



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Associação das Pioneiras Sociais Ministério da Saúde

*Exercício 2018*

27 de agosto de 2019

**Controladoria-Geral da União - CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **MINISTERIO DA SAUDE**

Unidade Examinada: **Associação das Pioneiras Sociais Ministério da Saúde**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201900429**

**Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

**Auditoria Interna Governamental**

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se do Relatório Anual de Contas realizada na Associação das Pioneiras Sociais, no qual foram avaliados a conformidade das peças que instruíram a prestação de contas da Unidade, bem como, os atos de gestão praticados no exercício de 2018, inerentes aos resultados qualitativos e quantitativos relativos à área de gestão de custos da UPC. Além disso, foi feita a avaliação quanto ao atendimento das recomendações da CGU e Acórdãos do TCU.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente Relatório atende aos ditames da Decisão Normativa – TCU nº 172/2018, na qual a Associação das Pioneiras Sociais (APS) consta como Unidade Prestadora de Contas cujos responsáveis terão as contas de 2018 julgadas pelo Tribunal.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

Verificou-se que a APS elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2018, não tendo sido identificadas inconsistências significativas quanto ao Rol de responsáveis e/ou Relatório de Gestão.

A análise da área de gestão de custos da APS mostrou que unidade está estruturada de acordo com o modelo de custos por absorção, envolvendo estruturação e classificação dos centros de custos, metodologia e critérios de apropriação dos custos e orientação adequada para o processo de coleta, geração de dados e elaboração de relatórios gerenciais. Além disso, a área tem procedimentos de monitoramento acerca da correta apuração dos custos e tem promovido a capacitação da equipe nas competências afetas à área.

Por fim, ressalta-se que a área de gestão de custos elaborou matriz de risco em consonância com o plano de gestão de riscos que está sendo implementado em toda a Rede Sarah.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas

APS – Associação das Pioneiras Sociais

CGU – Controladoria Geral da União

CNCQ – Centro Nacional de Controle de Qualidade

COSO – Committe of Sponsoring Organizations of Treadway Commission

DN – Decisão Normativa

IN – Instrução Normativa

PGR – Plano de Gestão de Riscos

PPP – Plano de Providências Permanente

RG – Relatório Geral

SAP – Sistema, Aplicativos e Produtos para Processamento de Dados

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

UPC – Unidade Prestadora de Contas

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>8</b>
1. Avaliação da Conformidade das Peças	8
2. Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU	8
3. Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU	9
4. Avaliação da estrutura da Área de Custos	9
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>15</b>

# INTRODUÇÃO

O presente relatório trata da Auditoria Anual de Contas (AAC), referente ao exercício de 2018, da Associação das Pioneiras Sociais (APS), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública.

A APS foi instituída pela Lei nº 8.246, de 22 de outubro de 1991, com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e de desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público.

A Unidade é responsável pela gestão do SARAHA, rede constituída por nove hospitais de reabilitação, nas áreas neurológica e ortopédica, localizados em sete Estados e no Distrito Federal. A administração da Rede SARAHA é sediada em Brasília/DF.

A APS possui Contrato de Gestão firmado com a União por intermédio do Ministério da Saúde, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo que os dois últimos Ministérios fazem parte, hoje, da estrutura do Ministério da Economia, para dar cumprimento ao estabelecido na Lei nº 8.246/91. O contrato foi firmado em 14 de novembro de 2000, pelo prazo de cinco anos, e desde então vem sendo aditivado por igual período, sendo o último aditivo celebrado em 18 de dezembro de 2015, com vigência até 31 de dezembro de 2020.

Salienta-se que a previsão constitucional do instituto da prestação de contas dá a exata dimensão de sua importância, representando um dos principais instrumentos de *accountability* do uso de recursos públicos junto à sociedade, uma vez que, para seu funcionamento, entidades como a APS, são financiadas pela sociedade, o que torna os cidadãos os principais beneficiários dos resultados a serem gerados pela atuação dessas entidades. Nesse sentido, a Decisão Normativa TCU nº 172/2018 estabeleceu que os responsáveis pela gestão da APS terão as suas contas relativas ao exercício de 2018 julgadas pelo Tribunal. Os parâmetros adotados neste julgamento pressupõem que a boa gestão de recursos públicos não se restringe apenas à conformidade dos procedimentos adotados com a lei, mas, também a eficácia, eficiência e efetividade das ações.

