



Ministério da Saúde
Departamento Nacional de Auditoria do SUS

OFÍCIO Nº 184/2020/DENASUS/MS

Brasília, 04 de dezembro de 2020.

À Senhora
Carolina Palhares Lima
Diretora
Diretoria de Integridade - DINTEG/MS

Assunto: Emissão de portaria sobre linhas de defesa

Senhora Diretora,

1. Em reunião realizada com o Tribunal de Contas da União – TCU e representantes do Denasus, Conjur, Gabinete/GM e dessa Diretoria, foi discutida a questão dos riscos normativos em relação às linhas de defesa.
2. Naquela oportunidade, restou como encaminhamento a elaboração de Minuta de Portaria a qual definiria os papéis das unidades quanto às linhas de defesa no âmbito deste Ministério, tendo em vista a existência de normativos anteriormente exarados que atribuem ao Denasus atuação afeta à primeira linha de defesa e de outras situações que demonstram também a imputação de responsabilidades à Dinteg que não se encontram no campo de sua atuação como segunda linha de defesa.
3. Tal fato tem como origem a cultura de que o controle se limita à atuação do Denasus, o qual permanece sendo demandado pelas próprias áreas técnicas responsáveis pelo controle primário para desempenhar um papel fiscalizatório, como primeira linha de controle.
4. A fragilidade, e até mesmo inexistência de mecanismos de controle primário, além de representar risco ao alcance dos resultados das políticas, sobrecarrega este Departamento com demandas de atividades alheias à função de terceira linha, compelindo-o a renunciar de sua atividade para, na lacuna da atuação da primeira linha de controle, desempenhar tal mister.
5. A celeuma decorre de questões relacionadas ao contexto histórico de criação do Departamento, o qual se originou do desmembramento do então Departamento de Controle, Avaliação e Auditoria – DCAA, restando ao longo do tempo um claro sombreamento das atividades de auditoria e de controle primário.
6. Ocorre que recentemente os normativos emitidos pela CGU, ratificados pelo TCU, posicionam o Denasus como órgão de auditoria interna, situado na terceira linha de defesa, definindo claramente a sua segregação de

atuação quanto ao controle primário, situação esta que se contradiz aos diversos normativos emitidos pelo Ministério da Saúde ou por suas Secretarias Finalísticas que atribuem atividades afetas do controle primário ao Denasus.

7. A questão ora posta não é recente e já foi formalmente noticiada ao Ministério da Saúde, vez que o TCU, em Auditoria Operacional realizada em 2017, com objetivo de avaliar a eficácia e regularidade da atuação do Denasus, a qual deu origem ao Acórdão n. 1.246/2017-TCU/Plenário identificou que o imbróglio conceitual que cerca as atividades de controle interno e auditoria funda-se, dentre outros, no normativo que regulamenta o Sistema Nacional de Auditoria – SNA, o Dec. n. 1.651/95.

8. A Corte de Contas assevera que a atuação focada em controle interno, em detrimento da atividade de auditoria interna, ocasiona a baixa efetividade do trabalho da auditoria, por priorizar repetidas ações para identificação de erros ou desvios sem atacar os problemas nos controles internos, na estruturação dos programas, no contexto normativo do SUS, comprometendo sua atuação como órgão efetivo do sistema de auditoria interna do SUS.

9. Identificou ainda que:

"87. Foi possível compreender que a priorização de atividades de controle interno é decorrência, também, do pouco espaço que o Denasus possui para atuar como protagonista no próprio planejamento, uma vez que parte das atividades que realiza são impostas por normas do Ministério da Saúde, estabelecidas em portarias de políticas de incentivo, como verificado no caso do Farmácia Popular e UPA

...

152. No atual contexto do planejamento do Denasus, aliás, a avaliação de risco se faz praticamente inexecutável, tendo em vista que a maioria das atividades incluídas no planejamento são mandatórias, por legislação interna, como as Portarias GM/MS 111/2017 (Farmácia Popular) e 342/2013 (UPA), ou provêm de demandantes externos ao departamento."

10. Em virtude dos achados, no bojo do Acórdão citado, foi recomendado ao Ministério da Saúde o que:

"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)" (grifei)

11. Ainda no ano de 2017, a Controladoria-Geral da União – CGU, por meio do relatório resultante da auditoria anual de contas efetivada na Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, exercício de 2016, proferiu o apontamento de que o DAF/SCTIE/MS transfere ações típicas do controle primário de sua competência para o Denasus:

"(...)

