

Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

**Fundação Oswaldo Cruz**

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

**Serviço de Gestão Acadêmica**



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

***“O Controle na Administração Pública Federal: um estudo sobre a Auditoria Interna da Fundação Oswaldo Cruz”***

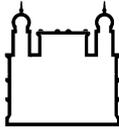
*por*

***Luciana Rosa dos Santos***

*Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre  
Modalidade Profissional em Saúde Pública.*

*Orientador: Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado*

*Rio de Janeiro, agosto de 2007.*



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

**Fundação Oswaldo Cruz**

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

**Serviço de Gestão Acadêmica**



*Esta dissertação, intitulada*

***“O Controle na Administração Pública Federal: um estudo sobre a Auditoria Interna da Fundação Oswaldo Cruz”***

*apresentada por*

***Luciana Rosa dos Santos***

*foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:*

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Maria da Motta Vieira

Prof. Dr. Nilson do Rosário Costa

Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado – Orientador

*Dissertação defendida e aprovada em 15 de agosto de 2007.*

Catálogo na fonte  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica  
Biblioteca de Saúde Pública

S237c Santos, Luciana Rosa dos  
O controle na Administração Pública Federal: um estudo  
sobre a auditoria interna da Fundação Oswaldo Cruz. /  
Luciana Rosa dos Santos. Rio de Janeiro: s.n., 2007.  
xi, 120 p., il., graf.

Orientador: Maldonado, Manuel Santos de Varge  
Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Nacional  
de Saúde Pública Sergio Arouca

1.Auditoria Administrativa. 2.Controle. 3.Administração  
Pública. 4.Inovação organizacional. 5.Academias e  
Institutos. 6.Questionários. I.Título.

CDD - 22.ed. – 362.1068

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pelo milagre da vida.

À minha mãe, Julieta, pelo amor, carinho e apoio incondicional.

Ao Professor José Maldonado, pela orientação, paciência e motivação para realização deste trabalho.

À Auditora-Chefe da Fiocruz, Silvina, pelo apoio, incentivo e compreensão.

Aos colegas da Auditoria Interna da Fiocruz pela compreensão, especialmente em minhas ausências do trabalho.

Aos professores do Curso de Mestrado pelo conhecimento e troca de informações.

Aos colegas de turma do Mestrado pelo ótimo convívio durante o curso.

*“A mente que se abre a uma nova idéia jamais volta ao seu tamanho original” (Albert Einstein)*

## **RESUMO**

As ações desenvolvidas por uma área de Auditoria Interna têm o papel de verificar o desempenho da gestão de uma organização, atuando de forma preventiva e orientadora, transformando-se em mais um instrumento de apoio ao processo decisório.

O controle, objeto principal de uma área de auditoria interna, vem sofrendo mudanças, acompanhando as transformações na gestão das organizações em um mundo globalizado.

Este estudo tem por objeto as ações de um setor de Auditoria Interna realizadas em uma Instituição Pública de Ciência e Tecnologia em Saúde, considerando todo arcabouço de normas e legislações que regem o tema na Administração Pública Federal.

Neste trabalho foram analisadas as ações de controle realizadas pelo setor de Auditoria Interna e órgãos de controle externo na Fundação Oswaldo Cruz, nos últimos seis anos. Para isso foram realizados levantamentos documentais e bibliográficos, além da aplicação de questionários e entrevistas ao público alvo do setor de Auditoria Interna: os gestores da Fundação Oswaldo Cruz.

O acompanhamento e a orientação aos gestores são funções importantes de um setor de Auditoria Interna, principalmente se considerarmos a obrigatoriedade desses profissionais de prestar contas de suas ações.

A análise demonstrou a importância de uma atuação da Auditoria Interna voltada para a prevenção, acompanhamento e orientação junto aos gestores. Também demonstrou a importância de um trabalho de auditoria em consonância com os objetivos da Instituição. Como resultados da pesquisa foram sugeridas algumas ações relativas à organização, ao trabalho e ao ambiente interno e externo do setor de Auditoria Interna, além de um esboço para um futuro estudo acerca de um trabalho de auditoria voltado para avaliação de desempenho e/ou resultados.

Palavras-chave: Auditoria Interna, Controle, Gestão e Mudanças Organizacionais.

## **ABSTRACT**

The actions developed by an Internal Audit sector are aimed to check the performance of an organization management, working out preventively and as orientation, and becoming into one more support instrument to the decision process.

Control, the main object of an area of internal audit, is changing, following the transformations in the management of organizations in a globalized world.

This study has for object the actions of an Internal Audit sector carried out in a Public Institution of Science and Technology in Health, considering all the structure of standards and legislation that conduct the theme in the Federal Public Administration.

In this work the control actions carried out by the Internal Audit sector and external control agencies in the Oswaldo Cruz Foundation had been analyzed, in the last six years. For that, documentary and bibliographical surveys were carried out, besides application of questionnaires and interviews to the target public of the Internal Audit sector: the managers of Oswaldo Cruz Foundation.

The follow up and orientation to the managers are important functions of an Internal Audit sector, mainly if we consider that these professionals must render account of their actions.

The analysis demonstrated the importance of a performance of the Internal Audit focused toward prevention, follow up and orientation to the managers. It also demonstrated the importance of an audit work leveled with the Institution's objectives. Some relevant actions to the organization, the work, and the internal and external environment of the Internal Audit sector were suggested as a result of the research, and also an outline for a future study concerning an audit work aimed to the assessment of performance and/or results.

**Keywords:** Internal Audit, Control, Management and Organizational Changes

# SUMÁRIO

	Página
Capítulo 1 - Introdução.....	01
1.1 – Metodologia .....	06
Capítulo 2 - Referencial Teórico.....	10
2.1 – Estratégia .....	10
2.2 – Teorias Organizacionais.....	12
2.3 – Mudanças Organizacionais .....	14
2.4 – Gestão.....	17
2.4.1 – Gestão Pública.....	18
2.5 – Controle.....	20
2.6 – Auditoria Interna .....	26
2.7 – Accountability.....	32
Capítulo 3 – Fotografia Situacional.....	34
3.1 – Visão Geral do Controle Público no Governo Federal.....	34
3.2 – A Fundação Oswaldo Cruz.....	37
3.3 – A Auditoria Interna da Fiocruz.....	40
Capítulo 4 – Ações de Controle na Fiocruz: Levantamentos e Análise.....	49
4.1 – Ações do Tribunal de Contas da União na Fiocruz.....	51
4.2 – Ações da Controladoria Geral da União na Fiocruz.....	59
4.3 – Ações da Auditoria Interna na Fiocruz.....	64
4.4 – Análise dos Questionários.....	69
4.5 – Análise das Entrevistas.....	74
Capítulo 5 – Conclusões e Recomendações.....	80
5.1 – Conclusões.....	80
5.2 – Recomendações.....	83
5.3 – Considerações Finais.....	102
Bibliografia.....	103
Anexos.....	107
Anexo 1 – Questionários – Unidades da Fiocruz.....	107
Anexo 2 – Questionários – Profissionais da Auditoria Interna.....	111
Anexo 3 – Roteiro de Entrevistas – Órgãos de controle.....	114
Anexo 4 – Roteiro de Entrevistas – Fiocruz.....	115
Anexo 5 – Respostas das entrevistas.....	116
Anexo 6 – Legenda das Unidades.....	120

## LISTA DE QUADROS

	Página
Quadro 1 – Cronologia do controle da Administração Pública no Brasil.....	36
Quadro 2 – Principais características, finalidades e objetos da Auditoria Interna.....	42
Quadro 3 – Macro processos da Auditoria Interna.....	44
Quadro 4 – Perfil dos profissionais da Auditoria Interna.....	45
Quadro 5 - Determinações do Tribunal de Contas da União à Fiocruz de 1992 a 2006.....	51
Quadro 6 – Julgamento das contas da Fiocruz pelo Tribunal de Contas da União de 1994 a 2006.....	58
Quadro 7 - Levantamento das situações constatadas pela Controladoria Geral da União nas auditorias realizadas na Fiocruz entre 2001 a 2005.....	59
Quadro 8 – Níveis de reincidências por área.....	63
Quadro 9 – Níveis de ressalvas por área.....	63
Quadro 10 – Principais atividades realizadas pela Auditoria entre 2001 e 2006.....	64
Quadro 11 – Levantamento das ações da Auditoria por área no período de 2001 a 2006.	65
Quadro 12 – Auditorias operacionais realizadas pela Auditoria entre 2001 e 2006.....	67
Quadro 13 – Auditorias institucionais realizadas pela Auditoria nas áreas de patrimônio, almoxarifado e contratos em 2005 e 2006.....	69
Quadro 14 – Auditorias especiais e de acompanhamento realizadas pela Auditoria entre 2001 e 2006.....	69
Quadro 15 – Respostas das Unidades da Fiocruz aos questionários.....	70
Quadro 16 – Respostas dos profissionais da Auditoria aos questionários.....	73
Quadro 17 – Idéias centrais do entrevistado 1.....	76
Quadro 18 - Idéias centrais do entrevistado 2.....	76
Quadro 19 - Idéias centrais do entrevistado 3.....	77
Quadro 20 – Síntese das recomendações do estudo.....	101

## LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura 1 – Esquematização das principais instâncias de Controle Público Federal	35
Figura 2 – Organograma do Ministério da Saúde.....	37
Figura 3 – Organograma da Fiocruz.....	38
Figura 4 – Esquema das ações de controle na Fiocruz.....	40
Figura 5 – Estrutura formal da Auditoria Interna segundo o Estatuto da Fiocruz..	44
Figura 6 – Estrutura da Auditoria Interna em prática desde 2006.....	45
Figura 7 – Metodologia de trabalho da Controladoria Geral da União até 2003....	49
Figura 8 – Metodologia de trabalho da Controladoria Geral da União a partir de 2004.....	50
Figura 9 – Acompanhamento das determinações emitidas pelo Tribunal de Contas da União à Fiocruz.....	57
Figura 10 – Estrutura da Auditoria Interna em prática desde 2006.....	87
Figura 11 – Esboço de um sistema integrado de informações.....	90
Figura 12 – Fluxo sugerido para atendimento das consultas das Unidades da Fiocruz.....	106

## LISTA DE GRÁFICOS

	Página
Gráfico 1 – Número de Acórdãos do Tribunal de Contas da União no período de 1992 a 2006.....	55
Gráfico 2 – Áreas que foram objeto de ações do Tribunal de Contas da União entre 2001 e 2006.....	56
Gráfico 3 – Reincidências e Ressalvas apontadas pela Controladoria Geral da União entre 2001 e 2005.....	62
Gráfico 4 – Áreas auditadas pela Auditoria Interna entre 2001 e 2006.....	68

# CAPÍTULO 1

## INTRODUÇÃO

O setor da saúde representa um amplo espaço sócio-econômico para inovações, geração de emprego, renda e investimentos, pois lida com necessidades humanas e bem-estar social e caracteriza-se por ser intensivo em ciência; possui uma diversidade de campos de atuação e de desenvolvimento/uso de tecnologias – da biotecnologia à tecnologia da informação, passando por química fina e novos materiais - visando o avanço da qualidade da saúde da população.

Por outro lado, a demanda sanitária/social é crescente, tendo em vista as mudanças demográficas (envelhecimento da população), epidemiológicas (predomínio de doenças crônico-degenerativas) e a própria introdução de novos produtos no mercado. A intervenção estatal na regulação e nas ações de assistência e promoção da saúde é fruto dessa demanda em permanente processo de expansão, por isso já se percebe que a área social é uma alavanca potencial de inovação e desenvolvimento econômico na medida em que a dimensão social/sanitária alimenta a dimensão econômica e representa uma forte demanda para os financiamentos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) que incentivam a competitividade.

O Complexo Industrial da Saúde está inserido em um contexto político e institucional, seja pela integração com as instituições de ciência e tecnologia como fontes de inovações, dada a necessidade de conhecimento e tecnologia que emana das atividades de saúde, seja pela atuação da sociedade civil organizada, tendo em vista o caráter social da produção de bens e serviços em saúde. Nesse sentido, o papel do Estado é bem acentuado, através de suas ações de regulação e promoção da saúde com atividades de compra, repasses de recursos, investimentos, indução e regulamentações, interagindo com a sociedade civil organizada (GADELHA, 2002).

No Brasil, a partir dos anos 90, o aumento da demanda pública, a expansão da produção e da capacidade de redes de serviços, incentivos de curto prazo, ambientes regulatórios, abertura comercial às importações de insumos e produtos, a liberação de preços de medicamentos, entre outros elementos, contribuíram para o aumento da competitividade e do crescimento do setor. Porém, a década também representou uma deterioração da indústria nacional, que não estava preparada para a abertura às importações e para a globalização, tanto no aspecto empresarial, tecnológico e de inovação, como do ponto de vista de uma política industrial para o setor.

Essa situação reflete a atual dependência de importações, o baixo potencial empresarial de inovação e a desarticulação entre uma política de saúde e uma política para o desenvolvimento das indústrias do setor. Os gastos em saúde com importações geram crescente déficit público. Apesar de ser bem capacitado em pesquisa em saúde, o Brasil não possui uma base produtiva eficiente e nem um padrão gerencial forte. A base produtiva é necessária para a inovação e é o gargalo do país para avançar no setor, pois existe uma disparidade entre produção científica e tecnológica. A defasagem tecnológica das indústrias da saúde no Brasil é cada vez maior em relação aos países desenvolvidos.

A desigualdade é um dos grandes problemas a serem enfrentados pelo País, principalmente quando se fala em saúde. Os indicadores regionais e os referentes a diferentes grupos sociais dentro de cada região demonstram a profunda discriminação social, seja nos padrões de morbidade, de mortalidade, no acesso aos serviços, na qualidade do atendimento, na disponibilidade de infra-estrutura sanitária, enfim, em qualquer aspecto da intervenção pública ou privada relacionada com a saúde.

Para reverter essa situação torna-se necessária uma atuação governamental determinante para o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento industrial do complexo da saúde, utilizando o poder de compra do Estado, além do estímulo a nichos tecnológicos, a partir da capacidade científica já adquirida e instalada de pesquisa acadêmica nos institutos de pesquisa. Para se conseguir um desenvolvimento baseado no bem-estar social e na inovação, tanto de novos produtos como inovações que permitam a redução dos custos e ganhos em eficiência do setor, torna-se necessária a articulação da política social/sanitária com a política industrial e tecnológica.

A política pública em saúde passa pelo compromisso de aumentar os padrões de equidade do sistema de saúde, de se adequar à realização da saúde como um direito universal e garantir a integralidade das ações.

Neste contexto, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), uma Instituição Pública de Ciência e Tecnologia (C&T) em Saúde, tem um importante papel de contribuir com o Sistema Nacional de Inovação em Saúde, em sintonia com a estratégia governamental de desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde. Sua missão é “Gerar, absorver e difundir conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde pelo desenvolvimento integrado em atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, ensino, produção de bens e insumos, de prestação de serviços de referência e assistência, informação e comunicação em Ciência e Tecnologia em Saúde, com a finalidade de atender as demandas do Ministério da Saúde,

através do apoio estratégico ao Sistema Único de Saúde (SUS) e à melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo” (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2006).

Da própria missão depreende-se que a Fiocruz tem uma atuação voltada para a melhoria da saúde pública, com inovações na área da saúde objetivando uma melhor qualidade de vida da população brasileira.

Neste cenário, para se entender melhor o que se passa nas organizações tanto públicas quanto privadas é importante ressaltar as mudanças que vêm acontecendo, nestes últimos anos, exigindo adaptação aos novos conceitos e exigências do novo contexto macroeconômico.

Este novo contexto se caracteriza pelo desenvolvimento de tecnologias, produção de conhecimento e gerenciamento da informação, iniciando um novo padrão de desenvolvimento, onde o novo e a mudança, bem como as inovações, estão no centro das atenções.

Com as tecnologias da informação e comunicação e a globalização, a transmissão e difusão de tecnologias tornaram-se cada vez mais globais e criaram um mundo “sem fronteiras” ao mesmo tempo em que aprofundou as desigualdades sociais entre os países, pois aqueles mais desenvolvidos têm melhor condição de aprofundar conhecimentos e ter acesso às informações, que se traduzem em inovação.

Os ciclos de vida dos processos e produtos vêm sendo reduzidos, exigindo ações de capacitação e qualificação para melhor acompanhar as atuais demandas. O aprendizado passou a ser um elemento chave para o desenvolvimento. Nesse sentido, esse novo contexto gera novos padrões de relacionamento, novas formas de gestão e organização com maior articulação entre atividades, organizações e indivíduos. É importante ressaltar ainda que as tecnologias de informação e comunicação vêm propiciando os meios técnicos para o aprimoramento dos vários tipos de interação, assegurando uma importante inovação - a constituição de redes.

Para se adaptar a esse novo cenário, as organizações estão revendo seus processos internos e estão passando por mudanças e reestruturações. A inovação atingiu em cheio as organizações, não só no que se refere a novos produtos, mas também, no que diz respeito aos seus processos, procedimentos e atividades nos três níveis - operacional, tático e estratégico - e em suas relações internas e externas.

Da mesma forma que essas mudanças impostas pelo mundo globalizado atingem as estruturas formais e informais das organizações, também se refletem em seus membros e nas

relações sociais, exigindo uma maior participação e engajamento, embora nem sempre isso ocorra, o que gera conflitos e gargalos organizacionais.

Tanto os espaços privados quanto os públicos estão passando por um processo de transformação no modelo de gestão e organização, na direção de um padrão empresarial, inclusive nos casos em que o objetivo do lucro não se coloca como finalidade, sendo substituído por metas alternativas de desempenho (GADELHA, 2002).

Apesar de suas especificidades, não ligadas diretamente à geração dos lucros e ganhos de mercado, as organizações públicas não ficam à margem destas mudanças, incorporando, paulatinamente, novos elementos de gestão que valorizam a qualidade de seus processos e produtos/serviços e a busca por resultados. A administração pública, para ser eficiente e eficaz e ainda acompanhar esse movimento, também tem que passar por mudanças no seu aparato organizacional, traduzidas nas reformas de Estado.

A Fiocruz é parte integrante da Política Nacional de Saúde e vem fazendo esforços para não ficar à margem de todo esse processo de transformação em suas formas de gestão, seus processos de trabalho e cultura organizacional – três dos pilares que estão relacionados com os resultados a serem alcançados pela Instituição que dizem respeito à melhoria da saúde pública no Brasil.

Além disso, o Plano Quadrienal da Fiocruz 2005-2008, no que diz respeito ao Desenvolvimento Institucional (planejamento e gestão) prevê a adoção de modelos de planejamento e gestão mais flexíveis e que enfatizem o trabalho em rede e a cooperação. Outra tendência proposta no Plano diz respeito à crescente necessidade de transparência, devido à maior pressão da sociedade, que cada vez mais quer ver os resultados dos impostos pagos, e à pressão de órgãos externos de controle, como os tribunais de contas, que vêm tendo atuação cada vez mais presente.

No contexto dessas mudanças nas formas de gestão, o objeto deste estudo concentra-se na área de controle e auditoria interna de uma Instituição pública em saúde. O controle - dimensão principal de uma área de auditoria interna – também tem sofrido mudanças e aperfeiçoamentos, pois no mundo de hoje não há mais como se falar em controle sem pensar na aferição de resultados (e não só de procedimentos). Também é importante que o controle permita aos dirigentes um grau de autonomia adequado para a definição e execução dos objetivos estratégicos e operacionais da organização.

A partir destas considerações, o objetivo deste trabalho é analisar as ações de auditoria realizadas no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz, buscando identificar e propor novas formas de atuação direcionadas à prevenção, à potencialização do acompanhamento sistemático junto

às Unidades e à orientação aos gestores, tendo em vista as especificidades de uma Instituição de Ciência e Tecnologia em Saúde e as mudanças advindas dos órgãos de controle da Administração Pública Federal.

Os objetivos específicos deste trabalho são:

- Descrever o cenário no qual está inserida a Auditoria Interna da Fundação Oswaldo Cruz.
- Identificar os resultados alcançados pela Auditoria Interna e pelos órgãos de controle nos últimos seis anos e elaborar um diagnóstico dessas ações no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz.
- Verificar como o trabalho da Auditoria Interna é avaliado pelas Unidades da Fiocruz e pelos órgãos de controle.
- Identificar e propor mudanças na atuação da Auditoria Interna, principalmente no que se refere à prevenção, à sistematização de informações, acompanhamento e orientação.

A par das significativas mudanças pelas quais as organizações estão passando, também, nessa mesma linha, tem sido exigido das unidades de auditoria, que surgiram com o pressuposto de verificar periodicamente a eficácia e eficiência dos controles internos de uma organização, o aperfeiçoamento de seus processos de trabalho, bem como a qualidade de seus produtos (relatórios, pareceres etc).

O presente estudo justifica-se à medida que a unidade de auditoria interna da Fiocruz tem o papel de verificar o desempenho da gestão e atuar de forma preventiva, sendo mais uma ferramenta de apoio à gestão da Fiocruz em sua tomada de decisão.

Nas organizações privadas, o administrador age no interesse empresarial, ou de determinados grupos, podendo exercer suas atividades desde que a lei não proíba. Com relação à administração pública, os atos do administrador de bens e recursos públicos devem seguir o que a lei determina, no interesse da coletividade e com a obrigação de prestar contas. Em razão dessa diferença, o controle na Administração Pública leva em consideração os recursos obtidos através da população e a gestão destes recursos tem seu cerne na coisa pública, que é de todos e para todos.

## 1.1 – Metodologia

Segundo Minayo *et al.* (2005), o método quantitativo visa obter evidências de associações entre variáveis independentes (intervenção, exposição) e dependentes (resposta ou de desfecho). Ainda segundo as autoras, o método quantitativo busca verificar resultados por meio de objetivos previamente definidos e tem por características: atuar dentro da filosofia positivista; usar métodos estatísticos; trabalhar com mensuração controlada; ter uma perspectiva externa aos dados; estar orientado para verificação e confirmação das hipóteses e resultados; enfatizar dados confiáveis e replicáveis; considerar a perspectiva de uma realidade estável.

Já a pesquisa qualitativa, segundo Minayo *et al.* (2005), preocupa-se com a compreensão interpretativa da ação social e atua levando em consideração a compreensão, a inteligibilidade dos fenômenos sociais e o significado e a intencionalidade que lhe atribuem os atores. Ainda segundo as autoras, em um método qualitativo trabalha-se com crenças, atitudes, comportamentos e ações, procurando-se entender a forma como as pessoas interpretam e conferem sentido a suas experiências e ao mundo em que vivem.

Neste estudo, o método quantitativo foi utilizado no levantamento das ações de auditoria realizadas na Fiocruz com a construção de quadros comparativos por ano, por Unidade da Fiocruz e por áreas com problemas detectados. Além disso, também foram realizadas estatísticas quanto às áreas auditadas, ao nível de reincidência (repetição) de erros e ao número de documentos sobre os mesmos assuntos.

O método qualitativo foi utilizado nos questionários e entrevistas com o objetivo de conhecer a opinião de atores-chave sobre as ações de auditoria realizadas na Fiocruz, para interpretação de como a Auditoria Interna é avaliada pelas pessoas que são atingidas pelas ações de controle.

Segundo Vergara (1997) um Método Científico é um caminho, uma forma, uma lógica de pensamento. Ainda segundo a autora algo pode ser entendido a partir do ponto de vista das pessoas que o estão vivendo e experimentando e apoiado também em fontes, documentos e estudos escritos.

Como tipos de pesquisa, foram adotados os critérios definidos por Vergara (1997):

- Pesquisa bibliográfica que é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral;

- Investigação documental que é realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas;
- Pesquisa de campo que é a investigação realizada no local onde ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo;
- Pesquisa participante que leva em consideração as pessoas implicadas no problema sob investigação.

Para este trabalho, foram utilizadas pesquisas bibliográficas e investigações documentais na elaboração do cenário do Controle Público Federal e na apresentação das ações de auditoria realizadas na Fiocruz pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) e Auditoria Interna (Audin) da Fiocruz. Foram considerados esses três órgãos pela relevância de atuação, pois juntos representam 94% das ações de controle na Fiocruz. A menor parte (6%) refere-se à atuação de outros órgãos como o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério Público e Departamento Nacional de Auditoria do SUS ligado ao Ministério da Saúde.

Na análise dos resultados das ações de auditoria na Fiocruz buscou-se entender como essas ações foram realizadas e ao longo de um período analisar a reincidência (repetição) e nível de gravidade dos problemas detectados no âmbito da Fiocruz.

Segundo Minayo *et al* (2005), os questionários configuram como dispositivos normatizados e padronizados, que captam a presença ou ausência de determinada característica ou atributo no indivíduo, permitindo medir a magnitude com que essa característica ou atributo se distribui naquele grupo. A semelhante ou diferente distribuição desses atributos entre os diversos grupos é avaliada em termos de significância estatística. Ainda segundo as autoras, os roteiros de entrevistas são guias que apenas sinalizam tópicos dos caminhos a seguir.

A pesquisa de campo foi realizada em todas as Unidades da Fiocruz com questionários (Anexos 1 e 2) estruturados aplicados aos diretores, administradores das Unidades e aos profissionais da Auditoria Interna e com entrevistas (Anexos 3 e 4) direcionadas a atores-chave dos órgãos de controle e da Presidência da Fiocruz. A pesquisa foi realizada com um corte temporal dos últimos seis anos (2001 a 2006).

O público alvo dos questionários foram todos os diretores e administradores de todas as Unidades da Fiocruz. Além dos questionários, também foram planejadas entrevistas com atores dos dois órgãos de controle pesquisados: Tribunal de Contas da União (TCU) e

Controladoria Geral da União (CGU) e com atores do nível estratégico da Fiocruz, que também atuam no processo de controle na Fiocruz.

Como já afirmado, o universo da amostra deste estudo compôs-se de todos os Diretores e Administradores da Fiocruz bem como de documentos relacionados com ações de auditoria dos últimos seis anos (2001 a 2006).

Em decorrência da metodologia adotada, a coleta de dados se deu por leitura bibliográfica e documental, questionários, entrevistas, observação e experiência profissional da pesquisadora na Auditoria Interna.

Como limitações do método, pode-se citar a influência da pesquisadora, que é uma profissional da Auditoria Interna, objeto do estudo. Gil (1987) descreve ainda algumas limitações da entrevista, como a falta de motivação do entrevistado; a não-compreensão das perguntas; o fornecimento de respostas falsas; a insuficiência vocabular ou psicológica do entrevistado; a influência do pesquisador sobre o entrevistado; a distorção do pesquisador na anotação das respostas; e os próprios fatores de custo e tempo.

Em síntese, a metodologia do presente estudo envolveu as seguintes etapas:

### **1. Revisão bibliográfica:**

- Pesquisa na literatura visando aprofundar e subsidiar as bases conceituais que foram utilizadas na dissertação, de forma a auxiliar a condução das análises efetuadas, tanto documentais como as dos questionários e entrevistas, além de subsidiar a elaboração das recomendações e conclusões.

### **2. Levantamento de informações:**

- Levantamento de documentos institucionais, legislação, consulta a páginas da Internet, sistemas governamentais, relatórios e demais documentos.
- Levantamento estatístico da atuação do controle, nos últimos seis anos, através de documentos físicos e digitais que reflitam os trabalhos de auditoria interna e externa realizados na Fiocruz, levando em consideração os problemas pendentes por ano, por área e por Unidade no período de tempo estipulado.

### **3. Entrevistas e questionários:**

- Elaboração e aplicação de entrevistas e questionários no sentido de levantar informações sobre a atuação da auditoria do ponto de vista dos profissionais do setor, das Unidades da Fiocruz e dos órgãos de controle.
- Entrevistas com os seguintes atores:
  - Três profissionais da Secretaria de Controle Externo no Rio de Janeiro do Tribunal de Contas da União (TCU).
  - Três profissionais da Controladoria Geral da União do Rio de Janeiro (CGU/RJ).
  - Três representantes da Cúpula Estratégica da Fiocruz (Auditoria Interna e Presidência).
- Questionários para o seguinte público alvo:
  - Todos os Diretores e Administradores de todas as Unidades da Fiocruz.
  - Todos os Profissionais da Auditoria Interna da Fiocruz.

### **4. Análise das informações:**

- Análise e descrição do cenário no qual está inserida a Unidade de Auditoria Interna da Fiocruz, mais especificamente com relação ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e à missão e objetivos de uma Instituição pública de Ciência e Tecnologia em Saúde.
- Elaboração do diagnóstico das ações de controle na Fiocruz.
- Análise da atuação da Auditoria Interna e dos órgãos de controle na Fiocruz e identificação dos seus resultados, principalmente no que diz respeito à dimensão preventiva e de acompanhamento e à reincidência dos problemas.
- Descrição e análise dos resultados dos questionários e entrevistas realizadas.

### **5. Conclusões e recomendações:**

- Descrição das conclusões do estudo com recomendações no processo de trabalho da Auditoria Interna, tendo em vista o resultado da análise do material empírico com proposições principalmente no que se refere à sistematização de informações, orientação e acompanhamento.

## **CAPÍTULO 2**

### **REFERENCIAL TEÓRICO**

Na metodologia de elaboração do Referencial Teórico, optou-se por alguns conceitos-chaves disponibilizados na literatura para subsidiar a compreensão e a reflexão do tema do controle e auditoria interna. Inicialmente, apresentam-se conceitos de estratégia organizacional, teorias organizacionais, mudanças organizações e gestão, a fim de suscitar o estudo desses temas dentro do setor de Auditoria Interna, como forma de direcionamento de sua forma de atuação, organização e futuras transformações. Os três últimos temas do Referencial Teórico dizem respeito ao próprio objeto deste estudo: controle, auditoria interna e *accountability*, este último ligado à responsabilização dos gestores.

#### ***2.1 - Estratégia***

A estratégia teve origem no militarismo quando durante séculos foi utilizada para designar o caminho da vitória em uma guerra. Na administração, estratégia é utilizada para designar o caminho que a organização seguirá para atingir seus objetivos.

Apesar das várias definições na literatura, conceitualmente a estratégia tem dois grandes pilares: qual o futuro desejado por uma organização e qual a forma de alcançá-lo, ou seja, a estratégia se pauta em duas vertentes: onde se quer chegar e o que é necessário fazer para chegar onde se deseja.

Para Porter (1990), a estratégia é a criação de uma posição única e valiosa, envolvendo um conjunto diferente de atividades. E para Mintzberg (2006) a estratégia tem as seguintes características:

- A estratégia diz respeito tanto à organização como ao ambiente. Uma premissa básica para se pensar a respeito de estratégia diz respeito à impossibilidade de separar organização e ambiente. A organização usa a estratégia para lidar com as mudanças nos ambientes.
- A essência da estratégia é complexa. Como as mudanças trazem novas combinações de circunstâncias para a organização, a essência da estratégia permanece não-estruturada, não-programada, não-rotineira e não-repetitiva.

- A estratégia afeta o bem-estar geral da organização. Decisões estratégicas são consideradas importantes o suficiente para afetar o bem-estar geral da organização.
- A estratégia envolve questões tanto de conteúdo como de processo. O estudo da estratégia inclui as ações decididas e também os processos pelos quais as ações são decididas e implementadas.
- As estratégias não são puramente deliberadas. Os teóricos concordam que as estratégias pretendidas, emergentes e realizadas podem diferir entre si.
- As estratégias existem em níveis diferentes. As empresas desenvolvem estratégias corporativa e de negócios.
- A estratégia envolve vários processos de pensamento. A estratégia envolve exercícios conceituais, assim como analíticos. O coração da formulação de estratégias é o trabalho conceitual feito pelos líderes da organização.

Ainda segundo Mintzberg (2006) a estratégia pode se definir por cinco *p's*: como plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva.

Como plano a estratégia pode ser definida como um curso de ação pretendido de forma consciente, ou uma diretriz para lidar com uma situação. Nesse sentido, a estratégia pode também ser definida como um pretexto, ou seja, uma ameaça específica de realização e não somente a ação em si. O padrão pode ser considerado como o resultado obtido através da estratégia planejada ou pretendida e que por vezes é confundido com a própria estratégia. A estratégia como posição é um meio de localizar uma organização no ambiente. E finalmente a estratégia como perspectiva é uma maneira de olhar o mundo.

Segundo Drucker (1999), a estratégia tem por finalidade capacitar a organização a atingir resultados desejados em um ambiente imprevisível, pois a estratégia lhe permite ser intencionalmente oportunista.

Com relação à estratégia organizacional, Maldonado (2005) define seus componentes básicos: o *ambiente*, a *organização* e a *adequação entre ambos*, ou seja, a postura que a organização deverá adotar para compatibilizar seus objetivos, recursos, potencialidades e limitações com as condições ambientais para extrair o máximo de oportunidades e expor-se o mínimo às ameaças.

Segundo Porter (1986), a formulação de estratégias consiste em fazer uma combinação entre os fins (metas) que a empresa busca e os meios (políticas) pelos quais ela está buscando estas metas.

A estratégia organizacional é a mobilização de todos os recursos no âmbito global da organização visando a atingir objetivos situados no longo prazo. Na realidade, a estratégia representa o comportamento global da organização em relação ao seu ambiente. Ela representa a resposta organizacional às condições ambientais que envolvem toda a organização (MALDONADO, 2005).

Com relação à Auditoria Interna, a estratégia de atuação do setor passa pelo alcance de seus objetivos e finalidades, que estão descritos mais adiante no Capítulo 3, levando-se em consideração suas características e recursos internos, e seu ambiente externo representado pela Fiocruz e suas Unidades, bem como pelos órgãos de controle do Governo Federal, a exemplo da Controladoria Geral da União (CGU), que além de avaliar a Gestão da Fiocruz também avalia o trabalho da Auditoria Interna; e do Tribunal de Contas da União (TCU), que julga anualmente as contas da Fiocruz.

## ***2.2 - Teorias Organizacionais***

Na administração clássica, a organização se pautava nas tarefas, a partir do planejamento do tempo e dos movimentos de trabalho introduzido por Taylor e na estrutura organizacional, priorizando as funções administrativas, normatização dos processos, departamentalização, divisão do trabalho e unidade de comando, introduzidos por Fayol.

Já o fordismo trazia uma nova concepção de trabalho: a produção em massa, a verticalização, com a produção dentro da própria empresa de todos os componentes necessários à montagem do produto, diminuindo os custos e aumentando a qualidade. Apesar de ter sido um modelo criado para o modo de produção automobilística em série e em larga escala, o fordismo foi disseminado para outros setores, inclusive para o de serviços, e incluiu abordagens um pouco menos rígidas que as anteriores, como benefícios e satisfação do funcionário e novas teorias de administração e novas tecnologias de produção.

Com pressupostos advindos da engenharia e da hierarquia militar, as teorias da administração clássica e científica introduziram a observação, a mensuração, a formalização, a elevação da produtividade, a padronização e a organização do trabalho. Na administração clássica os objetivos eram remodelar a organização do trabalho para produzir mais em menos tempo.

No pós-fordismo, as organizações têm que se adaptar à internacionalização do capital, à economia globalizada, sendo exigidas mudanças não só na forma de produção, que passa a ser dirigida a um público específico, não mais padronizada e homogênea, como também são

requeridos novos processos de trabalho, mais flexíveis e diversificados, novas formas de gestão, com a participação mais ativa do empregado e a desconcentração industrial privilegiando unidades de produção menores.

Essa nova organização, segundo Mintzberg (1995), divide-se em cinco partes. O núcleo operacional é o coração da organização, onde se realiza o processo de produção que materializa o objetivo final da organização. A cúpula estratégica é representada pelos administradores executivos que asseguram que a organização cumpra sua missão de maneira eficaz e satisfaçam as exigências dos que controlam ou exercem o poder (proprietários, governo etc). A linha intermediária é uma cadeia de gerentes com autoridade formal de alto nível até supervisores de primeira linha. A tecnoestrutura é formada pelos analistas que prestam serviços à organização atuando sobre as tarefas dos outros (padronização) e estão fora do fluxo operacional. A assessoria de Apoio também está fora do fluxo operacional e é composta por profissionais para prover serviços indiretos à organização, porém não de padronização.

