



GESTÃO E AUDITORIA NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: uma revisão de literatura

ROBERTO CARLOS FIGUEIREDO; ESTER SOUZA ROLO; GEZIANIA SILVA SOARES;
LIDIANE ASSUNÇÃO DE VASCONCELOS; BRUNA SUELEM CUSTÓDIO DE SÁ

RESUMO

Introdução: A auditoria é um instrumento de qualificação da gestão que visa fortalecer o Sistema Único de Saúde. Pode ser descrita como um ciclo de melhoria da qualidade que envolve a medição da eficácia dos cuidados de saúde em relação aos padrões acordados e comprovados de alta qualidade e ação para adequar a prática a esses padrões, de modo a melhorar a qualidade dos cuidados e resultados de saúde. **Objetivo:** Descrever o papel da auditoria nos serviços de saúde pública, bem como, demonstrar a importância da auditoria no serviço de saúde pública. **Método:** O estudo foi constituído por meio de uma revisão de literatura das publicações do Ministério da Saúde que tratavam da temática. Serviram de fonte de dados eletrônicos: Literatura Latino-Americana e do Caribe (LILACS) e Scientific Electronic Library Online (SciELO) no período de 2011 a 2017. **Resultados:** O funcionamento da auditoria pública é de fundamental importância para evitar possíveis fraudes e realizar correções nas distorções existentes no SUS, além de verificar a qualidade da assistência e o acesso dos usuários às ações e serviços de saúde. **Discussão:** As ações, os serviços e os sistemas de saúde para que sejam considerados eficientes e eficazes devem garantir a qualidade e a segurança dos usuários de saúde, caracterizando-se uma gestão de qualidade. **Conclusão:** O presente trabalho demonstra a necessidade da organização da gestão dos recursos e dos serviços de qualidade. Faz-se necessário o uso de instrumento de auditoria validado e acordado com prestadores, para se ter transparência e melhores resultados nas metas pactuadas.

Palavras-chave: Gestão; Auditoria; SUS; Análise de qualificação; SNA.

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS) teve suas bases lançadas na Constituição Federal (CF) de 1988 e sua implantação iniciada na década de 1990. Propõe-se a oferecer atendimento integral à população por meio de gestão descentralizada com a participação da União, dos Estados e dos municípios brasileiros. A criação do SUS colocou o Brasil como um dos primeiros países fora da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a incluir na legislação o acesso universal aos serviços de saúde, reconhecendo a saúde como direito do cidadão e dever do Estado (BRASIL, 1988).

O SUS movimenta mais de 170 bilhões de reais por ano, considerando as três esferas da federação, e tem contribuído para ampliar o acesso da população aos serviços básicos de saúde, com importante impacto na redução da mortalidade. Contudo, ainda enfrenta uma série de desafios relacionados à aplicação dos recursos públicos visando obter ganhos de eficiência, eficácia e efetividade e garantir o acesso aos serviços com equidade (RIZZOTO; SOUSA, 2016).

O Sistema Nacional de Auditoria (SNA), por meio de suas atividades de controle, desempenha papel fundamental para a melhoria da qualidade dos serviços de saúde prestados pelo SUS. Entre as suas atividades executadas estão as auditorias, instrumentos com grande potencial para detectar falhas, irregularidades e oportunidades de melhoria na gestão, desde que realizadas observando-se princípios, métodos e técnicas apropriados (BRASIL, 2017).

Para Motta (1992), auditoria é como um exame científico e sistemático dos livros, contas, comprovantes e outros registros financeiros de uma companhia, com o propósito de determinar a integridade do sistema de controle interno contábil, bem como o resultado das operações e assessorar a companhia no aprimoramento dos controles internos, contábeis e administrativos. A auditoria em saúde, entre outros conceitos, é a avaliação sistemática da qualidade da assistência ao cliente (PAIM; CICONELLI, 2007).

Para Feijão *et al.* (2014), a finalidade da auditoria é contribuir com a gestão para a qualificação do acesso universal em prol da garantia do direito à saúde e do direito à vida, definidos na CF de 1988, sendo o relatório de auditoria um produto relevante, um instrumento informativo e construtivo, de alta credibilidade pública. O produto da auditoria é reconhecidamente imprescindível na tomada de decisões. “De forma bastante simples, pode-se definir auditoria como o levantamento, estudo e avaliação sistemática das transações, procedimentos, operações, rotinas e das demonstrações financeiras de uma entidade” (CREPALDI, 2002, p. 23).