Em relação ao PFPB, a unidade reforça a transferência equivocada de ações típicas do controle primário de competência do Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos (DAF/SCTIE/MS) para o Denasus, o que vem comprometendo de forma significativa sua força de trabalho, em detrimento do desempenho das atividades de auditoria. Somente no exercício de 2016, do quantitativo de auditorias realizadas nas ações prioritárias (417 auditorias), 69% foi realizada no Farmácia Popular.

Ademais, o Denasus apontou outras ações governamentais, nas quais lhe são

conferidas atividades de monitoramento e avaliação de responsabilidade das secretarias finalísticas, a seguir relacionadas: Política Nacional de Atenção às Urgências (Portaria nº 10, de 03/01/2017), Política de Atenção Básica – Consultório de Rua (Portaria nº 122, de 25/01/11), Regulamentação da ação Carta SUS (Portaria nº 1.570, de 29/09/2015), Política Nacional de Atenção Integral às pessoas com doenças raras (Portaria nº 199, de 30/01/2014), Incentivo ao financiamento do componente de Reabilitação Psicossocial (Portaria nº 132, de 26/01/2012).

(...)

Cumpra ressaltar que os controles primários devem ser instituídos e mantidos por cada gestor responsável pela implementação das ações governamentais do MS durante a execução de suas atividades e tarefas, no âmbito de seus macroprocessos finalísticos e de apoio.

Ao Denasus, por sua vez, como unidade de auditoria interna, competem atividades de auditoria desempenhadas com o propósito de contribuir para o aprimoramento das ações governamentais e da atuação dos gestores que as gerenciam.”

12. Assim como a Corte de Contas, a CGU considerou que portarias do MS merecem reparo de forma a atribuir ao Denasus papel compatível com a atividade de auditoria interna e expediu a seguinte Recomendação:

“Recomendação 1: À SE/MS, promover a revisão dos normativos referentes à execução das ações enumeradas a seguir, com estrita observância aos papéis cabíveis à unidade responsável pela execução da ação governamental e ao Denasus, conforme o seu papel de controle primário ou de unidade de auditoria, respectivamente: Política Nacional de Atenção às Urgências, Portaria nº 10, de 03/01/2017; Política de Atenção Básica, Consultório de Rua, Portaria nº 122, de 25/01/11; Regulamentação da ação Carta SUS, Portaria nº 1.570, de 29/09/2015; Programa Farmácia Popular do Brasil, Portaria nº 111, de 28/01/2016; Política Nacional de Atenção Integral às pessoas com doenças raras, Portaria nº 199, de 30/01/2014; Incentivo ao financiamento do componente de Reabilitação Psicossocial, Portaria nº 132, de 26/01/201; Celebração do TAS - Portaria GM nº 204/2007.”

Pelo exposto, considerando o patente interesse deste Departamento na solução da questão a ser tratada, solicita-se a essa unidade a elaboração de portaria que discipline, para as áreas deste Ministério, os limites definidos pela IN 03/2017 - CGU quanto ao entendimento e a observância das linhas de defesa, bem como que sejam inseridos dispositivos que contemplem a revisão de qualquer normativo que trate de maneira diversa do teor da referida IN/CGU e que a edição de normas subsequentes deverão observar na íntegra as diretrizes ali propostas, aspecto que deverá ser observado pela Conjur quando da avaliação jurídica das minutas a ela submetidas.

Por fim, a título de contribuição, apresenta-se, em anexo, alguns normativos que citam de forma indevida o DENASUS, atribuindo-o papéis de controle interno e distorcendo sobremaneira sua atuação com unidade de auditoria interna.

Atenciosamente,

CLAUDIO AZEVEDO COSTA
Diretor do DENASUS/MS



Documento assinado eletronicamente por **Claudio Azevedo Costa**,
Diretor(a) do Departamento Nacional de Auditoria do SUS, em



10/12/2020, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0017958508** e o código CRC **9893F29D**.

Referência: Processo nº 25000.170983/2020-23

SEI nº 0017958508

Departamento Nacional de Auditoria do SUS - DENASUS
SRTVN 702, Lote D - Via W5 Norte - Ed. PO700 - 5º andar - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70.719-000
Site - saude.gov.br

