

## **Controle primário na gestão de cooperações: uma análise na Fiocruz Brasília.**

Primary control in the cooperation management: na analysis at Fiocruz Brasília.

Control primario en la gestión de cooperaciones: un análisis de la Fiocruz Brasilia.

Gabriel Maia VELOSO <sup>1</sup>  
 José Antonio Silvestre Fernandes NETO <sup>2</sup>  
 Wagner de Jesus MARTINS <sup>3</sup>  
 Edward Torres MAIA <sup>4</sup>  
 Moizés Ferreira Borba FILHO <sup>5</sup>

**RESUMO:** No campo da saúde, a realização de cooperações tem sido fundamental para o fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS, o controle primário, também conhecido como controle interno administrativo, sobre essas parcerias vem ganhando importância junto à administração pública e os órgãos de controle. Desta forma, este trabalho tem como objetivo analisar as ações de controle interno realizadas na Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz - em Brasília. Para isso foram utilizados como referencial os princípios do *Committe Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission I*, COSO I, e práticas utilizadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU. Como resultados deste trabalho, foi possível comparar as ações de controle interno da Fiocruz Brasília com as da sua Sede, avaliar, entre os atores internos envolvidos no fluxo do processo de concretização das Cooperações, o conhecimento sobre medidas de monitoramento das ações de controle primário e sua efetividade. O presente estudo buscou contribuir para a promoção das ações de controle primário na instituição.

**Palavras-Chave:** Controle Primário, COSO, Cooperações, Administração Pública.

**ABSTRACT:** In the health field, executing cooperation has been fundamental in strengthening the Unified Health System - SUS, the primary control, also known as administrative internal control, over these partnerships is becoming more important through the government and control agencies. Thus, this study aims to analyze the internal control activities carried out in the Oswaldo Cruz Foundation - Fiocruz - in Brasilia. For that, were used as reference the principles of the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission I, COSO I, and practices used by the Union Accounts Court - TCU. As a result of this work, it was possible to compare the internal control activities at Fiocruz Brasilia with its Head office, evaluate, among

<sup>1</sup> Mestrado Profissional em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz, Brasil(2015)  
 Analista de Gestão em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz , Brasil.E-mail:gabrielveoso@fiocruz.br

<sup>2</sup> Doutorado em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil(2010)  
 Analista de Gestão em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ , Brasil

<sup>3</sup> Doutorado em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública, Brasil(2013)  
 Coordenador de Gestão e Desenvolvimento Insti da Fundação Oswaldo Cruz -Brasília , Brasil

<sup>4</sup> Mestrado Profissional em Mestrado em Políticas e Gestão de CTI em Saúde. pela Fundação Oswaldo Cruz, Brasil(2015) - Analista de Gestão em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz , Brasil

<sup>5</sup> Mestrado Profissional em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública, Brasil(2015)

the internal actors involved in the flow of the implementation of cooperation process, knowledge of monitoring measures for primary control actions and its effectiveness. This study sought to contribute to the promotion of primary control actions in the institution.

**Keywords:** Primary Control, COSO, Cooperation, Public Administration.

**RESUMEN:** En el campo de la salud, la cooperación de ejecución ha sido fundamental en el fortalecimiento del Sistema Único de Salud - SUS, el control primario, también conocido como el control administrativo interno, a lo largo de estas asociaciones es cada vez más importante a través de las agencias de gobierno y de control. Por lo tanto, este estudio tiene como objetivo analizar las actividades de control interno que se realizan en la Fundación Oswaldo Cruz - Fiocruz - en Brasilia. Para ello, se utilizaron como referencia los principios de la COSO I, COSO I y las prácticas utilizadas por el Tribunal de Cuentas de la Unión - TCU. Como resultado de este trabajo, fue posible comparar las actividades de control interno en la Fiocruz Brasilia con su Sede, evaluar, entre los actores internos involucrados en el flujo de la aplicación del proceso de cooperación, el conocimiento de las medidas de vigilancia de las acciones de control primario y su eficacia. Este estudio trata de contribuir a la promoción de acciones de control primario de la institución.

**Palabras llave:** Control de Primaria, COSO, Cooperación, de la Administración Pública.

## INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro passou por reformas no último século que tiveram como objetivos dar mais agilidade e eficiência à Administração Pública e diminuir a burocracia existente nos processos. Nessas reformas, fica evidente a preocupação dividida entre o controle e a eficiência na Administração Pública e a importância de se dosar um ou outro sem que se perca o controle ou que se prejudique o fluxo das atividades.

Nos Estados Unidos da América, o Comitê de Órgãos Patrocinadores (COSO) criou, em 1992, um modelo de avaliação dos controles internos das organizações denominado Controle Interno – Estrutura Integrada, que é útil no desenvolvimento e na manutenção de sistemas alinhados aos objetivos do negócio e adaptados às constantes mudanças no ambiente empresarial.