Auditar significa emitir uma opinião conclusiva sobre uma dada situação encontrada em relação a um critério disponível ou inferido, dentro dos limites permitidos pelo conjunto de exames empregados. Ou seja, o objetivo de uma auditoria é sempre verificar em que medida uma situação encontrada se distancia do que deveria ser segundo algum critério estabelecido nas leis, normas ou princípios.

As Normas de Auditoria do TCU definem auditoria nestes termos:

Auditoria é o processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado. (BRASIL, 2011, p. 13).

Para o SNA (BRASIL, 2017) a auditoria é um processo sistemático, pois se estrutura em três etapas consecutivas, que são o planejamento da auditoria, sua execução e a comunicação de seus resultados por meio de relatório formal. Além disso, cada fase vale-se de procedimentos específicos que devem ser aplicados de forma rigorosa. Como processo documentado, todos os seus procedimentos e produtos devem ser registrados segundo determinados padrões de modo a assegurar sua revisão e a organização das constatações e evidências obtidas.

O controle da gestão e a qualidade dos serviços e produtos de saúde nas instituições é um fator fundamental para uma administração eficiente. Assim, esta pesquisa teve por objetivo geral descrever o papel da auditoria nos serviços de saúde pública, e como específicos demonstrar a importância da auditoria no serviço de saúde pública e analisar o processo de auditoria no SUS.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

Este trabalho foi desenvolvido por meio de uma revisão de literatura, na qual inicialmente foram abordados conceitos e histórias sobre auditoria, a auditoria nos serviços de saúde. Após isso, abordou-se os processos e programação de auditoria. Por fim, discorreu-se sobre o papel da auditoria e a importância do auditor no SUS. A coleta de dados foi realizada por manuais do Ministério da Saúde (MS) e artigos pesquisados nas bases de dados

eletrônicas: Literatura Latino-Americana e do Caribe (LILACS), Scientific Electronic Library Online (SciELO), que abordassem a temática sobre auditoria e gestão em saúde no período de 2011 a 2017. As palavras-chave utilizadas foram “Gestão em saúde”, “Auditoria em saúde” e “SUS”. Os critérios de inclusão utilizados foram: artigos completos, publicados em português. Na seleção final foram excluídos os textos duplicados e que não abordassem o tema proposto.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As análises documentais e os dados do Ministério da Saúde permitiram a estruturação dos resultados e respectivas discussões em relação a três aspectos: o papel, a importância do auditor e as fragilidades dos instrumentos de auditoria na percepção dos gestores da atenção hospitalar. A auditoria hospitalar pode ser descrita como um ciclo de melhoria da qualidade que envolve a medição da eficácia dos cuidados de saúde em relação aos padrões acordados e comprovados de alta qualidade e ação para adequar a prática a esses padrões, de modo a melhorar a qualidade dos cuidados e resultados de saúde (KAURA, 2016).

A auditoria em saúde tem como função melhorar a qualidade do atendimento aos pacientes. Tem sua origem no Reino Unido, sendo idealizada por profissionais médicos que buscavam proporcionar um atendimento de melhor qualidade, chamando a atenção para as deficiências na prestação de cuidados, na tentativa de frear a prática ineficiente e ineficaz (ROSA, 2012).

Na assistência à saúde, as auditorias podem ser desenvolvidas em vários setores e por diferentes profissionais, destacando-se entre elas a auditoria médica, de enfermagem e odontológica. São caracterizadas por uma sequência de ações administrativas, técnicas e observacionais, cujo objetivo é analisar a qualidade dos serviços a fim de assegurar o seu melhor desempenho e resolubilidade (MOTTA; LEÃO; ZAGATTO, 2005).

A auditoria tem papel importante no processo de consolidação do SUS. Além de verificar a qualidade do atendimento e do acesso dos usuários aos cuidados e serviços de saúde, a auditoria pública busca analisar o funcionamento do SUS para prevenir possíveis fraudes ou corrigir violações existentes. Também funciona como mecanismo de controle interno do Ministério da Saúde, proporcionando assim maior credibilidade e melhoria da qualidade da assistência à saúde, fortalecendo a cidadania (SANTOS *et al.*, 2012).