Esta divisão pressupõe cinco mecanismos de coordenação: ajustamento mútuo que se traduz em uma coordenação simples de comunicação informal e/ou lateral; a supervisão direta onde existe a coordenação de um indivíduo sobre o trabalho de outro; três formas de coordenação de prancheta, isto é, de padronização, quando a coordenação é feita antes do trabalho ser executado: padronização de processos de trabalhos quando as execuções de trabalho são especificadas ou programadas; padronização de saídas cujos resultados são especificados e padronização de habilidades quando o tipo de treinamento necessário é especificado (Mintzberg, 1995).

Ainda segundo a abordagem contingencial de Mintzberg (1995), as organizações podem ser:

- Empreendedora: simples com base na supervisão direta e a cúpula estratégica como componente-chave. O controle é exercido diretamente de um profissional para outro.
- Mecanizada: com tarefas operacionais rotinizadas com base na padronização dos processos de trabalho e com a tecnoestrutura como componente-chave. O controle é exercido através do cumprimento de normas e procedimentos previamente implantados.
- Profissional: com base na padronização de habilidades, cujo desempenho depende diretamente dos conhecimentos e habilidades de seu núcleo operacional. O

controle fica a cargo de cada profissional, que presta contas do seu trabalho de forma independente e por resultados.

- **Divisionalizada:** conjunto de unidades acopladas por uma estrutura administrativa central, com foco na padronização de saídas e como componente-chave a linha intermediária. O controle é realizado através do desempenho das unidades a partir de metas previamente estipuladas.
- **Inovadora:** com base em equipes de projetos, pautadas no ajustamento mútuo e na assessoria de apoio e no núcleo operacional como elementos chaves. O controle é informal e realizado através de comunicação entre os profissionais.

Já segundo Drucker (2006), a teoria de uma empresa é composta de três partes. A primeira consiste nas premissas sobre o ambiente da organização, ou seja, a sociedade e sua estrutura, o mercado, o consumidor e a tecnologia. A segunda constitui as premissas sobre a missão específica da organização. E a terceira parte são as premissas sobre as competências essenciais para cumprir a missão da organização.

Ainda de acordo com o autor, para que a teoria da organização não se torne obsoleta, é necessário um trabalho de prevenção, ou seja, cada organização precisa desenvolver um monitoramento e testes sistemáticos da validade de sua teoria empresarial. É necessário fazer um diagnóstico precoce e por fim é preciso repensar a teoria ora estagnada e tomar uma ação efetiva no sentido de mudar as políticas e práticas, alinhar o comportamento organizacional com a nova realidade de seu ambiente, com uma nova definição da missão e com novas competências essenciais a serem desenvolvidas e adquiridas.

Isso pressupõe mudanças na organização que no caso deste estudo se traduzem em mudanças internas no setor de Auditoria e mudanças nas relações com seu ambiente externo.

### ***2.3 - Mudanças Organizacionais***

As mudanças ocorridas no mundo globalizado vêm valorizando sistemas mais abertos, ou seja, organizações em perfeita sintonia com o ambiente em que se inserem. Se este ambiente muda constantemente, as organizações também devem ser reestruturadas para se adequar ao novo momento. E para isso, precisam ser flexíveis, ou seja, ter capacidade para receber o novo e se moldar às inovações que se apresentam, com todas as questões envolvidas, como por exemplo, o aprendizado, o conhecimento, as tecnologias de informação e comunicação, a globalização, a maior competitividade e novas formas de gestão.

Segundo Maldonado (2005), os administradores, gerentes e outros responsáveis pela administração das empresas, além de terem de ser capazes de se aperceber e se antecipar às mudanças do ambiente têm de ter a flexibilidade e vontade para estarem sujeitos à mudança.

A mudança organizacional não é uma questão nova, porém o ritmo e a força dessas mudanças é que estão cada vez mais aceleradas. Na verdade é difícil saber o limite do início ou do fim de uma mudança organizacional, já que atualmente as organizações vivem em permanente processo de mudança.

Segundo Motta (1999) a mudança organizacional deve ser entendida a partir de seis perspectivas: estratégica, estrutural, tecnológica, humana, cultural e política. Sendo assim, a mudança organizacional tem como essência a aquisição de novos valores e crenças, a demanda do ambiente organizacional, a elaboração proposital de uma nova realidade organizacional e a modificação das relações sociais na organização.

Lima e Bressan (2003) definem mudança organizacional como:

*“qualquer alteração, planejada ou não, nos componentes organizacionais – pessoas, trabalho, estrutura formal, cultura – ou nas relações entre a organização e seu ambiente, que possam ter conseqüências relevantes, de natureza positiva ou negativa, para a eficiência e/ou sustentabilidade organizacional”.*

Existem pelo menos dois tipos de mudanças organizacionais: as radicais e incrementais ou as micromudanças e as macromudanças (MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL 1998 *apud* LIMA E BRESSAN, 2003). Qualquer que seja o nome, o primeiro tipo de mudança altera alguns aspectos da organização como pequenos ajustes. Já o segundo tipo altera a organização como um todo, com ruptura de padrões e redirecionamento da organização.

Ainda sobre mudanças organizacionais é importante destacar as características que as envolvem: a intencionalidade da mudança, ou seja, se foi planejada ou não; a continuidade/descontinuidade da mudança no tempo, se foram concluídas ou esquecidas ao longo do tempo; o objeto da mudança, setorial ou na organização como um todo; a relevância do impacto, buscando medir os benefícios e custos da mudança; velocidade da mudança, pois algumas mudanças só acontecem devagar, como mudanças culturais; tempo de resposta a eventos externos, a fim de se antecipar e reagir; ambiente interno e externo, verificando se estão propícios ou não às transformações; motivação das pessoas envolvidas; entre outros elementos característicos das mudanças organizacionais (LIMA E BRESSAN, 2003).

Kotter (1997) destaca que o processo de mudança tem oito etapas:

- Estabelecimento de um senso de urgência que pode se traduzir em examinar o mercado e concorrentes e identificar e discutir crises, potenciais ou não, ou oportunidades.
- Criação de uma coalizão administrativa, ou seja, a formação de um grupo com autoridade suficiente para liderar a mudança e motivação para se trabalhar em equipe.
- Criação de uma visão para ajudar a direcionar o esforço de mudança e desenvolvimento de uma estratégia para concretizar essa visão.
- Comunicação da visão da mudança, ou seja, usar todo veículo possível para comunicar constantemente a nova visão e estratégia.
- Investir em *empowerment* dos funcionários para ações abrangentes, objetivando eliminar obstáculos, mudar sistemas ou estruturas que minem a visão da mudança e encorajar os funcionários para correr riscos e usar idéias, atividades e ações não tradicionais.
- Planejar melhorias visíveis, ou a realização de conquistas a curto prazo, com reconhecimento e recompensa do pessoal que tornou as conquistas possíveis.
- Consolidar ganhos e a produção de mais mudanças, mudando sistemas, estruturas e políticas incompatíveis com a visão de transformação; contratando, promovendo e desenvolvendo pessoal que possa implementar as mudanças e revigorar o processo com novos projetos, temas e agentes.
- Estabelecer novos métodos na cultura, incentivando melhor desempenho por meio de um comportamento voltado para o cliente e a produtividade; liderança forte e gerenciamento mais eficaz; articulação das conexões entre os novos comportamentos e o sucesso organizacional.

A mudança é a questão central da estratégia organizacional: mudança no ambiente, mudança na organização e mudança na forma como a organização se relaciona com a estratégia. Sem mudança, ou sem o potencial para efetuar estas mudanças, a organização não pode criar oportunidades, não pode crescer nem prosperar. Assim, a mudança é também fonte de ameaças à organização e ela tem de compreendê-la e transformá-la em oportunidades (MALDONADO, 2005).

As mudanças na organização e na forma de atuação do setor de Auditoria Interna são imprescindíveis para que o setor possa se aperfeiçoar e se adaptar aos novos modelos de gestão e, dessa maneira, aprimorar seus trabalhos no sentido de contribuir para a gestão da Fiocruz.

#### **2.4 – Gestão**

Segundo Drucker (1999), não se gerencia pessoas, a tarefa é liderar pessoas e a meta é tornar produtivas as forças e os conhecimentos específicos de cada pessoa.

A gerência existe para o bem dos resultados da instituição. Ela precisa começar com os resultados pretendidos e deve organizar os recursos da instituição para atingi-los. Ela é o órgão para tornar a instituição capaz de produzir resultados fora dela mesma (DRUCKER, 1999).

O autor ainda define um novo paradigma gerencial final: A preocupação da gestão e sua responsabilidade é tudo o que afeta o desempenho da instituição e seus resultados – dentro ou fora, sob o controle da instituição ou totalmente além dele.

Um dos aspectos mais importantes na gestão é a tomada de decisão. Gestores eficazes concentram-se no que é importante e sabem quando uma decisão deve basear-se em princípios e quando deve ser tomada pragmaticamente, conforme o mérito da questão. A tomada de decisão tem seu próprio processo sistemático e seus próprios elementos claramente definidos, porém toda decisão é um julgamento que envolve riscos (DRUCKER, 2006).

Drucker (2006) ainda afirma que a gestão é acima de tudo um conjunto de princípios essenciais, mais especificamente: a gestão tem a ver com seres humanos – sua tarefa é tornar as pessoas capazes de apresentar um desempenho conjunto, de fazer com que seus pontos fortes se manifestem e seus pontos fracos se tornem irrelevantes; a gestão lida com a integração de pessoas em uma iniciativa comum e está profundamente incrustada na cultura; toda organização precisa ter objetivos comuns, simples e claros, sua missão precisa ser suficientemente clara e ampla para que proporcione uma visão comum; é tarefa da gestão possibilitar o crescimento da organização e de todos os seus membros, e desenvolvê-los à medida que as necessidades e oportunidades mudam; toda organização é composta por pessoas com diferentes habilidades e conhecimentos, por essa razão deve ser baseada na comunicação e na responsabilidade individual; não só a produtividade e o resultado final são por si só medida adequada do desempenho da administração e da organização, mas também a posição no mercado, as inovações, desenvolvimento das pessoas e qualidade; e por fim não

existem resultados dentro da organização – os resultados só existem fora dela: cliente satisfeito, paciente curado, aluno que aprende.

#### **2.4.1 – Gestão Pública**

As transformações pelas quais vêm passando as organizações em geral também atingem a administração pública. Com a integração mundial dos mercados, passou-se a exigir do Estado a redefinição de suas funções e de sua burocracia. O Estado passou a assumir um novo papel – facilitar que a economia nacional se torne competitiva internacionalmente. O Estado interventor foi sendo substituído pelo Estado regulador. Para compensar os desequilíbrios provocados pelos mercados globalizados e capacitar os agentes econômicos para competir em nível mundial, a regulação estatal é necessária em áreas, como por exemplo, educação, saúde, desenvolvimento tecnológico e investimentos de infra-estrutura (BRESSER, 1997).

De acordo com Costa (1998), o tema da eficiência na administração pública tem assumido maior relevância no desenvolvimento da agenda da contenção de custos e de ajuste das economias. Para o autor, esse tipo de agenda propõe não apenas um novo paradigma para as economias, orientando-as para o mercado, mas define também um desenho institucional, introduzindo mecanismos de flexibilização da burocracia e contratualização das agências públicas.

A administração pública tem como pressuposto a gestão da coisa pública, ou seja, do patrimônio público que pertence a toda uma sociedade. Segundo Bresser (1997), nas democracias modernas existem duas dimensões de defesa da coisa pública: a dimensão política e a administrativa. Na dimensão política, ressaltam-se os instrumentos democráticos de defesa dos direitos individuais, sociais e públicos dos cidadãos, tais como: eleições livres, liberdade de pensamento e de imprensa, participação e controle social feito pelos cidadãos e a concepção de patrimônio público, ou seja, que pertence a todos.

No plano administrativo, em uma perspectiva histórica, verificam-se três tipos de administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial. Na época das monarquias absolutas, o patrimônio público era confundido com o privado e o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano - era o chamado patrimonialismo. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento surge a Administração Pública Burocrática, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista

(BRESSER, 1997). A Administração Pública Burocrática tem como principais características, a partir do tipo ideal de burocracia de Max Weber: profissionalização, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo, poder racional legal, controles rígidos e *a priori* dos processos. Neste modelo o Estado se preocupa excessivamente com controles formais e prévios. Com as mudanças ocorridas nas últimas décadas este modelo não se adaptou mais às novas questões, impondo um novo papel do Estado.

O desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia mundial desencadearam novas funções do Estado e o surgimento da administração pública gerencial, onde a eficiência da gestão pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se essencial. Com isso, as reformas do Estado ganharam força com os conceitos de flexibilização, descentralização e transparência (BRESSER, 1997).

De acordo com Costa (1998), define-se reforma administrativa como as mudanças estimuladas pelas elites políticas nos mecanismos de tomada de decisão do aparelho do Estado que alteram os critérios tradicionais de formação da burocracia e que introduzem novos mecanismos contratuais nas organizações públicas.

Um dos conceitos da administração pública gerencial é a visão de que os bons resultados da ação do Estado não são consequência de controles bem elaborados dos processos administrativos e sim quando as necessidades do cidadão-cliente são atendidas – controle focado em resultados. Os dois países onde a administração pública gerencial foi mais amplamente implantada foram o Reino Unido e a Nova Zelândia.

No Brasil, a administração burocrática iniciou-se a partir dos anos 30 com a aceleração da industrialização brasileira e a intervenção do Estado no setor produtivo de bens e serviços. A partir daí, a administração pública sofreu várias tentativas de reforma, pontuadas pela mistura de características do patrimonialismo, da burocrática e pela tentativa de reforma gerencial com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1994.

No centro dessas questões para as reformas administrativas contemporâneas está a busca por eficiência e efetividade nas organizações públicas (COSTA, 1998). Caberia a essas reformas refazer o aparelho de Estado, considerado como um conjunto de organizações com privilégios de monopólio de mercados públicos e tolerantes à ineficiência por não sofrerem quaisquer tipos de concorrência ou contratualização (COSTA, 1998).

Na administração pública a transparência nas ações é fundamental para que se possa acompanhar e responsabilizar os gestores. Segundo Pimenta, 1998 *apud* Silva 1999, são oito os princípios que devem estar presentes nas estratégias para se reformar a Administração Pública: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética,

profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão. Na verdade, todos os princípios estão intimamente ligados entre si e a utilização de algum deles deve se lastrear na existência dos outros. Assim, segundo o próprio autor, o princípio da transparência se impõe como fundamental para substituir controles meramente burocráticos por controles sociais. Se a Administração Pública se torna mais desburocratizada, descentralizada e flexível, deve-se dar maior transparências às suas ações para poder controlar o bom uso dos recursos utilizados. A flexibilidade administrativa, às vezes, abre caminho para a má utilização dos recursos e a corrupção. Portanto, o comportamento ético e a *accountability* são fundamentais no processo de controle. Aliado a tudo isso, o profissionalismo, o estímulo à competitividade e o enfoque no cidadão estabeleceriam uma estratégia adequada de modernização da Administração Pública.

A economia e a sociedade estão claramente em processo de mudança e isso traz conseqüências para a gestão pública. Segundo Trosa (2001) não existem modelos, mas nem por isto a aprendizagem pela experiência de outros deixa de ser uma necessidade. Ainda segundo a autora modernizar a administração pública não significa quebrar o serviço público, mas, ao contrário, reforçá-lo. E para isso a administração precisa mais de visão e de sentido do que de ferramentas. Isso fica claro com a globalização e com as tecnologias de informação e comunicação, onde as ferramentas disponíveis são abundantes e o que faz a diferença é a estratégia, o caminho a trilhar e como percorrer para alcançar os resultados pretendidos, ou seja, quais as políticas públicas necessárias para a prestação de serviços aos cidadãos, que financiam todo o aparelho do Estado com seus impostos e são os clientes do serviço público.

Os desafios impostos às organizações no mundo atual, pautados por profundas transformações estimulam a formulação de novas estratégias, mudanças organizacionais e novas formas de gestão, e mais especificamente no setor público, essas novas formas de gestão passam por todo o aparato de reformas no sentido de priorizar a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, de modo a se conseguir melhor desempenho e atingimento de resultados voltados para a população.

## **2.5 - Controle**

A palavra controle pode assumir vários sentidos de acordo com o contexto. Na língua portuguesa, o controle é voltado para fiscalização e domínio, por isso, na maioria das vezes, o controle não é bem visto ou tolerado, pois geralmente as pessoas não gostam de ser fiscalizadas, sendo mais fácil aceitar o controle nos outros.

O controle nas organizações teve sua origem na administração científica (Escola Clássica de Administração), como uma das funções administrativas (planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar). Desde então, passando pela Escola de Relações Humanas e Teoria das Organizações, o controle tem sido alvo de sucessivos questionamentos principalmente quanto à sua forma de ação.

O controle existe em todas as atividades executadas pelo homem, sejam elas no âmbito pessoal, profissional etc. Toda organização que se preocupa com os seus controles internos tem encontrado dificuldades em identificar as fronteiras a serem trilhadas para a adequada avaliação dos resultados.

De acordo com Motta (1996), o controle nas atividades de produção parte antes mesmo do conceito de capitalismo. No período pré-capitalista, nas organizações de trabalho de regime domiciliar não havia uma distinção de trabalho e capital, ou seja, o produtor não vendia o seu trabalho e sim o seu produto e, por consequência, o produtor controlava ao mesmo tempo o produto e seu processo de trabalho. Entretanto já existia alguma hierarquia entre o mestre e o aprendiz que trabalhavam juntos (MOTTA, 1996).

Com o advento das máquinas, a ampliação da divisão de trabalho e agrupamento de produtores nas fábricas, tornou-se necessário um maior controle tendo em vista a venda em grandes quantidades de produtos no mercado. O controle passou do produtor para o capitalista sendo que o primeiro passou a vender sua força de trabalho para o segundo. Com o aumento da produção e do desenvolvimento capitalista, foi necessária uma divisão de trabalho ainda mais específica: os funcionários voltados para o controle e administração das fábricas e os funcionários das linhas de produção. Expande-se a hierarquia (divisão vertical do trabalho), acumulação de capital, departamentalização e o controle em todas as áreas. Com isso, tornou-se necessária a implantação de controles internos para acompanhar e verificar se os procedimentos estavam sendo seguidos. Assim, o controle interno dentro de uma organização pode ser definido como um conjunto de procedimentos, métodos e rotinas com o objetivo de apoiar a gestão na condução de suas atividades (MOTTA, 1996).

Segundo Martins, 1995 *apud* Silva, 1999, “controle significa conhecer a realidade, compará-la com o que deveria ser, tomar conhecimento rápido das divergências e suas origens e tomar medidas para sua correção”. De acordo com Figueiredo & Caggiano, 1993 *apud* Yokemura, 2001, “controle abrange os vários processos nos quais a administração determina seus objetivos, delinea os planos para alcançar estes objetivos, organiza e supervisiona as operações necessárias para a implementação dos planos e desempenho esperados”.

Maldonado (2005) em seu trabalho sobre Administração Estratégica trata o controle da seguinte forma:

*“O controle representa o acompanhamento, monitoração e avaliação do desempenho organizacional para verificar se as coisas estão acontecendo de acordo com o que foi planejado, organizado e dirigido. Controle é a função administrativa relacionada com a monitoração das atividades a fim de manter a organização no caminho adequado para o alcance dos objetivos e permitir as correções necessárias para atenuar os desvios. O controle, portanto, é o processo de assegurar que as atividades atuais estejam em conformidade com as atividades planejadas”.*

O controle existe em todos os níveis, desde os escalões mais elevados até as áreas de execução. Pode ser considerado como princípio básico de administração já que se torna indispensável ao planejamento, à coordenação e à descentralização, bem como à delegação de competências e responsabilidades. Para evitar desvios da atividade administrativa do objetivo predeterminado, bem como a aplicação e o destino inadequados de bens e recursos, existe sempre, por mínimo que seja, o controle racional em qualquer unidade da organização (YOKEMURA, 2001).

As atividades de controle ajudam a assegurar se as ações necessárias estão sendo tomadas para avaliar os riscos que ameaçam os objetivos da organização e ocorrem em toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Incluem uma série de atividades como aprovações, autorizações, verificações, reconciliações, análises de desempenho operacional, segurança dos ativos e segregação de funções.

Outro aspecto importante no sistema de controle é o seu monitoramento. Não basta criar e executar as atividades sem um processo de avaliação do desempenho do sistema para se evitar controles absurdos, apenas formais e sem objetivos claros. A avaliação pode ser feita através de acompanhamento no curso das operações e processos bem como dos resultados alcançados.

É comum a palavra controle estar associada a entrave e aumento de custo, porém visto de uma perspectiva moderna e considerando as modificações pelas quais vêm passando as organizações nestes últimos anos, o controle pode ser encarado como mais um dos fatores para produzir resultados positivos e contribuir para a diminuição de custos, prejuízos e ineficiências (FIGUEIREDO E CAGGIANO, 1993 *apud* YOKEMURA, 2001).

Qualquer atividade econômica não sobrevive sem a definição, mínima que seja, de acordo com o tipo de atividade, de parâmetros, regras, normas de funcionamento ou de ação.

Por isso torna-se necessária a definição de meios e procedimentos para verificar se esses parâmetros, regras ou normas estão sendo de fato seguidos e se não há desvios danosos para os objetivos e os resultados previstos. Esses meios e procedimentos de controle não são de caráter estático, pois variam de acordo com a dinâmica da organização, o ambiente, o período e processos internos de produção, administração e informação.

Na Administração Pública o controle tem uma função importante já que os recursos advêm do pagamento de impostos e tributos por toda sociedade. Por isso é necessário acompanhar a execução desses recursos em consonância com os objetivos para os quais foram destinados a fim de evitar os desperdícios, utilização irregular, roubos, fraudes, custos desnecessários, falta de comprometimento e reincidência de erros, salientando-se a obrigação ética da boa utilização dos recursos públicos.

O controle público também vem se adaptando à evolução da própria Administração Pública, pautada nas mudanças das próprias organizações e estruturas dos últimos anos, a fim de adotar uma postura preventiva e fundamentada na administração gerencial, considerando os objetivos da organização, sua forma e origem, dimensão, volume e natureza das operações, ou seja, mais voltado para os resultados e para transparência das ações.

Quanto ao momento em que se realiza (DI PIETRO, 1998 *apud* SILVA, 1999), o controle pode ser prévio (ou *a priori*), concomitante e posterior (ou *a posteriori*).

O controle *a priori* pressupõe uma análise prévia do ato antes de produzir efeitos, evitando-se que se cometa erros. O controle concomitante se implementa no acompanhamento da execução orçamentária e, ainda, na fiscalização dos programas de governo durante a sua execução. O controle *a posteriori* visa à análise posterior do ato buscando-se confirmá-lo, avaliá-lo e corrigi-lo.

O controle posterior configura o controle de resultados. Este tipo de controle é utilizado na administração pública gerencial, com a institucionalização de contratos de gestão com a posterior avaliação da execução das metas propostas e resultados atingidos, mediante a liberdade de ação e descentralização de atividades.

Bresser (1998) define, a partir de uma perspectiva institucional, três mecanismos de controle: o Estado, sistema legal; o mercado, sistema econômico; e a sociedade civil, estruturada pelos grupos sociais. Utilizando-se a perspectiva funcional, o autor estabelece as seguintes formas de controle: o controle hierárquico ou administrativo (que pode ser gerencial, burocrático ou tradicional), que se exerce dentro das organizações públicas ou privadas; o controle democrático ou social, que se exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos; e o controle econômico, via mercado.

Nesse contexto, o controle público tem por objetivos: proteger os ativos da organização dos erros intencionais ou não, possibilidade de se obter mais informações que possam auxiliar na tomada de decisão, *feedback* de informações, avaliação dos resultados alcançados, de modo a promover a eficiência e eficácia nas operações da organização por meio de uma utilização racional dos recursos e atingimento das metas estipuladas nos programas governamentais.

Segundo Di Pietro, 1998 *apud* Silva, 1999, o controle da Administração Pública é:

*“o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e o Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico”.*

Neste conceito estritamente formal, deve-se incluir o controle direto pela sociedade que pode ser exercido mediante a participação dos cidadãos de forma individual ou coletiva ou, o que é mais comum, uma provocação da sociedade aos órgãos competentes da própria administração pública, a exemplo das denúncias impetradas nos órgãos de controle e o número de ouvidorias implantadas no serviço público.

Os sistemas mais complexos não podem ser gerenciados da mesma forma que as organizações piramidais simples, isto é, baseadas em normas e usuários homogêneos. Esse novo gerenciamento passa também pelas formas de controle. O controle tradicional geralmente é exógeno ao problema, pois é exercido por outra pessoa que não aquela que executa; aparece com mais frequência em casos de exceção (inspeção); e prende-se mais aos erros humanos do que às falhas do sistema como um todo. A evolução do controle passa pela mistura adequada de um sistema de controle tradicional com o desenvolvimento do *self-control* ou controle interno (governança), que pode ser individual e organizacional. O autocontrole individual nada mais é do que tornar os indivíduos capazes de avaliar os riscos e examinar suas ações sem necessariamente precisar de peritos externos ao seu trabalho. Para isso são necessários um bom conhecimento dos objetivos e valores da organização e uma cultura de confiança que incentive a avaliação individual sobre assumir ou não determinados riscos, caso contrário o agente só fará o que lhe for pedido sem avaliações de seus atos (TROSA, 2001).

O controle interno organizacional supõe que a organização detenha instrumentos de gerenciamento tais como: planos de gestão de riscos; sistemas de controle de qualidade; indicadores e procedimentos de alerta; mecanismos de auditoria interna. Com isso, o sistema

de controle propriamente dito não se prenderá mais a reconstituir todo o fluxo de procedimentos realizados por um agente e sim controlar a medida em que a organização utiliza meios para seu autocontrole (TROSA, 2001).

O Instituto dos Auditores Internos do Brasil (1992) define o controle interno como:

*“Qualquer ação tomada pela administração (assim compreendida tanto a Alta Administração como os níveis gerenciais apropriados) para aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam atingidos. A Alta administração e a gerência planejam, organizam, dirigem e controlam o desempenho de maneira a possibilitar uma razoável certeza de realização”.*

O autocontrole tanto individual como organizacional pressupõe que cada agente sintase responsável pelos resultados para ter condições de se autocontrolar; que seja dada a confiança necessária e que a organização tenha posto em prática bons sistemas de controle interno como mecanismos de controle de qualidade, indicadores confiáveis e capacidade de auditoria. O autocontrole deve ser apoiado por instrumentos apropriados, pois não se trata apenas de um estado de espírito, são necessários instrumentos práticos para ajudá-lo (TROSA, 2001).

Um dos grandes desafios estratégicos de uma organização é integrar o lado humano e o organizacional através de mecanismos que possibilitem o controle adequado das atividades, de tal forma que sejam atingidas as metas e resultados (fins), com inovações em seus processos de trabalho e na gestão das atividades, assim como otimização de seus recursos (meios).

O estudo do tema controle exige uma discussão sobre os objetivos que levam as organizações em geral a estabelecê-lo. A partir dos objetivos, pode-se empreender melhores estratégias para o controle. Estas estratégias precisam incorporar as necessidades das organizações, traduzindo-se na consecução das metas e programas com mais eficiência e eficácia.

O controle pode ter uma conotação de exagero. Para desmistificar essa conotação negativa as organizações buscam a flexibilização e o envolvimento de todos os participantes nos processos de trabalho, no sentido de aproximar e engajar os funcionários aos objetivos organizacionais. A informação necessária a qualquer organização deve ser identificada, capturada e comunicada na forma e periodicidade que permitam às pessoas cumprirem suas responsabilidades. Estas informações podem ser de origem interna ou externa, bastando ser

pertinente para subsidiar o processo decisório. A comunicação também deve ocorrer de forma mais ampla dentro da organização em todos os sentidos. Todas as pessoas devem receber uma mensagem clara da organização a fim de que entendam seu papel no sistema de controle, bem como a maneira pela qual suas atividades individuais se relacionam com o trabalho das outras pessoas e com o de terceiros como clientes, fornecedores, órgãos reguladores etc.

No contexto deste trabalho, o controle público em uma organização de Ciência e Tecnologia em Saúde tem como prerrogativa acompanhar a execução do orçamento em atividades que tenham consonância com a missão da Instituição, que é voltada para a melhoria da saúde da população.

## **2.6 - Auditoria Interna**

O complexo mundo empresarial e o crescimento dos negócios fizeram surgir a figura do auditor. No Brasil, a atividade de auditoria teve início com a chegada das companhias inglesas no início do século XX, mas ganhou expansão somente na década de 1970, com o desenvolvimento das companhias abertas e o ingresso de capital estrangeiro.

O planejamento baseado nos riscos e um treinamento contínuo do quadro de auditores, aliados a uma metodologia clara, sobre como opinar e independência para determinar a natureza, a oportunidade e a extensão dos procedimentos de auditoria levam a um parecer técnico de auditoria útil para a organização. Por se tratar de uma atividade em que o profissional detém informações privilegiadas e poder de crítica, o sentido ético é decisivo para sua credibilidade e reputação. Sob essa perspectiva e pela natureza do trabalho que executa, a ética e a independência são fatores determinantes do sucesso de um setor de auditoria. Para isso o auditor necessita de boa formação e permanente capacitação/atualização. Além disso, o auditor interno também precisa de requisitos fundamentais para o assessoramento e a administração de conflitos internos, pois o conflito pode surgir nas diversas esferas da organização (CARVALHO, 1996 *apud* YOKEMURA, 2001).

O trabalho do auditor deve se basear em conceitos como ética, cultura, crenças, religiões, além dos aspectos das teorias administrativas e sociais e sob o ponto de vista do comportamento e poder nas organizações. O auditor necessita ter o mínimo de sensibilidade para avaliar qualquer atitude e comportamento, caso contrário, corre-se o risco de estar apenas avaliando resultados quantitativos.

O Instituto dos Auditores Internos do Brasil (1992) definiu auditoria interna como:

*“Atividade de avaliação independente e de assessoramento da administração, voltada para o exame e avaliação da adequação, eficiência e eficácia dos sistemas de controle, bem como da qualidade do desempenho das áreas em relação às atribuições e aos planos, metas, objetivos e políticas definidos para as mesmas”.*

Quanto à independência da Auditoria Interna, o Instituto dos Auditores Internos do Brasil (1992) determina:

*“Os auditores internos são independentes quando podem exercer suas funções livre e objetivamente. A independência situa-se não apenas no livre acesso às informações, documentos e dependências da organização mas, principalmente, na liberdade de programar seus trabalhos, executá-los e relatar os resultados consoante sua livre iniciativa, sem interferências. A independência permite aos auditores internos exercerem julgamento imparcial e sem tendenciosidade, que é essencial à realização de uma boa auditoria. O posicionamento dos auditores na organização, sua objetividade, sua autonomia gerencial e o respaldo fornecido pela Alta administração são fatores preponderantes para essa independência”.*

Outro papel importante do auditor é a apuração de anormalidades e fraudes. A fraude foi definida pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil (1992) como:

*“O resultado de irregularidades ou atos ilegais praticados com manifesta intenção do seu ator. Pode ser perpetrada em benefício do próprio fraudado, em benefício da organização ou contra ela, e praticada por pessoas da própria organização ou de fora dela”.*

Cabe à auditoria interna das organizações públicas, segundo Cruz & Clock, 2001 *apud* Yokemura, 2001, desempenhar suas atividades, com base nas Normas Brasileiras para o Exercício da Auditoria Interna, objetivando certificar-se de que os controles existentes garantam, dentre outros aspectos:

- a) a salvaguarda do patrimônio;
- b) a confiabilidade dos sistemas contábeis, financeiros e operacionais;
- c) a otimização no uso dos recursos;
- d) a eficiência operacional;
- e) a adesão às políticas e normas internas, à legislação e às demais orientações dos órgãos de controle governamental.

A unidade de auditoria interna atua segundo determinadas técnicas, definidas como o conjunto de processos e ferramentas operacionais utilizadas na obtenção de evidências, as quais devem ser suficientes, adequadas, relevantes e úteis para conclusão dos trabalhos. É necessário observar a finalidade específica de cada técnica com vistas a evitar a aplicação de técnicas inadequadas, a execução de exames desnecessários e o desperdício de recursos humanos e tempo (INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL, 1992).

As técnicas apresentadas para a Auditoria Interna são:

- Indagação Escrita ou Oral - uso de entrevistas e documentos (Solicitação e Nota de Auditoria) para a obtenção de dados e informações.
- Análise Documental - exame de processos, atos formalizados, relatórios, manuais internos, portarias, instrumentos de planejamento e outros documentos.
- Conferência de Cálculos - revisão das memórias de cálculos ou a confirmação de valores por meio da comparação de elementos numéricos correlacionados, de modo a constatar a adequação dos cálculos apresentados.
- Correlação das Informações - verificação e comparação junto às áreas setoriais e outras fontes independentes, autônomas e distintas, no interior da própria organização da Instituição. Uma das formas consiste na circularização das informações com a finalidade de obter confirmações em fonte diversa da origem dos dados.
- Exame dos Registros – verificação dos registros constantes de controles regulamentares, relatórios sistematizados, mapas e demonstrativos formalizados, elaborados de forma manual ou por sistemas informatizados. A técnica pressupõe a verificação desses registros em todas as suas formas.
- Inspeção Física - exame usado para testar a efetividade dos controles, particularmente daqueles relativos a quantidades físicas ou qualidade de bens tangíveis.
- Observação das Atividades e Condições – verificação das atividades que exigem a aplicação de testes flagrantes, com a finalidade de revelar erros, problemas ou deficiências que de outra forma seriam de difícil constatação. Os elementos da observação são: a identificação da atividade específica a ser observada; observação da sua execução; comparação do comportamento observado com os padrões; e avaliação e conclusão.

- Corte das Operações ou “Cut-Off” - corte interruptivo das operações ou transações para apurar, de forma seccionada, a dinâmica de um procedimento. Representa a “fotografia” do momento-chave de um processo.
- Rastreamento - investigação minuciosa, com exame de documentos, setores, unidades, órgãos e procedimentos interligados, visando dar segurança à opinião do responsável pela execução do trabalho sobre o fato observado.

As normas relativas à atuação da Auditoria Interna dentro das organizações são (INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL, 1992):

Normas relativas aos profissionais da Auditoria Interna:

- Independência: exercer suas funções de maneira livre, objetiva e com liberdade nas fases de planejamento, execução e elaboração do relatório, de modo a assegurar imparcialidade no trabalho.
- Comportamento ético: proteger os interesses da sociedade e respeitar as normas de conduta que regem os servidores públicos, não podendo valer-se da função ou de informações privilegiadas em benefício próprio ou de terceiros.
- Cautela e zelo profissional: agir com prudência, habilidade e atenção de modo a reduzir a margem de erro e acatar as normas de ética profissional, bom senso em seus atos e recomendações e o adequado emprego dos procedimentos de aplicação geral e específica.
- Imparcialidade: abster-se de intervir em casos onde haja conflito de interesses que possam influenciar a absoluta imparcialidade de seu trabalho, devendo comunicar o fato à Chefia da Auditoria.
- Objetividade: apoiar-se em fatos, documentos e evidências que permitam convicção da realidade ou veracidade das situações examinadas, permitindo a emissão de opinião com bases consistentes.
- Conhecimento técnico e capacidade profissional: em função de sua atuação em várias áreas, o profissional deve possuir conhecimentos técnicos, experiência e capacidade para as tarefas que lhe são atribuídas.
- Atualização dos conhecimentos técnicos: manter-se atualizado e capacitado, acompanhando e se adequando às normas, procedimentos, técnicas e legislação aplicáveis a sua área de atuação.

- Relações Humanas e comunicação: ter habilidade no trato, verbal e escrito, respeitando superiores, subordinados e pares, bem como aqueles com os quais se relaciona profissionalmente.