O referido modelo, também batizado de COSO I, é reconhecido como uma estrutura padrão para desenvolvimento, implementação e condução do controle interno, bem como para a avaliação de sua eficácia (1), e o faz por meio da ponderação de cinco quesitos que perpassam os diversos níveis da organização, que são: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

Este modelo é utilizado atualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que possui o status de Corte de Contas brasileira, na avaliação de suas unidades jurisdicionadas e neste artigo a

proposta foi aliar a metodologia existente ao caso prático da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) na unidade de Brasília denominada Diretoria Regional de Brasília (DIREB).

A Fiocruz Brasília (FB), denominação que será utilizada no presente trabalho ao se referir à DIREB, por conta de sua crescente expansão, atua em três eixos, Integração, Formação e Inteligência. Por estar localizada na capital da república, próxima às sedes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, tem papel estratégico na articulação e integração entre esses poderes e a fundação, bem como entre as unidades regionais e a Sede.

Como forma de seguir essa estratégia, a FB busca orientar suas ações à formação de parcerias/cooperações e à execução de projetos próprios e de outras unidades da Fundação. Ela conta hoje com uma estrutura física e institucional que a permite firmar cooperações com órgãos e entidades de diversas áreas do conhecimento, cujas atividades perpassem o tema da saúde. Além de ser sede da Universidade Aberta do SUS (UNA-SUS), e da Escola de Governo em Saúde da Fiocruz, também atua na produção científica em áreas como alimentação e nutrição, direito sanitário, saúde e cultura, entre outros.

Nesse sentido, a FB, a partir da gestão iniciada em 2011 tem firmado Cooperações com outros órgãos públicos, entidades sem fins lucrativos ou fundações de apoio, já tendo captado até o presente momento valores que ultrapassam os 90 milhões de reais no afã de atingir o objetivo organizacional desenhado em sua missão e na nova institucionalidade proposta.

A estrutura organizacional da instituição, conforme o Relatório de Atividades do exercício de 2013 (2), é composta resumidamente pelo Diretor, Vice-Diretor, Chefia de Gabinete, Assessorias (Jurídica, de Comunicação e Parlamentar), Coordenação de Gestão e Integração Estratégica e Coordenação de Programas e Projetos.

O fluxo da concretização das cooperações perpassa a maior parte da organização e evidencia a importância e a integração que estas ações têm para os objetivos institucionais. Após a formalização dessas cooperações, o Núcleo de Gestão de Projetos (NUGP), que é uma estrutura destinada a apoiar a execução dos projetos pelos pesquisadores/técnicos responsáveis, atua de forma sinérgica com outros setores da instituição afetos aos projetos, denominação que as cooperações recebem ao ingressarem no referido núcleo.

Por ser revestido dessa importância, este processo demanda ações que garantam a segurizados atos praticados, o devido cumprimento de prazos e as demais orientações legais e de controle interno.

Então, para avaliar o contexto atual da FB, foi adotada a metodologia de análise atualmente vigente no TCU, o qual faz uso das orientações do COSO em suas ações. Tais orientações vêm sendo amplamente utilizadas em organizações públicas e privadas e esta avaliação também vem

sendo aplicada na sede da Fiocruz e os resultados do exercício de 2013 serviram de referência aos resultados aqui apresentados.

## **METODOLOGIA**

Considerando as características do local onde foi realizada, os seus objetivos e o tema deste artigo, ele foi dividido em três etapas, sendo (i) Pesquisa bibliográfica e documental, (ii) Levantamento de dados e (iii) Análise de dados. O motivo desta divisão é explicitar sua construção, bem como permitir uma possível replicação em outro meio.

### **(i) Pesquisa bibliográfica e documental**

Esta etapa se deu por meio da revisão de literaturas referentes aos temas ligados a Administração, Geral e Pública, Controle Interno e Legislações que regem o assunto. Também foram objetos de estudo dissertações de mestrado, de especialização e de graduação que tratam de assuntos semelhantes.

Em relação à técnica utilizada na obtenção de informações e dados, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, por serem semelhantes e complementares neste caso.

A primeira, utilizada na construção do referencial teórico e normativo do presente projeto, diz respeito a materiais já elaborados, como livros e artigos científicos e sua principal vantagem reside no fato de permitir ao pesquisador a cobertura de uma variedade de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (3).

Já a segunda utiliza basicamente materiais que não receberam ainda tratamento analítico ou que podem receber uma releitura diferente, conforme o objeto da pesquisa e, por conta disso, suas fontes são mais diversificadas<sup>3</sup>. Sua utilização se deu na análise de planilhas e/ou processos atinentes a Cooperações.