Para Falleiros apud Vecina Neto e Reinhardt Filho (1998) o sistema de saúde é responsável por um grande número de vidas, desde o nascimento seguro de uma criança até cuidados oferecidos para idosos, ou seja, o sistema tem responsabilidade no cotidiano das pessoas, ao longo da sua trajetória de vida. Gerou mudanças no modelo assistencial e, para sua efetiva implantação, é necessário um redimensionamento de recursos humanos, físicos, tecnológicos, dentre outros. A instalação dos pontos fundamentais para sua efetiva implantação é a reestruturação dos materiais (VECINA NETO; REINHARDT FILHO, 1998).

Os estudos relatam que em um hospital os gastos representam aproximadamente de 15 a 25 % das despesas correntes. A dispensação de medicamentos é um dos itens que afetam de forma fundamental os gastos da unidade. A auditoria é o exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vistas a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas (BRASIL, 2017). Para Vecina Neto e Reinhardt Filho (1998) o objetivo básico da administração de materiais consiste em disponibilizar os recursos necessários para a realização do processo com qualidade, em quantidades adequadas, no tempo correto e com menor custo.

Segundo Santos e Barcellos (2009) a principal fonte de falhas de qualidade em um determinado sistema são problemas nos processos de trabalho. A gestão competente passa pelo planejamento, monitoramento e avaliação de seus processos; assim, a auditoria gerencial torna-se uma ferramenta importante para essas atividades, uma vez que é definida como uma

função organizacional de revisar, avaliar e emitir parecer sobre planejamento, execução e controle em todos os momentos e ambientes das entidades contábeis.

Para Neto, Banaszeski e Carvalho (2020), neste caso, a auditoria assume a importância de uma ferramenta de gestão que fortalece o SUS; contribui para a correta alocação e utilização dos recursos; garantia de acesso e qualidade da atenção à saúde oferecida ao cidadão; muda a lógica de produção/faturamento para focar no usuário e na defesa da vida; trata do monitoramento das ações e da análise dos resultados; assume a missão de avaliar a eficácia, eficiência, efetividade e economia das ações e serviços de saúde; fornece cooperação técnica; sugere ações corretivas e dá suporte ao planejamento e monitoramento com informações verificadas e confiáveis. Para Melo (2014) a auditoria na área de saúde tem dentre seus objetivos averiguar e analisar a qualidade e eficiência nos serviços prestados pelo SUS definindo a importância do SNA, na intermediação do modo de fazer a política de saúde com o cidadão que demanda essa política.

De acordo com o Manual de Auditoria Interna da UFMG (2022) a auditoria pode ser entendida como um conjunto de técnicas que visam verificar estruturas, processos, resultados e a aplicação de recursos financeiros, mediante a confrontação entre uma situação encontrada e determinados critérios técnicos, operacionais e legais, procedendo a exame especializado de controle na busca da melhor aplicação de recursos, visando evitar ou corrigir desperdícios, irregularidades, negligências e omissões. Para Moimaz, Ayach e Garbin (2012) é importante que o sistema de auditoria seja visto como um instrumento confiável aos gestores no planejamento e avaliação das ações em saúde.

Os procedimentos de auditoria já fazem parte da gestão administrativa de muitas instituições hospitalares que buscam moldar seu processo de trabalho para facilitar futuras intervenções, como é o caso do Hospital de Clínicas de Porto Alegre, onde as auditorias são realizadas com base em documentos informatizados a fim de melhorar a qualidade dos registros e atendimento, pois a auditoria quantitativa dos registros foi facilitada pelo uso de uma ferramenta informatizada (ALMEIDA *et al.*, 2011).

Na trajetória diária dos serviços públicos de saúde, percebe-se que, no que tange à participação democrática e popular, há avanços, porém, as dificuldades no acesso aos serviços de saúde ainda são muitas, como será relatado no decorrer deste estudo. Para Azevêdo (2016, p. 411), devido à magnitude territorial do Brasil, o SUS teve muitas dificuldades em sua implementação: “O acesso universal e igualitário estabelecido como princípio do SUS vem sendo estabelecido de forma gradual em função da complexidade decorrente das enormes diferenças regionais e da pluralidade de contextos vivenciados pelos municípios brasileiros.”

Para a melhoria da qualidade das atividades e serviços do SUS, a atividade de controle realizada nas unidades de auditoria do Ministério da Saúde é fundamental. Os relatórios produzidos pelas auditorias se materializam nas ferramentas utilizadas para detectar irregularidades e oportunidades de melhoria na gestão do SUS, desde que elaborados segundo princípios, métodos e técnicas adequadas. (BRASIL, 2017).