Normas aplicadas à execução do trabalho da Auditoria Interna:

- Livre acesso: os profissionais devem ter livre acesso a todas as dependências da Instituição bem como documentos, valores, livros, processos, sistemas informatizados e outros instrumentos considerados indispensáveis ao cumprimento de suas atribuições, não podendo lhes ser sonegado, sob qualquer pretexto, nenhum processo, documento ou informação. Os profissionais deverão guardar sigilo das informações caso elas estejam protegidas legalmente. Quando houver limitação da ação do auditor, o fato deverá ser comunicado ao dirigente da Unidade.
- Planejamento dos trabalhos: os trabalhos realizados pela Auditoria Interna deverão ser adequadamente planejados com o objetivo de obter os elementos necessários para uma melhor execução.
- Obtenção e análise de informações: colher informações sobre todas as questões relacionadas com os objetivos dos trabalhos de forma suficiente, fidedigna, relevante e útil.
- Papéis de trabalho: elaboração de papéis de trabalho limpos, claros, objetivos, conclusivos e corretamente referenciados, comprovando satisfatoriamente as ocorrências detectadas bem como as sugestões/recomendações.
- Padronização: adoção dos modelos e critérios estabelecidos pela unidade de Auditoria interna para os documentos que serão utilizados nos trabalhos (solicitações de auditoria, notas de auditoria, programa de auditoria, papéis de trabalho, relatórios, pareceres, pronunciamentos e outros).
- Avaliação dos controles internos administrativos: efetuar um adequado exame com vistas à avaliação da capacidade e da efetividade dos sistemas de controles internos administrativos – contábil, financeiro, patrimonial, de pessoal, de suprimento de bens e serviços e operacional.
- Supervisão: A supervisão das equipes de auditoria deverá abranger os seguintes aspectos: correto planejamento dos trabalhos; aplicação de procedimentos e técnicas; adequada formulação dos papéis de trabalho; necessária consistência das

observações e conclusões; cumprimento das normas, procedimentos e legislação aplicável.

- Obtenção de evidências: para atingir suas finalidades, os profissionais da Auditoria Interna devem realizar adequadas amostras para a obtenção de evidências qualitativas que fundamentem de forma objetiva seu trabalho.
- Caracterização dos resultados: caracterizar os resultados encontrados, atentando para a diferenciação de *impropriedades* – falhas de natureza formal de que não resulte dano ao erário, porém evidencia-se a não observância dos princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economicidade; e *irregularidades* – não observância desses princípios, constatando a existência de desfalque, alcance, desvio de bens ou outra irregularidade que resulte prejuízo quantificável ao erário.
- Comunicação dos resultados: após a execução dos trabalhos deve-se comunicar os resultados, seja através de relatórios, pareceres, pronunciamentos e outros, de forma concisa, objetiva, convicta, clara, íntegra, oportuna, coerente, conclusiva e com apresentação estruturada, isenta de erros ou rasuras, atentando ainda para fundamentação legal; conteúdo técnico e terminologia apropriada; comentários sucintos sem explicações desnecessárias ou inexpressivas; conclusão coerente com o assunto focado e a não utilização de termos dúbios, obscuros e ofensivos.

A Auditoria interna é considerada um mecanismo de controle interno organizacional. A organização que possui um setor de auditoria interna tem mais um instrumento de gerenciamento que pode ser visto como autocontrole organizacional. Os pressupostos desse autocontrole, que na verdade deveriam ser também os pressupostos da auditoria interna de uma organização são: conhecimento dos objetivos institucionais, avaliação dos riscos envolvidos, definição de procedimentos e competências necessárias para gerenciar os riscos e implementação de sistemas de gestão de riscos (TROSA, 2001).

O gerenciamento de riscos por sua vez deve ser uma reflexão cotidiana e não apresentado em relatórios complexos realizados por auditorias externas que incluem todos os riscos imagináveis do planeta. Em cada trabalho ou ação o agente deve refletir sobre as possibilidades de fracasso e êxito; sobre os fatores de risco e sobre a forma de gerenciamento desses riscos. A partir daí a decisão de assumir ou não tais riscos deve ser compartilhada com todos os agentes da hierarquia, de forma coletiva (TROSA, 2001).

## 2.7 - *Accountability*

Apesar de não ter tradução para o português, o conceito de *accountability* é abrangente e vai além da prestação de contas pura e simples dos gestores da coisa pública. Ele pode ser entendido como um mecanismo de responsabilização do Estado perante a sociedade. Sem dúvida, um objetivo intermediário fundamental em qualquer regime democrático é aumentar a responsabilização dos governantes.

Do ponto de vista da reforma política do Estado, é necessário concentrar a atenção nas instituições que garantam, ou melhor, que aumentem a responsabilização dos governantes.

A *accountability* diz respeito à sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam, à existência de mecanismos institucionais efetivos, que permitam chamá-los quando não cumprirem suas responsabilidades básicas.

Para se ter uma *accountability* plena não basta uma reforma administrativa e a criação de mecanismos de controle burocrático. São necessárias também mudanças de valores e culturas e a própria concepção de serviço público, tanto por parte da administração pública quanto por parte da sociedade. Uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability* (CAMPOS, 1990).

Em países onde a cidadania é uma realidade (FERLIE, 1998, ZIFCAK, 1998) como Reino Unido e Austrália a discussão sobre *accountability* alcança níveis pós-reforma do Estado, em outras palavras, já se tem *accountability* no Estado tradicional, a questão agora é como tratar a questão nas novas instituições surgidas com a *New Public Administration*. Na Inglaterra, por exemplo, os ministérios e outros órgãos públicos são obrigados a publicar os fatos e análise dos fatos que o governo considera relevantes e importantes, com exceção das informações relacionadas à defesa e segurança nacionais e relações internacionais. O estreitamento das relações entre o estado e a sociedade deve começar pelo acesso à informação governamental ou maior democratização das relações.

O Estado não pode mais simplesmente impor, salvo em certas áreas muito regulamentadas. O Estado também não pode distribuir subsídios sem garantias sobre os resultados, ou seja, sem prestar contas (*accountability*), pois a opinião pública a isso se opõe. As soluções que se apresentam são negociar com os parceiros os resultados comuns, juntar forças, desenvolver parcerias e dar transparência às ações (TROSÁ, 2001).

A delegação de responsabilidade aposta na inteligência dos funcionários para encontrar soluções adaptadas e para mostrar imaginação e criatividade, não esquecendo da obrigação de prestar contas, pois não pode haver liberdade sem responsabilidade. Uma maior

liberdade deve ser acompanhada por um compromisso maior, quanto aos resultados, e mais responsabilidade quando da prestação de contas (TROSA, 2001).

No Brasil, a partir de 2004, aconteceram mudanças na legislação no sentido de responsabilizar todos os gestores na prestação de contas das Instituições. No caso da Fiocruz, o Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão/2004 feito pela Controladoria Geral da União já aponta os responsáveis pelos problemas encontrados, indicando nome e CPF, e o posicionamento de cada um antes da elaboração do Relatório. Esta medida enseja um passo a caminho de uma responsabilização mais forte dos gestores públicos.

## **CAPÍTULO 3**

### **FOTOGRAFIA SITUACIONAL**

#### ***3.1 – Visão Geral do Controle Público no Governo Federal***

O controle público no Brasil tem por fundamento determinações constitucionais, leis e decretos, a exemplo dos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, dos artigos 74 a 84 da Lei 4.320/64 e artigos 142 e 143 do Decreto 93.872/86. O sistema de controle fundamentado na Constituição Federal de 1988 se baseia na separação dos poderes (Judiciário, Legislativo e Executivo), no sistema de controle interno de cada poder, no sistema de controle externo e nos mecanismos de atuação da sociedade – o controle social.

No âmbito federal, o controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), como órgão técnico de apoio ao Poder Legislativo - Congresso Nacional, responsável pela análise e julgamento anual das contas. Com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DE UNIÃO, 2007).

Já o controle interno é exercido pela Controladoria Geral da União (CGU), órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que é responsável pela avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais. A CGU é subordinada à Presidência da República e responsável pelos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2007).

O controle social é identificado na atuação dos grupos sociais (sociedade) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos

gestores públicos. O controle social está previsto em diversas leis e na própria Constituição Federal, como o § 3º do artigo 37, introduzido pela Emenda 19/1998.

No Ministério da Saúde, instância à qual a Fiocruz está vinculada, ainda existe, dentro da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS) que tem por missão “*Exercer ações de auditoria no âmbito do SUS para a qualidade da atenção à saúde e para a cidadania*” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007).

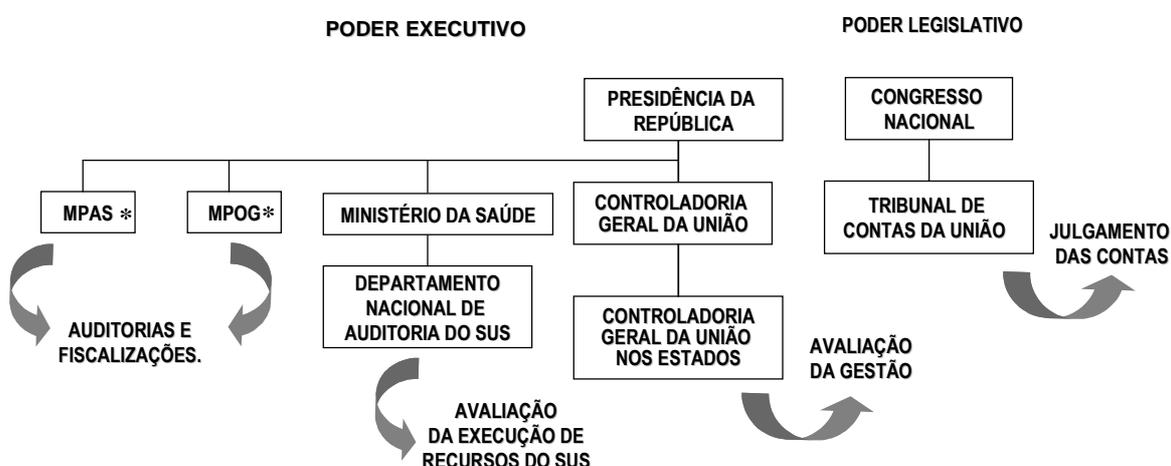
Outros órgãos também têm a atribuição de auditoria em suas áreas específicas como, por exemplo, a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, que tem como uma de suas competências (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007):

*“Exercer atividades de auditoria de pessoal e de análise das informações constantes da base de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, acompanhar e supervisionar a apuração de irregularidades concernentes à aplicação da legislação relativa à gestão de pessoas e respectivos procedimentos administrativos da Administração Federal direta, autárquica e fundacional”.*

O Ministério da Previdência Social também exerce fiscalizações no que diz respeito à contribuição previdenciária.

No sentido de ilustrar o cenário atual do controle público federal, apresenta-se a Figura 1 com a esquematização de suas principais instâncias relacionadas ao Poder Executivo e Legislativo:

**Figura 1 - Esquematização das principais instâncias de Controle Público Federal**



(\*) MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
 Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa em documentos, legislações e páginas na Internet, não esgotando todas as instâncias.

No Quadro 1, apresenta-se uma síntese história do controle público no Brasil, não esgotando a totalidade de legislação e ações relacionadas ao tema.

### Quadro 1 – Controle na Administração Pública

<b>Cronologia do controle na Administração Pública no Brasil</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 1964 - Lei Complementar 4.320 - Normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.</li><li>• 1967 - Decreto-Lei 200 – Estabelece conceitos de planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; empresas públicas, autarquias, fundações e sociedades de economia mista.</li><li>• 1986 – Criação da Secretaria do Tesouro Nacional e reestruturação do sistema de administração financeira, contabilidade, auditoria e sistema de programação financeira.</li><li>• 1988 – Constituição Federal – Sistema de Controle Interno dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.</li><li>• 2000 - Lei Complementar 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal.</li></ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa na legislação, não esgotando todas as legislações sobre o tema.

No Brasil, ainda existem três instrumentos de planejamento governamental que são peças importantes para o controle público orçamentário, financeiro e de resultados, previstos na Constituição Federal de 1988: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual (PPA) corresponde à apresentação dos objetivos e metas relativas ao programa de governo para quatro anos. A Lei Diretrizes Orçamentárias (LDO) é anual e apresenta as diretrizes para o gasto público e descreve o orçamento anual. E a Lei Orçamentária Anual (LOA) apresenta os recursos para execução do orçamento, indicando os projetos e atividades das políticas públicas que serão implementadas no exercício.

A partir da elaboração destes três instrumentos, são iniciadas as etapas de execução e controle. Neste processo, o controle pode ser utilizado como uma etapa de *feedback* do ciclo com informações que permitam ajustes ainda durante o ciclo, correções e subsídios para próximos planejamentos.

Neste contexto, é importante salientar a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal que impõe à administração pública uma série de mecanismos direcionados à garantia do equilíbrio entre a receita e a despesa. Essa lei enfatiza dois principais instrumentos de gestão: o planejamento e o controle. Nesse último, consolidam-se os sistemas de controle interno como um novo campo de atuação para as auditorias internas, cuja missão institucional básica é a de avaliar a eficiência e a eficácia do controle interno, de forma a assegurar o fiel cumprimento dos dispositivos da Lei e a fidedignidade das informações constantes nos instrumentos de transparência da gestão fiscal definidos no artigo 48 da citada Lei.

### 3.2 – A Fundação Oswaldo Cruz

A Fundação Oswaldo Cruz é uma instituição pública de ciência e tecnologia que faz parte da administração indireta do Governo Executivo Federal com vinculação ao Ministério da Saúde, de acordo com a Figura 2 que apresenta o organograma do Ministério da Saúde:

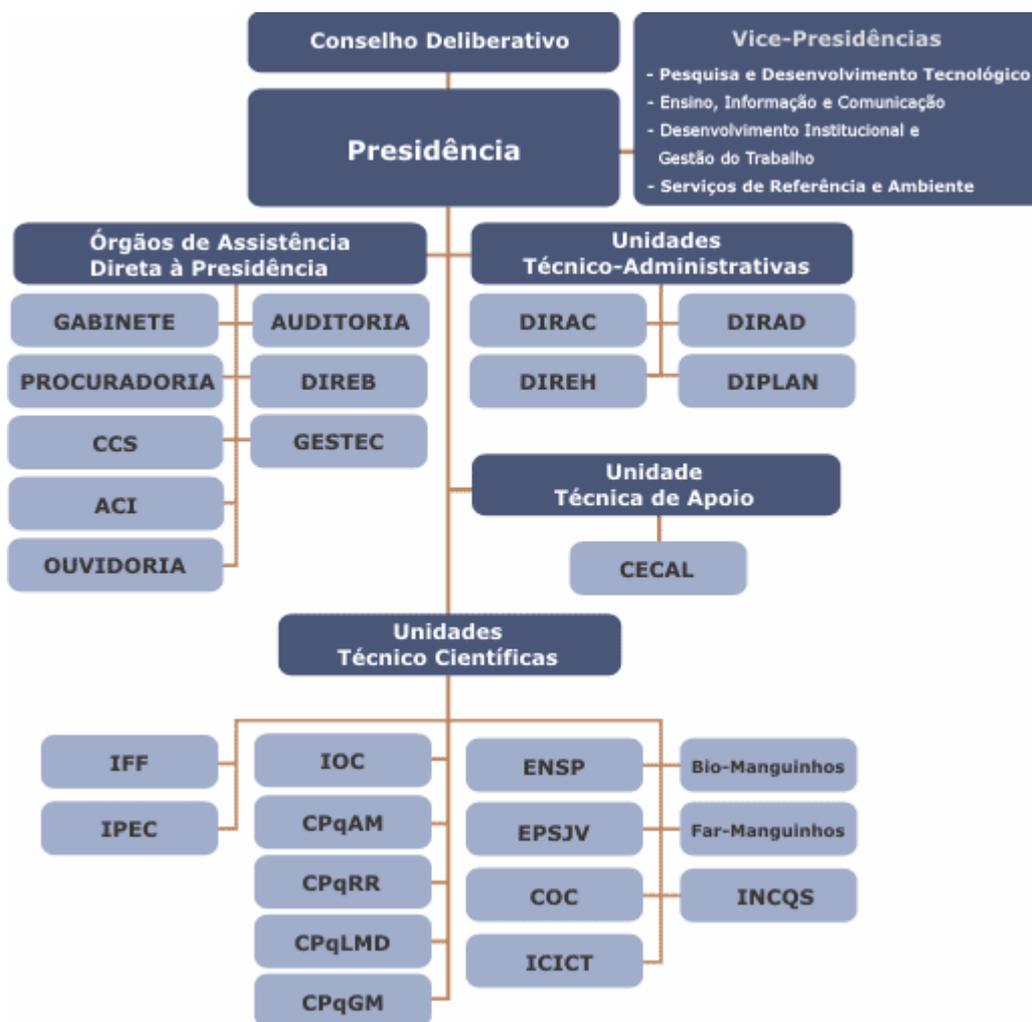
**Figura 2 – Organograma do Ministério da Saúde**



Fonte: página eletrônica do Ministério da Saúde ([www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)), acessada em 30/07/07.

A Fiocruz tem uma estrutura complexa dividida em: Presidência e seus órgãos de assistência, unidades técnico-administrativas, técnica de apoio e técnico-científicas, de acordo com o organograma apresentado na Figura 3 a seguir:

**Figura 3 – Organograma da Fiocruz**



ACI – Assessoria de Cooperação Internacional	DIREB – Diretoria Regional de Brasília
BIO-MANGUINHOS - Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos	DIREH – Diretoria de Recursos Humanos
CCS – Coordenação de Comunicação Social	ENSP - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca
CECAL - Centro de Criação de Animais de Laboratório	EPSJV - Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio.
COC - Casa de Oswaldo Cruz.	FAR-MANGUINHOS - Instituto de Tecnologia em Fármacos
CPqAM - Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães	GESTEC – Coordenação de Gestão Tecnológica
CPqGM - Centro de Pesquisas Gonçalo Moniz	ICICT– Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
CPqLM&D - Centro de Pesquisas Leônidas e Maria Deane	IFF - Instituto Fernandes Figueira
CPqRR - Centro de Pesquisas René Rachou	INCQS - Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde
DIPLAN – Diretoria de Planejamento	IOC - Instituto Oswaldo Cruz
DIRAC – Diretoria de Administração do Campus	IPEC - Instituto de Pesquisas Evandro Chagas
DIRAD – Diretoria de Administração	

Fonte: página eletrônica da Fundação Oswaldo Cruz ([www.fiocruz.br](http://www.fiocruz.br)), acessada em 30/07/07. No dia do acesso à página ainda não constava no organograma da Fiocruz a Vice-Presidência de Produção e Inovação em Saúde, criada em 2007.

De acordo com a visão de Quental e Proença (2003), a Fiocruz, de um modo geral, enquadra-se em uma variante da forma divisionalizada ou multi-divisional com cada uma de suas unidades com estrutura própria e relativamente independentes, partindo do pressuposto das configurações organizacionais de Mintzberg. Ainda segundo os autores, as unidades que compõem a Fiocruz geralmente são um misto de profissionais (unidades voltadas para o ensino e para assistência), inovadoras (unidades voltadas para a pesquisa e desenvolvimento tecnológico) e mecanicistas (unidades de produção), retratando a complexidade institucional, principalmente no que diz respeito à gestão.

O Órgão de deliberação máxima da Fiocruz é o Congresso Interno, composto por cerca de 250 membros, entre dirigentes e representantes eleitos dentre os funcionários que reúne-se a cada quatro anos e extraordinariamente quando necessário para deliberar sobre questões estatutárias, regimentais e sobre as políticas institucionais.

A gestão da Fiocruz é conduzida pela Presidência e Conselho Deliberativo. A Presidência, como instância executiva, convoca e preside o Conselho, composto pelos diretores das Unidades, vice-presidentes e um representante da Associação de Servidores.

O Presidente é nomeado pelo Presidente da República, a partir de lista tríplice indicada por voto universal dos funcionários da instituição e tem mandato de quatro anos, podendo ser reeleito uma vez. Este tipo de processo eleitoral também se realiza nas Unidades técnico-científicas e técnica de apoio. Os dirigentes das unidades técnico-administrativas, dos órgãos de assistência e os vice-presidentes são nomeados pelo Presidente eleito, sendo que o titular da Auditoria Interna tem que ser submetido e aprovado pela Controladoria Geral da União (CGU), enquanto que o titular da Procuradoria pela Advocacia Geral da União (AGU).

As unidades da Fiocruz têm plena autonomia sobre a utilização de seus recursos orçamentários, porém quanto à execução desses recursos a Fiocruz divide-se em unidades descentralizadas, que executam todas as atividades administrativas para consecução de seus objetivos; unidades parcialmente descentralizadas, que executam as fases iniciais dessas atividades; e unidades centralizadas, cujas atividades de compras e contratações são executadas pela área administrativa central. Esta diversidade caracteriza um sistema híbrido, fruto da política adotada pela Instituição de dar maior autonomia às Unidades para que atinjam seus objetivos finalísticos com maior eficiência, eficácia e efetividade.

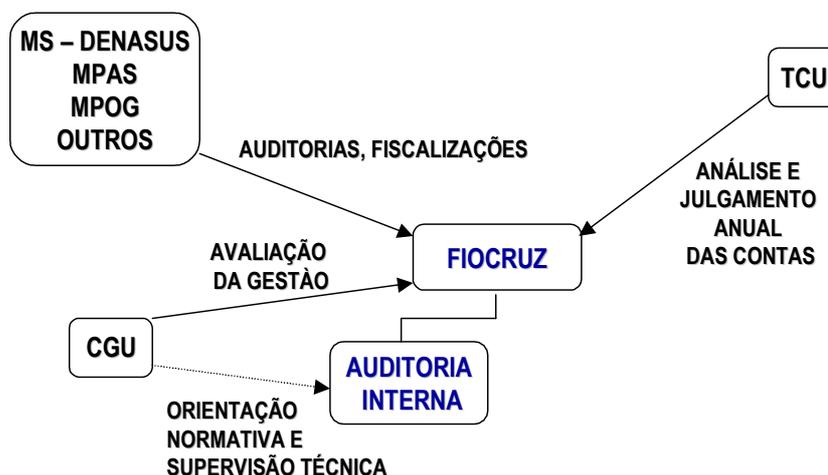
### 3.3 - A Auditoria Interna da Fiocruz

As unidades de auditoria interna dos órgãos da Administração Indireta são consideradas unidades de apoio ao *Controle Interno e Externo*, com características específicas. De acordo com o Decreto 3.591 de 2000, as unidades de auditoria interna devem ser organizadas com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle, bem como prestar apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, situação onde se enquadra a Auditoria Interna da Fundação Oswaldo Cruz.

Segundo as configurações de Mintzberg (1995), pode-se enquadrar a Unidade de Auditoria Interna da Fiocruz, objeto deste estudo, como uma variante da forma profissional, já que o trabalho dos auditores é especializado e relativamente independente, porém dentro de uma equipe de trabalho e com padrões de trabalho originados fora da Instituição, mais precisamente pelas legislações, instrumentos normativos e outros que se reportam ao controle governamental.

A Figura 4 exemplifica a estrutura de controle em relação à Fiocruz e sua auditoria interna:

**Figura 4 – Esquema das ações de controle na Fiocruz**



MS – Ministério da Saúde

DENASUS – Departamento Nacional de Auditoria do SUS

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

CGU – Controladoria Geral da União

TCU – Tribunal de Contas da União

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa em legislações e da experiência profissional na Auditoria Interna da Fiocruz.

Este esquema considera os principais órgãos de controle, não esgotando todas as instâncias.

Note-se que a Auditoria Interna da Fiocruz, apesar de subordinada administrativamente à Presidência, tem uma vinculação normativa e técnica com a Controladoria Geral da União, o que lhe confere uma dupla militância: exercer o controle dentro da Fiocruz, prevenindo e orientando os gestores e defender a Fiocruz junto aos órgãos de controle quando necessário.

Historicamente, a Auditoria Interna já passou por várias mudanças seguindo a evolução da Instituição. O Estatuto da Fundação Instituto Oswaldo Cruz, aprovado pelo Decreto 67.049 de 1970, contemplava em sua estrutura um órgão de fiscalização financeira conhecido como Junta de Controle, não vinculada à Presidência.

No segundo Estatuto da Fundação Oswaldo Cruz, aprovado pelo Decreto 77.481 de 1976, a Junta de Controle passou a se chamar Unidade de Controle Interno, porém continuou a ser um órgão da estrutura funcional da Instituição.

Em 1994, após resolução do II Congresso Interno, a Unidade de Controle Interno passou a ser um órgão de assessoramento direto e imediato da Presidência da Instituição. Em 1995, a Presidência editou a Portaria Interna nº 390 estabelecendo novas atribuições para a então chamada Unidade de Auditoria Interna. Dentre as novas atribuições estão, por exemplo, a prevenção e orientação às Unidades.

No atual Estatuto, aprovado pelo Decreto 4.725 de 2003, a Auditoria Interna - Audin é um órgão seccional pertencente à estrutura organizacional da Instituição e de assessoria direta à Presidência e tem por finalidades:

- Acompanhar o cumprimento das metas do Plano Plurianual no âmbito da Fiocruz, visando comprovar a conformidade de sua execução.
- Verificar o desempenho da gestão, visando comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e examinar os resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos operacionais da Fiocruz.
- Atuar de forma preventiva, de modo a minimizar ou erradicar o cometimento de falhas e impropriedades que possam vir a comprometer a gestão da Fiocruz.
- Assessorar os órgãos da Presidência e demais unidades nas matérias inerentes à sua área de atuação.
- Examinar e emitir parecer prévio sobre a prestação de contas anual da Fiocruz e as tomadas de contas especiais.

- Representar a Fiocruz junto aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e Tribunal de Contas da União, bem como cooperar com estes órgãos no exercício de sua missão institucional.
- Acompanhar a implementação de suas recomendações bem como aquelas emitidas pelos órgãos de controle interno e externo.
- Elaborar e examinar normas e manuais de procedimentos que tratem de matérias inerentes ao controle interno.
- Estimular a integração e troca de experiência com os órgãos de controle interno e externo, objetivando a atualização e implantação de conhecimentos técnicos.

No tocante aos procedimentos e normas da unidade de auditoria interna, a Secretaria Federal de Controle define através da Instrução Normativa 01 de 2001:

*“A Auditoria Interna constitui-se em um conjunto de procedimentos, tecnicamente normatizados, que funciona por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade à qual está vinculada”.*

Complementando as informações sobre a Auditoria Interna, o Quadro 2 apresenta um resumo das características, finalidades e objetos sujeitos à análise da Auditoria Interna com base na Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle 01 de 2001:

#### **Quadro 2 – Principais características, finalidades e objetos da Auditoria Interna**

<b>Auditoria Interna</b>
<p><b><u>Principais características:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deverá ser organizada com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle, bem como prestar apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.</li> <li>• Sujeita-se à orientação normativa e supervisão técnica do Sistema de Controle Interno.</li> <li>• Deve prestar assessoramento à alta administração da entidade, buscando agregar valor à gestão.</li> <li>• Vincula-se ao conselho de administração ou, quando a entidade não contar com tal órgão, subordina-se ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade.</li> <li>• A nomeação, designação, exoneração ou dispensa do Auditor-Chefe será submetida à aprovação da Controladoria-Geral da União.</li> <li>• As atividades devem guardar semelhança àquelas exercidas pelo Sistema de Controle Interno, incluindo ações específicas e tempestivas, por estar inserida na estrutura organizacional da entidade.</li> <li>• Seus trabalhos serão avaliados pelo Sistema de Controle Interno com o objetivo de verificar se atendem aos requisitos técnicos estabelecidos na legislação.</li> </ul>

### **Finalidades:**

- Acompanhar o cumprimento das metas do Plano Plurianual, visando comprovar a conformidade de sua execução.
- Assessorar os gestores da entidade no acompanhamento da execução dos programas de governo, visando comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento.
- Verificar a execução do orçamento da entidade, visando comprovar a conformidade da execução com os limites e destinações estabelecidas na legislação pertinente.
- Verificar o desempenho da gestão da entidade, visando a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e examinar os resultados quanto à economicidade, à eficácia, eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos operacionais.
- Orientar subsidiariamente os dirigentes da entidade quanto aos princípios e às normas de controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas.
- Examinar e emitir parecer prévio sobre a prestação de contas anual da entidade e tomadas de contas especiais.
- Propor mecanismos para o exercício do controle social sobre as ações de sua entidade, quando couber, bem como a adequação dos mecanismos de controle social em funcionamento na organização.
- Acompanhar a implementação das recomendações dos órgãos/unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do TCU.
- Comunicar, tempestivamente, sob pena de responsabilidade solidária, os fatos irregulares, que causaram prejuízo ao erário, à Secretaria Federal de Controle Interno, após dar ciência à direção da entidade e esgotadas todas as medidas corretivas, do ponto de vista administrativo, para ressarcir a entidade.
- Elaborar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna do exercício seguinte, bem como o Relatório Anual de Atividade da Auditoria Interna, a serem encaminhados ao órgão ou à unidade de controle interno a que estiver jurisdicionado, para efeito de integração das ações de controle.
- Verificar a consistência e a fidedignidade dos dados e informações que compõem as contas do Presidente da República no Balanço Geral da União/BGU.
- Testar a consistência dos atos de aposentadoria, pensão e admissão de pessoal.

### **Objetos sujeitos ao exame da Auditoria Interna:**

- A aplicação dos recursos transferidos pelo governo federal.
- A execução dos planos, programas, projetos e atividades que envolvam aplicação de recursos públicos federais.
- Os contratos firmados pela Administração com entidades públicas, empresas privadas e pessoas físicas para prestação de serviços, consultoria, execução de obras e fornecimento de materiais.
- Os processos de licitação, dispensas e inexigibilidades.
- Os instrumentos e sistemas de guarda, conservação e controle dos materiais e dos bens sob responsabilidade da Instituição.
- Os processos de Tomada de Contas Especial, sindicância e administrativo disciplinar.
- Os processos de admissão de pessoal e os de concessão de aposentadoria e pensão.
- Os processos de diárias, passagens e suprimento de fundos.
- Processo de prestação de contas anual.
- Os convênios de receita, despesa e cooperação técnica com entidades públicas e empresas privadas.
- Os sistemas informatizados e os controles administrativos.
- Denúncias feitas contra a Instituição.

Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa na legislação pertinente.

No Regimento Interno da Fiocruz, aprovado pela Portaria do Ministério da Saúde nº 2.376 de 2003, a Auditoria Interna tem a seguinte estrutura formal:

**Figura 5 – Estrutura formal da Auditoria Interna segundo o Estatuto da Fiocruz**



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa no Regimento Interno da Fiocruz.

Porém, desde 1995, o setor vem passando por reestruturações internas, tentando organizar o trabalho de forma a dar conta de todas as suas finalidades e ainda apoiar os gestores da Instituição, já que a estrutura formal não possibilita sua adequação às inúmeras atividades impostas pela legislação.

A partir de 2003, foi desenvolvido um projeto de reestruturação que passou por várias fases e alterações para finalmente se chegar à estrutura que está vigorando em sua totalidade desde o início de 2006. Esta estrutura foi elaborada a partir das finalidades para as quais a Auditoria Interna foi criada e das imposições legais já descritas, além da necessidade de estruturar uma equipe de apoio aos órgãos de controle durante seus trabalhos na Fiocruz.

Nesse trabalho de reestruturação foram definidos os macros processos da Audin, conforme apresentado no Quadro 3.

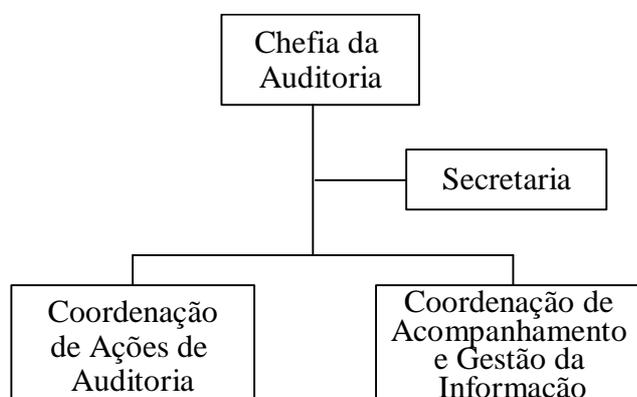
**Quadro 3 - Macro processos da Auditoria Interna**

<b>Macro processos da Auditoria Interna</b>
<b>Auditoria:</b> Ações de auditoria realizadas nas Unidades da Fiocruz no sentido de verificar a eficiência, eficácia e efetividade da gestão.
<b>Apoio aos órgãos de controle:</b> Suporte às equipes de auditoria dos órgãos de controle interno e externo durante seus trabalhos na Fiocruz.
<b>Acompanhamento:</b> Verificação da implementação das recomendações da Audin bem como aquelas emitidas pelos órgãos de controle interno e externo, atuando de forma preventiva, de modo a minimizar ou erradicar o cometimento de falhas e impropriedades que possam vir a comprometer a gestão da Fiocruz.
<b>Informação Estratégica:</b> Elaboração e divulgação de informações internas e externas (planos anuais de atividades, relatórios anuais, planos orçamentários, metas anuais, parecer sobre a prestação de contas da Fiocruz, relatórios da CGU, acórdãos do TCU, legislação e normas em geral, orientações).
<b>Administração interna:</b> Gestão de recursos humanos e materiais da Audin.

Fonte: Projeto de reestruturação da Auditoria Interna/2003.

A partir desses macro processos, foi possível dividir o setor de acordo com a estrutura organizacional apresentada na Figura 6.

**Figura 6 – Estrutura da Auditoria Interna em prática desde 2006**



Fonte: Manual de organização interna da Audin/2006.

A Coordenação de Ações de Auditoria é responsável pela realização das auditorias operacionais nas Unidades da Fiocruz. A Coordenação de Acompanhamento e Gestão da Informação é responsável pelo acompanhamento da implementação das recomendações nas Unidades e pelo suporte aos órgãos de controle, além de elaborar informações gerenciais e estratégicas da Audin.

Quanto ao número de profissionais, a Audin conta atualmente com 13 pessoas, conforme descrito no Quadro 4:

**Quadro 4 – Perfil dos profissionais da Auditoria Interna**

<b>Estrutura</b>	<b>Nº servidores</b>	<b>Nº Terceirizados/ Bolsistas</b>	<b>Formação</b>	<b>Pós-graduação</b>
Chefia	1 (cargo de comissão)	-	Contabilidade e Administração	Planejamento
Secretaria	-	2 (1 secretária e 1 auxiliar de serviços gerais)	Nível médio (1) e nível fundamental (1)	-
Coordenação de Ações de Auditoria	5 (Analistas em Gestão de Saúde)	1 (Analista Administrativo)	Administração (2) Contabilidade (2), Direito (1) e Letras (1)	Ensino, Gestão Pública e Literatura
Coordenação de Acompanhamento e Gestão da Informação	1 (Analista em Gestão de Saúde)	3 (2 Analistas Administrativos e 1 Bolsista)	Administração (3) e Biologia (1)	Análise de sistemas, Gestão Hospitalar e Gestão de C&T em saúde
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>6</b>		

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Auditoria Interna da Fiocruz.

Do total de profissionais apenas seis são servidores, excetuando-se a Chefia do setor. Tendo em vista que o trabalho de auditoria é uma função de Estado e só pode ser desenvolvido por servidores, o número de profissionais para realizar auditorias nas unidades é muito aquém do limite mínimo necessário para dar conta do tamanho e da complexidade da Fiocruz. Além disso, a Instituição tem tido um crescimento no número de ações, programas e até de Unidades que não é acompanhado pelo crescimento da Auditoria Interna no que diz respeito à pessoal, capacitação e infra-estrutura.

Quanto à formação, o quadro de profissionais da Audin tem uma carência por outras formações/especializações tais como: planejamento, obras, informática, estatística, contabilidade pública, recursos humanos e áreas que tenham relação com as Unidades de produção da Fiocruz (vacinas e medicamentos). Atualmente a Audin realiza as seguintes atividades:

- Auditorias operacionais nas Unidades da Fiocruz escolhidas anualmente através de uma Matriz de Risco <sup>1</sup>.
- Auditorias especiais a partir de demandas dos órgãos de controle interno e externo, da Presidência da Fiocruz e/ou da Chefia da Auditoria.
- Auditoria operacional e contábil no Instituto Oswaldo Cruz de Seguridade Social.
- Apoio aos órgãos de controle (CGU, TCU e outros) durante auditorias, fiscalizações e/ou trabalhos na Fiocruz, organizando e consolidando as informações.
- Respostas às diligências dos órgãos de controle.
- Auditorias de acompanhamento no sentido de verificar a implementação das recomendações das auditorias feitas pela Audin e pelos órgãos de controle.
- Divulgação periódica das recomendações das auditorias internas e externas.
- Pesquisa, organização e atualização de legislação e outras informações pertinentes à área de atuação da Audin, divulgando-os no âmbito da Instituição, quando for o caso.
- Dirimir dúvidas das Unidades da Fiocruz pertinentes a sua área de atuação e elaborar pareceres técnicos de forma a uniformizar procedimentos.