O escopo dos trabalhos de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2018 foi firmado em reunião realizada em janeiro de 2019 entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Secretaria de Controle Externo da Saúde do Tribunal de Contas da União (SecexSaude/TCU). Concordaram as unidades técnicas do TCU e da CGU, quanto às seguintes avaliações a serem contempladas no Relatório de Auditoria da APS:

1. Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças: Relatório de Gestão 2018 e Rol de Responsáveis;

2. Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, especificamente em relação à **estrutura da unidade** competente em realizar a análise dos custos envolvidos e a eficiência das operações.

3. Avaliar o atendimento das recomendações da CGU e acórdãos do TCU.

Ao longo dos trabalhos, não houve a ocorrência de restrições à realização dos exames, os quais foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Avaliação da Conformidade das Peças

Com a finalidade de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da unidade auditada, realizou-se consulta ao Sistema e-Contas. Como resultado, verificou-se que a Associação das Pioneiras Sociais (APS) elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2018, não tendo sido identificadas inconsistências significativas quanto ao Rol de responsáveis e o Relatório de Gestão.

Porém, cabe ressaltar que em relação ao Relatório de Gestão, em que pese a UPC ter apresentado os itens previstos no anexo II da Decisão Normativa TCU 170/2018, os conteúdos de alguns itens, carecem de um maior detalhamento dos conteúdos, tendo em vista as orientações incluídas no sistema e-Contas.

Após questionamento, a Unidade apresentou documentação detalhada dos riscos e o do tratamento dado aos mesmos, em cada uma das áreas da Unidade, e arguiu que em razão da grande quantidade de informações, isto sobrecarregaria o relatório e que estuda uma forma de apresentá-las de forma mais resumida, a fim de buscar um alinhamento maior às orientações emitidas pelo Tribunal.

Ressalta-se, ainda, que em relação às informações sobre gestão de pessoas pretende analisar, dentro do que for cabível, considerando a natureza da Unidade, formas de buscar uma maior compatibilidade às orientações do TCU.

Desta forma, entende-se que o relatório de gestão está alinhado com as metas do contrato de gestão firmado, e de forma geral apresenta todos os itens previstos no anexo II da DN TCU 170/2018, subsistindo a necessidade de se buscar um melhor alinhamento do relatório às orientações do Tribunal.

## 2. Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Para o exercício de 2018 não houve expedição de Acórdãos/Decisões proferidos pelo Tribunal de Contas dirigidos à APS, com determinações específicas ao Controle Interno para acompanhamento.

### **3. Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

Em consulta ao Plano de Providências Permanente (PPP) da Unidade, verificou-se a existência de duas recomendações emitidas pela CGU referentes ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701008. As análises das providências adotadas pelo gestor permitiram concluir pelo atendimento integral das recomendações.

### **4. Avaliação da estrutura da área de Custos**

A auditoria realizada sobre a área de gestão de custos da Associação das Pioneiras Sociais (APS) teve por objetivo verificar a adequabilidade da unidade frente às suas atribuições. Para tanto, o ponto de partida foi a análise documental do Relatório de Gestão (RG) relativo ao exercício de 2018 apresentado pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) ao Tribunal de Contas da União (TCU) e complementarmente a análise de informações obtidas da unidade referentes à adequação da estrutura do modelo de gestão de custos adotado; à oferta de capacitação para os funcionários da área; à suficiência da estrutura administrativa; e quanto ao impacto decorrente das atividades nas decisões gerenciais da Instituição.

A metodologia utilizada pela unidade para a apuração dos custos é o Custeio por Absorção, que consiste na divisão dos diversos setores da Rede em “centros de custos” que realizam atividades homogêneas, consumindo recursos humanos e materiais disponibilizados.

Os centros de custos da Rede Sarah estão divididos em três grupos, segundo suas funções básicas:

1. Áreas Principais, diretas ou fim: internação, ambulatório, centro cirúrgico, reabilitação e auxílio diagnóstico;
2. Suporte Operacional: lavanderia, manutenção, higienização, nutrição e arquivo médico; e
3. Suporte Administrativo: Contabilidade, financeiro, comunicação e arquivo, pessoal e recursos materiais.