4 CONCLUSÃO

A auditoria em saúde é uma ferramenta essencial para a gestão de recursos e qualidade do paciente. O estudo enfatiza a necessidade de organizar a gestão de recursos e serviços de qualidade. Portanto, esse novo paradigma de auditoria, comprometido com o fortalecimento da gestão, requer profissionais que atuem na lógica do observatório social de resolução dos problemas do SUS, a fim de contribuir efetivamente para a construção de um modelo de saúde voltado para a qualidade de vida e cidadania.

A auditoria do SUS é de suma importância para garantir que a aplicação dos recursos seja feita de forma correta no sistema público de saúde. Isso também garante que prestações

de serviço sejam feitas com qualidade e transparência. O Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS) é um dos mecanismos usados para prevenir os desperdícios e fraudes no sistema único de saúde. Pode-se perceber que a auditoria do SUS compete controlar o sistema público de saúde. Nesse sentido, a auditoria observa a eficiência, eficácia e efetividade das ações e serviços postos em movimento pelos gestores de saúde. Conclui-se que é necessário o uso de instrumento de auditoria validado e acordado com prestadores, para se ter transparência e melhores resultados nas metas pactuadas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. A. *et al.* **Processo de Enfermagem na prática clínica:** estudos clínicos realizados no Hospital de Clínicas de Porto Alegre. Porto Alegre: Artmed, 2011.

AZEVEDO, S. R. O Programa de Tratamento Fora de Domicílio no Sistema Único de Saúde no Piauí. **HOLOS**, [s. l.], v. 2, p. 402-413, 2016.

BRASIL. [Constituição de (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL. Ministério da Saúde. **Auditoria do SUS no Contexto do SNA:** qualificação do Relatório de Auditoria. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2017. 102 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF: TCU, ano 44, n. 12, 2011. 57 p.

CREPALDI, S. A. **Auditoria Contábil:** teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2002.

FEIJÃO, A. M. M. *et al.* **Curso Nacional de Qualificação de Auditorias e Ouvidorias do SUS, Qualificação de Auditorias e Ouvidorias:** fortalecimento de áreas estratégicas do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014.

KAURA, A. **Medicina baseada em evidência**. 1. ed. São Paulo: Elsevier, 2016.

MELO, M. C. M. e. **A GESTÃO DO SUS:** a necessidade de uma auditoria qualificada e mais eficiente. Monografia (Pós-Graduação em Gestão Pública) - Universidade Cândido Mendes, Brasília, DF, 2014.

MOIMAZ, S. A. S.; AYACH, C.; GARBIN, C. A. S. Auditoria na Saúde: justificativas de glosas no setor odontológico. **J. Health Sci. Inst.**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 112-116, 2012.

MOTTA, A. L. C; LEÃO, E.; ZAGATTO, J. R. **Auditoria médica no sistema privado:** abordagem prática para organizações de saúde. São Paulo: Látria; 2005. MOTTA, J. M. **Auditoria:** princípios e técnicas. São Paulo: Atlas, 1992.

NETO, R. B. S; BANASZESKI, C. L; CARVALHO, I. R. A. Auditoria: uma ferramenta na gestão de serviços públicos. **Revista Saúde e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 14, n. 18, 2020.

PAIM, P. R. C.; CICONELLI, M. R. Auditoria de avaliação da qualidade dos serviços de saúde. **Revista de Administração em Saúde**, São Paulo, v. 9, n. 36, p. 85-92, jun./set. 2007.

RIZZOTTO, M.; CAMPOS, G. O Banco Mundial e o Sistema Único de Saúde brasileiro no início do século XXI. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 263-276. 2016.

ROSA, V. L. **Evolução da Auditoria no Brasil**. 2012. Monografia (Especialização em Auditoria em Saúde) - Centro Universitário Filadélfia, UniFil, Londrina, 2012.

SANTOS, C. A *et al.* A Auditoria e o Enfermeiro como Ferramentas de Aperfeiçoamento do SUS. **Revista Baiana de Saúde Pública**, Bahia, v. 36, n. 2, p. 539-559, abr./jun. 2012.

SANTOS, L. C.; BARCELLOS, V. F. **Auditoria em Saúde: uma ferramenta de gestão**. Brasília, DF: UNIEURO, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Manual de Auditoria Interna**. Belo Horizonte: UFMG, 2022.

VECINA NETO, G. REINHARDT FILHO, W. **Gestão de Recursos Materiais e de Medicamentos**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998.