---

<sup>1</sup> A matriz de risco é um instrumento de seleção anual das Unidades da Fiocruz que serão objeto de auditorias operacionais, onde se levam em consideração os seguintes indicadores: Volume de recursos executados; Diagnóstico das auditorias internas e externas já realizadas nos últimos anos (quantidade e tipo de apontamentos, reincidências cometidas e quantidade de problemas considerados como ressalvas); Tempo da última auditoria realizada no local; Tipo de execução dos recursos: descentralizada (executa seus recursos orçamentários e financeiros) ou centralizada (execução fica por conta da administração central).

- Quando solicitado, participar em eventos de caráter institucional (Fóruns, seminários etc).

No final de cada exercício a Audin elabora seu Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT). Deste plano constam as ações que serão realizadas no exercício seguinte como auditorias operacionais; auditorias de acompanhamento; parecer da Audin sobre a prestação de contas anual da Fiocruz; suporte aos órgãos de controle; respostas às diligências dos órgãos de controle e às consultas das Unidades da Fiocruz, dentre outras atividades. O PAINT é submetido à CGU que o analisa e devolve com propostas de alterações, se for o caso. Apenas depois de aprovado pela CGU, o PAINT é submetido à aprovação da Presidência da Fiocruz.

Em janeiro de cada ano, a Audin elabora seu Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT) com a descrição de todas as atividades realizadas no ano anterior, destacando-se as atividades que estavam no PAINT que porventura não foram realizadas, com as justificativas para a não realização, e atividades realizadas durante o exercício que não faziam parte do PAINT. Este relatório anual é enviado à CGU que o analisa e agenda uma reunião para apresentação formal do conteúdo do relatório, ocasião em que podem ser feitos questionamentos acerca dos trabalhos realizados.

As auditorias operacionais são realizadas nas unidades que constam do PAINT e têm como objetivo avaliar a regularidade dos procedimentos administrativos no âmbito da Unidade, bem como avaliar a eficiência da gestão, fornecendo informações que auxiliem a controlar e/ou aperfeiçoar os controles internos, procedimentos e atividades executadas para assegurar e salvaguardar os interesses da Instituição. Após cada auditoria é elaborado um relatório que é submetido à direção da Unidade auditada para conhecimento dos apontamentos e recomendações e para o envio de providências ou justificativas para cada situação apontada. Após o retorno do processo com o relatório de auditoria e a resposta da Unidade, a Audin prepara um quadro resumo onde constam os apontamentos, as recomendações, as respostas/justificativas da Unidade e uma conclusão que exprime a opinião da equipe de auditoria para cada resposta dada pela Unidade. Este quadro resumo é submetido ao Presidente da Fiocruz para conhecimento do trabalho realizado e das eventuais providências da Unidade. É impossível realizar auditorias operacionais em todas as Unidades em cada ano, tendo em vista a falta de pessoal no setor para formar várias equipes simultaneamente e a falta de profissionais com especialidades específicas (por exemplo: recursos humanos, planejamento governamental, análise de resultados, engenharia/obras).

As auditorias de acompanhamento são realizadas com base nos relatórios operacionais de anos anteriores e dos apontamentos dos órgãos de controle. Cada recomendação ou situação pendente é verificada junto à unidade, prestando na ocasião as orientações necessárias.

Em março de cada ano, a Audin elabora um parecer sobre a prestação de contas anual da Fiocruz onde avalia a composição das peças do processo com o que determina a legislação e faz um relato acerca da implementação das recomendações da Audin e dos órgãos de controle no âmbito da Fiocruz. Este parecer integra o processo de prestação de contas anual da Fiocruz que é analisado e julgado pelo Tribunal de Contas da União.

O suporte aos órgãos de controle durante seus trabalhos na Fiocruz consiste em disponibilizar uma equipe da Audin para fazer a ponte entre o órgão de controle e a Fiocruz e suas unidades. Este apoio considera desde os aspectos logísticos (espaço, computadores e materiais) até o acompanhamento nas visitas *in loco* nos setores escolhidos pela equipe de auditores, providenciando ainda o atendimento das solicitações de documentos, processos, sistemas e demais informações.

A Audin atua também no atendimento às diligências dos órgãos de controle, recebendo as solicitações, identificando e analisando a questão, solicitando resposta do setor ou unidade envolvida no assunto e consolidando as respostas para finalmente atender ao órgão solicitante.

As unidades da Fiocruz ainda demandam consultas à Audin sobre temas relacionados a licitações, contratos, convênios, gestão financeira, orçamentária e outros. Para cada consulta é designado um profissional para analisá-la, pesquisar sobre o assunto e elaborar uma resposta. Algumas dessas respostas, de acordo com a importância do tema, são transformadas em Pareceres Técnicos divulgados no âmbito da Fiocruz.

## CAPÍTULO 4

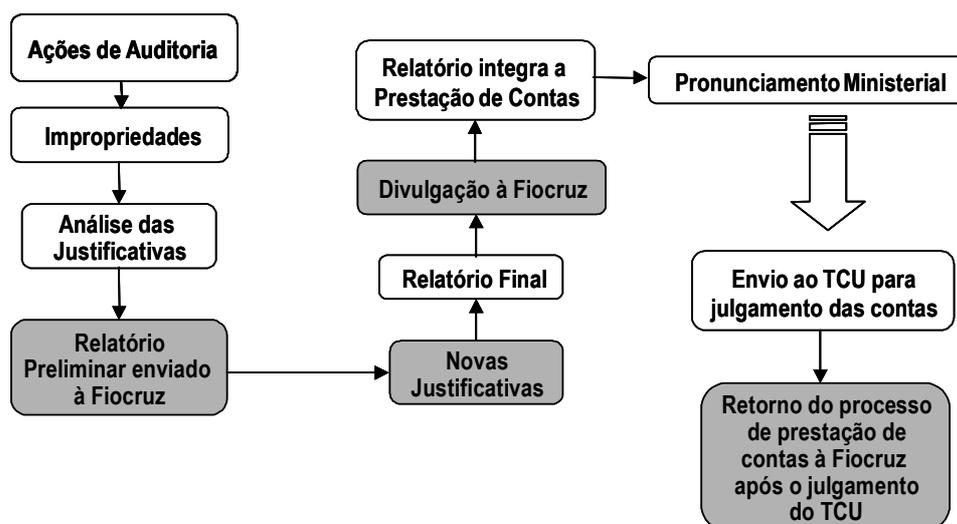
### AÇÕES DE CONTROLE NA FIOCRUZ: LEVANTAMENTOS E ANÁLISE

Nas ações de controle e auditoria realizadas pelos vários agentes é importante ressaltar a mudança significativa na metodologia da CGU e do TCU na análise da prestação de contas anual das entidades que integram o Governo Federal.

A CGU realiza duas auditorias regulares nos órgãos de sua jurisdição: (1) Auditoria de Acompanhamento da Gestão com caráter preventivo e de monitoramento; (2) Auditoria de Avaliação da Gestão, cujo relatório faz parte do processo de prestação de contas encaminhado ao TCU para julgamento. E ainda podem ser realizadas auditorias específicas, por solicitação superior.

Até 2003, a CGU verificava a gestão como um todo, sob a responsabilidade do Presidente da Instituição, e os relatórios preliminares eram enviados à Fiocruz com a oportunidade de conhecer as impropriedades detectadas e acrescentar novas justificativas ou providências adotadas, momento em que ainda se poderia eliminar alguns dos apontamentos. O Relatório Final era divulgado ao Presidente da Fiocruz para adoção de medidas corretivas. Para uma melhor visualização desse fluxo de procedimentos que vigorou até 2003, apresenta-se a seguir a Figura 7:

**Figura 7 – Metodologia de trabalho da Controladoria Geral da União até 2003**

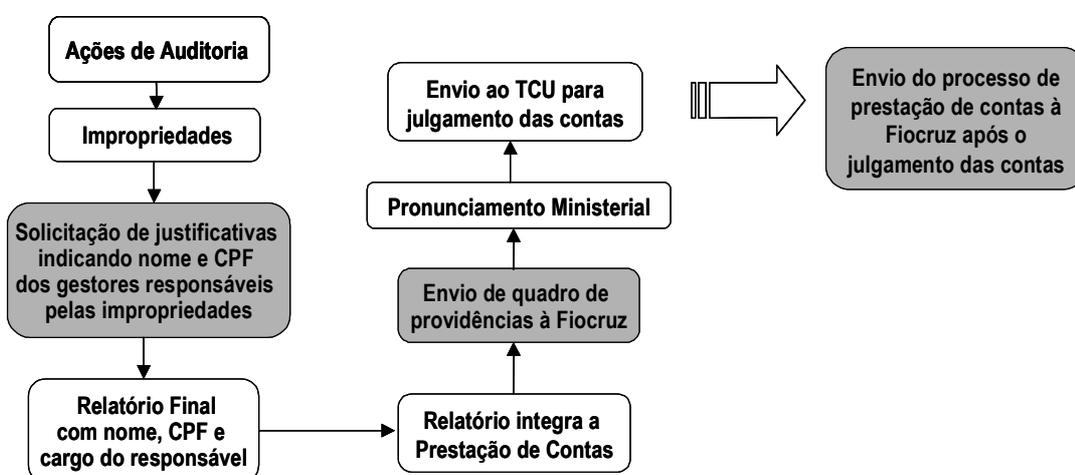


Fonte: Apresentação da Auditoria ao CD/Fiocruz.

A partir de 2004, a avaliação passou a ser dos gestores da Instituição que estão relacionados no Rol de responsáveis<sup>2</sup>, sem o conhecimento prévio dos relatórios e com a identificação dos responsáveis potenciais. A CGU somente envia à Instituição avaliada um documento chamado Plano de Providências<sup>3</sup> para preenchimento de cada item e prazo limite para implementação.

Para uma melhor visualização desse fluxo de procedimentos que vigora desde 2004, apresenta-se a seguir a Figura 8:

**Figura 8 – Metodologia de trabalho da Controladoria Geral da União a partir de 2004**



Fonte: Apresentação da Auditoria ao CD/Fiocruz.

A Fiocruz passa por auditorias internas e externas. As auditorias internas são realizadas pela unidade de Auditoria Interna da Fiocruz. As auditorias externas são realizadas por outros órgãos (Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Ministério da Saúde e outros). Em cada auditoria são verificados os procedimentos relacionados à gestão da Entidade/Unidades.

Durante a periodicidade dos trabalhos (anuais e semestrais) verifica-se a reincidência de uma parcela considerável dos apontamentos, ou seja, dos problemas ou erros detectados. Com isso, a gestão da Fiocruz tem uma gama de situações detectadas pelos órgãos de controle que são monitoradas a cada novo trabalho, principalmente no que diz respeito às soluções dadas e providências tomadas. A essas situações somam-se novas impropriedades detectadas.

<sup>2</sup> Cadastro feito no SIAFI - Sistema de Administração Financeira do Governo Federal.

<sup>3</sup> Resumo das impropriedades e recomendações detectadas com os seguintes campos para preenchimento: providências adotadas e prazo de implementação das mesmas.

Cada situação não atendida ou reincidente tem um peso maior na avaliação dos órgãos de controle interno e externo, daí a importância da não reincidência. As informações geradas são muitas, difíceis de serem acompanhadas isoladamente por cada responsável de Unidade.

Exemplificando a situação descrita acima, apresenta-se a seguir um levantamento realizado nos documentos emitidos pelo TCU bem como nos relatórios de auditoria elaborados tanto pela CGU como pela Auditoria Interna da Fiocruz, onde é possível visualizar a quantidade de pendências e a reincidência de várias situações com riscos à gestão como um todo. O trabalho de levantamento foi feito através de leitura dos relatórios já que o banco de dados que existe no setor de Auditoria Interna ainda é precário para uso gerencial e estratégico. Uma consequência imediata dessa falta de sistematização é o trabalho manual de análise e síntese das informações toda vez que se precisa atender a demandas gerenciais da Presidência ou do Conselho Deliberativo sobre ações e trabalhos realizados na área de auditoria.

#### **4.1 - Ações do Tribunal de Contas da União na Fiocruz**

Os Acórdãos do TCU 1627/2005 e 283/2006 determinaram à Fiocruz a ampla divulgação no âmbito da Instituição de todas as determinações do Tribunal de forma a prevenir a repetição de falhas e irregularidades. Atendendo a essa determinação a Audin realizou um levantamento de todas as determinações do TCU de 1992 a 2005 que teve como resultado um documento unificado, de fácil leitura e consulta. Este documento foi apresentado e divulgado na reunião do Conselho Deliberativo da Fiocruz. Com base nesse trabalho e acrescentando as determinações de 2006<sup>4</sup>, apresenta-se no Quadro 5 um resumo das determinações do TCU, salientando-se o número de Acórdãos e documentos que tratam do mesmo assunto em anos diferentes.

**Quadro 5 - Determinações do Tribunal de Contas da União à Fiocruz - 1992 a 2006**

<b>Determinações TCU</b>	<b>Documentos</b>
<p><b>Área: Patrimônio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar o inventário de bens imóveis, no prazo máximo de seis meses.</li> <li>• Prosseguir com a regularização da cessão de seus bens móveis e imóveis.</li> <li>• Registrar nas prestações de contas as providências para o controle de bens importados.</li> <li>• Alienar os veículos que possuem alto consumo de combustível.</li> </ul>	<p>Acórdão 81/92 Acórdão 419/97 Relatório Insp/00 Ofício 718/02 Acórdão 2.099/04 Acórdão 2.544/04 Acórdão 460/05 Acórdão 1.627/05</p>

<sup>4</sup> Só estão computados no Quadro 5 os Acórdãos, decisões e outros documentos que fizeram expressa determinação a Fiocruz. Não foram computados ofícios e outros instrumentos com apenas solicitações de informações.

Determinações TCU	Documentos
<p><b>Área: Planejamento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar o relatório de gestão com todos os elementos relacionados na legislação.</li> <li>• Registrar, nas futuras prestações de contas, as providências para o aprimoramento do sistema que visa a mensuração do desempenho da instituição, a fim de permitir o atingimento das metas estabelecidas.</li> </ul>	<p>Relatório Insp/00 Relação 2/02 Ofício 286/02 Ofício 718/02 Acórdão 2.544/04 Acórdão 460/05</p>
<p><b>Área: Financeira-Contábil</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceder à compatibilização dos registros contábeis com os bens inventariados.</li> <li>• Efetuar corretamente os registros no SIAFI das operações com contratos, especialmente quanto ao valor contratado.</li> <li>• Proceder à retenção/recolhimento dos valores previdenciários devidos ao INSS, calculados sobre o valor bruto dos serviços realizados e constantes das notas fiscais, faturas ou recibos emitidos pelas contratadas.</li> <li>• Atentar para a comprovação, a cada pagamento, da regularidade fiscal.</li> </ul>	<p>Acórdão 419/97 Relatório Insp/00 Acórdão 471/03 Acórdão 1.194/04 Acórdão 1.627/05</p>
<p><b>Área: Contratos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atentar para a publicação do contrato, que visa a indispensável eficácia do mesmo.</li> <li>• Obedecer aos ditames da Lei nos reajustes de contratos.</li> <li>• Atentar para conformidade dos contratos com a proposta a que se vinculam.</li> <li>• Observar os dados indispensáveis na correta publicação de extratos de contratos, como número do contrato, nomes das partes, objeto, valor, data de assinatura, prazo de vigência, fundamentação legal, identificando todos os atos praticados pelos administradores.</li> <li>• Nas alterações contratuais, apenas celebrar termos aditivos de valores superiores a 25% nas hipóteses previstas na jurisprudência do TCU.</li> <li>• Cumprir a legislação quando da contratação de empresas para a execução indireta de serviços, observando que a disponibilização de mão-de-obra faz-se necessária quando houver necessidade de execução de serviços predeterminados e quantificados, e não de forma contínua.</li> <li>• Abster-se de realizar antecipações de pagamento, sem a devida contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviços.</li> </ul>	<p>Acórdão 471/03 Acórdão 296/04 Acórdão 1.194/04 Acórdão 3.063/04 Acórdão 424/05 Acórdão 666/05 Acórdão 1.178/05 Acórdão 1.627/05 Acórdão 23/06 Acórdão 283/06</p>
<p><b>Área: Convênios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ater-se aos objetivos da Entidade e à legislação pertinente, na assinatura de convênios.</li> <li>• Creditar e manter os recursos de convênios em conta específica.</li> <li>• Observar a legislação na liberação de recursos relativos a convênios.</li> <li>• Recolher valores residuais provenientes de convênios concluídos.</li> <li>• Elaborar o plano de trabalho para identificar de forma clara e sucinta as atividades a serem executadas com os recursos recebidos.</li> <li>• Não celebrar convênio quando o objeto estabelecido no plano de trabalho não for compatível com as atribuições estatutárias das entidades.</li> <li>• Descrever qualitativa e quantitativamente as metas a serem atingidas.</li> <li>• Não celebrar convênio quando o objeto envolver a prestação de serviços ou a aquisição de produtos cuja contratação deva ser precedida de licitação.</li> <li>• Avaliar, acompanhar e fiscalizar a execução dos convênios.</li> <li>• Rescindir o convênio quando os recursos forem utilizados em desacordo com o plano de trabalho, instaurando a tomada de contas especial para apuração.</li> <li>• Não liberar parcelas do convênio enquanto não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anterior.</li> </ul>	<p>Acórdão 81/92 Acórdão 7/99 Decisão 208/99 Acórdão 2.099/04</p>

Determinações TCU	Documentos
<p><b>Área: Obras</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar licitação para a contratação de profissionais para fiscalização de obras.</li> <li>• Providenciar o recebimento provisório das obras pelo fiscal responsável.</li> <li>• Elaborar o projeto básico com todos os elementos necessários para caracterizar a obra.</li> <li>• Manter, sempre no local da obra, o diário de obras e o livro de ocorrência.</li> <li>• Evitar esforços junto ao órgão competente para a obtenção de Licença Ambiental.</li> <li>• Providenciar a elaboração do relatório de obras, no qual devem ser descritas as irregularidades ou falhas encontradas na execução dos serviços.</li> <li>• Providenciar que os mapas de medição das obras apresentem distribuição detalhada dos quantitativos e dos custos unitários.</li> <li>• Adotar as medidas necessárias junto às empresas contratadas para que providenciem a Anotação de Responsabilidade Técnica no CREA.</li> <li>• Elaborar orçamento detalhado em planilhas de todos os seus custos unitários quando da realização de licitações para a execução de obras e serviços.</li> <li>• Desenvolver planejamentos eficazes para desocupação tempestivamente das áreas onde ocorrerão obras, de maneira a não ocorrer paralisações ou atrasos.</li> <li>• Analisar tempestivamente os pedidos de prorrogação de prazo e de recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.</li> <li>• Designar como fiscais de obras servidores públicos lotados na unidade da obra.</li> <li>• Revisar o projeto básico das obras de maneira a contemplar as correções dos projetos de instalação elétrica, hidráulica, de esgoto, de telefonia, de ar-condicionado e de exaustão, além de atentar para o projeto estrutural, de forma a evitar ações que possam colocar em risco a segurança de pessoas e equipamentos.</li> <li>• Demonstrar claramente a viabilidade, necessidade e atendimento ao interesse público de repartir a reforma em duas licitações distintas.</li> <li>• Observar o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma que os custos unitários não sejam superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil.</li> <li>• Suspender imediatamente a Concorrência 05/2005, determinando a apresentação de atestados de capacidade técnica.</li> <li>• Adotar providências necessárias para a anulação da Concorrência 05/2005 ou alterar o subitem 7.1.2 do edital, caso julgue mais conveniente, permitindo a comprovação da capacidade técnica, por meio de atestados.</li> </ul>	<p>Acórdão 471/03  Acórdão 1.333/03  Acórdão 1.613/03  Acórdão 2.909/03  Acórdão 1.671/05  Acórdão 1.725/05  Acórdão 59/06  Acórdão 566/06</p>
<p><b>Área: Pessoal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suspender o pagamento de diferenças de salário que extrapolem os limites da tabela de vencimentos da entidade.</li> <li>• Regularizar a situação dos servidores cedidos a outras instituições.</li> <li>• Cumprir fielmente os prazos quanto aos atos de aposentadoria e pensão.</li> <li>• Adequar o pagamento do adicional de insalubridade de todos os servidores cedidos, providenciando o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos.</li> <li>• Cessar o pagamento de insalubridade e radiação à DIRAD, DIREH e Presidência, demonstrando o devido ressarcimento.</li> <li>• Estabelecer mecanismos adequados e tempestivos de controle e acompanhamento dos pagamentos, evitando a ocorrência de falhas, e adotar providências para cobrança dos valores pagos indevidamente às pessoas físicas e jurídicas.</li> <li>• Promover o devido desconto em folha por multas cometidas por servidores e/ou instaurar Tomada de Contas Especial para apurar os fatos, quantificar o dano causado pelo não ressarcimento das multas por infrações de trânsito.</li> <li>• Suspender o pagamento de curso de capacitação para terceirizados e abster-se de pagar diárias e passagens a bolsistas, cooperativados e terceirizados quando não ficar comprovado o atendimento ao dispositivo legal.</li> <li>• Proceder à suspensão dos pagamentos indevidos.</li> </ul>	<p>Acórdão 419/97  Relação 6/02  Ofício 718/02  Acórdão 2.099/04  Acórdão 2.544/04  Acórdão 3.063/04  Acórdão 460/05  Acórdão 1.627/05  Acórdão 2.824/06  Acórdão 3.536/06</p>

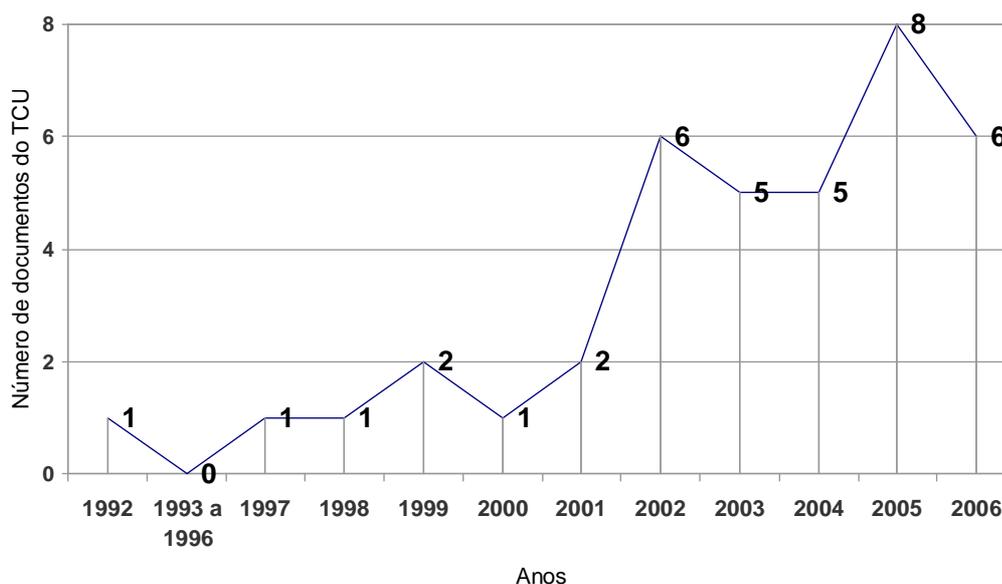
Determinações TCU	Documentos
<p><b>Área: Licitações</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atentar para a reabertura de prazo para apresentação de novas propostas e permitir a ampla reformulação até mesmo quanto ao preço, não estando as novas propostas vinculadas às anteriores.</li> <li>• Corrigir as ilegalidades cometidas no acréscimo injustificado na proposta de preço.</li> <li>• Abster-se, nos processos licitatórios, de adotar preferência de marca, a menos que seja demonstrado tecnicamente.</li> <li>• Atentar para a adoção de critérios igualitários nos editais de licitação.</li> <li>• Contratar pessoa jurídica para a prestação de serviços de jardinagem, limpeza e manutenção predial, sendo fixado para tal o prazo de seis meses.</li> <li>• Adotar providências para que conste dos processos licitatórios a relação dos preços praticados no módulo gerencial Comprasnet/SIASG.</li> <li>• Nos projetos de licitação, não incluir o fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades.</li> <li>• Fazer constar, nos processos licitatórios, a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado.</li> <li>• Verificar a conformidade de cada proposta com os requisitos do edital.</li> <li>• Abster-se de autorizar a execução de serviços sem cobertura contratual.</li> <li>• Observar rigorosamente, no caso de contratação em caráter emergencial, além da legislação, também a necessidade de consultar o maior número possível de interessados, em atenção aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, que devem reger as atividades do administrador público.</li> <li>• Anexar aos processos licitatórios a declaração de que há disponibilidade orçamentária para a realização da despesa.</li> <li>• Submeter o projeto básico à aprovação da autoridade competente.</li> <li>• Submeter as minutas do edital e contratos à aprovação da Procuradoria.</li> <li>• Orientar a Procuradoria para que não aprove o edital de licitação, minuta de contrato ou de termo aditivo quando houver descumprimento da legislação.</li> <li>• Definir de forma clara o objeto da licitação, de modo a possibilitar aos interessados o perfeito conhecimento do que se deseja contratar.</li> <li>• Não incluir, como condição à participação no procedimento licitatório, restrições desnecessárias que frustrem o caráter competitivo do certame.</li> <li>• Consignar expressamente, nos casos de exigir-se capacidade técnico-profissional, os motivos da exigência, demonstrando, tecnicamente, que os parâmetros estabelecidos são necessários ao objeto licitado.</li> <li>• Definir, previamente à contratação, Plano de Trabalho aprovado pela autoridade competente, com justificativa da necessidade dos serviços, relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada e demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros.</li> <li>• Cumprir, em relação aos suprimentos de fundos, o disposto nas normas.</li> <li>• Realizar somente despesas mediante suprimento de fundos que atendam ao caráter de excepcionalidade.</li> <li>• Observar a legislação nas contratações com dispensa ou inexigibilidade de licitação.</li> <li>• Limitar as contratações por inexigibilidade de licitação aos casos em que houver, comprovadamente, inviabilidade de competição.</li> <li>• Observar a efetiva inviabilidade de competição nas contratações por inexigibilidade.</li> <li>• Constituir os processos de inexigibilidade de licitação com os elementos previstos na legislação.</li> </ul>	<p>Decisão 641/98  Decisão 208/99  Decisão 664/01  Decisão 907/01  Relação 6/02  Decisão 072/02  Ofício 718/02  Acórdão 471/03  Acórdão 1.333/03  Acórdão 1.613/03  Acórdão 2.159/03  Acórdão 2.544/04  Acórdão 460/05  Acórdão 666/05  Acórdão 1.627/05</p>

Determinações TCU	Documentos
<p><b>Área: Outros</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgar, por intermédio de sua Auditoria Interna, a todas as unidades gestoras as deliberações dirigidas por esta Corte a essa Fundação, de forma a prevenir a repetição de falhas e irregularidades.</li> <li>• Adotar providências no sentido de proceder à divulgação imediata, a todas as suas unidades gestoras, das decisões e acórdãos já expedidos pelo TCU à Fiocruz, de modo a prevenir a reincidência de falhas ou irregularidades.</li> <li>• Informar, nas próximas contas, as medidas adotadas, na condição de patrocinadora, com vistas à elaboração e execução de plano de equacionamento do déficit assistencial do Instituto Oswaldo Cruz de Seguridade Social - Fioprev, conforme diagnóstico da Auditoria Interna.</li> <li>• Adotar medidas tempestivas no sentido de fazer constar do relatório de gestão a fiscalização e ao controle exercidos sobre as entidades fechadas de previdência privada patrocinada pela Fiocruz.</li> </ul>	<p>Acórdão 1.627/05 Acórdão 283/06</p>

Fonte: Elaboração própria a partir da leitura dos documentos do TCU encaminhados à Fiocruz.

Analisando o Quadro 5, pode-se constatar o número de vezes que o TCU determinou à Fiocruz que sejam tomadas providências em áreas como patrimônio, licitações, contratos, pessoal e outras, a exemplo dos 10 documentos relacionados à área de pessoal, sendo a maioria a partir do ano de 2004 (três acórdãos em 2004, dois em 2005 e dois em 2006). Já na área de licitações foram 15 documentos e acórdãos sendo a maior parte a partir de 2002. Constata-se ainda o crescimento da atuação do TCU em relação à Fiocruz a partir de 2002, observando-se o aumento do número de documentos (Acórdãos, decisões e outros) que contêm determinações para regularização de procedimentos, conforme o gráfico 1.

**Gráfico 1 – Número de Acórdãos do Tribunal de Contas da União de 1992 a 2006**



Fonte: elaboração própria, a partir dos documentos do TCU que contêm determinações à Fiocruz

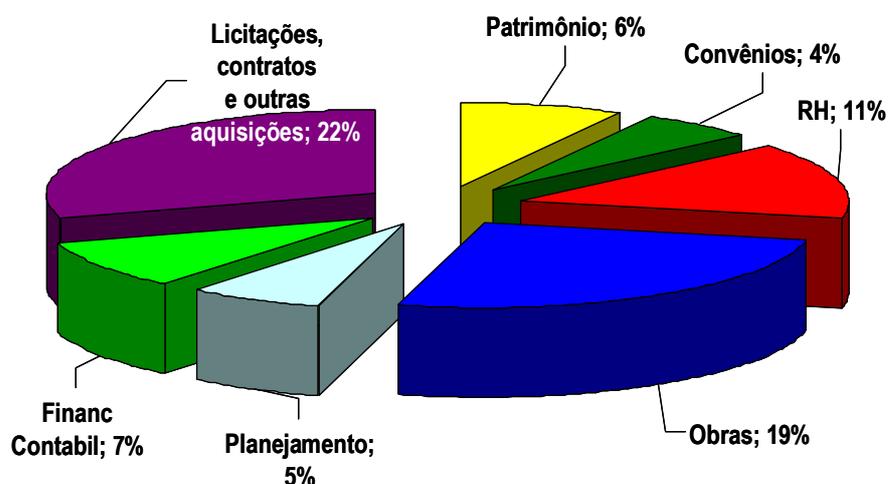
Nota-se também que as determinações do TCU são sempre voltadas para regularização de procedimentos equivocados, ou seja, prioriza-se a avaliação de procedimentos realizados pelos gestores.

É importante salientar que o TCU tem tido uma ação mais efetiva, como por exemplo, a fiscalização das obras públicas, determinada pelo Congresso Nacional, e que a Fiocruz tem tido suas obras fiscalizadas anualmente desde 2002.

Essa atuação mais presente é corroborada pelo representante da Cúpula Estratégica da Secretaria de Controle Externo/RJ do TCU em entrevista concedida para este trabalho, quando salientou que o TCU a partir de 1999 passou por uma reestruturação interna para se adequar às novas demandas que começaram a se intensificar nesta época: denúncias, representações de licitantes, maior atuação da sociedade e ações do Ministério Público.

No Gráfico 2 apresenta-se as áreas auditadas pelo TCU na Fiocruz, onde pode-se identificar o percentual das duas áreas mais avaliadas - licitações e obras:

**Gráfico 2 – Áreas que foram objeto de ações do Tribunal de Contas da União entre 2001 e 2006**



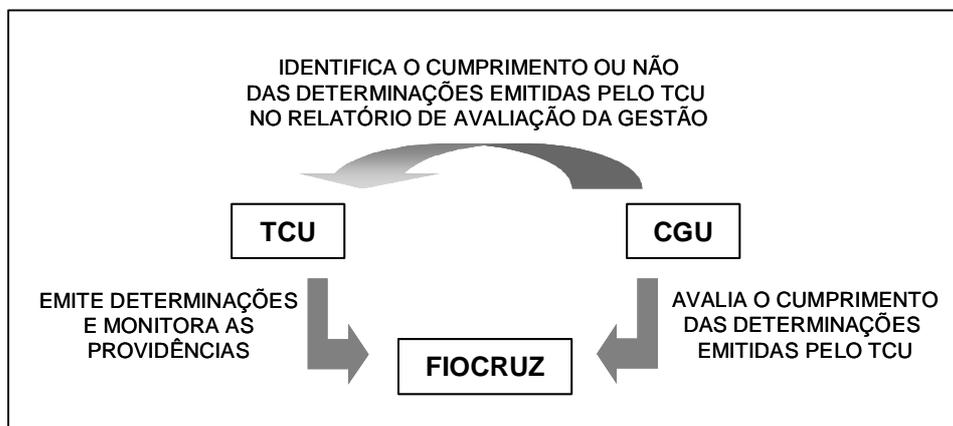
Fonte: Elaboração própria a partir da análise dos documentos do TCU.

As determinações do TCU são divulgadas no Diário Oficial da União, respeitando os princípios da transparência e publicidade e são verificadas pelo próprio TCU na análise das contas dos exercícios subsequentes às determinações.

Além do TCU, a CGU também verifica, durante a auditoria de avaliação da gestão na Fiocruz, quais providências foram adotadas para atender as determinações do TCU e quais as situações se encontram pendentes. Essas informações constam do relatório de auditoria da CGU que faz parte da prestação de contas da Instituição, que por sua vez é avaliada pelo

TCU, fechando um fluxo de acompanhamento e monitoramento das ações tomadas pela Fiocruz para atender ao Tribunal. Este fluxo está representado na Figura 9.

**Figura 9 – Acompanhamento das determinações emitidas pelo TCU à Fiocruz**



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa aos documentos do TCU e CGU.

Os acórdãos de julgamento das contas da Fiocruz pelo TCU podem ter como resultados, de acordo com a Lei 8.443 de 1992:

- Regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão. O Tribunal dará quitação plena ao responsável.
- Regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário. Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.
- Irregulares quando ocorrer a) omissão no dever de prestar contas; b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, podendo, ainda, aplicar-lhe multa prevista. Não havendo débito, mas comprovada quaisquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c, o Tribunal também aplicará ao responsável a multa prevista na citada Lei 8.443. Nas hipóteses das alíneas c e d, o

Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que de algum modo tenha concorrido para o cometimento do dano apurado. Finalmente, o Tribunal providenciará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

O TCU também poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência anteriormente em processo de tomada ou prestação de contas. A Tomada de Contas é o processo de contas relativo à gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas da Administração Federal Direta. A Prestação de Contas é o processo de contas relativo à gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas da administração federal indireta e daquelas não classificadas como integrantes da administração direta federal.

O resultado da análise das contas da Fiocruz pelo TCU, de 1994 a 2006, está apresentado no Quadro 6.

**Quadro 6 – Julgamento das contas da Fiocruz pelo TCU – 1994 a 2006**

<b>ANOS</b>	<b>RESULTADO</b>	<b>DOCUMENTO TCU / ASSUNTO DAS RESSALVAS</b>
<b>1994</b>	Regulares com ressalva e aplicação de multa.	Acórdão 2.159/2003 - contratação indireta de pessoal
<b>1995</b>	Regulares com ressalva	Acórdão 2.160/2003 - contratação indireta de pessoal
<b>1996</b>	Regulares com ressalva	Acórdão 296/2004 - reajustes de contratos
<b>1997</b>	Regulares com ressalva	Acórdão 350/2004 – licitações
<b>1998</b>	Regulares com ressalva	Relação 02/2002 – Relatório de gestão, Fioprev e rol de responsáveis.
<b>1999</b>	Regulares com ressalvas	Acórdãos 2.544/2004 e 460/2005 - licitações, convênios, bens imóveis, veículos oficiais, aposentadorias e pensões e adicional de insalubridade a servidores cedidos.
<b>2000</b>	Regulares com ressalvas	Acórdão 2.099/2004 - bens móveis e imóveis, servidores cedidos e convênios.
<b>2001</b>	Regulares com ressalvas	Acórdão 3.063/2004 - Relatório de gestão, contratos, pagamentos indevidos a pessoa física e jurídica.
<b>2002</b>	Regulares com ressalvas	Acórdão 1.627/2005 - suprimento de fundos, veículos oficiais, licitações, contratos, Fioprev, inexigibilidades, contratações emergenciais e adicionais de insalubridade.
<b>2003 a 2006</b>	Não julgadas	-

Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa nos documentos do TCU.