ANEXO AO OFÍCIO 184/2020 - DENASUS

Norma que impacta os trabalhos de auditoria interna	Texto da Norma impactante
<p>Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017, (antiga Portaria nº 111/2017 auditada pelo TCU que não teve alteração)</p>	<p>Art. 38. O DAF/SCTIE/MS suspenderá preventivamente os pagamentos e/ou a conexão com os Sistemas DATASUS sempre que detectar indícios ou notícias de irregularidade(s) na execução do PFPB pelos estabelecimentos. (...) § 2º Apresentados ou não os esclarecimentos e documentos pelo estabelecimento no prazo indicado no § 1º e verificando-se que não foram sanados os indícios ou notícias de irregularidades, o DAF/SCTIE/MS solicitará ao DENASUS a instauração de procedimento para averiguação dos fatos. §3º Em casos excepcionais, o DAF/SCTIE/MS poderá solicitar ao DENASUS a instauração de procedimento para averiguação, antes que seja oportunizado à empresa um prazo para apresentar esclarecimentos. Art. 40. Após relatório conclusivo do DENASUS, o estabelecimento deverá recolher aos cofres públicos o débito correspondente ao valor repassado pelo Ministério da Saúde nas autorizações consideradas irregulares, sem prejuízo da multa prevista no art. 42.</p>
<p>Portaria GM/MS nº 342/2013.</p>	<p>Art. 24. Na hipótese de descumprimento dos prazos definidos no art. 21, a SAS/MS notificará o gestor de saúde, para que, em até 15 (quinze) dias, apresente justificativa. (..) § 3º Em caso de não aceitação ou de não apresentação da justificativa pelo gestor de saúde, a SAS/MS elaborará relatório circunstanciado com descrição dos fatos ocorridos e a indicação das eventuais irregularidades na execução do programa e o encaminhará ao Sistema Nacional de Auditoria (SNA) para realização de auditoria.</p>
	<p>Art. 54. Na hipótese de descumprimento dos prazos definidos no art. 51, a SAS/MS notificará o gestor de saúde, para que, em até 15 (quinze) dias, apresente justificativa. (...) § 3º Em caso de não aceitação ou de não apresentação da justificativa pelo gestor de saúde, a SAS/MS elaborará relatório circunstanciado com descrição dos fatos ocorridos e a indicação das eventuais irregularidades na execução do programa e o encaminhará ao Sistema Nacional de Auditoria (SNA) para realização de auditoria.</p>
	<p>Art. 71. Na hipótese de descumprimento dos prazos definidos no art. 68, a SAS/MS notificará o gestor de saúde, para que, em até 15 (quinze) dias, apresente justificativa. (...) § 3º Em caso de não aceitação ou de não apresentação da justificativa pelo gestor de saúde, a SAS/MS elaborará relatório circunstanciado com descrição dos fatos ocorridos e a indicação das eventuais irregularidades na execução do programa e o encaminhará ao Sistema Nacional de Auditoria (SNA) para realização de auditoria.</p>

Decreto 1232/1994	Art. 5º. O Ministério da Saúde, por intermédio dos órgãos do Sistema Nacional de Auditoria e com base nos relatórios de gestão encaminhados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, acompanhará a conformidade da aplicação dos recursos transferidos à programação dos serviços e ações constantes dos planos de saúde.
Portaria SAES/MS n. 1.399	<p>Art. 25 A manutenção da habilitação dos estabelecimentos de saúde habilitados na alta complexidade em oncologia está condicionada:</p> <p>I - à observância das normas estabelecidas nesta Portaria e regramento congêneres suplementar definido pelas respectivas secretarias de saúde gestoras do SUS; e</p> <p>II - aos resultados gerados pelo Sistema Nacional de Auditoria do SUS de auditorias procedidas rotineiramente ou por demanda.</p> <p>§ 1º Em caso de descumprimento do disposto no inciso I deste artigo, a Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde pode solicitar, às respectivas secretarias de saúde ou ao Sistema de Auditoria do SUS, avaliação específica do estabelecimento habilitado, com vistas à adoção das medidas corretivas cabíveis.</p>
Portaria n. 476/2019 – Redação do Termo de Doação	<p>“Art. 3º A doação será realizada por meio de instrumento que conterá, entre outras, cláusulas acerca:</p> <p>I - do dever do ente federativo de utilizar o bem doado de acordo com o estabelecido no parágrafo único do art. 1º;</p> <p>II - do dever do ente federativo de apresentar à Secretaria de Vigilância em Saúde - SVS/MS, sempre que solicitado, as informações relativas à utilização do bem doado, para verificação do cumprimento da finalidade constante no instrumento; e”</p> <p>CLÁUSULA PADRÃO DOS TERMOS DE DOAÇÃO</p> <p>“CLÁUSULA QUARTA - DA FISCALIZAÇÃO - A execução do objeto do Termo de Doação será fiscalizada pelo Sistema Nacional de Auditoria, atendendo ao disposto ao art. 6º da Lei n. 8.689, de 27 de julho de 1993 e ao Decreto nº 1.651, de 28 de setembro de 1995.”</p>
Portaria n. 1.646/2014	<p>Art. 29. Na hipótese de descumprimento do disposto nesta Portaria, a CGSB/DAB/SAS/MS notificará o gestor de saúde para apresentar justificativa em 15 (quinze) dias.</p> <p>§ 1º A CGSB/DAB/SAS/MS terá 15 (quinze) dias para analisar a justificativa apresentada e cientificar o interessado quanto à sua manifestação, a qual poderá ser de:</p> <p>I - aceitação da justificativa; ou</p> <p>II - não aceitação da justificativa.</p> <p>§ 2º Em caso de aceitação da justificativa, será concedido prazo de 30 (trinta) dias, improrrogável, para que o gestor de saúde regularize a aplicação dos recursos financeiros e/ou o cumprimento das atividades às demais regras previstas nesta Portaria.</p> <p>§ 3º Em caso de não aceitação ou de não apresentação da justificativa pelo gestor de saúde, a CGSB/DAB/SAS/MS elaborará relatório circunstanciado com descrição dos fatos ocorridos e a indicação das eventuais irregularidades na execução dos recursos e o encaminhará ao Sistema Nacional de Auditoria (SNA) para realização de auditoria.</p>
Portaria nº 1.459/2011	Art. 10. A Rede Cegonha será financiada com recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cabendo