Essas áreas são subdivididas em subáreas. Por exemplo, as Áreas Principais, também denominadas Fim ou diretas, estão subdivididas em 5 subáreas: Ambulatório, Bloco Cirúrgico, internação, Exames Complementares de diagnóstico e Reabilitação.

Cada uma dessas subáreas representa um agrupamento de centros de custos com características semelhantes. Por exemplo, a subárea Ambulatório é composta por centros de custos conforme a especialidade oferecida (clínica médica, pediatria, ortopedia, neurologia, enfermagem) e o tipo de serviço prestado (ambulatoriais, curativos, imobilizações).

Desta forma, o processo de coleta de dados dos gastos para a realização das atividades ocorre cotidianamente. Os centros de custos fazem as requisições rotineiras de materiais ao almoxarifado ou requisições de compras de itens transitórios e serviços à área de compras. Uma vez contabilizados, estes gastos são alocados diretamente aos centros de custos.

A Área de Gestão de Custos da APS é responsável por definir e repassar aos setores diretrizes e orientações que garantam a distribuição dos gastos entre os objetos de custos (centros de custos e ordens internas) de maneira eficiente e precisa, visando minimizar as distorções nas apurações.

As informações e análises geradas pelo setor são reportadas à Direção e às Lideranças dos diversos Centros de Custos da Rede, por meio do sistema de custos, de relatórios periódicos e relatórios pontuais. Além dos dados dos relatórios, as informações atuais ficam disponíveis online na base do SAP.

As tomadas de decisões gerenciais e pelo planejamento operacional e estratégico têm à disposição, quando pertinente, informações de custos, que podem ser detalhadas ao nível necessário: Rede, Unidades, centros de custos, ordens de serviço, ordens internas, ordens de produção, contas contábeis, materiais, serviços, fornecedores.

Os normativos que regem os processos de apropriação dos custos da Instituição são:

i) Norma Operacional nº 06/1997 – Estabelece procedimentos básicos para apropriação das diversas despesas com pessoal, material e serviços;

ii) Instrução Operacional nº 5/2010 – Define as formas de alocação dos gastos com investimentos (aquisição de equipamentos e edificação e adequações prediais);

iii) Instrução Operacional nº 8/2010 – Determina o registro dos gastos com treinamento de novos funcionários nas contas de Estágios e Bolsas, bem como os gastos com formação e capacitação de funcionários através de reciclagens e participação em eventos nas contas de formação e treinamento;

iv) Manual de Custos – Apresenta o método de apuração dos custos dos serviços hospitalares; e

v) Norma Operacional - Gestão de Custos – Estabelece procedimentos para a apropriação e alocação dos diversos gastos com pessoal, material e serviços, visando à apuração e ao cálculo dos custos dos serviços prestados pela Rede Sarah.

Atualmente são 678 centros de custos ativos alocados conforme a natureza de suas funções básicas, a saber:

Tabela 1: Quantitativo de centros de custos por Unidade da rede

Unidade da Rede	Quantitativo Centros de Custos
<b>Administração Central</b>	33
<b>Centro de Tecnologia</b>	1
<b>Equipfos</b>	2
<b>Oficina de Fabricação</b>	8
<b>Sarah Macapá</b>	32
<b>Sarah Brasília Centro</b>	97
<b>Sarah Fortaleza</b>	73
<b>Sarah Belo Horizonte</b>	88
<b>Sarah Rio de Janeiro</b>	72
<b>Sarah São Luís</b>	83
<b>Sarah Lago Norte</b>	68
<b>Sarah Belém</b>	31
<b>Sarah Salvador</b>	90
<b>TOTAL</b>	678

O fluxo das informações no processo de controle de custos ocorre em 3 (três) sistemas (SAP, Sistema de Pessoal e o Sistema de Registro de Produção/CNCQ):

1. SAP: Composto por 5 (cinco) módulos (materiais, financeiro e manutenção, patrimônio e controladoria-custos). Todas as informações geradas pelo sistema são encaminhadas ao setor de contabilidade e enviadas ao módulo Controladoria (custos);
2. Pessoal: Envia as informações ao módulo Controladoria (custos); e
3. CNCQ: Área responsável pelo controle e qualidade da rede SARA. Após a análise dos dados registrados, as estatísticas de atendimentos e serviços prestados são encaminhadas à Área de Gestão de custos pelo CNCQ para serem gravados no módulo de Controladoria-Custos e posterior emissão de relatórios para a Diretoria da APS e demais lideranças.