No Quadro 6, ao lado de cada documento do TCU consta a indicação dos assuntos que foram ressalvas, ou seja, assuntos que foram considerados como falhas graves que ensejaram determinações de regularização por parte do Tribunal. Esses assuntos podem ser objeto de um

acompanhamento mais apurado por parte da Audin em trabalhos realizados nas Unidades da Fiocruz.

#### 4.2 - Ações da Controladoria Geral da União na Fiocruz

O Quadro 7, a seguir, apresenta o levantamento das ações de auditoria realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU) na Fiocruz, no período de 2001 a 2005. O ano de 2006 não foi computado neste quadro, pois até a finalização desta dissertação a CGU ainda não tinha encaminhado à Fiocruz o Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão do exercício de 2006.

**Quadro 7 - Levantamento das Situações Constatadas pela CGU nas Auditorias Realizadas na Fiocruz - 2001 a 2005**

<b>Apontamentos por área</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Contratos:</b> inadequada formalização, falhas na fiscalização e termos aditivos, pagamentos sem respaldo contratual, prazo contratual superior ao determinado.	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva
<b>Licitações:</b> fracionamento de despesas, alteração de preço sem aditivos, não realização de pesquisa de preço e de compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, direcionamento de contratações, descumprimento do edital, não adequação ao Projeto Básico, sem previsão de quantidades, não elaboração de orçamento detalhado e erros processuais.	Constatado Reincidência	Constatado Reincidência. Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	-
<b>Emergências:</b> contratações sem a configuração da emergência.			Constatado. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	-
<b>Dispensas e Inexigibilidade de licitação:</b> contratações sem licitação com justificativas insuficientes e falhas processuais.	-	Constatado. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	-
<b>Obras:</b> falhas no acompanhamento e fiscalização, não observância do impacto ambiental, aumento de preços durante a execução sem justificativa e não recebimento provisório da obra, paralisação de obra.	-	-	Constatado.	-	-
<b>Financeira:</b> despesas com juros e multas por atrasos de pagamento ou de recolhimento de contribuições.	Constatado	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência	Constatado Reincidência

<b>Apontamentos por área</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Financeira:</b> faturas a receber acumuladas desde 1997 sem providências de recebimento.	-	Constatado	Constatado Reincidência	Constatado Reincidência	Constatado Reincidência Ressalva
<b>Financeira:</b> não retenção e recolhimento de tributos e contribuições federais.			Constatado Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	-
<b>Contabilidade:</b> contabilizações indevidas, falhas de conformidade documental, despesas sem prévio empenho, pagamentos antecipados.		Constatado	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva
<b>Contabilidade:</b> deficiência nos registros contábeis na área de produção e bens estocados sem registro no SIAFI.	-	-	-	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva
<b>Suprimento de fundos:</b> utilização sem atender aos requisitos legais.	-	Constatado Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	-
<b>Suprimento de bens e materiais:</b> não recebimento de materiais e bens importados já pagos, sem adoção de providências (casos desde 1995).	-	Constatado. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	Constatado. Reincidência Ressalva
<b>Suprimento de bens e materiais:</b> ineficiência no controle dos almoxarifados.	-	-	Constatado. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	-
<b>Patrimônio:</b> ineficiência no controle de bens móveis. Divergência entre o inventário físico financeiro e o Balanço Patrimonial. Ausência de inventários.		Constatado. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	-
<b>Patrimônio:</b> falta de controle dos bens imóveis.	Constatado.	Constatado. Reincidência.	-	-	-
<b>Recursos Humanos:</b> pagamentos indevidos a servidores, ex-bolsistas e pessoa jurídica sem reposição.	Constatado. Reincidência desde 1996. Ressalva	Constatado. Reincidência. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	Constatado. Reincidência
<b>Transporte oficial:</b> falhas nos documentos de veículos oficiais e não ressarcimento de multas.		Constatado.	Constatado. Reincidência.	Constatado. Reincidência.	-
<b>Recursos Humanos:</b> cessão de servidores sem ressarcimento a Fiocruz (quando necessário), falta de cobrança aos órgãos inadimplentes.	Constatado Casos desde 1999	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência
<b>Recursos Humanos:</b> erros na concessão de adicionais, gratificações, benefícios e vantagens a servidores.	Constatado.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	Constatado Reincidência
<b>Recursos Humanos:</b> excessivo nº terceirizados, contratação de pessoas físicas com riscos de criação de vínculos trabalhistas.	-	Constatado. Ressalva.	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado. Reincidência. Ressalva.	-
<b>Recursos Humanos:</b> falhas na admissão de bolsistas e estagiários e na divulgação de concurso público.	-	Constatado Ressalva	-	-	-

<b>Apontamentos por área</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Recursos Humanos:</b> falhas cadastrais no SIAPE <sup>5</sup>			Constatado Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência
<b>Recursos Humanos:</b> impropriedades no pagamento de diárias.		Constatado	Constatado Reincidência	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência
<b>Recursos Humanos:</b> morosidade nos processos de sindicância e administrativo disciplinar para furtos de equipamentos e outros bens, apresentação de diplomas irregulares e extravio de materiais.	Constatado Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência
<b>Recursos Humanos:</b> discrepâncias no controle interno de pessoal com o SIAPE	-	-	-	-	Constatado
<b>Recursos Humanos:</b> atividades de servidores sendo terceirizadas.	-	-	-	-	Constatado Ressalva
<b>Fundações de Apoio (FA):</b> descumprimento das normas para atuação de servidores, recebimento de receitas por FA.			Constatado. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	-
<b>Planejamento:</b> ausência de planejamento estratégico em informática.	-	-	-	Constatado.	-
<b>Planejamento:</b> baixa execução física de algumas ações PPA, indicadores inexistentes e/ou inadequados, discrepâncias entre as metas previstas e executadas, sem acompanhamento.	Constatado.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	Constatado. Reincidência. Ressalva.	-
<b>Convênios:</b> falhas na elaboração, execução, acompanhamento e prestação de contas, liberação antecipada de recursos, convênios sem comprovação e aprovação, convênios sem prestação de contas, plano de trabalho insuficiente, execução não adequada ao plano, convênios para serviços continuados, convênios sem registro.	Constatado Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência Ressalva	Constatado Reincidência

Fonte: Elaboração própria a partir da leitura dos relatórios de auditoria da CGU.

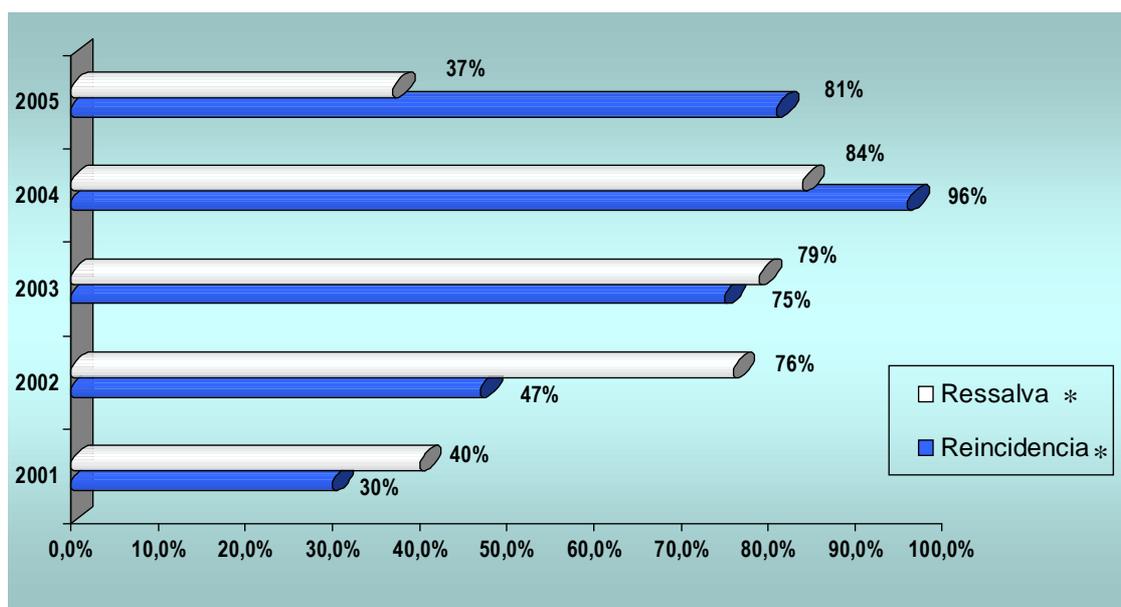
Analisando as informações do Quadro 7, é importante ressaltar que as células em branco não presumem necessariamente que não haveria a constatação de apontamentos na área específica naquele ano, pois a equipe da CGU não analisa todas as áreas anualmente, tendo em vista o tamanho e a complexidade da Fiocruz. Nas colunas relacionadas aos anos, a indicação de “constatado” significa que os problemas foram verificados nas auditorias do ano em referência; a “reincidência” significa que as situações encontradas no ano de referência do trabalho são repetições encontradas no ano anterior; e os itens que estão indicados como “ressalvas” são os itens sinalizados nos relatórios da CGU de maior problemática. Na ocasião

<sup>5</sup> SIAPE – Sistema de Administração de Pessoal do Governo Federal.

da análise das contas pelo TCU, os itens considerados como ressalvas pela CGU em seus relatórios de auditoria são objetos de análise mais apurada por parte do Tribunal e geram determinações à Fiocruz, através de Acórdãos de julgamento de contas.

No Gráfico 3 apresenta-se o percentual de reincidências e ressalvas atribuídas à Fiocruz pela CGU/RJ em seus trabalhos de auditoria de 2001 a 2005.

**Gráfico 3 – Reincidências e ressalvas apontadas pela CGU de 2001 a 2005**



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa nos relatórios de auditoria da CGU de 2001 a 2005

\* - % Reincidências – número de situações que são repetições de exercícios anteriores sobre o total de apontamentos no ano.

\* - % Ressalvas – número de apontamentos que foram considerados ressalvas sobre o total de apontamentos no ano.

No Gráfico 3 é possível constatar os altos índices de reincidência e de ressalvas, o que sugere a necessidade de atuação mais efetiva da Auditoria Interna junto às Unidades da Fiocruz, com trabalhos diferenciados sobre os assuntos que mais tiveram repetições de falhas.

Com relação a esses assuntos, a partir da análise dos relatórios da CGU, apresenta-se nos Quadros 8 e 9 uma escala das áreas cujos processos de trabalho foram apontados como reincidentes e ressalvas, respectivamente.

### Quadro 8 – Níveis de reincidência por área

Níveis *	Áreas
<b>Muito alto</b>	Contratos (formalização, execução, fiscalização, aditivos); Pessoal (pagamentos indevidos e cessão de servidores sem ressarcimento).
<b>Alto</b>	Licitações; Financeiro (pagamento de juros e multas); Pessoal (sindicâncias e processos administrativos disciplinares – PAD); Convênios.
<b>Médio</b>	Financeira-Contábil (faturas a receber, pagamentos, conformidade documental, empenho); Importação (recebimento de materiais e bens); Pessoal (concessão de diárias); Planejamento/orçamento (execução física, financeira, indicadores, metas previstas e realizadas).
<b>Médio-baixo</b>	Dispensas e inexigibilidades; Contábil (registro contábil da produção e de bens estocados fora da Fiocruz); Suprimento de fundos; Patrimônio (veículos oficiais e ressarcimento de multas); Pessoal (cadastro, terceirização, autônomos, controles internos, Fundação de Apoio).
<b>Baixo</b>	Obras; Financeira/Contábil (pagamento de tributos e contribuições); Contratações emergenciais; Bens imóveis; Almoxarifado; Pessoal (contratação de bolsistas e estagiários, divulgação de concurso público).

Fonte: elaboração própria a partir de consulta aos relatórios da CGU.

\* Níveis de reincidência: Muito alto: mais de 5 anos; Alto: 4 anos; Médio: 3 anos; Médio-Baixo: 2 anos; Baixo: 1 ano.

### Quadro 9 – Níveis de ressalvas por área

Níveis *	Áreas
<b>Alto</b>	Contratos; Importação (recebimento de bens e materiais); Pessoal (pagamentos indevidos, sindicâncias e PAD); Convênios.
<b>Médio</b>	Licitações; Dispensas e inexigibilidades; Contábil; Suprimento de fundos; Patrimônio; Pessoal (cessão de servidores, pagamentos a servidores, terceirização, RPA); Planejamento/orçamento (execução física, financeira, indicadores, metas previstas e realizadas).
<b>Médio-baixo</b>	Financeiro (pagamento de juros e multas, pagamento de tributos e contribuições); Contábil (registro contábil da produção e de bens estocados fora da Fiocruz); Contratações emergenciais; Almoxarifado; Pessoal (cadastro no SIAPE; Fundação de Apoio, controles internos).
<b>Baixo</b>	Obras; Financeira/Contábil (faturas a receber); Bens imóveis; Pessoal (contratação de bolsistas e estagiários, divulgação de concurso público, atividades inerentes a servidores, concessão de diárias).

Fonte: elaboração própria a partir de consulta aos relatórios da CGU

\* Níveis de ressalva: Alto – 4 anos; Médio – 3 anos; Médio-Baixo – 2 anos; Baixo – 1 ano.

A partir desses quadros é possível identificar quais as áreas que necessitam de maior acompanhamento e orientação. Essas áreas podem vir a ser um indicador para a Audin no que se refere a trabalhos de monitoramento de pendências e principalmente para ações orientadoras que podem ser realizadas em fóruns institucionais específicos da Auditoria.

Outro fator importante a observar nas constatações da CGU é a essência dos apontamentos, sempre voltados para os procedimentos executados de forma equivocada.

### 4.3 - Ações da Auditoria Interna na Fiocruz

A Auditoria Interna realiza auditorias nas Unidades da Fiocruz, escolhidas anualmente por intermédio de uma Matriz de Risco. Essa escolha de unidades é necessária tendo em vista o número de Unidades que compõem a Fiocruz e a complexidade de atividades que são desenvolvidas em contrapartida com o número de profissionais da Auditoria Interna. O Quadro 10, a seguir, apresenta as principais atividades desempenhadas pela Audin de 2001 a 2006 relacionando-as com o número de servidores.

**Quadro 10 – Principais atividades realizadas pela Audin entre 2001 e 2006**

Anos	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Nº servidores (*)</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>7</b>
Auditorias Operacionais	5	7	10	8	4	6
Auditorias Especiais	-	3	2	2	3	1
Auditorias de Acompanhamento	-	-	3	-	6	6
<b>Total de auditorias</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>13</b>
Análise Prévia nos processos de TP e CP (**)	227	96	41	39	22	-
Respostas a consultas das Unidades e elaboração de pareceres técnicos	16	16	12	14	23	63
Apoio e respostas às diligências dos órgãos de controle	17	17	23	37	43	22

Fonte: elaboração própria a partir de levantamentos realizados na Audin.

\* Não foram computados os profissionais de outros vínculos (terceirizados e bolsistas), pois estes realizam atividades de apoio administrativo às equipes técnicas e atividades de secretaria e serviços gerais.

\*\* TP: Tomada de Preços e CP: Concorrência Pública - tipos de licitação definidos na Lei 8.666/93.

Analisando o quadro 10 tem-se:

- A média do número de profissionais na Audin entre 2001 e 2006 é de sete profissionais atuando na parte técnica, o que resulta em apenas duas equipes simultâneas.
- A análise prévia realizada nos processos de Tomada de Preços e Concorrências Públicas antes de sua homologação foi uma determinação da Portaria nº 598/97-MS. O número decrescente de processos analisados, entre 2001 e 2005, se deve ao aumento do número de pregões realizados pela Fiocruz para a aquisição de bens e serviços comuns. Em 2005, essas análises prévias foram feitas até o mês de outubro, quando a Portaria 598/97-MS foi revogada, não havendo mais a obrigatoriedade da análise.

- O baixo número de auditorias em 2001 pode ser devido à troca de gestão na Audin e à saída de profissionais da antiga equipe, o que implicou em uma reestruturação nas atividades e na necessidade de treinamento para novos profissionais que se inseriram na equipe. Também contribuiu para esse resultado a mudança física sem uma estrutura adequada de mobiliário, equipamentos de informática e espaço físico. Ainda contribuiu para o baixo número de auditorias, o grande número (227) de processos analisados em cumprimento à Portaria 598/97-MS. Cada processo demandava pelo menos cinco dias úteis entre a análise e o pronunciamento final da Audin.
- Nota-se que a partir da queda das análises prévias ocorreu um aumento do número de auditorias anuais. Em 2004, o número de auditorias diminuiu um pouco, porém houve um aumento no número de diligências dos órgãos de controle. Em 2005, apesar dessas diligências também aumentarem 16% em relação a 2004, o número de auditorias cresceu 30% em 2005, ano em que o número de servidores foi o maior nesses seis anos.
- Em 2006, o número de auditorias se manteve no mesmo patamar de 2005, apesar do número de servidores ter caído em 22%. Destaca-se também o aumento no número de respostas a consultas e elaboração de pareceres técnicos.

O Quadro 11, a seguir, apresenta o levantamento das áreas onde foram constatados problemas nas auditorias realizadas pela Auditoria Interna – AUDIN nas Unidades da Fiocruz no período de 2001 a 2006. Para uma melhor visualização do quadro, os nomes das Unidades estão designados por letras, porém a legenda com a relação entre a letra e o nome da Unidade encontra-se no Anexo 6 desta dissertação. O objetivo deste quadro é identificar a quantidade de auditorias realizadas pela Audin em cada unidade bem com constatar as áreas com maiores problemas, e a evolução da detecção dos mesmos ao longo do período estudado (2001 a 2006).

**Quadro 11 - Levantamento das ações da AUDIN por área no período de 2001 a 2006**

Áreas com problemas detectados	Anos / Unidades codificadas por letras					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gestão de suprimentos – recebimento, armazenamento, controle, sistema, distribuição, contabilização, instalações, segurança e pessoal envolvido nos almoxarifados e depósitos, incluindo os de farmácia.	A e B	D, G e I	A, C, D, H, J, M, N e R.	A, B, F, H, K, L e O.	Gestão de almoxarifado * A, B, C, D, F, K, L, M, N e R.	B, G, I e K.

Áreas com problemas detectados	Anos / Unidades codificadas por letras					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Elaboração, execução, acompanhamento, prestação de contas de convênios.	B e C	E, I, K e L.	A, C, H, J, M, N e Q.	F, H e K	-	-
Gestão patrimonial – cadastro, controle, sistema, contabilização, movimentação e responsabilidade de bens móveis e imóveis.	A e B	F, I e L	A, C, H, J, M e Q.	A, C, F, H, K e L.	Gestão patrimonial *: A, B, C, D, F, K, L, M, N, O, P, Q e R.	I e K
Gestão de pessoal – servidores, aposentados, pensionistas, empresas terceirizadas, bolsistas e outros vínculos. Benefícios, adicionais, gratificações, controle, pagamentos, contratações, cessão, requisição, processos de sindicância e administrativo disciplinar, cadastro, concessão de diárias.	A, B, C, O e P.	E e G	A, C, D, E, H, J, K, M, N, Q e T.	A, B, C, E, F, H e K.	E	I, K e T
Licitações, dispensas, inexigibilidades, acompanhamento e fiscalização de contratos de serviços e materiais.	A, B, C, O e P	D, E, F, G, H, I, J, K e L.	A, C, D, F, H, J, K, L, M, N, O, Q e T.	A, B, C, O, F, H, K e L.	C, K, M e O.	Gestão de contratos *: A, C, D, F, L, N, O, P, Q e R.
Gestão orçamentária, financeira e contábil.	A	D, F, K e L.	A, C, H, J, K, M, N e Q.	A, C, F, H, K e L.	C, D, K e M.	I e K
Suprimento de fundos.	A, B, C e P.	G, K e L.	A, C e H.	A, B, F e O.	-	I, K e T
Transportes (oficiais e terceirizados).		F	M	F e L	F e M	G
Planejamento, metas previstas e executadas, programas e ações.	A, B e C.	-	A, C, H, J, M e S.	-	-	-
Execução de programas de obras, licitações para obras, fiscalização e acompanhamento.		F, I, K e L.	A, F, H, J, K e M.	F, H, K e L.	-	-
Manutenção de equipamentos e bens.		-	M	-	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir da leitura dos relatórios de auditoria da AUDIN

\* Em 2005, foi desenvolvido na AUDIN um projeto piloto de auditoria operacional por área temática, onde se realiza um diagnóstico institucional dentro da área escolhida. Foram realizadas auditorias nas áreas de patrimônio, almoxarifado e gestão de contratos de serviços terceirizados.

O quadro 11 está apresentado da seguinte forma: indicação das áreas onde foram encontrados problemas mais sérios, deixando de fora as falhas formais e resolvidas muitas vezes durante a execução do trabalho; nas colunas relacionadas aos anos estão informadas as Unidades (codificadas por letras) onde foram constatados os apontamentos nas áreas indicadas. Quanto às células em branco, a falta de informação não significa necessariamente

que não foram encontrados problemas nas áreas indicadas, pois algumas auditorias são realizadas em determinadas áreas eleitas para a ação após um diagnóstico preliminar.

Se considerarmos a Unidade A, nota-se que na área de suprimentos foram constatados problemas nos anos de 2001, 2003, 2004 e 2005. Considerando agora a Unidade O nota-se que a mesma cometeu falhas e impropriedades na área de licitações e contratos nos anos de 2001, 2003, 2004, 2005 e 2006.

Outra análise importante deste quadro recai sobre o número de unidades que foram verificadas nas três auditorias institucionais realizadas nos anos de 2005 e 2006. No ano de 2005, na auditoria institucional na gestão patrimonial foram visitadas 13 unidades da Fiocruz. No mesmo ano na auditoria institucional na gestão de almoxarifado foram visitadas 10 unidades. Já em 2006, na auditoria específica de contratos de terceirização de serviços foram verificados contratos de 13 unidades, ou seja, este tipo de trabalho tem uma abrangência maior e possui um caráter institucional integrador.

Quanto ao número de auditorias, o quadro 12 apresenta as unidades que foram objeto de auditorias operacionais (OPER), ou seja, auditorias que verificam a gestão das unidades como um todo entre 2001 e 2006.

**Quadro 12 – Auditorias operacionais realizadas pela Audin entre 2001 e 2006**

UNIDADE CODIFICADA POR LETRA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	QTDE AUDITORIAS OPERACIONAIS (*)
A	OPER		OPER	OPER			3
B	OPER			OPER			2
C	OPER		OPER	OPER			3
D		OPER				OPER	2
E		OPER					1
F		OPER		OPER			2
G		OPER				OPER	2
H			OPER	OPER			2
I		OPER				OPER	2
J			OPER				1
K		OPER		OPER		OPER	3
L		OPER		OPER			2
M			OPER		OPER		2
N			OPER				1
O	OPER			OPER	OPER		3
P	OPER						1
Q			OPER				1
R			OPER				1
S			OPER				1
T			OPER			OPER	2
<b>TOTAL DE AUDITORIAS OPERACIONAIS DE 2001 A 2006</b>							<b>37</b>

Fonte: relatórios da AUDIN de 2001 a 2006.

OPER – Auditoria Operacional.

(\*) – Neste Quadro, não foram computadas as auditorias operacionais por área temática, que estão apresentadas no Quadro 13.

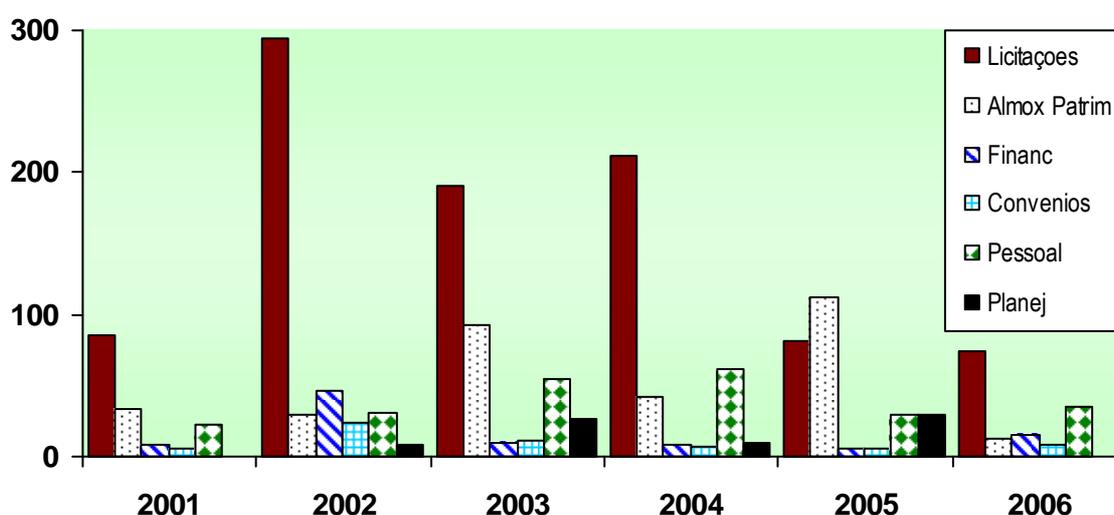
O Quadro 12 demonstra que apenas quatro unidades tiveram três auditorias operacionais anuais dentro do período pesquisado de seis anos.

Nesses trabalhos da Audin nas Unidades da Fiocruz constata-se que a maioria das verificações realizadas está voltada para os procedimentos executados pela gestão. Como exemplo ressaltam-se os apontamentos a seguir retirados dos relatórios da Audin:

- Depósito inadequado para a guarda de medicamentos.
- Termos de responsabilidade não estão sendo emitidos.
- Valor da nota superior ao determinado na Portaria de Suprimento de Fundos.
- Viagens no final de semana ou feriado sem justificativa.
- Ausência da pesquisa de mercado, contrariando o que determina a Lei de Licitações.

Nessas auditorias operacionais também foi possível verificar através dos relatórios emitidos a incidência de cada área na análise realizada pela Audin nas Unidades da Fiocruz entre 2001 e 2006, de acordo com o gráfico 4.

**Gráfico 4 – Áreas auditadas pela Audin entre 2001 e 2006:**



Fonte: elaboração própria a partir da análise dos relatórios de auditoria da AUDIN.

Analisando o Gráfico 4, pode-se concluir que a área de licitações é a que recebe mais atenção por parte da Auditoria Interna em seus trabalhos nas Unidades da Fiocruz. E que a área de planejamento é a que menos sofre ações por parte da Audin.

Apresenta-se a seguir, no Quadro 13, outro levantamento dos trabalhos realizados pela Audin, especificamente quanto às auditorias operacionais institucionais realizadas nas áreas de patrimônio, almoxarifado e contratos em 2005 e 2006.

**Quadro 13 – Auditorias institucionais realizadas pela Audin nas áreas de patrimônio, almoxarifado e contratos em 2005 e 2006**

ÁREA AUDITADA / ANO	Nº UNIDADES VISITADAS
PATRIMÔNIO / 2005	13
ALMOXARIFADO / 2005	10
GESTÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS / 2006	10

Fonte: relatórios da AUDIN de 2005 e 2006.

Como já afirmado, essas auditorias têm uma abrangência bem maior apesar de se direcionarem a assuntos específicos. Entretanto os mesmos são estratégicos do ponto de vista dos apontamentos dos órgãos de controle interno e externo.

Finalizando a análise dos trabalhos realizados pela Audin apresenta-se, no Quadro 14, as auditorias especiais e de acompanhamento realizadas no período de 2001 a 2006.

**Quadro 14 – Auditorias especiais e de acompanhamento realizadas pela Audin entre 2001 e 2006**

TIPO DE AUDITORIA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL DE AUDITORIAS
ESPECIAL	-	03	02	02	03	01	11
ACOMPANHAMENTO	-	02	02	-	06	06	16
<b>TOTAL DE AUDITORIAS ESPECIAIS E DE ACOMPANHAMENTO</b>							<b>27</b>

Fonte: relatórios da Audin de 2001 a 2006.

É importante ressaltar que as auditorias especiais têm caráter excepcional e são demandadas pela Presidência da Fiocruz, pela própria Chefia da Auditoria ou pelos órgãos de controle quando há a necessidade de averiguar alguma denúncia ou necessidades que se afiguram intempestivamente, ou seja, as auditorias especiais não fazem parte do planejamento anual do setor de Auditoria. Já as auditorias de acompanhamento ganharam maior incremento a partir de 2005 e tem por objetivo não deixar no esquecimento as pendências dos relatórios operacionais realizados anteriormente e dos relatórios dos órgãos de controle.

**4.4 – Análise dos Questionários**

Foram elaborados dois tipos de questionários: um para os diretores e administradores das Unidades da Fiocruz e outro aplicado aos profissionais da Auditoria Interna. O questionário direcionado às Unidades da Fiocruz teve como finalidade conhecer de forma

objetiva a opinião dos gestores da Instituição acerca do trabalho da Auditoria em geral e, especificamente, sobre seus pontos fortes e fracos. Também esperava-se apurar o conhecimento dos entrevistados sobre a nova avaliação dos gestores e ainda permitir possíveis sugestões dos gestores ao trabalho desenvolvido pela Auditoria. No final do questionário também foi disponibilizado um campo para observações livres.

Dos 34 questionários distribuídos aos diretores e administradores de todas as Unidades da Fiocruz, 26 foram respondidos, o que representa 77% de resposta.

O questionário destinado aos profissionais da Audin teve como objetivo conhecer a visão do outro lado do processo entre auditor e auditado, além de saber como os auditores são recebidos nas Unidades, quais os pontos fortes e fracos da Audin do ponto de vista de seus profissionais, possíveis sugestões para o setor e também com um espaço para observações livres no final do questionário.

Dos questionários distribuídos aos profissionais da Audin, 70% foram respondidos.

A seguir, apresenta-se nos Quadros 15 e 16 o resultado dos questionários aplicados nas Unidades e na Audin, respectivamente.

### Quadro 15 – Respostas das Unidades da Fiocruz aos questionários

Questão	Resposta (%)
1 - Avaliação do trabalho da Audin para a Fiocruz	<b>Bom: 88%</b> Regular: 12%
2 – Avaliação do trabalho da Audin na sua Unidade	<b>Bom, influenciou positivamente na minha atividade profissional – 88%</b> Regular, influenciou pouco minha atividade profissional – 12%
3 – Objetivos principais da Audin (mais de uma resposta)	Fiscalização: 30% <b>Prevenção: 73%</b> Orientação: 70% Cumprimento de leis: 34%
4 – Atuação da Audin	<b>Eficiente: 84%</b> Em branco: 16%
	Distante: 3% <b>Presente: 53%</b> Em branco: <b>44%</b>
	<b>Parceira da Fiocruz: 50%</b> Parceira dos Órgãos controle: 15% Em branco: <b>35%</b>
5 – Auditores da AUDIN Quanto ao conhecimento técnico	<b>Bom: 65%</b> Regular: 19% não sabe: 7% em branco: 9%
	<b>Atual: 69%</b> não sabe: 15% em branco: 6%
Quanto à experiência	<b>Muita: 65%</b> pouca: 12% não sabe: 15% em branco: 8%
Quanto ao comportamento	<b>Parceiro: 69%</b> Policialesco: 12% em branco: 9%
	<b>Ético: 80%</b> em branco: 20%
	Parcial: 19% <b>imparcial: 53%</b> em branco: 28%
	<b>Cauteloso: 69%</b> em branco: 31%
	<b>Comunicativo: 57%</b> sem habilidade verbal: 7% em branco: 36%
6 – Reuniões com os auditores	<b>Claras e objetivas: 57%</b> não participou: 26% em branco: 17%
7 – Relatórios da AUDIN	<b>Objetivos: 84%</b> difícil leitura: 7% em branco: 9%
8 – Já fez consulta a AUDIN	<b>Sim: 84%</b> não: 15% em branco: 1%
9 – Resposta a consultas	<b>Satisfatória: 76%</b> Insatisfatória: 7% em branco: 17%
10 – Pretende consultar a Audin	<b>Sim: 92%</b> Em branco: 8%

Questão	Resposta (%)
11 – Sugestões para AUDIN	Auditorias anuais: <b>42%</b> Orientação mais efetiva e contínua: <b>42%</b> Acompanhamento/monitoramento: 30%
12 – Conhece a nova avaliação de gestores	Sim: 42% <b>Não: 46%</b> pouco: 11% em branco: 1%
13 – Visão da AUDIN: (resultado por ordem de escolha)	<b>1 – Transparente</b> <b>2 - Dinâmica</b> 3 - Sólida 4 - Formal: 5 – Burocrática 6 - Conservadora
14 – Pontos fortes da Audin	Estrutura; Experiência do corpo técnico, disponibilidade de informações, comprometimento profissional, organização do trabalho, apoio na regularização de impropriedades, divulgação de suas ações, suporte às Unidades, coordenação geral.
15 – Pontos fracos da Audin	Conteúdo na intranet e internet, integração com as setoriais (DIRAD, DIREH e DIPLAN), entrosamento institucional, nº de profissionais, capacitação, atualização quanto às diretrizes institucionais.
<b>Observações livres:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que seja disponibilizada para todas as Unidades as consultas feitas por cada uma separadamente, para padronizar procedimentos.</li> <li>• Necessita de maior número de profissionais tendo em vista o grande volume de trabalho processado na Fiocruz.</li> <li>• No caso das regionais seria interessante uma seção da Audin na própria unidade.</li> <li>• Organização e discussão de temas específicos para melhorar entendimento, por exemplo, na área de compras.</li> <li>• Fortalecer sua estrutura, incorporar mais profissionais e realizar auditorias com maior periodicidade. Organizar cursos de treinamento em áreas específicas.</li> <li>• Algumas áreas da Fiocruz, como as de produção, deveriam ter outras formas de auditoria, próximo ao que se faz nas empresas privadas, em função de suas características. Maior frequência de auditorias devido à complexidade dessas Unidades. A Audin poderia liderar o processo, contratando empresas privadas especializadas de forma a garantir os resultados esperados dentro dos objetivos propostos.</li> <li>• Reuniões periódicas da Audin com os gestores de Unidades.</li> <li>• Ações pedagógicas.</li> <li>• Irregularidades apontadas deveriam ser objeto de capacitação e normatização de procedimentos.</li> <li>• Ocupantes de cargos de confiança, cuja função implique direta ou indiretamente atividades de gestão de recursos financeiros ou de pessoal, deveriam ser previamente submetidos a capacitação específica.</li> <li>• Necessidade de uma auditoria interna mais voltada para orientação, levantamento de problemas e prevenção.</li> <li>• Por se tratar de atividade de grande importância, a auditoria poderia ser melhor inserida nas atividades da Instituição.</li> <li>• Ter especialistas nas diversas áreas, principalmente de recursos humanos.</li> <li>• O setor é muito preocupado em cumprir tarefas e apoio aos órgãos de controle externo, deixando de atuar com foco na melhoria dos processos internos.</li> <li>• Regularidade de auditorias, maior acompanhamento e orientação.</li> <li>• Diálogo com as Unidades, orientar e também ouvir mais os problemas das unidades.</li> <li>• <b>Vantagens de parcerias com as Setoriais:</b> antecipação na correção de erros nos processos de trabalho; revisão de procedimentos e conseqüente diminuição dos erros; parcerias metodológicas; enfoque educativo.</li> </ul>	

Fonte: Elaboração própria a partir da análise das respostas aos questionários.

Analisando o Quadro 15 pode-se concluir:

- A avaliação do trabalho da Audin em geral e de seus auditores foi muito boa <sup>6</sup>.