	<p>à União, por meio do Ministério da Saúde, o aporte dos seguintes recursos, conforme memória de cálculo no Anexo II:</p> <p>(...)</p> <p>§ 12. Em caso da não aplicação dos recursos ou do descumprimento, por parte do beneficiário, dos compromissos de qualificação assumidos, os recursos de obras, reformas e equipamentos deverão ser imediatamente devolvidos ao Fundo Nacional de Saúde, acrescidos da correção prevista em lei, cuja determinação decorrerá das fiscalizações promovidas pelos órgãos de controle interno, compreendendo os componentes do Sistema Nacional de Auditoria do SUS (SNA), em cada nível de gestão, e por órgãos de controle externo. (Acrescido pela PRT GM/MS nº 2351 de 05.10.2011)”</p>
Portaria de Consolidação n. 05 (origem: 2.554/211 – PMAQ)	<p>§ 3º A verificação da informatização das unidades básicas de saúde poderá ser realizada por meio de fiscalizações promovidas pelos órgãos de controle interno, compreendendo os componentes do Sistema Nacional de Auditoria do SUS (SNA), em cada nível de gestão, os órgãos de controle externo, bem como poderá, também, ser efetuada pelos avaliadores da qualidade do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) no ciclo subsequente à manifestação de conclusão da etapa de implantação.</p>
Portaria de Consolidação n. 05 (Requalifica UBS)	<p>Art. 147. Em caso de não conclusão da primeira etapa do projeto no período de 12 (doze) meses após o respectivo repasse, o município, o Distrito Federal ou o estado deverão devolver ao FNS os recursos a ele repassado acrescidos da correção monetária prevista em lei, cuja determinação decorrerá das fiscalizações promovidas pelos órgãos de controle interno, compreendendo os componentes do Sistema Nacional de Auditoria do SUS (SNA), em cada nível de gestão, e a órgãos de controle externo.</p>
Portaria n. 2.932/2010	<p>Art. 3. Caberá aos órgãos de controle interno, especialmente ao Sistema Nacional de Auditoria do SUS (SNA) e Controladoria-Geral da União (CGU), o monitoramento da correta aplicação dos incentivos financeiros previstos nesta Seção.</p>
Portaria 2.395/2010	<p>§ 2º A devolução de recursos repassados será determinada nos relatórios de fiscalização dos órgãos de controle interno, incluídos todos os componentes do Sistema Nacional de Auditoria do SUS (SNA), em cada nível de gestão, e também nos relatórios dos órgãos de controle externo.</p>
Portaria GM/MS 2.923/2013:	<p>[...]</p> <p>Art. 12. Na hipótese de descumprimento do disposto nesta Portaria, o DRAC/SAS/MS notificará o gestor estadual, distrital ou municipal de saúde para que, em até 15 (quinze) dias, apresente justificativa.</p> <p>....</p> <p>§ 3º Em caso de não aceitação ou de não apresentação da justificativa pelo gestor estadual, distrital ou municipal de saúde, o DRAC/SAS/MS elaborará relatório circunstanciado com descrição dos fatos ocorridos e a indicação das eventuais irregularidades na execução dos recursos e o encaminhará ao Sistema Nacional de Auditoria (SNA) para realização de auditoria.</p> <p>[...]</p>