sua utilização. Desta forma, está claro que a temática de financiamento estabelece relação condicionante em relação à eficiência esperada do sistema<sup>6-9</sup>.

## *A Auditoria de Gestão trata de uma revisão e avaliação da qualidade e oportunidade da informação.*

O que se tem visto é uma adequabilidade de alguns gestores para efetivar uma política de saúde na contramão ao que tem sido gerado em parte pela força política e ideológica do modelo hegemônico. Isso tem comprometido o sistema como um todo, uma vez que o setor saúde necessita de um plano com objetivos, metas e recursos orçamentários descritos; caso contrário, a função de gestão estará associada à atividade reativa como resposta a alguma ação inesperada e/ou indesejada.

No bojo de sua crise de financiamento, foram aprovadas algumas bases normativas com o objetivo de acompanhar o fluxo das receitas e sua aplicação. Para isso, foi estruturado o Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) e disponibilizada uma série de indicadores para acompanhamento do financiamento e gasto em saúde nos três níveis de governo. Este sistema foi regulamentado pelas portarias interministeriais nº. 529, de 30 de abril de 1999, e nº. 1.163, de 11 de outubro de 2000, publicadas pelo Ministério da Saúde e pela Procuradoria Geral da República e conforma-se como uma importante fonte de dados a ser utilizado pelos órgãos de controle para o acompanhamento e fiscalização da máquina pública, bem como a gestão e avaliação das ações no âmbito do SUS<sup>10</sup>.

Diante da complexidade de financiamento e alocação de recursos em saúde pública, a incorporação de revisões periódicas e sistemáticas dos procedimentos gerenciais tem sido exigida como pré-requisito para a gestão pública e constitui uma preocupação comum aos gestores contemporâneos. Essa tendência analítica foi absorvida pela Auditoria de Gestão como alternativa para auxiliar a direção na consecução das metas e objetivos propostos estrategicamente<sup>5, 11</sup>.

Neste contexto, este ramo da auditoria se propõe a compor uma das macrofunções de gestão, a partir da realização de análises sistemáticas de todo o processo de tomada de decisões. Isso se justifica pelo fato de que o setor público deve obrigatoriamente publicar prestação de ações, serviços e contas aos órgãos de controle da máquina pública. Além disso, deve fornecer a satisfação das necessidades sociais em contínua expansão. Tal fato tem gerado a necessidade de incorporação de uma gestão rigorosa dos recursos públicos para poder cumprir suas obrigações sociais internas<sup>5,11</sup>.

Ao considerar a necessidade de fortalecimento da Auditoria de Gestão em Saúde Pública e a sua confirmação como ferramenta aplicada à Economia da Saúde, o presente texto traz um relato da experiência das ações e serviços realizadas pela equipe de auditores do Departamento Municipal de Auditoria do SUS no município de Sobral, Ceará. Não há, neste relato, pretensões de apresentar um modelo a ser seguido, mas de compartilhar ideias de um processo balizado pelo princípio de que a Auditoria constitui instrumento capaz de identificar possíveis distorções e falhas de aplicação financeira no âmbito da saúde pública.

### **Atuação Técnica da Auditoria de Gestão Aplicada à Economia da Saúde: experiência de Sobral**

No município de Sobral, o Sistema Municipal de Auditoria do Sistema Único de Saúde foi instituído pelo Decreto Municipal Nº 34, de 20 de maio de 1997, e está representado pela Comissão de Auditoria. Segundo o organograma da Secretaria da Saúde e Ação Social (SSAS), esta Comissão integra a Coordenação de Vigilância ao Sistema de Saúde e mantém relação de proximidade com os outros setores de Controle, Avaliação e Regulação. Sua representação se faz por meio do Departamento Municipal de Auditoria do SUS (DEMASUS / Sobral). O DEMASUS atua como órgão de controle interno da SSAS e externo para o SUS realizando atividades de auditoria, visitas técnicas, de forma direta, integrada com os demais setores desta Secretaria.

A composição da equipe do DEMASUS e da Comissão Especial de Auditoria está definida na Portaria Nº 147, de julho de 2010 da SSAS, que nomeia os profissionais que integram o serviço. Sete médicos, quatro enfermeiras e um cirurgião-dentista fazem parte do corpo técnico de auditores que envolve, ainda, um gerente e 10 assistentes de auditoria.

Quanto à proposta de trabalho, define-se a seguir a rotina de trabalho do corpo técnico de auditoria do referido município e sua aplicação ao eixo de economia da saúde, a saber:

#### **a) Avaliação da Programação Anual de Saúde (PAS) e Relatório Anual de Gestão (RAG)**

Aqui, o exercício da auditoria se faz por meio da análise da proposta orçamentária para desenvolvimento das atividades programadas, bem como a alocação dos recursos públicos. Esta atividade exige a identificação de instrumentos de avaliação complementar a serem

*Vale ressaltar que este processo se dá por meio de análises de documentos pela equipe de Assistentes de Auditoria.*

incorporados pela própria gestão na tentativa de minimizar os problemas e maximizar os resultados.

#### **b) Análise de contratos e convênios**

A partir de análises sistemáticas é possível avaliar, controlar (com emissão de parecer) os prestadores de serviços, fornecendo dados para a manutenção/continuidade dos contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos similares firmados pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e os prestadores de serviços de saúde do SUS. Para isso, toma-se como base o Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde no SUS publicado pelo Ministério da Saúde, ainda, em 2006<sup>12</sup>.