As informações pertinentes aos sistemas SAP e Pessoal são obrigatoriamente analisadas pelo setor de custos (módulo controladoria). Não ocorrendo incongruências nos dados lançados, os custos são apurados e os relatórios gerenciais elaborados.

A área é composta por três funcionários (dois estatísticos e um assistente administrativo) e nos exercícios de 2017 e 2018 foram realizadas 10 capacitações pertinentes ao sistema utilizado pela área (SAP).

O processo de atuação do setor está organizado em 3 (três) etapas, a saber:

## 1. Definições de diretrizes

Nesta etapa são repassados aos setores as diretrizes adequadas ao correto registro e alocação dos custos (gastos), bem como ao correto registro da realização de serviços e produtos (estatísticas de atendimento e produção). Competindo a Área de Gestão de Custos apurar a correta alocação dos gastos. Assim como, administrar as estruturas relativas ao sistema de apuração de custos, criando, eliminando, ativando, desativando e alterando os seguintes elementos: Centros de Custos, Centros de Lucro, Classes de Custos (primárias e secundárias), Índices, Tipos de Atividades, Ordens Internas e Ordens Estatísticas. Comunicando aos diversos setores as alterações realizadas.

## 2. Avaliação e Consolidação

Após a conferência dos custos alocados pelos respectivos setores, a Área de Gestão de Custos consolida as informações no módulo financeiro do SAP, denominado SAP/FI. Os registros permanecem disponíveis para análise e para a realização da apuração de custos no módulo de controladoria do SAP, denominado SAP/CO, juntamente com as estatísticas de atendimentos e serviços prestados encaminhadas mensalmente pelo CNCQ - Centro Nacional de Controle de Qualidade da Rede.

Caso sejam identificados erros ou ajustes necessários, as áreas responsáveis são contatadas para que realizem as correções pontuais e implantem procedimentos corretivos definitivos, após o que, são gerados e disponibilizados os relatórios gerenciais.

## 3. Relatórios

Finalizado o processo de apuração dos custos, os relatórios gerenciais são gerados e encaminhados aos setores respectivos. Entre estes relatórios destacam-se: i) relatórios anuais de encerramento de exercício; e ii) relatórios mensais de acompanhamento.

Além dos relatórios regulares, são atendidas as demandas pontuais a respeito de informações de custos (custo de procedimentos médicos, de exames, custos agregados de um centro de custos, entre outros.)

Seguem alguns exemplos de decisões gerenciais, informadas pela UPC, em que as informações de custos auxiliaram a tomada de decisões que possibilitaram redução de custos e melhorias na qualidade dos atendimentos:

- a) centralização das atividades da Lavanderia em Brasília, concentrando-as no SARAH Lago Norte (redução de custos);
- b) terceirização da lavagem dos tapetes brancos (redução de custos);
- c) terceirização parcial da produção de uniformes pela Costuraria para facções externas (redução de custos);

- d) avaliação dos gastos previstos para a realização de congressos externos (melhoria de qualidade);
- e) substituição de equipamentos (melhoria de qualidade; ampliação de atendimentos);
- f) aumento de cirurgias de grande porte para realização de implantes de joelho e quadril (melhoria de qualidade; ampliação de atendimentos); e
- g) substituição de produtos de limpeza usados pela Área de Higienização (melhoria de qualidade).

Destaque-se que a UPC apresentou informação acerca da implementação de gestão de riscos que está normatizada no Plano de Gestão de Risco da Rede Sarah. Nele é definido a metodologia e como são identificados os pontos críticos, a definição da escala de prioridade e quais são as respostas possíveis para cada risco.

O Plano de Gestão de Riscos (PGR) será desenvolvido pela Controladoria da APS e aprovado pela Diretoria da Rede SARAH. A duração será de 1 (um) exercício e será revisto e atualizado anualmente pela Controladoria.