Apesar dessa boa avaliação, com uma leitura mais demorada das observações

<sup>6</sup> O método de questionários e entrevistas esbarra em algumas desvantagens, segundo Gil (1987) e citadas por Sérgio Lopes Jung Filho em sua dissertação de mestrado (2002): falta de motivação do entrevistado para responder às perguntas que lhe são feitas; inadequada compreensão do significado das perguntas; influência exercida pelo aspecto pessoal do entrevistador sobre o entrevistado; fornecimento de respostas falsas, determinadas por razões conscientes ou inconscientes. Além disso, acrescenta-se o fato da pesquisadora deste trabalho ser servidora da Auditoria Interna, setor objeto das perguntas, o que pode não ter garantido respostas mais críticas em todos os casos.

colocadas de maneira livre por cada entrevistado, pode-se concluir que as Unidades acreditam que a Audin necessita inovar em vários aspectos, como capacitação, orientação e parcerias internas.

- As Unidades entendem que a Auditoria tem como finalidades básicas a prevenção e orientação, porém elas esperam auditorias anuais em todas as Unidades, maior acompanhamento e mais orientação.
- A maioria não tem conhecimento da metodologia de avaliação dos gestores.
- 92% pretendem consultar a Audin quando necessário, ou seja, quase a totalidade da Instituição, o que demanda da Auditoria uma organização de forma mais clara e estruturada para tal atividade.
- As regionais se ressentem de um apoio mais presente. Se as unidades do Rio de Janeiro também estão demandando auditorias anuais e acompanhamento maior, as setoriais sofrem mais ainda com a distância geográfica.
- As unidades sentem falta de profissionais da Audin com outras especializações e capacitações, tanto em temas específicos como abrangendo a atividade profissional de cada Unidade, como por exemplo as unidades de produção.
- Foram identificados pontos fracos da Auditoria Interna, como por exemplo: forma de divulgação e conteúdo na Internet e Intranet, integração com as áreas centrais da Fiocruz, quantidade de profissionais, especialização em áreas como recursos humanos, atualização quanto às diretrizes institucionais e entrosamento institucional. Os pontos fracos indicados precisam ser analisados a fim de que sejam trabalhados pela Auditoria Interna.

Apesar desse resultado, pela vivência profissional na Auditoria Interna, é fato que muitos gestores da Fiocruz não consideram a Auditoria Interna como uma área de assessoramento e orientação e não aceitam realizar parcerias com a Audin, apesar das inúmeras tentativas da própria Auditoria. Um exemplo que vem confirmar este aspecto diz respeito ao desconhecimento colocado pelos gestores acerca da nova metodologia de avaliação. Sobre este assunto a Auditoria Interna realizou um Fórum específico no âmbito da Instituição, em parceria com a área central de administração, para apresentar a metodologia e tirar dúvidas, porém a adesão foi mínima, já que apenas um administrador de Unidade compareceu ao Fórum, enquanto que as outras unidades enviaram representantes de nível operacional. Este descaso reflete o desconhecimento apresentado nos questionários e é

preocupante para a Instituição, já que os gestores intermediários e estratégicos são os mais atingidos com a nova metodologia de avaliação.

**Quadro 16 – Respostas dos profissionais da Audin aos questionários**

<b>Questão</b>	<b>Resposta (%)</b>
1 – Como a Fiocruz avalia o trabalho da Audin	<b>Bom – 72%</b> Regular – 14% Não sei – 14%
2 – Como você avalia o trabalho da Audin	Ótimo – 14% <b>Bom – 72%</b> Regular – 14%
3 – O que acha da supervisão da CGU sobre a Audin	<b>Boa – 44%</b> Ruim – 28% Indiferente – 14% Não sei – 14%
4 – As unidades são receptivas ao trabalho da Audin	Sim – 14% Não – 14% <b>Algumas – 72%</b>
5 – As unidades recebem bem a equipe de auditores da Audin	Sempre – 14% <b>Às vezes – 86%</b>
6 – Você vê melhorias nas Unidades a cada novo que a Audin realiza nessas Unidades.	<b>Às vezes – 86%</b> Raramente – 14%
7 – Você participa de treinamento na Audin	<b>Sim – 72%</b> Não – 14% Pouco – 14%
8 – O que acha da atual estrutura da Audin	<b>Boa, mas precisa de ajustes – 86%</b> ótima – 14%
9 – O que seria necessário para melhorar o setor (por ordem)	1 – <b>Aumentar número de funcionários</b> 2 – Melhores diretrizes de trabalho 3 – Melhorar entrosamento da equipe 4 – Treinamento e capacitação 5 – Aproveitar melhor a capacidade de cada um 6 – Mais recursos técnicos e materiais
10 – Qual sua visão da Audin	1 – <b>Transparente</b> 2 – <b>Dinâmica</b> 3 – Burocrática 4 – Conservadora 5 - Sólida 6 – Formal
11 – Pontos fortes da Audin	Infra-estrutura, experiência do corpo técnico, integração entre profissionais, capacitação, compromisso institucional, disponibilidade de informações, acesso a sistemas, divulgação de suas ações, relevância por parte dos órgãos de controle, apoio da Presidência e suporte dado às Unidades.
12 – Pontos fracos da Audin	Conteúdo na intranet e internet, integração com as setoriais (DIRAD, DIREH e DIPLAN), organização do trabalho, sistema de auditoria, apoio à regularização de impropriedades, entrosamento institucional.

Fonte: Elaboração própria a partir da análise das respostas aos questionários.

Analisando o Quadro 16 pode-se concluir:

- Os profissionais avaliam de forma positiva o trabalho da Audin na Fiocruz, embora afirmem que somente algumas unidades são receptivas ao trabalho e à equipe da Auditoria.
- Segundo a equipe da Audin, somente às vezes são constatadas melhorias nas Unidades a cada novo trabalho da Auditoria, o que pode se configurar em um indicador de que apesar do trabalho feito pela Audin, algumas Unidades não implementam melhorias em sua gestão, a partir das recomendações feitas nos trabalhos da Auditoria.
- A supervisão da CGU apesar de ser considerada boa pela maioria (44%) não é vista tão positivamente, de acordo com as justificativas dadas nos questionários,

entre elas destacam-se: “só vejo cobrança e aproveitamento do nosso trabalho por parte da CGU, nenhuma orientação”; “a CGU precisa ser mais aberta com um canal de consultas para as Auditorias Internas”; “Vejo pouca participação da CGU junto a Audin”.

- A equipe da Audin acredita que o número de profissionais está muito abaixo do necessário. Além disso, a equipe ressenha-se por uma melhor diretriz profissional, apesar de aprovar a atual estrutura desde que a mesma sofra alguns ajustes para adequação dos fluxos de trabalho.
- A visão da Audin da ótica de seus profissionais é transparente e dinâmica, o que coincidiu com a explicitada pelas Unidades. A transparência em um setor de controle é fundamental para o seu sucesso. Além disso, a transparência foi apontada no Plano Quadrienal da Fiocruz como uma tendência devido a maior pressão da sociedade e dos órgãos de controle.
- Dentre os pontos fracos indicados pelos profissionais da Audin, houve uma coincidência com alguns pontos fracos indicados pelos gestores das Unidades, como por exemplo: conteúdo e forma de divulgação na intranet/internet, integração com as unidades setoriais e entrosamento institucional.
- Surpreendentemente, dois pontos fracos indicados pelos profissionais da Audin foram considerados pontos fortes pelos gestores das Unidades: organização do trabalho e apoio à regularização das impropriedades.

#### ***4.5 – Análise das Entrevistas***

As entrevistas tiveram como objetivo conhecer a opinião de atores-chave internos e externos ao processo de auditoria. Foram planejadas as seguintes entrevistas:

- TCU: Dois representantes da Cúpula Estratégica e um representante do núcleo operacional.
- CGU: Dois representantes da Cúpula Estratégica e um representante do núcleo operacional.
- Fiocruz: Três representantes da Cúpula Estratégica (Audin e Presidência).

Das nove entrevistas planejadas apenas três (33%) foram realizadas, com um representante da Cúpula Estratégica do TCU e dois representantes da Cúpula Estratégica da

Fiocruz (Audin e Presidência). As entrevistas com os outros atores do TCU e da Fiocruz não foram possíveis de se realizar, pois não houve disponibilidade de agenda por parte dos entrevistados. A CGU/RJ não autorizou a realização das entrevistas alegando que só a Assessoria de Comunicação situada em Brasília/DF poderia fazê-lo.

O roteiro da entrevista realizada com o representante da cúpula estratégica do TCU (entrevistado 1) teve os seguintes tópicos:

1. Qual sua avaliação sobre o controle público no Brasil?
2. Você considera auditoria uma atividade estratégica?
3. Qual o papel das auditorias internas das instituições públicas federais? E como você vê a subordinação da auditoria interna ao dirigente máximo da Instituição?
4. Como você avalia a atuação da Audin para a Fiocruz e para os órgãos de controle externo?
5. Como você considera as constatações de problemas na Fiocruz em relação às outras instituições auditadas pelo TCU?
6. Nos trabalhos realizados pelo TCU, você identifica melhoras na Fiocruz?

O roteiro de entrevista aplicado aos atores da Fiocruz (entrevistados 2 e 3) teve as seguintes questões:

1. Qual sua avaliação sobre o controle público no Brasil?
2. Você considera auditoria uma atividade estratégica?
3. Como você avalia o trabalho dos órgãos de controle externo na Fiocruz?
4. Qual sua opinião sobre o trabalho da Audin?
5. Você considera que o trabalho da Audin contribuiu para melhorias na gestão?
6. Na sua opinião quais mudanças seriam necessárias ao setor de Auditoria?
7. Indique o que acha ponto forte ou fraco da Audin.

Apresenta-se nos Quadros 17, 18 e 19, as idéias centrais expressadas pelos três entrevistados acerca de cada tema, retiradas utilizando-se alguns passos do método do Discurso do Sujeito Coletivo - DSC (LEFÉVRE, 2005). Primeiramente foi realizada uma análise isolada de cada resposta atribuída às questões. A partir daí foram identificadas as expressões chaves e por fim as idéias centrais a partir das expressões chaves.

**Quadro 17 – Idéias centrais do entrevistado 1**

<b>QUESTÕES</b>	<b>ENTREVISTADO 1</b>
<b>1 - Controle público</b>	Os órgãos em geral não levam em consideração o controle que cada um tem que ter com a execução dos recursos. Os órgãos criados para exercer o controle interno e externo têm que fiscalizar muitos órgãos e não tem pessoal para isso. O controle deve passar pela preocupação com a eficácia e eficiência do gasto, ou seja, o desempenho. Não existem sistemas e dados para comparação de desempenho. Falta um trabalho voltado para planejamento e metas na administração pública.
<b>2 - Auditoria como atividade estratégica</b>  <b>3 - O Papel das Auditorias Internas</b>	A auditoria é uma atividade estratégica na medida em que o gestor pode se antecipar aos problemas. O bom gestor deveria ter uma auditoria bem treinada e bem focada, direcionar o trabalho da auditoria para os pontos chave da organização. As denúncias estão se avolumando e o controle social está aumentando pouco a pouco e as auditorias serão necessárias para prevenir problemas. A Auditoria Interna dentro da estrutura da organização é complicada, mas necessária, não poderia ser diferente, e nos órgãos públicos é a melhor forma de se ter uma auditoria interna.
<b>4 – Avaliação da Auditoria Interna da Fiocruz</b>	O suporte ao TCU é ótimo. A Audin tem a posição de não sonegar informações, de querer dar transparência aos problemas encontrados. A Fiocruz, por ser uma instituição de excelência, é um pouco resistente a reconhecer erros, característica de entidades que operam no topo de suas atividades. A Audin tem dificuldade de fazer valer seu ponto de vista na Fiocruz devido a essa resistência. Todos têm que estar abertos ao diálogo, ao debate sobre os problemas levantados pela Auditoria. A auditoria é uma ferramenta de gestão que os gestores devem se utilizar.
<b>5 - Problemas constatados na Fiocruz comparando-se com outras instituições</b>  <b>6 – Melhorias na gestão da Fiocruz</b>	Nos anos 90 a Fiocruz tinha seis contas atrasadas e a gestão parecia não se importar com os problemas apontados. Desde 1999, houve uma mudança tanto na Fiocruz como no próprio TCU. As demandas atuais são muito maiores que nos anos 90, demandas da justiça, licitantes, denúncias, Ministério Público, imprensa e sociedade. A Fiocruz evoluiu muito administrativamente e foi a que mais evoluiu comparando com outros órgãos auditados pela SECEX/RJ. Há muito que fazer ainda, como melhorar a elaboração de projeto básico e edital, fiscalização da obra e concessão de reajustes.

Fonte: Elaboração própria a partir da análise das entrevistas realizadas.

**Quadro 18 – Idéias centrais do entrevistado 2**

<b>QUESTÕES</b>	<b>ENTREVISTADO 2</b>
<b>1 - Controle público</b>	O controle é um dos critérios para se pensar transparência. Mas ainda está longe de se pensar e atuar o controle de resultados. O controle público é baseado em processos. O que se gasta para realizar trabalhos de controle não compensa com os resultados obtidos que são sempre em processos rotineiros. Mas o controle é essencial com desafios.
<b>2 - Auditoria como atividade estratégica</b>	O objetivo é que seja estratégica. Na Fiocruz se conseguiu avançar muito apesar da auditoria ser vinculada ao controle externo ela se integra à cultura organizacional, no Conselho deliberativo e na Diretoria Executiva. A auditoria tem a perspectiva e os elementos de se pensar mais estrategicamente participando dessas instancias, pois não há como visualizar a auditoria desvinculada da organização e de seus objetivos.

<b>QUESTÕES</b>	<b>ENTREVISTADO 2</b>
<b>3 – Os órgãos de controle na Fiocruz</b>	Também temos avançado muito por iniciativa da Fiocruz e desses órgãos, a fim de que eles conheçam a missão da Fiocruz. Mas ainda continua a percepção do trabalho muito operacional, análises rotineiras, chega pouca coisa sobre auditoria de acompanhamento e estratégica. Esses órgãos também têm obrigações legais e problemas de pessoal. A parceria ainda é muito aquém em inovações gerenciais. A Fiocruz é mais propositiva do que as recomendações desses órgãos.
<b>4 – Auditoria Interna da Fiocruz</b>	A Audin tem avançado muito. Percebe-se uma tensão entre o que é obrigado por lei e os desafios da Instituição. Faz por vezes uma dupla militância, de apontar e de defender a Fiocruz junto aos órgãos de controle. Os problemas da Fiocruz geralmente não são de má-fé.
<b>5 – Melhorias na gestão da Fiocruz</b>	Vejo melhorias. A Audin está bebendo nos avanços da instituição: sistemas de informação, novo planejamento em sintonia com o planejamento governamental. A Audin pode contar com novos elementos para exercer sua atividade. A Audin deveria trabalhar integrada a área de planejamento, dialogar com o planejamento senão ela nunca chegará ao estágio que mais interessa a Instituição: se integrar às estratégias da Fiocruz.
<b>6 – Mudanças na Audin</b>	Todos precisam passar por mudanças. A inovação é uma característica da Fiocruz que tem uma atuação de excelência em todas as áreas, também tem que ter na auditoria. Não se pode ser um simples aplicador de rotinas. Tem que ter capacidade de formular, antecipar, propor.
<b>7 – Pontos fortes e fracos da Audin</b>	O corpo técnico, pelos resultados que chegam, é bom, mas tem que passar pela experiência do mestrado para ampliar seu foco; divulgação de informações é boa, porém há um problema que o gestor geralmente não repassa a informação. Integração com as áreas centrais através da DE é um ponto forte, porém existe tensão. A regularização das impropriedades avançou muito. Ainda existem problemas recorrentes, mas em grande parte os relatórios estão demonstrando melhoras. A Audin é muito bem conceituada perante os órgãos de controle. A Audin está mais imersa na cultura institucional, por estar dentro da Fiocruz, isso é um ponto forte.

Fonte: Elaboração própria a partir da análise das entrevistas realizadas.

### **Quadro 19 – Idéias centrais do entrevistado 3**

<b>QUESTÕES</b>	<b>ENTREVISTADO 3</b>
<b>1 - Controle público</b>	O controle no passado era muito fiscalizador. Era focado em processos e casos pontuais. Com a GRCI (atual CGU) o controle ficou mais organizado. E o TCU também se reestruturou. Nos últimos anos, tanto o controle interno e externo estão mais atuantes e as organizações se tivessem mais atenção aos relatórios poderiam melhorar muito sua gestão.
<b>2 - Auditoria como atividade estratégica</b>	O papel da Auditoria Interna é atuar de maneira colaborativa junto aos gestores que nem sempre são preparados para assumir suas funções. A auditoria interna tem que dar suporte à gestão, para se trabalhar pela legalidade, eficiência e eficácia, além de procurar as soluções junto as Unidades para os apontamentos externos. A Audin é uma atividade estratégica, mas não é entendida como estratégica por todos os gestores. As setoriais principalmente deveriam ver a Audin com um foco mais estratégico para ter resultados melhores e menos erros.
<b>3 – Os órgãos de controle na Fiocruz</b>	A CGU tem utilizado nossos trabalhos em seus relatórios e isso deixa a Audin vulnerável perante as outras Unidades da Fiocruz. O TCU tem feito um trabalho de acompanhamento, mas tem envolvido outras unidades nesse monitoramento o que deixa a Audin sem saber do que está sendo respondido por essas unidades ao TCU. Isso pode fragilizar a Audin e prejudicar a integração das ações de controle.

QUESTÕES	ENTREVISTADO 3
<b>4 – Auditoria Interna da Fiocruz</b>	A Audin não tinha concurso publico especifico para o seu perfil. Eram aproveitadas pessoas de outras Unidades. Com a descentralização administrativa da Fiocruz o trabalho da Audin aumentou. Nos últimos anos a Audin tem trabalhado bastante e melhorou muito sua estrutura, apesar do grupo pequeno. Houve um avanço na desprecarização de pessoal nos últimos concursos públicos Ainda existem problemas como: utilização dos nossos relatórios pela CGU, ausência de suporte técnico da CGU, a Audin tem ficado um pouco isolada principalmente pelas unidades setoriais. Na DE, apesar da Audin participar em algumas reuniões quando chamada, tem inúmeros assuntos importantes que a Audin não participa. Se soubesse das decisões tomadas a Audin poderia repassar para as Unidades onde faz auditorias.
<b>5 – Melhorias na gestão da Fiocruz</b>	Existem melhorias sim. Algumas unidades fazem correções em cima dos apontamentos da Auditoria. As auditorias com foco em patrimônio, almoxarifado e contratos foram inovações nos trabalhos da Audin. A área de patrimônio sempre foi renegada pelos gestores e houve uma melhora nessa área a partir da auditoria que foi realizada. Outra coisa que a Audin ajudou foi na redução dos apontamentos com os nossos pareceres técnicos que estão em uma linguagem mais orientadora, como se fosse um manual. Esses pareceres poderiam ser melhor utilizados principalmente pelas setoriais.
<b>6 – Mudanças na Audin</b>	A sistematização dos apontamentos e recomendações no banco de dados precisa ser melhor utilizado pelo próprio grupo. A Audin precisa fazer alguma ação para estimular uma melhor preocupação por parte da Presidência. Incremento no numero de profissionais, mais treinamento inclusive para os terceirizados. Melhorar o perfil de gerenciamento das áreas da Audin. Ter um núcleo de divulgação de informações. Em relação à CGU falta uma melhor integração, com reuniões periódicas com a Audin. Mostrar para o TCU a importância de fortalecer a Audin, utilizando-a como elo entre o TCU e a Fiocruz. Ter o SIAFI Gerencial para um melhor planejamento dos trabalhos de auditoria. Ter independência na execução do seu orçamento.
<b>7 – Pontos fortes e fracos da Audin</b>	Infraestrutura: com relação ao SIAFI Gerencial ainda está fraca. A integração entre os profissionais, a experiência do corpo técnico e o comprometimento profissional são pontos fortes da Audin. Disponibilidade de informações: tem tanta que não tem condições de utilizar todas, não temos as atas da DE que são informações estratégicas da gestão da Instituição. Organização do trabalho é um ponto forte, só precisa melhorar a coordenação de ações de auditoria. Fraca integração com as setoriais. Sistema de auditoria não existe. A regularização das impropriedades está sendo conseguida aos poucos. A divulgação das ações da Audin também é boa, porém temos que rever sempre uma melhor transparência. A relevância do nosso trabalho para os órgãos de controle é bem alta. O apoio da PR ainda é fraco. A integração com as unidades e o suporte às unidades está muito bom. Outros pontos fracos: não utilização do SIAFI Gerencial e suporte da CGU.

Fonte: Elaboração própria a partir da análise das entrevistas realizadas.

Analisando os Quadros 17, 18 e 19 pode-se concluir:

- O controle é considerado uma atividade importante, porém não é adequado aos novos paradigmas organizacionais. Ressente-se a falta de controle de desempenho ou resultados. Apesar de ter havido mudanças positivas ao longo dos anos, ainda são necessárias inovações na forma de atuação dos órgãos de controle público e na cultura das próprias instituições públicas com relação ao controle.

- A auditoria é vista como uma atividade estratégica, porém não é utilizada como tal. Faltam ações integradas de todos que compõem o processo de controle.
- Os trabalhos da Audin têm sido mais utilizados pelos órgãos de controle do que internamente, gerando com isso uma vulnerabilidade perante a Instituição.
- Pela ótica dos órgãos de controle a Fiocruz melhorou muito em sua gestão, mas não tem a preocupação necessária com as informações de auditoria e deveria utilizar esta atividade como uma ferramenta de gestão. Pela ótica da Fiocruz, os órgãos de controle pouco acrescentam em inovações gerenciais.
- O trabalho da Audin é bem avaliado e o fato de estar dentro da estrutura da Fiocruz é visto como um ponto forte, apesar da dupla militância de apontar e defender a Instituição junto aos órgãos de controle.
- Foi sugerido que a Auditoria deve trabalhar junto com o planejamento de modo a realizar um trabalho mais integrado às estratégias da Instituição.
- A Fiocruz evoluiu muito em termos de gestão e de atividades estratégicas. Com isso triplicaram os recursos financeiros executados. Além disso, cresceram as demandas judiciais, de representações, denúncias entre outras. Isso tudo desperta na área de controle a necessidade de evoluir também e inovar seu modo de atuar, com mudanças internas estruturais e técnicas.

## **CAPÍTULO 5**

### **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

#### **5.1 – Conclusões**

Um dos grandes desafios estratégicos de uma organização é integrar o lado humano e o organizacional através de mecanismos que possibilitem o controle adequado das atividades, de tal forma que sejam atingidas as metas e resultados (fins), com inovações em seus processos de trabalho e na gestão das atividades, assim como otimização de seus recursos (meios).

O estudo procurou identificar e analisar as ações de controle realizadas na Fiocruz, à luz das normas do Controle Público da Esfera Federal e das necessidades de uma Instituição Pública de Ciência e Tecnologia em Saúde que tem como um de seus principais objetivos apoiar o Sistema Único de Saúde.

Para isso foram analisadas as ações de controle realizadas no âmbito da Fiocruz pela Controladoria Geral da União, pelo Tribunal de Contas da União e pela Auditoria Interna da Instituição, através dos relatórios e demais documentos. Além disso, para se situar no cenário do controle público, também foram analisadas legislações, normas, conteúdos de páginas da Internet do governo federal e outros documentos. O resultado dessas análises demonstrou que a Fiocruz tem um grande número de ações de auditoria, somando-se todos os agentes de controle e muitas situações de pendência e de repetição de falhas que precisam de tratamento adequado.

Também foram aplicados questionários e entrevistas com o objetivo de conhecer a opinião e a avaliação do trabalho de auditoria realizado na Fiocruz. Esses instrumentos foram aplicados aos gestores das Unidades da Fiocruz, aos profissionais da Auditoria Interna e a atores da cúpula estratégica dos órgãos de controle e da Fiocruz. Desses questionários e entrevistas conclui-se que o controle é visto como uma atividade importante que precisa evoluir e inovar no seu modo de atuar, com mudanças internas estruturais e técnicas, haja vista o aumento das demandas internas, externas e judiciais, de representações, denúncias, maior atuação da sociedade, ações do Ministério Público, entre outras.

Da mesma forma que as organizações estão passando por mudanças de gestão e de comportamento (cultura) sem se desviar dos objetivos institucionais, não poderia ser diferente com as questões de controle, que têm por objetivo resguardar os interesses da organização.

Uma das conclusões deste trabalho é que nesta nova era do conhecimento, a Auditoria Interna, responsável pela verificação dos controles internos da organização, não pode colocar seus esforços apenas em apontar erros e problemas. O setor pode também contribuir para a solução destes problemas, para uma maior agilidade nos processos de trabalho, para atuar em parceria com os grupos internos, que são as Unidades da Fiocruz, e para orientação dos gestores, visando o atingimento dos resultados institucionais, que no caso geral da Fiocruz, se traduzem em benefícios à saúde da população.

A Auditoria Interna tem um papel importante em todo esse processo de transformação já descrito anteriormente, pois um de seus objetivos é assessorar a alta administração da Fiocruz. Para isso, precisa estar preparada com suporte adequado de recursos humanos, materiais, sistemas, informação e capacitação. Há que se considerar também o crescimento institucional nos últimos anos com novas atividades e Unidades técnico-científicas, o que enseja o crescimento também da Auditoria Interna da Instituição em termos de quantitativo de pessoal, capacitação, formulação de estratégias, mudanças no ambiente interno e externo e tecnologias da informação.

Foi possível visualizar outras conclusões acerca do trabalho de auditoria na Fiocruz analisando todo o material empírico pesquisado:

- Para que as ações da Auditoria Interna produzam melhores resultados para a gestão da Fiocruz, faltam ações articuladas de todos que compõem o processo de controle: Auditoria Interna, órgãos de controle externo, gestão das Unidades e Presidência da Fiocruz.
- A gestão da Fiocruz precisa estimular seus gestores quanto à importância do trabalho da Auditoria.
- A Auditoria Interna deve ter foco nos objetivos institucionais e trabalhar junto com o planejamento de modo a realizar um trabalho mais integrado às estratégias da Instituição.
- As ações de auditoria de todos os agentes pesquisados estão sempre voltadas para regularização de procedimentos equivocados, ou seja, prioriza-se a avaliação de procedimentos realizados pelos gestores, identificando possíveis erros. É necessário focar também suas ações nos resultados estratégicos da Instituição.

- A orientação normativa e supervisão técnica da CGU, às quais a Auditoria Interna é submetida por força da legislação, não são satisfatórias, apesar de explicitadas nas normas sobre o assunto. Esta insatisfação presume uma ação estratégica por parte da Audin e da Presidência da Fiocruz no sentido de melhorar essa integração, estimulando, principalmente, maior apoio técnico.
- Existe um percentual alto de reincidências que são repetições de erros, de ressalvas que são falhas de maior complexidade e de pendências que são situações não resolvidas. A partir desse levantamento foi possível identificar quais as áreas que necessitam de maior acompanhamento e orientação. Também foi possível identificar quais unidades são mais visadas pelos órgãos de controle. Tanto as áreas mais críticas como essas Unidades podem vir a ser um indicador para o setor de Auditoria Interna no que se refere a trabalhos de monitoramento de pendências e, principalmente, para ações orientadoras que podem ser realizadas em fóruns institucionais específicos da Auditoria.
- A Audin precisa criar um canal de diálogo com as Unidades e se utilizar mais da atual direção que tem prestígio junto aos gestores, prestígio este colocado espontaneamente nos questionários, já que não existia pergunta específica sobre a atual gestão da Audin.
- Ações necessárias para a Auditoria Interna: aumentar seu quadro de pessoal, melhor qualificação/capacitação, ter capacidade de se antecipar e propor soluções, melhorar a integração com as áreas centrais da Fiocruz, adquirir sistemas importantes ao planejamento e desenvolvimento de suas atividades, como o SIAFI Gerencial e um sistema voltado para a atividade de auditoria, inserção nos espaços estratégicos da organização, trabalhos direcionados para grandes gargalos e problemas, reconhecimento de seu trabalho por parte dos gestores e resultados concretos com avaliação de desempenho.

Outra conclusão deste estudo é que a Auditoria Interna precisa atuar sempre voltada para a estratégia da Instituição, pois do contrário seu trabalho perde a sintonia com os caminhos institucionais e seus resultados tornam-se distantes dos objetivos estratégicos traçados e desassociados do ambiente no qual a Fiocruz atua.

Com o levantamento feito neste trabalho foi possível perceber a quantidade de problemas e principalmente a quantidade de reincidência dos mesmos. Por isso, torna-se

necessário mudanças no processo de trabalho da auditoria voltado para o acompanhamento tanto das Unidades como dos gestores, apoiado em um sistema de informações de auditorias (sejam internas ou externas) abrangente e integrado.

As organizações de ciência e tecnologia em saúde como a Fiocruz, que têm a excelência como ponto-chave em suas atividades, precisam inovar em todos os seus processos de trabalho para dar conta do novo cenário atual. No que se refere à gestão, dentre os vários aspectos inerentes a essa atividade, o controle interno apresenta-se como mais uma ferramenta estratégica para apoiar a Instituição no alcance de seus macro objetivos.

## **5.2 – Recomendações**

As recomendações e proposições do estudo estão divididas por cenário de aplicação. Essas recomendações estão sendo feitas no sentido de contribuir com o trabalho da Auditoria Interna da Fiocruz e conseqüentemente com o trabalho dos gestores da Instituição, porém necessitam de ampla discussão interna e aprofundamentos em alguns casos. O intuito dessas sugestões é suscitar um diálogo sobre o papel da Auditoria Interna na era de conhecimento, informação e inovação. Como já salientado neste trabalho, todos os espaços, setores, profissionais, áreas (técnicas, administrativas, estratégias etc) e todas as organizações precisam inovar em seus processos de trabalho, adaptar-se aos novos paradigmas da informação e comunicação e de incertezas.

É importante acrescentar que algumas recomendações não foram extraídas tão somente do resultado desta dissertação, pois tiveram influência direta da experiência profissional da autora na Auditoria Interna da Fiocruz.

As recomendações deste trabalho estão divididas da seguinte forma:

- a) Organização do setor de Auditoria Interna.
- b) Atuação da Auditoria Interna.
- c) A gestão da Fiocruz e a Auditoria Interna.
- d) A relação entre a Auditoria Interna e os órgãos de controle interno e externo.
- e) Proposição para futuro estudo sobre auditoria de resultados.

### **a) Organização do setor de Auditoria Interna**

Através desta pesquisa foi possível constatar um dos problemas mais graves do setor de Auditoria Interna da Fiocruz: a falta de servidores para realizar as atividades de controle,

acompanhamento, orientação e prevenção. A Fiocruz conta com 19 Unidades, sem contar a Presidência e seus órgãos de assistência e Vice-Presidências. Além dessas Unidades existem duas atividades que vêm se configurando como unidades independentes: uma é o Programa Farmácia Popular do Brasil, que embora seja coordenado por duas Unidades da Fiocruz, tem vida própria. A outra ainda está em processo de licitação para construção de sua sede, mas que também será uma unidade de mais alta importância para a Instituição, já que vai integrar a pesquisa com o desenvolvimento tecnológico que será o CDTS – Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde. Com isso subiria para 21 o número de unidades da Fiocruz passíveis de ações de controle e auditoria. Além disso, como já informado, a Fiocruz tem tido um crescimento gradativo em suas ações e programas no sentido de atender as demandas do Ministério da Saúde.

Por outro lado, a Auditoria Interna conta atualmente com seis servidores, sem contar com a Auditora-Chefe, e cinco profissionais terceirizados. Desses seis servidores, poderiam ser formadas no máximo duas equipes simultâneas para realizarem auditorias operacionais, especiais ou de acompanhamento. Cada auditoria dessa tem um prazo mínimo de dois meses entre o planejamento, execução, elaboração do relatório, recebimento de respostas das Unidades, análise dessas respostas, elaboração do quadro resumo e envio ao Presidente da Instituição. Além dessas auditorias existem outras atividades tão importantes quanto essas ações técnicas nas Unidades, como por exemplo, o suporte técnico e operacional aos órgãos de controle durante suas visitas à Fiocruz, as respostas às diligências vindas de diversos órgãos, respostas às consultas das Unidades, entre outras atividades.

Sendo assim, torna-se imprescindível para que qualquer inovação tenha sucesso, que a equipe de servidores da Audin cresça gradativamente ao longo dos próximos cinco anos até atingir o número ideal de servidores para dar conta de todas as atividades e, principalmente, da orientação aos gestores da Fiocruz no intuito de prevenir falhas e reincidências. Este número ideal está passível de um estudo mais elaborado que poderá fazer parte do planejamento estratégico interno sugerido mais adiante. Este incremento no número de servidores poderá se dar de duas formas: transferências internas de outras unidades e vagas nos concursos públicos da Fiocruz. Quanto às transferências, estas devem se dar através de um processo seletivo interno a fim de avaliar as competências do candidato a um trabalho que exige, além de conhecimentos técnicos específicos, discrição, ética, imparcialidade, cautela, objetividade, bom relacionamento humano e boa comunicação, tanto no trato verbal como escrito.

No que se refere a vagas nos concursos públicos da Fiocruz, a gestão da Audin deve embasar seu pedido com critérios profissionais e técnicos e, por sua vez, a gestão da Fiocruz deve se conscientizar da importância de novos técnicos para a Auditoria Interna, a fim de que o trabalho da Audin não seja apenas uma formalidade para garantir o cumprimento de legislações específicas e sim mais um instrumento de gestão eficaz e eficiente para a Instituição.

Além do aumento do número de servidores, a Auditoria Interna necessita de especializações e capacitações em áreas como planejamento, recursos humanos, obras públicas, convênios, contribuições e tributos, previdência privada, noções de produção de medicamentos e vacinas e outras áreas que forem surgindo à medida que a Instituição cresce e diversifica suas atividades. Um exemplo claro disso é o CDTS, cujo caráter complexo e inovador deveria ser conhecido e acompanhado pela Auditoria Interna. Um outro ponto de destaque diz respeito a uma finalidade da Auditoria Interna que não está sendo realizada por falta de pessoal capacitado: testar a consistência dos atos de pensão, aposentadoria e admissão de pessoal. Para realizar tal atividade é necessária uma equipe disponível com a capacitação necessária. Outro ponto importante é a identificação e um melhor aproveitamento das especializações e experiências dos membros da equipe.

Para organizar um projeto de capacitação sugere-se:

- Identificar as especialidades ou experiências já adquiridas por cada um dos membros da Auditoria.
- Solicitar a cada um dos membros que identifiquem áreas e temas que gostariam de se especializar.
- Aprofundamento das diretrizes institucionais, utilizando-se instrumentos estratégicos como Plano Quadrienal, Atas do Conselho Deliberativo e da Diretoria Executiva bem como o sistema de planejamento da Instituição, identificando temas estratégicos para maior conhecimentos por parte dos profissionais da Audin.
- Identificar temas prioritários para treinamento, a partir, por exemplo, das áreas com maior reincidência, ressalva ou pendência constatadas nesta pesquisa.
- Realizar um fórum interno para discutir todas as etapas realizadas e produzir um projeto conjunto de capacitação a curto, médio e longo prazo.

A importância de uma capacitação permanente é imposta pelo atual mundo globalizado e marcado por profundas inovações nos mais diferentes níveis. Além disso, as normas que regem o trabalho de auditoria prevêm o conhecimento técnico, a capacidade

profissional e a atualização de conhecimentos por parte dos profissionais que desempenham essa atividade.

Ter o número adequado de servidores com capacitação e permanente atualização por si só não implica em sucesso garantido para nenhum setor. Antes de ter pessoal capacitado é necessária uma visão estratégica sobre o setor. Na literatura é vasta a idéia de que a estratégia representa o caminho para onde a organização deseja ir e principalmente como trilhar esse caminho, levando-se em conta o ambiente interno e externo. Segundo Porter (1990) uma organização só é capaz de superar em desempenho seus concorrentes se conseguir estabelecer uma diferença preservável, ou seja, desempenhar atividades diferentes de seus rivais ou desempenhar as mesmas atividades de maneira diferente. O autor ainda acrescenta que boa parte das inovações são triviais e incrementais, dependendo mais da acumulação de pequenos *insights* e melhorias do que de um único e grande avanço revolucionário.