#### **c) Conferência dos serviços ambulatoriais realizados pela rede contratada e conveniada ao SUS**

Neste caso, o objeto da auditoria é específico e consiste no desenvolvimento e acompanhamento técnico para comprovação da prestação dos serviços oferecidos para os usuários do SUS. Constituem objetivos do processo de análise: verificar a prestação da assistência ambulatorial por meio da comprovação dos serviços oferecidos pelos prestadores de serviços ao SUS; proceder levantamento de dados que possam permitir e conhecer a qualidade, quantidade, custos e gastos da atenção à saúde; e, identificar as inconsistências da produção apresentadas pelos prestadores de serviços.

Para a efetivação deste trabalho, é realizada uma análise dos seguintes documentos:

- Agendas da Central de Marcação de Consultas do Município e Central de Regulação do Estado;
- Fichas de Referências de outros Municípios;
- Exames solicitados pelos profissionais.

Vale ressaltar que este processo se dá por meio de análises de documentos pela equipe de Assistentes de Auditoria, a fim de detectar inconsistências entre aquilo que foi programado e aquilo que foi efetivamente realizado. A base de verificação é feita a partir de orientações pré-estabelecidas pelo município em fluxos e Procedimentos Operacionais Padrão (POP) e de acordo com os princípios e diretrizes do SUS.

#### **d) Checagem dos serviços hospitalares autorizados e realizados**

Para a realização desta etapa, a equipe de auditores utiliza o relatório emitido pelo Sistema de Informação Hospitalar Descentralizado (SIHD) desenvolvido pelo Ministério da Saúde. Por meio deste instrumento, é possível realizar controle financeiro e o cálculo dos valores brutos dos procedimentos hospitalares prestados no atendimento ao usuário em saúde. A utilização desta ferramenta tem facilitado a análise das duplicidades e permitido várias observações, visualizando-se os motivos de bloqueio e o responsável pela ação. A partir disso, são realizados bloqueios, cancelamentos e liberações de AIH.

## **2. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A experiência relatada foi desenvolvida ao longo de 15 anos de atuação do Sistema Municipal de Auditoria e consolida o empenho e dedicação de toda equipe técnica. Por meio disso, foi possível construir um processo de trabalho em auditoria de gestão que pudesse ser integrado como ferramenta de economia da saúde e, assim, potencializar os recursos disponíveis para a máquina pública.

Além disso, foi possível observar que, por meio do exercício desta atividade, a Auditoria possibilita a identificação e análise sistemática de possíveis distorções e falhas de aplicação financeira no âmbito da saúde pública. Isso se traduz tanto pela análise de instrumentos de gestão (Programação Anual de Saúde - PAS e Relatório Anual de Gestão - RAG), como também pela análise de contratos e convênios, conferência dos serviços ambulatoriais realizados pela rede contratada e conveniada ao SUS e checagem dos serviços hospitalares autorizados e realizados.

## **3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. Oliveira DL. A 'nova' saúde pública e a promoção da saúde via educação: entre a tradição e a inovação. *Rev Latino-am Enfermagem* 2005; 13(3): 423-431
2. Caleman G, Moreira ML, Sanchez MC. Auditoria, controle e programação de serviços de saúde. São Paulo: Fundação Petrópolis, 1998
3. Santos FP, Merhy EE. A regulação pública da saúde no Estado brasileiro: uma revisão. *Interface (Botucatu)* [série na Internet]. 2006 Jun [citado 2012 Jun 13], 10(19): 25-41. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-32832006000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832006000100003)

4. Melo MB, Vaitsman J. Auditoria e avaliação no Sistema Único de Saúde. São Paulo em perspectiva. 2008 [citado 2012 Maio 18]; 22(1), 152-164. Disponível em: <http://www.esp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2009/04/Artigo-Auditoria1.pdf>

5. Grateron IRG. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. *Cad. estud.*, [série na Internet]. 1999 Ago [citado 2012 Maio 18]; (21), 01-18. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-92511999000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-92511999000200002&lng=en&nrm=iso)

6. Nascimento VB. Interdependência e autonomia na gestão pública da saúde. *Lua Nova*, [série na Internet]. 2001 [citado 2012 Maio 18]; (52), 29-69. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452001000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452001000100003&lng=en&nrm=iso)

7. Marques RM & Mendes A. O financiamento da atenção à saúde no Brasil. *Pesquisa & Debate*. 2001; 12, 1(19): 65-91

8. Costa RCR. Descentralização, financiamento e regulação: a reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 1990. *Rev. Sociol. Polit.* [série na Internet]. 2002 Jun [citado 2012 Maio 18]; 18, 49-71. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782002000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000100005&lng=en&nrm=iso)

9. Silva PLB. Serviços de Saúde: o dilema do SUS na nova década. São Paulo *Perspec.* [série na Internet]. 2003 Mar [citado 2012 Maio 18]; 17(1): 69-85. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392003000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000100008&lng=en&nrm=iso)

10. Teixeira HV, Teixeira MG. Financiamento da saúde pública no Brasil: a experiência do Siops. *Ciênc. saúde coletiva* [série na Internet]. 2003 [citado 2012 Maio 18]; 8(2): 379-391. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232003000200005&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232003000200005&lng=en)

11. Marques MCC, Almeida JJM. Auditoria no sector público: um instrumento para a melhoria da gestão pública. *Rev. contab. finanç.* [série na Internet]. 2004 Ago. [citado 2012 Maio 18]; 15(35), 84-95. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-70772004000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772004000200007&lng=en&nrm=iso)

12. Ministério da Saúde. Secretaria da Atenção à Saúde. Departamento de Regulação, Avaliação e Controle. Coordenação Geral de Regulação e Avaliação da Saúde. Caderno da SAS. Orientações para Contratação de Serviços de Saúde. Brasília, 2006. [citado 2012 Maio 18]. Disponível em: [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/manual\\_Contrata2.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/manual_Contrata2.pdf)