A metodologia é baseada no modelo Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission (COSO).

A metodologia define que a gestão de riscos corporativos se dá em 4 etapas:

- Identificação dos riscos
- Avaliação dos riscos
- Resposta aos riscos
- Controle e monitoramento dos riscos

O Plano de Gestão de Riscos apresenta as áreas da Rede Sarah que foram selecionadas para o mapeamento e gestão de risco, e cada uma dessas áreas deve identificar os riscos inerentes e a avaliação dos riscos deve traduzir-se na construção de uma matriz de gestão, desenvolvida com a classificação qualitativa quanto a sua probabilidade de ocorrência e impacto esperado.

O planejamento das respostas aos riscos envolve classificá-los dentro de uma estratégia da instituição, que define se o risco vai ser eliminado, transferido, mitigado ou aceitado.

A Controladoria da APS e os responsáveis definidos na matriz de responsabilidade devem acompanhar os riscos identificados, identificar os novos riscos, executar os planos de respostas a riscos e avaliar sua eficácia durante todo o período contemplado no PGR.

Nesse contexto, a área de Gestão de Custos apresentou sua matriz de riscos na qual se verifica a identificação e caracterização dos riscos inerentes ao setor, as avaliações dos riscos, em termos de probabilidade e impacto e a classificação

decorrente, além das ações de controle e mitigação, os responsáveis e as ações para contingência.

Desta forma, conclui-se que, a Área de Gestão de Custos está estruturada de acordo com o modelo de custos por absorção, envolvendo estruturação e classificação dos centros de custos, metodologia e critérios de apropriação dos custos e orientação adequada para o processo de coleta, geração de dados e elaboração de relatórios gerenciais. Além disso, a área tem procedimentos de monitoramento acerca da correta apuração dos custos e tem promovido a capacitação da equipe nas competências afeitas à área. Por fim, ressalte-se que a Unidade elaborou matriz de risco em consonância com o plano de gestão de riscos que está sendo implementado em toda a Rede Sarah.

Ademais, o acesso da Alta Administração aos relatórios de custos atualizados em tempo real, tem possibilitado a tomada de decisões com vistas à redução de custos, à melhoria da qualidade dos atendimentos, e ao efetivo cumprimento dos objetivos do Contrato de Gestão.

# CONCLUSÃO

Os exames realizados indicaram as seguintes conclusões detalhadas por item da ata do escopo de auditoria.

## **a) Conformidade das peças:**

Verificou-se que a Associação das Pioneiras Sociais elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2017, não tendo sido identificadas inconsistências significativas quanto ao Rol de responsáveis e/ou Relatório de Gestão;

## **b) Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da gestão, especificamente em relação à estrutura da unidade competente em realizar a análise dos custos envolvidos e a eficiência das operações:**

A análise da área de gestão de custos da APS mostrou que unidade está estruturada de acordo com metodologia de custos por absorção, o qual permite a apropriação de todos os custos relativos aos produtos ou serviços realizados, sendo o mais usado na gestão de custos hospitalares.

Além disso, a área tem procedimentos de monitoramento acerca da correta apuração dos custos e tem promovido a capacitação da equipe nas competências afetas à área.

Também apresentou exemplos de decisões gerenciais em que as informações de custos auxiliaram a tomada de decisões para redução de custos e melhorias na qualidade dos atendimentos.

Por fim, ressalte-se que a Unidade elaborou matriz de risco em consonância com o plano de gestão de riscos que está sendo implementado em toda a Rede Sarah.

## **c) Avaliação do cumprimento das determinações/recomendações do TCU:**

Não foram identificados acórdãos proferidos com determinação expressa para o acompanhamento pela CGU do cumprimento das recomendações/determinações neles contidos, referentes aos exercícios de 2017 a 2018, em consulta ao sítio do TCU.

## **d) Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU:**

Foram identificadas duas recomendações referentes ao Relatório de Auditoria Anual de Contas 201701008, relativo a APS. Verificou-se que o gestor apresentou manifestação em relação as recomendações citadas. Foi feita análise dessas manifestações e conclui-se que o gestor atendeu integralmente as recomendações.