Nessa linha, pode-se perfeitamente adaptar esses conceitos e idéias para um setor da organização no sentido de atingir melhorias. Sugere-se, portanto, para o setor de Auditoria Interna um estudo para formulação de estratégias próprias, a partir dos propósitos da Fiocruz. Para isso, recomenda-se a definição dos objetivos, missão, valores e visão, além de uma estrutura interna adequada para o setor, levando-se em consideração:

- Objetivos genéricos da Audin que são pretensões ou propósitos do setor e que definem sua própria razão de ser ou existir. Pode-se formular perguntas como: Fazer o que?; Ser o quê?; Estar onde e quando? As respostas a essas perguntas são o conteúdo dos objetivos (ou metas, alvos ou propósitos) genéricos do setor.
- Objetivos específicos da Audin que são peculiares à atividade e representam os resultados a serem perseguidos continuamente pelo setor: maior número de auditorias, regularização de impropriedades, menor reincidência de falhas, melhorias na gestão das unidades auditadas de um exercício para o outro, programas de orientação, contas da Fiocruz aprovadas sem ressalvas, entre outros.
- Definição da missão da Auditoria Interna que signifique a razão de sua existência e os principais resultados que ela busca alcançar. Deve ser amplamente divulgada entre os profissionais, clientes internos (gestores da Fiocruz) e externos (órgãos de controle). A definição da missão deve responder a três perguntas: quem somos? O que fazemos? E porque fazemos o que fazemos?
- Definição da visão da Auditoria Interna que seja a imagem que o setor tem de si mesmo e do seu futuro. É o ato de ver a si próprio no espaço e no tempo. Toda visão deve ser adequada aos recursos de que se dispõe, ao tipo de relacionamento

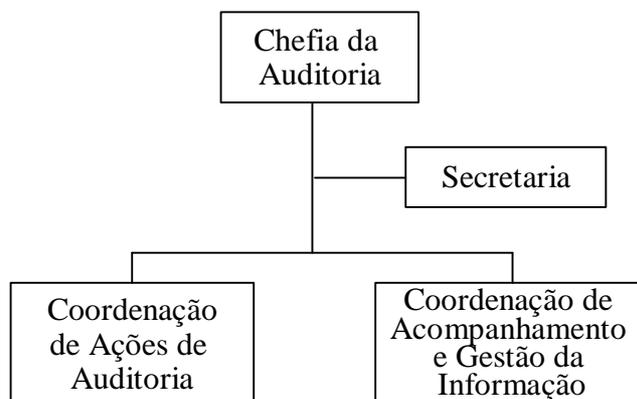
com seus clientes, que são as Unidades da Fiocruz e os órgãos de controle, ao que se quer fazer para satisfazer continuamente as necessidades dos clientes, aos objetivos organizacionais, às oportunidades e desafios.

- Definição de valores para a atividade de Auditoria Interna, principalmente relacionados a uma Instituição voltada para a melhoria da saúde da população e de apoio ao SUS. Com relação ao trabalho de auditoria já existem valores estabelecidos como, por exemplo: ética, discricção, organização, imparcialidade, cautela, responsabilidade entre outros.

É importante também ressaltar a necessidade de avaliação periódica do desempenho da Audin através de indicadores que demonstrem as melhorias que o setor vem atingindo e os problemas que persistem. Não basta a implantação de todos esses instrumentos estratégicos sem avaliação contínua do trabalho e desempenho do Setor.

Com relação à estrutura interna da Audin, atualmente o setor conta com uma divisão de tarefas realizada a partir de um trabalho de reestruturação feito na atual gestão, conforme organograma da Figura 10 a seguir, apresentado anteriormente.

**Figura 10 – Estrutura da Audin em prática desde 2006**



Fonte: Manual de organização interna da Audin/2006.

Uma das sugestões dada pela Chefia da Auditoria Interna durante a entrevista para esta pesquisa é a criação de um Núcleo de Legislação e Divulgação dentro da Coordenação de Acompanhamento e Gestão da Informação. Este Núcleo seria responsável pela leitura e interpretação de legislações e normas em geral além de quaisquer informações pertinentes à área de controle e gestão pública. Outra atividade deste Núcleo seria a divulgação por meio eletrônico dessas informações no âmbito da Fiocruz, como disseminação de conhecimento e

informação. Obviamente para a criação deste tipo de Núcleo, seria necessário o incremento de pessoal especializado tanto em leitura como em interpretação de legislações, normas, diário oficial, livros, manuais e assuntos relacionados à gestão pública em geral bem como a contratação de pessoal especializado em tecnologia da informação e comunicação, a fim de estruturar e divulgar um periódico eletrônico.

Caso as sugestões sejam postas em prática, é importante atualizar o Manual de Organização, a Portaria da Presidência da Fiocruz nº 179 que estabelece as competências e atribuições da Auditoria Interna e o Regimento Interno da Audin. Tais instrumentos já existem, mas são passíveis de atualizações. Vale acrescentar que como parte integrante do Manual de Organização podem ser elaborados fluxos internos após todo o trabalho aqui proposto, com vistas a uma melhor integração e organização das atividades. Além desses instrumentos, também é necessária a elaboração de um manual técnico de auditoria, o que seria um segundo passo para a melhoria de desempenho do setor.

Com relação ao trabalho desenvolvido pela Auditoria, a partir das informações coletadas e analisadas nesta pesquisa, recomenda-se a criação e implantação de um sistema de auditoria abrangente e integrado. As tecnologias de informação e comunicação foram um passo decisivo para o desenvolvimento que alguns países tiveram face à globalização, já que começou a ser possível divulgar dados, cruzar informações de maneira rápida e sem fronteiras, não importando se a sede de uma empresa está em um país e suas filiais a quilômetros de distância. Mesmo em distâncias menos longas, a informação passou a fazer a diferença e o conhecimento a ser a chave de uma bem sucedida gestão.

Um sistema de informações é de suma importância para que problemas constatados não sejam esquecidos no início de outro exercício. O sistema deve ser alimentado dentro da Auditoria Interna, de forma a transformar os dados em informação/conhecimento e divulgá-los amplamente no âmbito da Fundação, em um fluxo de informações a ser montado de forma a coletar, selecionar, processar, analisar, recuperar e disseminar (Massari, 2005) informações vitais para a gestão das Unidades.

O sistema de informações seria um instrumento para o trabalho da Auditoria Interna e também para subsidiar a contribuição da Audin na solução dos problemas identificados, imprimir maior agilidade e flexibilidade ao trabalho da auditoria, além de monitorar as providências a serem adotadas pela Fiocruz.

Não obstante, existe na Auditoria Interna da Fiocruz um sistema que na verdade é um banco de dados onde são registrados todos os apontamentos, recomendações e providências de cada ação de auditoria realizada tanto pela Audin como pelo TCU, CGU e outros órgãos.

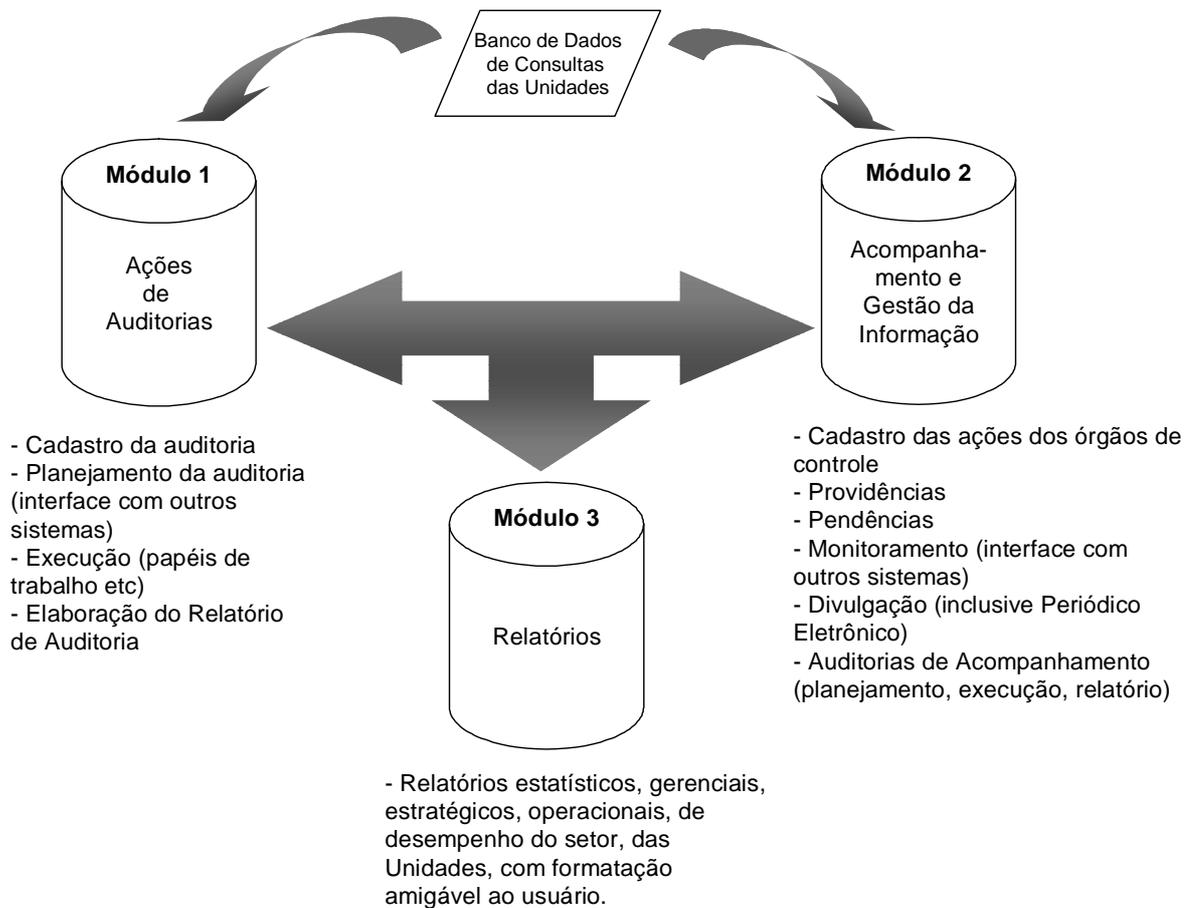
Ocorre que este sistema foi desenvolvido a partir de um “esqueleto” de um sistema de outro órgão de assessoramento da Presidência, ou seja, não foi idealizado desde o início para a Auditoria Interna. Além disso, o sistema tão-somente cadastra e emite relatórios com uma formatação nada amigável e não gerencial. Fora isso, o sistema não realiza nenhuma operação estatística, como por exemplo: número de ações de auditoria, porcentagem de regularização, número de reincidências, número de pendências e por quanto tempo estão pendentes etc.

Outra necessidade emergente no setor de Auditoria Interna é um sistema que auxilie no planejamento, execução das auditorias feitas pela Audin e elaboração do relatório que será encaminhado ao gestor.

Com essas duas necessidades: (1) cadastrar as ações de auditoria feitas pela Audin e pelos outros órgãos, monitorar as pendências, reincidências e prazos e elaborar relatórios gerenciais e estatísticos; (2) dar suporte à equipe da Audin durante a realização de auditorias nas Unidades desde o planejamento até a emissão do relatório passando pelas análises feitas, papéis de trabalhos gerados e outros documentos como solicitações de auditoria, sugere-se a criação de um sistema de auditoria com pelo menos três módulos distintos.

Este sistema deverá ser concebido por profissional de tecnologia da informação (TI) juntamente com os profissionais da Audin desde o seu início, com exaustiva fase de levantamento de informações já que a atividade de auditoria é complexa, com grande volume de dados e com várias linhas de ação. Na figura 11 apresenta-se um esboço do sistema com seus módulos e as principais fases de cada módulo. Cabe ressaltar que este esboço não tem nenhuma pretensão de ser técnico e sim apenas uma diretriz que poderá ser seguida na elaboração do sistema, que só poderá ser realmente desenhado por um profissional de TI.

**Figura 11 – Esboço de um sistema integrado de informações**



Fonte: elaboração própria.

Além do sistema específico, é de suma importância que a Auditoria Interna da Fiocruz tenha acesso ao SIAFI Gerencial. Este sistema viabiliza consultas complexas ao banco de dados do SIAFI Operacional e é amplamente utilizado pela Controladoria Geral da União no planejamento de suas ações na Fiocruz. A Audin com acesso a esse sistema tem mais um instrumento de prevenção além de facilitar também o planejamento de suas auditorias nas Unidades da Fiocruz ou em áreas específicas.

O banco de dados para registro das consultas das Unidades visualizado na Figura acima está descrito mais adiante neste trabalho. Porém, é importante ressaltar que esse banco de dados pode ser implementado em curto prazo, pois é mais simples que o sistema de auditoria aqui proposto. Apesar disso, na implementação do sistema deve-se prever a integração do citado banco de dados de consultas, já que a proposta é de um sistema abrangente e integrado.

## **b) Atuação da Auditoria Interna**

Sugere-se que a auditoria por área temática seja mais utilizada, já que demonstrou, a partir dos resultados dos três trabalhos já realizados, indicadores de maior sucesso e abrangência nas Unidades. Durante a execução desses trabalhos alguns problemas foram resolvidos e houve a possibilidade de discussão e orientação dos temas no âmbito da Instituição, como é o caso dos fóruns de patrimônio e almoxarifado e o recente roteiro especialmente elaborado pela Coordenação de Ações de Auditoria para orientar as unidades da Fiocruz no que diz respeito ao preenchimento e avaliação de planilhas de preços para contratação de serviços de terceirização de mão-de-obra.

Um ponto que merece destaque e maior atenção da Audin diz respeito à verificação e acompanhamento, durante os trabalhos de auditoria, do cumprimento das metas do Plano Plurianual (PPA) no âmbito da Fiocruz. Essa é uma ação que, além de estar contemplada na legislação já citada anteriormente sobre finalidades e atribuições da Auditoria Interna, também tem um caráter mais estratégico, principalmente na atual fase de planejamento da Fiocruz quando se está consolidando um sistema de planejamento com o objetivo de alinhar o Planejamento Estratégico da Instituição aos programas e metas governamentais estipulados no Plano Plurianual. A Fiocruz participa de várias ações finalísticas de programas do PPA, de forma horizontal entre suas diversas Unidades, o que demonstra a abrangência e a diversidade das atividades desenvolvidas pela Instituição. Para monitorar a execução dos programas institucionais, objetivos, metas físicas e orçamentárias foi implantado o Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG), com os primeiros indicadores de eficiência e efetividade.

Diante disso, é importante que a Auditoria Interna da Fiocruz acompanhe a execução das metas em cada trabalho de auditoria que é realizado nas Unidades, ou seja, na fonte de cada informação prestada durante o planejamento, onde as metas são realmente executadas, verificando sempre as justificativas para desempenhos abaixo ou acima do estipulado.

Uma outra sugestão seria realizar um trabalho por área temática na execução de metas no âmbito da Fiocruz, por amostragem, seguindo a lógica dos trabalhos já realizados nas áreas de patrimônio, almoxarifado e contratos. Enfim, do modo que for, o planejamento e principalmente a verificação da execução das metas físicas tem que fazer parte dos trabalhos de auditorias realizados pela Audin, o que também passa por uma maior integração com a Diretoria de Planejamento da Fiocruz em parcerias de trabalho.

Com relação às áreas auditadas pela Audin nas Unidades, verificou-se que mais da metade de suas ações é realizada na área de licitações. Atualmente a imprensa nacional tem divulgado esquemas envolvendo fraudes em licitações, descobertos principalmente pela Polícia Federal. Sem dúvida, esta é uma área que envolve volumosos recursos e é uma atividade importante para qualquer organização. A área de licitações e contratos é uma das áreas que movem a Instituição, pois todas as atividades dependem de aquisições e contratações.

Por outro lado, a análise feita nas áreas de maior reincidência e ressalva apontou para outras atividades além das licitações e contratos, como por exemplo, recursos humanos, pagamentos, convênios, registros contábeis, atividades orçamentárias e financeiras entre outras. Sendo assim, recomenda-se que as auditorias diversifiquem ao máximo suas áreas de atuação, a fim de englobar principalmente as atividades mais críticas e de grandes gargalos, verificadas no levantamento de informações de 2001 a 2006.

Quanto à integração da Auditoria Interna com as Unidades da Fiocruz, esta pesquisa demonstrou uma demanda por uma maior relação entre a gestão das Unidades e a Audin. As Unidades esperam auditorias anuais, maior acompanhamento e mais orientação. Quanto às auditorias anuais em todas as Unidades, isto só será possível com o número de profissionais adequado e capacitado ao tamanho e complexidade da Instituição, além das melhorias necessárias na organização e atuação da Auditoria Interna, o que só poderá ser feito a médio e longo prazo.

Com relação ao acompanhamento e orientação, sugere-se a realização de fóruns específicos da Audin de forma periódica no âmbito da Fiocruz, com as seguintes características:

- Periodicidade: a princípio semestral, porém com avaliações periódicas sobre a necessidade de promover outros quando necessário.
- Público alvo: gestores da Fiocruz, dos níveis mais operacionais aos estratégicos. Os assuntos tratados podem definir o público de cada fórum, ou ser dirigido a todos os gestores sem distinção.
- Divulgação: o convite deverá ser feito por meio eletrônico e também divulgado no site da Audin com todas as informações que serão tratadas, horários, local e programação. Seria essencial também a prévia inscrição.

- Tipos de Fóruns: (A) apresentação de uma maneira geral e condensada das impropriedades e irregularidades constatadas e das recomendações dos órgãos de controle e da própria Audin, dos últimos seis meses, sem identificação das Unidades onde foram constatados tais erros. Apresentar casos práticos de cada impropriedade constatada de maneira orientadora e preventiva e abrir o debate com o grupo de participantes, respondendo as eventuais dúvidas sobre os assuntos abordados. (B) Eventualmente, e com o resultado desta pesquisa com relação às áreas mais críticas, realizar fóruns específicos sobre determinados assuntos, preparando-se adequadamente com uma ampla pesquisa anterior e apresentando o assunto sobre todos os aspectos possíveis, além do espaço para o debate e solução de dúvidas.
- Com relação a esses fóruns, é imprescindível a presença das áreas setoriais, principalmente quando se tratar de assuntos inerentes às atividades desenvolvidas por elas. Nesses debates, quase sempre surgem idéias, inovações e providências que podem ser tomadas em conjunto e no futuro normatizadas no âmbito da Fiocruz.

Outra recomendação deste estudo, para estimular as atividades de orientação e acompanhamento, refere-se à criação de um canal de diálogo com as Unidades, separadamente ou por tipo de atividades (unidades voltadas para o ensino, unidades voltadas para a produção), já que a tendência é de que os problemas ou dúvidas sejam semelhantes ou guardem alguma sintonia por causa do tipo de trabalho. Nessas ocasiões, a Audin pode simplesmente responder perguntas ou tratar de algum assunto específico daquela ou daquelas Unidades. Cabe ressaltar que estes encontros não teriam uma periodicidade específica já que não é possível prever qual Unidade terá ou não problemas específicos e as falhas e recomendações em geral já estariam sendo tratadas nos fóruns específicos da Audin sugeridos acima. No entanto, esta sugestão consiste em abrir um canal de diálogo para ser até demandado pela própria Unidade que deseje um encontro com a Auditoria, ou seja, divulgar no âmbito da Fiocruz, a disponibilidade da Audin em se reunir com as Unidades sempre que estas se mostrarem propensas a isso. Cabe ressaltar que a Auditoria Interna, especificamente neste ponto, deveria se utilizar mais da atual direção que tem prestígio junto a vários gestores, já que a mesma foi apontada como um ponto forte da Audin, colocado espontaneamente nos questionários respondidos por algumas Unidades.

As regionais se ressentem pela distância e por nenhuma ação exclusiva da Audin para essas Unidades localizadas fora do estado da sede da Fiocruz. Os fóruns específicos da Audin devem contemplar as Regionais, ou seja, essas Unidades devem ser convidadas com antecedência para os fóruns, tendo em vista a necessidade de deslocamentos. Além disso, deve-se programar uma visita anual a cada regional, ou de cada regional à Audin, para tratar de assuntos específicos dessas Unidades, ou seja, abrir um canal de diálogo de maneira mais formal e contínua com essas unidades.

Com relação às áreas setoriais da Fiocruz, a integração dessas atividades com o trabalho da Audin se mostrou fraca. As Unidades setoriais da Fiocruz têm a responsabilidade de disseminar e padronizar procedimentos em suas áreas de atuação. As reuniões periódicas já sugeridas com as Unidades também se aplicam às setoriais com um caráter mais de parceria, troca de conhecimentos, trabalhos realizados em conjunto, como seminários e fóruns, desde que haja sintonia e vontade entre as partes, a fim de contribuir, discutirem e chegarem a conclusões que possam auxiliar toda a gestão da Fiocruz, formando uma rede interna de cooperação.

Desses encontros entre a Auditoria e as Unidades setoriais com certeza poderão surgir vários projetos de trabalho ou no mínimo a troca de conhecimentos, o que seria um avanço já que informação e conhecimento são peças primordiais para o sucesso da gestão, além de alimentarem o contínuo processo de aprendizado e a inovação.

Um exemplo de parceria muito importante seria com a Diretoria de Planejamento da Fiocruz, conforme já sugerido anteriormente, através do trabalho da Audin nas Unidades, a fim de verificar a execução de metas propostas nos Planos Anuais. Outros exemplos poderiam ser: na área de Recursos Humanos, uma maior interação no que se refere à regularização de pendências que perduram por algum tempo; na Administração Central e Administração do Campus, intensificar a integração em suas áreas específicas, como por exemplo, licitações, patrimônio, almoxarifado, obras, serviços terceirizados, entre outras.

Espera-se que essas medidas (fóruns, reuniões e maior integração com as áreas) tragam, além de benefícios concretos como regularização de impropriedades, diminuição de reincidências, possibilidade de maior acompanhamento, prevenção e orientação e um maior entrosamento institucional da Auditoria Interna com a gestão das Unidades da Fiocruz.

Outro ponto que merece destaque nas respostas dos questionários aplicados aos gestores da Fiocruz é a maciça porcentagem de gestores que pretendem realizar consultas à Auditoria Interna (92%), ou seja, a Auditoria precisa se preparar de uma maneira mais organizada para tal atividade. Com a implantação dos fóruns e das reuniões, a tendência é de

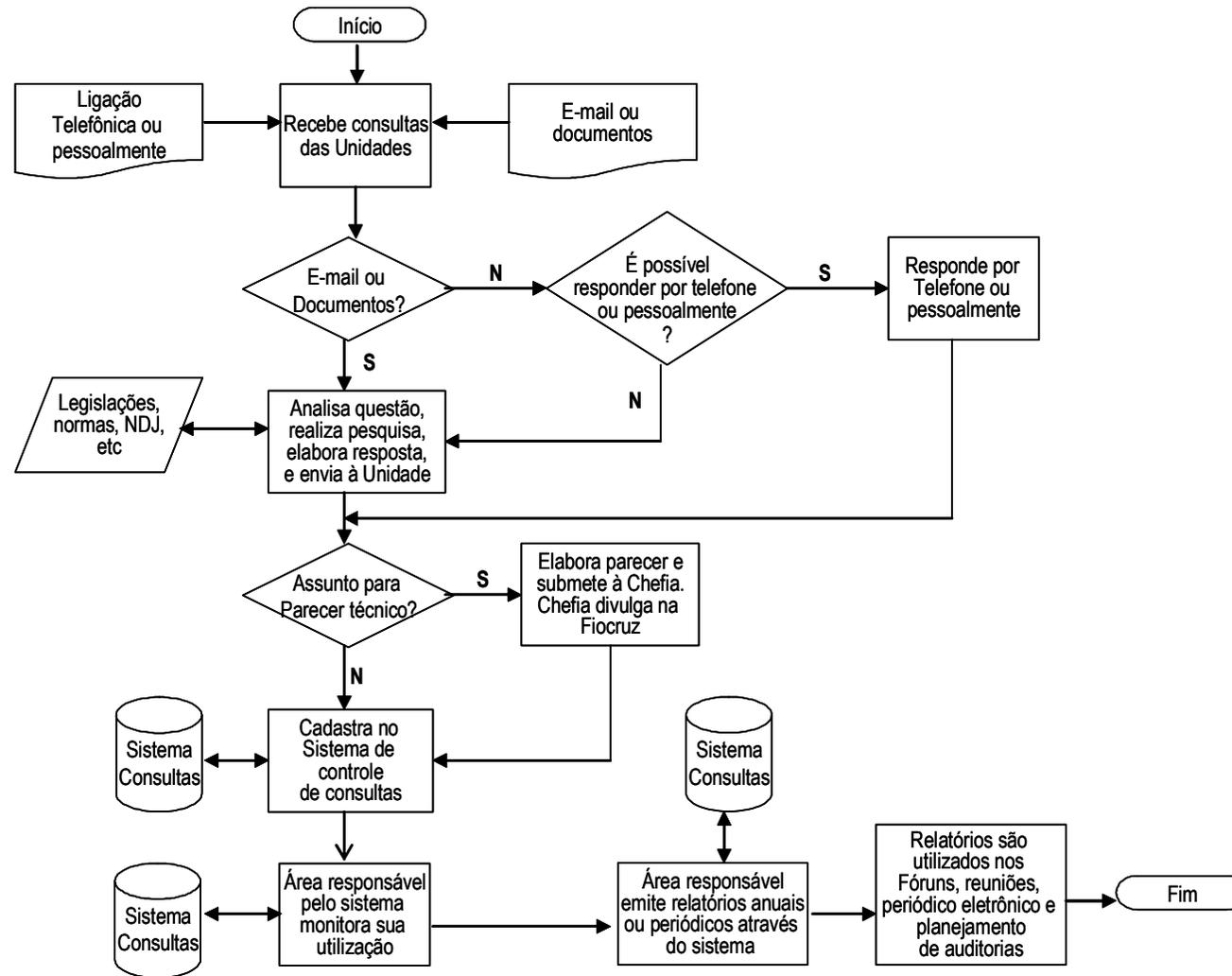
que o número de consultas até diminua, mas isso só poderá ser comprovado após um período de pelo menos dois anos de implantação das recomendações aqui propostas.

Sendo assim, recomenda-se a organização desta atividade com uma centralização das demandas e das respostas, através de um sistema de controle onde se cadastre todas as informações necessárias como a dúvida (tipo, unidade, assunto), histórico da pesquisa feita, a resposta dada, profissional responsável, entre outros aspectos, podendo ser medido o tempo de resposta para cada questão e ainda gerar relatório no final de cada exercício com todas as informações prestadas. Estas informações também poderão ser condensadas periodicamente e divulgadas pela Auditoria. Ainda com relação a este sistema de controle, este seria um banco de dados simples de ser criado, tendo em vista as ferramentas disponíveis atualmente nesta área. Dada a maior simplicidade, este banco de dados poderá ser criado antes do sistema de auditoria já proposto, porém com a possibilidade de integração entre os dois.

Atualmente não existe estatística de quantidade de consultas, tempo de resposta ou tipo de assunto. No final do exercício, quando se é obrigatório elaborar o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna, as consultas são computadas manualmente.

A título de sugestão, apresenta-se na Figura 12 um fluxo de trabalho que precisa ser validado por todos os profissionais da Audin, sendo apenas uma sugestão para o início do debate de como organizar a atividade dentro do setor de uma melhor forma para atender às consultas das Unidades.

**Figura 12 - Fluxo sugerido para atendimento das consultas das Unidades da Fiocruz**



Fonte: Elaboração própria

A Audin conta atualmente com duas páginas eletrônicas: uma na Internet e outra na Intranet, esta última com acesso limitado à Instituição. Nessas páginas são divulgadas informações como: pareceres técnicos da Audin, memorandos circulares, Plano Anual de Atividades, Relatório Anual de Atividades, estrutura, *e-mails* e telefones dos profissionais. Em resposta aos questionários, esses instrumentos foram considerados fracos.

As tecnologias de informação são canais imprescindíveis para a melhoria na comunicação e na disseminação de conhecimento, o que no mundo globalizado atual é de suma importância. Tendo em vista a necessidade de divulgação de informações como meio de aprendizado e conhecimento, recomenda-se que a Audin reformule totalmente seus instrumentos na Internet e Intranet, acompanhando a tendência atual da própria Instituição com o lançamento do Portal Fiocruz ([www.fiocruz.br](http://www.fiocruz.br)), levando-se em consideração:

- Formato leve, dinâmico e atual, não perdendo de vista o próprio Portal Fiocruz.
- Divulgação dos periódicos eletrônicos.
- Canal de consultas exclusivo para as Unidades da Fiocruz.
- Atualização periódica, facilidade de acesso (*links*), racionalização dos conteúdos e integração de informações entre as duas páginas, quando pertinente.

### **c) A gestão da Fiocruz e a Auditoria Interna**

Nas respostas das Unidades aos questionários desta pesquisa, constatou-se pouco conhecimento da metodologia de avaliação dos gestores implantada a partir de 2004, quando os órgãos de controle interno e externo passaram a avaliar os gestores de todos os níveis da Instituição dentro de suas responsabilidades específicas, com registros dos problemas porventura encontrados, acompanhados do nome, cargo e número do CPF do respectivo Chefe da área designado e cadastrado no Rol de responsáveis da Instituição. Antes dessa nova metodologia, as constatações eram registradas em relação à gestão como um todo, sob responsabilidade do Presidente da Instituição, com identificação de áreas e Unidades, mas não de seus gestores responsáveis.

Com essa mudança, os gestores do nível operacional ao estratégico, passando pelos intermediários, são levados a responder, justificar e esclarecer situações do seu dia-a-dia de gestão. Com isso, essas pessoas, além da necessidade da profissionalização gerencial para assumir tais cargos e de orientação e acompanhamento periódico em seus processos de trabalho, tanto nas situações de seu cotidiano como nas situações extraordinárias, que não

estão reguladas em instrumentos normativos, precisam também estar cientes da responsabilidade que assumem perante a sociedade ao serem designados para um cargo de chefia com a prerrogativa de utilizar recursos financeiros públicos, o que por si só já gera a necessidade de prestação de contas e responsabilização (*accountability*).

A responsabilidade não pode ser baseada na ameaça e na sanção, mas deve ser um sentimento interiorizado que cada um faz parte da solução e não apenas do problema. Os funcionários não devem apenas ser considerados responsáveis, porém sentir-se responsáveis. Uma visão moderna da responsabilidade é mais do que nunca necessária (TROSA, 2001).

Assim que houve a mudança na metodologia de avaliação por parte dos órgãos de controle, a Auditoria Interna realizou um Fórum a fim de apresentar e orientar sobre tal metodologia, porém a adesão dos gestores a essa iniciativa foi mínima, já que não houve participação maciça no Fórum.

Por isso recomenda-se a promoção de novas ações de divulgação por parte da Presidência da Fiocruz, com a colaboração da Auditoria Interna, no sentido de garantir a participação dos gestores. Esse tipo de orientação também deve fazer parte do processo de capacitação de gestores que vão assumir algum cargo, cuja função implique direta ou indiretamente na gestão de recursos, sejam financeiros, patrimoniais ou de pessoal.

Uma outra recomendação que diz respeito à gestão da Fiocruz é a premente necessidade de uma maior inserção da Auditoria Interna, no limite de sua área de atuação, nos espaços estratégicos da organização, contribuindo para que os profissionais da Audin fiquem mais perto das diretrizes institucionais, o que dará maior relevância ao trabalho de auditoria. Existem vários canais para isso, nos quais em alguns a Auditoria já participa como no Conselho Deliberativo, sem direito a voto, e na Diretoria Executiva, quando é solicitada ou quando deseja tratar de algum assunto relacionado à área de controle. Essa maior inserção precisa ser discutida no âmbito da Presidência da Instituição, que é a gestão central da Fiocruz e a quem a Audin está subordinada administrativamente. Contudo, com uma maior interação nesses espaços e principalmente com relação às diretrizes da Fiocruz, o trabalho da Auditoria ganhará um aporte importante de conteúdo e qualidade, além de proporcionar um maior reconhecimento do seu trabalho por parte dos gestores da Fiocruz.

Um dos problemas enfrentados pela Auditoria Interna no âmbito da Instituição, apesar do trabalho que é realizado anualmente com todas as dificuldades já descritas, é justamente o não reconhecimento da maioria dos gestores para com o trabalho da área de controle. Essa visão precisa mudar já que a Auditoria Interna pode ser um instrumento para os gestores de avaliação de seu trabalho e de orientação e sugestões para melhorias.

#### **d) A Auditoria Interna e os órgãos de controle interno e externo**

Com relação à subordinação da Auditoria Interna à Controladoria Geral da União/RJ, ficou claro nas análises dos relatórios da CGU, que esta utiliza-se dos relatórios feitos pela Auditoria Interna, cuja amostragem é sempre bem maior, para embasar e incluir em seus trabalhos de avaliação da gestão da Fiocruz.

Nos questionários e entrevistas também foi colocada a insatisfação por falta de uma maior orientação da CGU, havendo apenas cobrança e aproveitamento do trabalho da Audin. Também foi colocado que é necessário um canal de consultas na CGU para atender as Auditorias Internas.

Além disso, a CGU avalia o trabalho da Audin, com críticas e recomendações quanto ao cumprimento do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna, quanto à elaboração do Relatório Anual de Atividades em consonância com o Plano e quanto ao conteúdo do Parecer da Audin sobre a prestação de contas da Fiocruz.

Esta relação se configura em uma via de mão única, ou seja, não existe uma troca de informações satisfatória, a não ser quando a equipe de auditores da CGU vem à Fiocruz para avaliação anual da gestão. As normas, notas técnicas ou outros documentos internos da CGU que auxiliam o trabalho de seus auditores, não são normalmente divulgados para as Auditorias Internas. As normas para elaboração do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – RAIN-T e do Parecer da Auditoria Interna sobre a Prestação de Contas da Instituição estão cada vez mais complexas e com exigências de informações que já estão nos próprios relatórios de auditorias da Audin.

Sendo assim, sugere-se que a gestão da Auditoria Interna, junto com a Presidência da Instituição, estimule e crie iniciativas de um diálogo maior com a CGU a fim de tratar de problemas enfrentados pelo setor bem como da participação em conjunto de treinamentos e capacitações, além da divulgação de material técnico.

Quanto ao Tribunal de Contas da União, apesar do bom relacionamento já existente com a Secretaria de Controle Externo/RJ, a iniciativa de um maior diálogo também é válida, principalmente quanto a enfatizar a necessidade de intermediação contínua da Audin nas diligências e solicitações do Tribunal à Fiocruz, para que a Auditoria Interna possa cumprir uma de suas atribuições, que é a integração das ações de controle, além de poder apoiar o TCU em suas solicitações ao mesmo tempo em que auxilia a Fiocruz em suas respostas, esclarecimentos e providências.

Além da CGU e do TCU, a Auditoria também deve ficar atenta e dialogar com outros órgãos de controle como, por exemplo, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS, vinculado à Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde.

#### **e) Proposição para futuro estudo sobre auditoria de resultados**

Com essa proposta, a Auditoria Interna tende a ter um enfoque mais estratégico principalmente no que diz respeito ao apoio aos gestores da Fiocruz. Também se espera que a Auditoria Interna realize um acompanhamento mais organizado, ágil, periódico e transparente dos problemas relacionados à gestão das Unidades com participação nas soluções e a sistematização e divulgação de informações, de forma que as Unidades possam utilizar esse conhecimento como apoio à tomada de decisão.

Porém, uma tendência que necessita de um futuro estudo, assim que a Auditoria Interna passar a atuar de uma maneira mais estratégica, é a avaliação de resultados, ou seja, além da avaliação da legalidade e legitimidade dos atos, focar também na qualidade, efetividade, eficiência, eficácia e economicidade, que são princípios constitucionais.

No setor público, a auditoria de resultados ou auditoria de desempenho, como também é chamada, tem como missão verificar se os atos e fatos praticados pelos gestores públicos atingiram os resultados previamente estabelecidos. O escopo de seu trabalho não se restringe apenas aos aspectos financeiros da organização, analisa também o alcance das metas planejadas. Esse tipo de auditoria avalia a realização dos programas, demonstrando para a sociedade e para os próprios órgãos de controle, por meio de monitoramento, a importância do programa que está sendo executado, verificando se ele é necessário e se, além de ter os recursos bem aplicados, está oferecendo o retorno esperado pelo Congresso e pelo Governo, que destinaram tais recursos para sua execução. A responsabilidade sobre os recursos gera, também, uma responsabilidade sobre os resultados.

Para isso, é necessário que os agentes de controle evoluam da esfera da simples legalidade e formalismo para a esfera da economicidade, efetividade, eficácia e eficiência da gestão. Esse novo enfoque que prioriza a qualidade do gasto contribui para a avaliação das ações governamentais e para a discussão sobre a necessidade de resultados efetivos na gestão dos recursos públicos. As ações de controle passam a ter um maior alcance, com ações de mudança na gestão e não apenas ações identificadoras de erros.

Para que haja mudanças nos comportamentos e atividades adotadas tradicionalmente, é necessária a preocupação com a qualidade das informações. Por isso, a auditoria de resultados é uma tendência do trabalho de auditoria que deve ser implantada com a preparação necessária. Isso também abrange os gestores públicos que devem ser cobrados pela incapacidade de alcançar as metas estabelecidas.

Não se pode escolher entre política pública e desempenho. Os dois são necessários. Sem desempenho a qualidade e a quantidade de serviços aos cidadãos baixarão. Sem políticas públicas, o desempenho é um mecanismo que se esvazia, e aparentando eficiência sem na verdade conhecer as metas desejadas. Portanto, e isso começa a aparecer nas reflexões internacionais, é necessário gerenciar as duas pontas da corrente, encontrar mecanismos que estimulam o desempenho e que garantam que os objetivos das políticas públicas não passem para um segundo plano (Trosa, 2001).

Em síntese, apresenta-se no Quadro 20 as recomendações deste estudo onde a numeração representa o nível de prioridade:

**Quadro 20 – Síntese das recomendações do estudo**

<b>Tema</b>	<b>Recomendações por prioridade de implementação</b>
Organização	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Aumento no número de profissionais.</li> <li>2 - Formulação de estratégias próprias; definição da missão, objetivos, visão e valores; indicadores internos.</li> <li>3 - Capacitação.</li> <li>4 – Criação de um sistema de informações e aquisição do SIAFI Gerencial.</li> <li>5 - Criação do Núcleo de Legislação.</li> <li>6 - Atualização dos instrumentos internos de organização.</li> </ol>
Atuação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 - Diversificação das áreas auditadas e Auditorias por área temática</li> <li>2 - Verificação das metas do PPA.</li> <li>3 - Melhor divulgação de informações (Intranet e Internet).</li> <li>4 – Banco de dados para consultas das Unidades</li> <li>5 - Realização de Fóruns específicos.</li> <li>6 - Reuniões periódicas com as Unidades e integração com as setoriais.</li> </ol>
Gestão Fiocruz	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Maior inserção da Audin nos espaços estratégicos institucionais</li> <li>2 - Estímulo aos gestores quanto ao trabalho da Audin.</li> </ol>
Órgãos externos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 -Iniciativas de melhor integração principalmente quanto ao apoio técnico</li> <li>2 - Enfatizar a intermediação da Auditoria entre órgãos de controle externo e Fiocruz.</li> </ol>
Futuro Estudo – Auditoria de Resultados	Iniciar estudos para implantação da auditoria de resultados ou de desempenho no âmbito da Fiocruz com ênfase na efetividade, eficiência, eficácia e economicidade da gestão.

Fonte: Elaboração própria a partir das recomendações deste estudo.

### **5.3 – Considerações finais**

A Auditoria Interna como uma unidade de assessoramento, geralmente vinculada ao dirigente máximo da Instituição ou a seu Conselho Administrativo, pode contribuir na solução de problemas detectados nas diversas áreas bem como dar apoio aos gestores, equilibrando os aspectos de cumprimento da missão e dos objetivos para os quais a Instituição foi criada com os valores de sua força de trabalho. O setor também pode atuar como um papel de mediador entre a Instituição e suas Unidades, avaliando não somente os fatos, como também as causas, efeitos, riscos e ações que muitas vezes estão associados à cultura organizacional e ao tipo de atividade.

Com essas propostas, espera-se que seja possível monitorar as providências a serem adotadas pela Fiocruz no sentido do não comprometimento de sua gestão. Apenas para exemplificar, o comprometimento das contas da Fiocruz perante o TCU pode implicar em abertura de tomada de contas especiais, em devolução de recursos e pagamento de multas; a falta de contribuição previdenciária, inclusive por parte das empresas contratadas pela Fiocruz, pode impedir o recebimento de recursos advindos de convênios e parceiras, o que colocaria em xeque a viabilização da própria Instituição, tendo em vista a quantidade de parcerias nacionais e internacionais que a mesma possui.

Além disso, a Auditoria Interna tem uma atribuição importante na prevenção/orientação, tendo em vista a nova metodologia de avaliação dos órgãos de controle, que visa a responsabilização individual de cada gestor.

A Auditoria Interna, não excluindo outras instâncias, pode contribuir na orientação e acompanhamento periódico aos gestores, a partir de sua especialização técnica e seu conhecimento adquirido em pesquisas próprias e no contato com os órgãos de controle do Poder Executivo Federal.

É importante acrescentar que o setor de Auditoria Interna tem como pressuposto a independência de atuação que pode ser decisiva para orientar o nível estratégico de uma organização a agir dentro do paradigma da flexibilização organizacional presente no cenário atual.

Finalmente, este trabalho não tem a pretensão de ditar regras e normas, e sim e tão-somente, servir de instrumento de reflexão para possíveis mudanças, já que a inovação faz parte do cenário atual das organizações e nenhum setor pode ficar à margem dessa dinâmica.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de Julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 17 jul. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2007.

BRASIL. Decreto nº 3.591, de 6 de Novembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 8 nov. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2007.

BRASIL. Decreto nº 4.725, de 9 de Junho de 2003. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 10 jun. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4725.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4725.htm)>. Acesso em: 15 maio. 2007.

BRESSER, Luiz Carlos P. “*A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*”. Cadernos MARE nº 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER, Luiz Carlos P. *Reforma do Estado para a cidadania – A Reforma gerencial brasileira na perspectiva institucional*, ENAP. Brasília: Editora 34, 1998.

CAMPOS, Anna Maria *Accountability: Quando Devemos Traduzi-la Para o Português?* In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, fev./abr. 1990.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>>. Acesso em: 15 jan. 2007.

COSTA, Nilson do Rosário. *Reforma administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do Estado*. Seminário A Reforma da Administração Pública no Brasil: possibilidades e obstáculos. JBN. 1998. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi5.rtf>>. Acesso em: 15 jun. 2007.

DRUCKER, Peter F. *Drucker: "O homem que inventou a Administração"*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

DRUCKER, Peter F. *Desafios Gerenciais para o Século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1999.

FERLIE, Ewan. *The New Public Management in the United Kingdom: Origins, Implementation and Prospects*. Paper for the Managerial Reform of the State International Seminar, Brasília, 1998.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Relatório de Gestão*. Rio de Janeiro, 2006.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Disponível em <<http://www.fiocruz.br>>. Acesso em: 30 jul. 2007.

GADELHA, C.A.G. *Complexo da Saúde*. In: *Estudo de Competitividade por Cadeias Integradas*, sob coordenação de Coutinho, L. G., Laplane, M. F., Kupfer, D. e Farina, E. Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia do Instituto de Economia, convênio FECAMP/MDIC/MCT/FINEP, 2002.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1988.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL. *Normas Brasileiras para o exercício da auditoria interna*. 2. ed. São Paulo, 1992.

JUNG FILHO, Sérgio L. *As Novas Doutrinas de Administração Pública e os seus reflexos nos controles e na auditoria de desempenho dos Programas Governamentais*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)- FGV/RJ, Rio de Janeiro. 2002.

KOTTER, J. P. *Liderando Mudança*. 12ª Ed. São Paulo: Campus, 1997.

LEFEVRE F; LEFEVRE AMC. *O Discurso do Sujeito Coletivo*. Um novo enfoque em pesquisa qualitativa. (Desdobramentos). Caxias do Sul; Educs; 2003.

LIMA, S. M. V.; BRESSAN, C. L. . *Mudança Organizacional: Uma Introdução*. In: Suzana Maria Valle Lima. (Org.). *Mudança Organizacional: Teoria e Gestão*. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003, v. 1, p. 17-63.

MALDONADO, J. – *Administração Estratégica em Organizações de C & T*. Apostila de aula. Rio de Janeiro: ENSP, 2005.

MASSARI, G.C. *Gestão do conhecimento: sistemas de inteligência como suporte à gestão do conhecimento organizacional*. Rio de Janeiro, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 20<sup>a</sup> Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MINAYO, Maria Cecília de S.; ASSIS, Simone G.; SOUZA, Edinilsa R. de S. (orgs). *Avaliação por triangulação de métodos*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Disponível em <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 30 jul. 2007.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em 27 jul. 2007.

MINTZBERG, Henry. *Criando Organizações eficazes*. São Paulo: Atlas, 1995.

MINTZBERG, H. *O Processo da Estratégia. Conceitos, contextos e casos selecionados*. 4 ed. Porto Alegre. Bookman, 2006.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *O que é Burocracia*. 16 ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

MOTTA, P. R. *Transformação organizacional: a teoria e prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

PORTER, M. *Estratégia competitiva. Técnicas para Análise de Indústrias e da concorrência*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PORTER, M. *Vantagem competitiva. Criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

QUENTAL, C.; PROENÇA, A. *Planejamento estratégico em uma instituição multidivisional e multiconfiguracional*. ENSP, Rio de Janeiro, 2003.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. *Controle e reforma administrativa no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Administração)-UFBA/BA, Bahia, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 15 jul. 2007.

TROSA, Sylvie. *Gestão Pública por resultados. Quando o Estado se compromete*. Tradução Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 1997.

YOKEMURA, Fernando Hideyo. *Auditoria interna diante do paradigma da flexibilização organizacional*. Dissertação (Mestrado Executivo)-FGV/DF, Brasília, 2001.

ZIFCAK, Spencer. *From Administrative Reform to Democratic Reformation: Accountability In a Post-Managerial Era*. Paper for the Managerial Reform of the State International Seminar, Brasília, 1998.

## ANEXOS

### ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO – UNIDADES DA FIOCRUZ

1) Como você avalia o trabalho da Audin para a Fiocruz?

- Bom
- Regular
- Ruim
- Indiferente
- Não sei

2) Como você avalia o resultado dos trabalhos de auditoria que a Audin já realizou em sua Unidade?

- Bom, influenciou positivamente na minha atividade profissional.
- Regular, influenciou pouco na minha atividade profissional.
- Ruim, atrapalhou minha atividade profissional.
- Indiferente, não teve nenhum efeito em minha atividade profissional.
- Não tenho conhecimento de trabalhos da Audin na minha Unidade.

3) Na sua opinião a Audin tem por objetivo(s) principal(is)? (se desejar pode marcar mais de uma opção)

- fiscalização
- prevenção
- orientação
- cumprimento de leis

4) Como você vê a atuação da Audin (escolha uma opção para cada letra A, B e C):

- A -  eficiente     ineficiente
- B -  distante     presente
- C -  parceira da Fiocruz     parceira dos órgãos de controle externo

5) Em relação aos auditores da Audin que já realizaram trabalhos na sua Unidade:

Conhecimento dos auditores: (escolha uma opção para cada letra A e B):

- A-  Bom     Regular     Ruim     Não sei
- B-     Atualizado     Desatualizado     Não sei

Experiência dos auditores:

- Muita     Pouca     Nenhuma     Não sei

Comportamento dos auditores (escolha uma opção para cada letra A, B, C, D e E):

A - ( ) parceiro ( ) policialesco

D - ( ) cauteloso ( ) imprudente

B - ( ) ético ( ) anti-ético

E - ( ) comunicativo ( ) sem habilidade verbal

C - ( ) parcial ( ) imparcial

6) Em relação aos trabalhos de campo realizados pela Audin em sua Unidade:

Solicitações de processos, documentos e informações (escolha uma opção para cada letra A e B):

A - ( ) em excesso ( ) Bom ( ) pouco ( ) Não sei

B - ( ) relevantes ( ) irrelevantes ( ) Não sei

Esclarecimento de dúvidas por parte da equipe da Audin:

( ) satisfatório ( ) insatisfatório

As reuniões com os setores de sua Unidade:

( ) claras e objetivas ( ) confusas ( ) não participou ou não teve reuniões

7) Em relação aos relatórios de auditoria elaborados pela Audin (escolha uma opção para cada letra A, B e C):

A - ( ) objetivos ( ) difícil leitura ( ) Não sei

B - ( ) relevantes ( ) irrelevantes ( ) Não sei

C - ( ) com informações **antecipadas** na reunião final realizada com a Unidade

( ) com informações novas **não antecipadas** na reunião final realizada com a Unidade

8) Você já fez alguma consulta a Audin sobre dúvidas na sua atividade profissional?

( ) sim ( ) não

Se sim:

( ) as dúvidas foram esclarecidas imediatamente

( ) não foi esclarecida imediatamente porém houve a promessa de resposta posterior

( ) não foi esclarecida imediatamente e **não houve** promessa de resposta posterior

Para consultas não respondidas imediatamente:

( ) as dúvidas foram dirimidas depois, em outro momento

( ) as dúvidas não esclarecidas no momento foram esquecidas

Com relação às respostas, você considerou:

( ) satisfatórias ( ) insatisfatórias

Você pretende continuar consultando ou passar a consultar a Audin sobre dúvidas pertinentes a área de controle?

sim, **pretendo continuar** fazendo consultas à Audin

sim, **pretendo começar** a fazer consultas à Audin

não pretendo fazer consultas à Audin

9) Na sua opinião o que seria necessário para a Audin contribuir para melhorias na sua Unidade?

auditorias anuais

maior acompanhamento e monitoramento

orientação mais efetiva e contínua

Outras: \_\_\_\_\_

Não tem nada que a Audin possa fazer para melhorias na Unidade.

10) Você tem conhecimento da nova metodologia de avaliação dos gestores por parte dos órgãos de controle?

sim

não

um pouco

11) Das características abaixo, **marque duas** que, na sua opinião, mais se aproximam da imagem atual da AUDIN?

Sólida

Dinâmica

Formal

Transparente

Burocrática

Lenta

Conservadora

12) Indique, na sua opinião, o que considera Ponto Forte com **FO** ou Ponto Fraco com **FR** da Audin.

(Deixe em branco o que não identificar como forte nem fraco):

Estrutura

Apoio aos órgãos de controle interno e

Experiência do corpo técnico

externo (CGU e TCU)

Disponibilidade de informações

Entrosamento institucional

Comprometimento profissional

Suporte às Unidades

Páginas na Intranet e Internet

Organização do Trabalho

Integração com as áreas de gestão

(DIRAD, DIREH, DIPLAN e DIRAC)

Regularização das impropriedades

Divulgação das ações da AUDIN

Caso queira, indique outros pontos fortes e fracos que não estão descritos acima (utilize o verso, se necessário):

FO: \_\_\_\_\_

FR: \_\_\_\_\_

Outros comentários (utilize o verso, se necessário) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## ANEXO 2 - QUESTIONÁRIO – PROFISSIONAIS DA AUDITORIA INTERNA

1) Na sua opinião, como a Fiocruz avalia o trabalho da Audin?

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim
- Não sei

2) E você como avalia o trabalho da Audin na Fiocruz?

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim
- Não sei

3) Na sua opinião, a supervisão técnica e a orientação normativa da CGU sobre a Audin é:

- Bom
- Indiferente
- Ruim
- Não sei

Porque? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4) A unidades da Fiocruz geralmente:

- São receptivas ao trabalho da Audin
- Não são receptivas ao trabalho da Audin
- Algumas são receptivas, outras não
- Não sei

5) Você vê melhorias na gestão das Unidades com o trabalho realizado pela Audin?

- Sempre
- às vezes
- raramente
- nunca
- Não sei

- 6) A equipe da Audin é bem recebida nas Unidades por onde realizam auditorias?
- Sempre
  - às vezes
  - raramente
  - nunca
  - Não sei
- 7) Você teve/tem treinamento necessário para a realização de suas atividades na Audin?
- sim
  - Não
  - pouco
- 8) Tempo de trabalho na Audin:
- de 1 a 3 anos
  - entre 3 e 5 anos
  - mais de 5 anos
- 9) O que você acha da atual estrutura da Audin?
- Ótima, não precisa de mudanças
  - Boa, porém precisa de ajustes
  - Precisa mudar radicalmente
- 10) Você acha que para conseguir melhores resultados na AUDIN é preciso:
- (Enumere por ordem de importância; se desejar inclua outras ações)
- Melhorar o entrosamento da equipe
  - Aumentar o número de funcionários
  - Disponibilizar mais recursos técnicos e materiais
  - Definir melhor as diretrizes de trabalho
  - Aproveitar melhor a capacidade profissional de cada um
  - Maior treinamento e capacitação
  - \_\_\_\_\_
- 11) Das características abaixo, **marque duas** que, na sua opinião, mais se aproximam da imagem atual da AUDIN?
- Sólida
  - Dinâmica
  - Formal
  - Transparente
  - Burocrática
  - Lenta
  - Conservadora

12) Indique, na sua opinião, o que considera Ponto Forte (FO) ou Ponto Fraco (FR) da Audin. (Deixe em branco o que não identificar como forte nem fraco):

- ( ) Infra-estrutura
- ( ) Experiência do corpo técnico
- ( ) Integração entre os profissionais da AUDIN
- ( ) Capacitação e treinamento da equipe
- ( ) Comprometimento profissional
- ( ) Política de motivação funcional (ascensão funcional, salários, regime de contratação)
- ( ) Disponibilidade de informações
- ( ) Páginas da Intranet e Internet
- ( ) Organização do Trabalho
- ( ) Integração com as áreas de gestão (DIRAD, DIREH, DIPLAN e DIRAC)
- ( ) Sistema de auditoria
- ( ) acesso aos sistemas institucionais
- ( ) Regularização das impropriedades
- ( ) Divulgação das ações da AUDIN
- ( ) Relevância da atuação da AUDIN perante os órgãos de controle interno e externo
- ( ) Apoio da Presidência da Fiocruz
- ( ) Entrosamento institucional
- ( ) Suporte às Unidades

13) Caso queira, indique outros pontos fortes e fracos (utilize o verso, se necessário):

FO: \_\_\_\_\_

FR: \_\_\_\_\_

14) Espaço livre para outras observações:

---

---

---

---

---

### **ANEXO 3 - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS – ÓRGÃOS DE CONTROLE**

1. Qual sua avaliação sobre o controle público no Brasil?
2. Você considera auditoria uma atividade estratégica?
3. Qual o papel das auditorias internas das instituições públicas federais? E como você vê a subordinação da auditoria interna ao dirigente máximo da Instituição?
4. Como você avalia a atuação da Audin para a Fiocruz e para os órgãos de controle externo?
5. Como você considera as constatações de problemas na Fiocruz em relação às outras instituições auditadas pelo seu órgão?
6. Nos trabalhos realizados pelo seu órgão, você identifica melhoras na Fiocruz?

## **ANEXO 4 - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS – FIOCRUZ**

1. Qual sua avaliação sobre o controle público no Brasil?
2. Você considera auditoria uma atividade estratégica?
3. Como você avalia o trabalho dos órgãos de controle externo na Fiocruz?
4. Qual sua opinião sobre o trabalho da Audin?
5. Você considera que o trabalho da Audin contribuiu para melhorias na gestão?
6. Na sua opinião quais mudanças seriam necessárias ao setor de Auditoria?
7. Indique o que acha ponto forte ou fraco da Audin.

- ( ) Infra-estrutura
- ( ) Experiência e capacitação do corpo técnico
- ( ) Integração entre os profissionais da AUDIN
- ( ) Comprometimento profissional
- ( ) Disponibilidade de informações
- ( ) Organização do Trabalho
- ( ) Integração com as áreas de gestão (DIRAD, DIREH, DIPLAN e DIRAC)
- ( ) Sistema de auditoria integrado com os sistemas existentes
- ( ) Regularização das impropriedades
- ( ) Divulgação das ações da AUDIN
- ( ) Relevância da atuação da AUDIN perante os órgãos de controle
- ( ) Apoio da Presidência
- ( ) Bom entrosamento institucional
- ( ) Suporte às Unidades

Caso queira, indique outros pontos fortes e fracos que não estão descritos acima:

FO: \_\_\_\_\_

FR: \_\_\_\_\_

## ANEXO 5 – RESPOSTAS DAS ENTREVISTAS

QUESTÕES	ENTREVISTADO 1
1	Apesar da CF os órgãos em geral não levam em consideração o controle que cada um tem que ter com a execução dos recursos. O MS, por exemplo não acompanha o que está sendo feito com o dinheiro repassado aos municípios, ONG'S e outros. Controle do Executivo é zero em relação ao recurso que repassa. A CGU que é controle interno do Poder executivo tem que fiscalizar muitos órgãos e não tem pessoal para isso. Isso vale para o TCU também tendo em vista o número de órgãos, análise de contas, de TCE. Em termos de controle existe deficiência no quadro de pessoal e no controle interno de cada órgão, não são criados mecanismos para controlar desde o início até o final da execução, a exemplo da área de pessoal como o SISAC. Os hospitais do Rio de Janeiro, por exemplo: cada um compra seus materiais com preços diferentes, pagam valores diferentes a prestação de serviços, não existe supervisão nos gastos. Tem também o aspecto da preocupação com a eficácia e eficiência do gasto, ou seja, o desempenho. Não existem sistemas e dados para comparação de desempenho. Para controlar tem que ter em mente onde se deseja chegar, ou seja, ter planejamento com metas para que possa ser controlado, tanto o desempenho como a regularidade do gasto. Para se ter controle, é necessário ter gestão, administração. Falta uma filosofia de trabalho voltada para planejamento, metas na administração pública.
2	O bom gestor quer se antecipar aos problemas, o bom gestor deveria organizar sua auditoria de modo a prevenir problemas e orientar; valorizar a auditoria e seu trabalho; auditoria bem treinada e bem focada, pois os recursos estão sempre curtos, direcionar o trabalho da auditoria para os pontos chave da organização. Os órgãos da Adm. Direta deveriam ter auditoria interna também. As denúncias estão se avolumando, o gestor que não faz uso da auditoria interna como um órgão de assessoramento não é um bom gestor. A auditoria tem que ser bem treinada, é importante e não pode só trabalhar como capacho da direção, já que a CF traz a responsabilidade solidária do controle interno. A Auditoria Interna dentro da estrutura da organização é complicada, mas necessária, não poderia ser diferente, e nos órgãos públicos é a melhor forma de se ter uma auditoria interna. O gestor máximo da organização é que sabe qual área tem que ser verificada ou deveria saber e fazer bom uso da Auditoria. Se não fizer isso esse gestor tem que ser afastado sob o aspecto da responsabilização dos gestores. O controle social está aumentando pouco a pouco e as auditorias serão necessárias para prevenir problemas.
3	O suporte ao TCU é ótimo. A Audin tem a posição de não sonegar informações, de querer dar transparência aos problemas encontrados. A Fiocruz, por ser uma instituição de excelência, é um pouco resistente a reconhecer erros, característica de entidades que operam no topo de suas atividades. A Audin tem dificuldade de fazer valer seu ponto de vista na Fiocruz devido a essa resistência. Todos têm que estar abertos ao diálogo, ao debate sobre os problemas levantados pela Auditoria. A Fiocruz peca por não dar transparência a tudo e não dar o devido valor ao que é constatado pela Audin. Às vezes só restou uma opção para determinado problema, pois não foi planejado corretamente ou talvez não foi ouvida a Auditoria. A auditoria é uma ferramenta de gestão que os gestores devem se utilizar.
4	Nos anos 90 a Fiocruz tinha seis contas atrasadas e a gestão não se importava com os problemas apontados pelo TCU ou outros órgãos. O que importava na época era fabricar vacinas e medicamentos. Os gestores não tinham preparação para a gestão. Desde 1999, houve uma mudança tanto na Fiocruz como no próprio TCU. As demandas atuais são muito maiores que nos anos 90, demandas da justiça, licitantes, denúncias, Ministério Público, imprensa, sociedade. Se essas demandas fossem naquela época, a Fiocruz tinha quase que parado para responder. Os recursos financeiros também quase triplicaram dos anos 90 para agora. A Fiocruz evoluiu muito administrativamente e o TCU também. A Fiocruz foi a que mais evoluiu comparando com outros órgãos auditados pela 4ª Diretoria do TCU. Muita coisa ainda tem que mudar na Fiocruz como elaboração de projeto básico e edital, fiscalização da obra e concessão de reajustes.
5	
6	

QUESTÕES	ENTREVISTADO 2
1	O controle é um dos critérios para se pensar transparência. Mas ainda está longe de se pensar e atuar o controle de resultados. O controle público é baseado em processos. O que se gasta para realizar trabalhos de controle não compensa com os resultados obtidos que são sempre em processos rotineiros. Mas o controle é essencial com desafios. A agenda atual sobre fundações estatais vai colocar principalmente a área da saúde fora do controle feito atualmente, e sim por contratos de gestão, de acordo com a reforma administrativa do estado. Pode mudar a forma de controle atual.
2	O objetivo é que seja estratégica. Aqui conseguimos avançar muito apesar da auditoria ser vinculada ao controle externo ela se integra a cultura organizacional e na deliberação, na diretoria executiva, no Conselho deliberativo. A auditoria tem a perspectiva e os elementos de se pensar mais estrategicamente participando dessas instancias. Não consigo visualizar a auditoria para atuar segundo o que está no estatuto, desvinculada da organização, de seus objetivos e estratégias.
3	Também temos avançado muito por iniciativa da Fiocruz e desses órgãos, a fim de que eles conheçam a missão da Fiocruz. Mas ainda continua a percepção do trabalho muito operacional, análises rotineiras, chega pouca coisa sobre auditoria de acompanhamento, estratégica. Esses órgãos também têm obrigações legais, falta de pessoal, de capacitação. A parceria ainda é muito aquém em inovações gerenciais. A Fiocruz é mais propositiva do que as recomendações desses órgãos.
4	A Audin tem avançado muito. Percebe-se uma tensão entre o que é obrigado por lei e os desafios da Instituição. Faz por vezes uma dupla militância, de apontar e de defender a Fiocruz junto aos órgãos de controle. Os problemas da Fiocruz geralmente não são de má-fé.
5	Vejo melhorias. A Audin está bebendo nos avanços da instituição: sistemas de informação, novo planejamento em sintonia com o planejamento governamental. A Audin pode contar com novos elementos para exercer sua atividade. A Audin ajuda a proteger a instituição e os gestores mas além disso a Audin foi colocada no nível de apoio estratégico com participação no CD e DE. Existe outro espaço para interagir com a Audin o que antes era visto apenas como fiscalização, punitivo. A Audin deveria trabalhar integrada a área de planejamento, dialogar com o planejamento senão ela nunca chegará ao estágio que mais interessa a Instituição: se integrar as estratégias da Fiocruz – inovação, desenvolvimento tecnológico. A Audin tem que acompanhar as áreas para poder se antecipar, tem que entender os caminhos e desafios da Instituição. Se a Audin não souber dos caminhos da Fiocruz vai acabar se perdendo ou adotar uma linha unilateral de rotina normativa. É necessário acompanhar as tendências e a matriz de onde se olha tem que ser mais ampla para ter capacidade de crítica.
6	Todos precisam passar por mudanças. A inovação é uma característica da Fiocruz que tem uma atuação de excelência em todas as áreas, também tem que ter na auditoria. Não se pode ser um simples aplicador de rotinas. Tem que ter capacidade de formular, antecipar, propor. A Audin pode participar da capacitação feita pela Direh, participar do coletivo de dirigentes.
7	Pontos fortes e fracos: corpo técnico, pelos resultados que chegam é bom, mas tem que passar pela experiência do mestrado para ampliar seu foco; divulgação de informações é boa, porém há um problema que o gestor geralmente não repassa a informação. Integração com as áreas centrais através da DE, porém existe tensão. A Audin faz solicitações muito detalhadas, será necessária tanta informação? Isso pode melindrar as relações; regularização das impropriedades – avançou muito como precarização do trabalho, cooperativa, creche, pregão eletrônico, melhor capacitação dos gestores. Ainda existem problemas recorrentes, mas em grande parte os relatórios estão demonstrando melhoras. Relevância da Audin perante os órgãos de controle – a Audin é muito bem conceituada. A integração com as unidades, no nível central é mais fácil, mas nas outras é mais difícil de se chegar na ponta, mas está melhorando, porém precisa melhorar mais. A Audin está mais imersa na cultura institucional, de vestir a camisa, no sentido de comprometimento positivo por estar dentro da Fiocruz, isso é um ponto forte.

QUESTÕES	ENTREVISTADO 3
1	<p>Acompanhei o controle na Instituição e no passado era muito fiscalizador apesar de não ter punições. Era focado em processos e casos pontuais e a meu ver muito superficial. Depois, com a antiga CISET a atuação ficou um pouco mais efetiva, porém o foco era só na administração central e maiores contratos. Existia também um cuidado com relação a Fiocruz de não punir e não colocar em relatório apontamentos muito fortes. O TCU era totalmente ausente. Com a GRCI (atual CGU) o controle ficou mais organizado. E o TCU também se reestruturou. Os relatórios ficaram mais fortes e os auditores também começaram a receber percentuais de remuneração. Com os escândalos do juiz Nicolau e outros, houve um crescimento na atuação do controle. O governo passa a exigir mais da CGU. A CGU e o TCU fazem concursos públicos para selecionar pessoal. A Audin não teve essa postura. Nos últimos anos, tanto o controle interno e externo estão mais fortes e atuantes e as organizações se tivessem mais atenção aos relatórios poderiam melhorar muito sua gestão. As atuais equipes da CGU e TCU não são tão fiscalizadoras, mas com um enfoque orientador.</p>
2	<p>O papel da Auditoria Interna é atuar de maneira colaborativa junto aos gestores que nem sempre são preparados para assumir suas funções. A auditoria interna tem que dar suporte à gestão, dando caminhos para se trabalhar pela legalidade, eficiência e eficácia. Além de procurar as soluções junto as Unidades para os apontamentos externos. A Audin é uma atividade estratégica, mas não é entendida como estratégica por todos os gestores. Alguns gestores têm preocupação, porém outros não dão importância às atividades realizadas pela Audin. As setoriais principalmente deveriam ver a Audin com um foco mais estratégico para ter resultados melhores e a não reincidência dos erros.</p>
3	<p>A CGU tem utilizado nossos trabalhos em seus relatórios e isso deixa a Audin vulnerável perante as outras Unidades da Fiocruz. O TCU em especial tem feito um trabalho de acompanhamento com e-mails, citações, solicitações, mas tem envolvido outras unidades nesse monitoramento o que deixa a Audin sem saber do que está sendo respondido por essas unidades ao TCU.</p>
4	<p>A Audin não tinha concurso publico especifico para o seu perfil. Eram aproveitadas pessoas de outras Unidades. Com a descentralização administrativa da Fiocruz o trabalho da Audin aumentou porém o setor não se organizou para isso. A própria descentralização da Fiocruz chegou a tal ponto que cada unidade faz o que acha que deve fazer, não existe uma atuação das setoriais para padronizar procedimentos, por exemplo. Acho que a Audin tem trabalhado bastante e melhorou muito sua estrutura. O ponto crítico da Audin é a vulnerabilidade que ela tem perante a Instituição, pois a Audin está se reestruturando, teve concurso publico para selecionar pessoas capacitadas e com isso a CGU coloca nossas recomendações nos seus relatórios. A Audin está bem dividida atualmente com o ultimo trabalho de reestruturação, apenas seria interessante ter um grupo voltado para divulgação no âmbito da Fiocruz de forma sistemática. Porém o grupo é muito pequeno e não tem dado um salto no numero de pessoas, em média 11. Houve um avanço muito grande na desprecarização de pessoal com pessoas terceirizadas e de nível médio que passaram nos últimos concursos públicos para o cargo de Analista, apesar de ainda ter terceirizados na equipe, sendo a Auditoria uma atividade precípua de servidores. Os principais problemas no trabalho da Audin são: no suporte aos órgãos é a utilização dos nossos relatórios, ausência de suporte técnico da CGU, a Audin presta suporte a CGU, mas a CGU não tem esse retorno, a Audin poderia participar dos cursos que a CGU faz. Dentro da Fiocruz, a Audin tem ficado um pouco isolada principalmente pelas unidades setoriais. O TCU não tem mais centralizado na Audin as solicitações, algumas são enviadas para as próprias unidades, isso dificulta o controle e o conhecimento por parte da Audin dos problemas e respostas. Com isso a Audin perde caráter preventivo e de acompanhamento que está sendo realizado quando não se envolve ou conhece os problemas e as repostas da Fiocruz ao TCU. Isso pode fragilizar a Audin e prejudicar a integração das ações de controle. Na DE, apesar da Audin participar em algumas reuniões por provocação ou chamado, tem inúmeros assuntos que são tratados na DE e a Audin não participa. Se soubesse das decisões tomadas a Audin poderia repassar para as Unidades onde faz auditorias. Dificuldade de conseguir o SIAFI Gerencial que seria muito importante para o trabalho da Audin.</p>

QUESTÕES	ENTREVISTADO 3
5	Existem melhorias sim. Algumas unidades fazem correções em cima dos apontamentos da Auditoria. As auditorias com foco em patrimônio, almoxarifado e contratos foram inovações nos trabalhos da Audin. A área de patrimônio sempre foi renegado pelos gestores e houve uma melhora nessa área a partir da auditoria que foi realizada. Outra coisa que a Audin ajudou foi na redução dos apontamentos com os nossos pareceres técnicos a exemplo dos pareceres sobre diárias, juros, doações. Os pareceres estão em uma linguagem mais orientadora, como se fosse um manual. Esses pareceres poderiam ser melhor utilizados principalmente pelas setoriais.
6	A sistematização dos apontamentos e recomendações no banco de dados precisa ser melhor utilizado pelo próprio grupo. A Audin precisa fazer alguma ação para estimular uma melhor preocupação por parte da Presidência. A PR e as outras unidades quando chega algum documento do TCU, por exemplo, procuram a Audin, ou seja, apenas quando surge algum problema. Incremento no numero de profissionais, mais treinamento inclusive para os terceirizados. Melhorar o perfil de gerenciamento das áreas da Audin. Ter um núcleo de divulgação de informações. Em relação a CGU falta uma melhor integração, com reuniões periódicas com a Audin. Mostrar para o TCU a importância de fortalecer a Audin, utilizando-a como elo entre o TCU e a Fiocruz. Ter o SIAFI Gerencial para um melhor planejamento dos trabalhos de auditoria. Ter independência na execução do seu orçamento.
7	Infraestrutura: com relação ao SIAFI Gerencial ainda está fraca. A integração entre os profissionais, a experiência do corpo técnico e o comprometimento profissional são pontos fortes da Audin. Disponibilidade de informações: tem tanta que não tem condições de utilizar todas, não temos as atas da DE que são informações estratégicas da gestão da Instituição. Organização do trabalho é um ponto forte, só precisa melhorar a coordenação de ações de auditoria. Fraca integração com as setoriais. Sistema de auditoria não existe. A regularização das impropriedades está sendo conseguida aos poucos. A divulgação das ações da Audin também é boa, porém temos que rever sempre uma melhor transparência. A relevância do nosso trabalho para os órgãos de controle é bem alta. O apoio da PR ainda é fraco. A integração com as unidades e o suporte às unidades está muito bom. Outros pontos fracos: não utilização do SIAFI Gerencial, suporte da CGU.

## ANEXO 6 – LEGENDA DAS UNIDADES DA FIOCRUZ – QUADRO 11

LETRA	UNIDADE
A	ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública
B	IPEC – Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas
C	IOC - Instituto Oswaldo Cruz
D	DIRAD – Diretoria de Administração
E	DIREH – Diretoria de Recursos Humanos
F	DIRAC – Diretoria de Administração do Campus
G	CPQLMD – Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane
H	CPQAM – Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães
I	CPQRR - Centro de Pesquisa René Rachou
J	CPQGM – Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz
K	FARMANGUINHOS – Instituto de Tecnologia em Fármacos
L	BIOMANGUINHOS – Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos
M	IFF – Instituto Fernandes Figueira
N	INCQS – Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde
O	COC – Casa de Oswaldo Cruz
P	ICICT - Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde
Q	ESPJV – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio
R	CECAL - Centro de Criação de Animais de Laboratório
S	DIPLAN - Diretoria de Planejamento Estratégico
T	PR - Presidência