### **(ii) Levantamento de dados**

Após a fase inicial de pesquisa bibliográfica e análise documental, foi realizado um levantamento de dados por meio de pesquisa eletrônica via questionário, hospedado em [www.google.com/forms](http://www.google.com/forms), contendo perguntas com respostas de múltipla escolha e perguntas abertas aos colaboradores da FB.

O questionário teve como base para sua elaboração o Quadro A.3.2 da Portaria-TCU nº 175/2013 (4), o qual traz os elementos do Sistema de Controles Internos a serem avaliados, que coincidem com os elementos indicados no COSO I, quais sejam: Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento.

Foram realizadas adaptações nas questões que se apresentavam de forma abrangente e outras foram retiradas do questionário, com o objetivo de elaborar um instrumento que fosse mais familiar aos indivíduos que o responderam.

O instrumento é composto de 27 (vinte e sete) afirmações às quais os sujeitos da pesquisa devem, obrigatoriamente, responder a todas atribuindo valores de um a cinco de acordo com a escala abaixo:

- (1) Totalmente inválida: Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente não observado.
- (2) Parcialmente inválida: Significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado, porém em sua minoria.
- (3) Neutra: Significa que não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é ou não observado.
- (4) Parcialmente válida: Significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado, porém em sua maioria.
- (5) Totalmente válido. Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente observado.

Após a etapa de respostas de múltipla escolha, os participantes da pesquisa responderam a quatro questões abertas em que puderam escrever livremente sobre o assunto abordado. As perguntas abertas foram elaboradas como o objetivo de questionar de forma simplificada os participantes a respeito da essência de cada um dos elementos do COSO I.

Neste momento, esperou-se que os sujeitos da pesquisa pudessem transmitir sua percepção em relação aos cinco componentes apresentados pelo COSO I de uma forma mais flexível do que a primeira parte do questionário.

Como universo de aplicação desse questionário, foram selecionados atores chave no fluxo da firmação das Cooperções. Foram identificados 17 sujeitos, sendo o Diretor da Unidade, o responsável pelo Gabinete da Diretoria, um colaborador da Assessoria Jurídica, o Coordenador de Gestão e Integração Estratégica, o Coordenador de Programas e Projetos, um responsável por cada programa de pesquisa existente na Fiocruz Brasília, sendo Programa de Alimentação e Nutrição(Palin), Programa de Direito Sanitário (Prodisa), Programa de Educação, Cultura e Saúde (Pecs), Programa de Epidemiologia e Vigilância em Saúde (Pepivs), Programa de Saúde, Trabalho e Ambiente (Psat), o responsável pelo Núcleo de Estudos sobre Bioética e Diplomacia da Saúde (Nethis), o responsável pelo Serviço de Administração, o responsável pela Seção de Contratos, um colaborador da Seção de Convênios, o responsável pelo Núcleo de Apoio à Gestão de Projetos, o responsável pela Escola de Governo em Saúde e o responsável pelo Serviço de

Planejamento, Orçamento e Finanças. O objetivo na seleção foi abranger um ator em cada momento do fluxo para que uma cooperação seja firmada.

A distribuição do questionário foi realizada por meio de mensagem no correio eletrônico institucional da Fiocruz Brasília, que consistiu num texto de apresentação do pesquisador, identificação do tema a ser pesquisado e um atalho para um sítio na internet que foi configurado para receber as respostas sem que fosse possível a identificação dos participantes.

Cabe ressaltar que junto à mensagem eletrônica, foi encaminhado em anexo o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), para preenchimento e assinatura dos sujeitos da pesquisa. Dessa forma, todos os participantes tiveram conhecimento de que as etapas foram documentadas como parte da pesquisa tendo sido cumpridos os requisitos dispostos na Resolução nº 466/2012 – CNS/CONEP e outras congêneres a respeito de pesquisas envolvendo seres humanos, e que, adicionalmente, poderão ser divulgadas em forma de outros trabalhos científicos e artigos. Será garantido o anonimato de todos os participantes da pesquisa em qualquer divulgação científica.

O período de aplicação do instrumento de levantamento de dados foi do dia 06/02/2015 ao dia 01/04/2015 e foram obtidas 14 respostas, totalizando 82,35% do total.

### (iii) Análise de dados

Após o preenchimento dos questionários pelos participantes, os dados obtidos foram compilados e armazenados digitalmente para que fossem feitas as devidas análises demonstradas no capítulo 4 – Resultados e Discussão.

A análise foi realizada da seguinte maneira:

- a) Foi feita a média de todas as respostas de cada um dos 27 itens do questionário.
- b) Estas médias foram comparadas com as respostas fornecidas pela Fiocruz (Sede) ao preencher o Relatório de Gestão da entidade no exercício de 2013<sup>5</sup>, conforme orientado pelas disposições da IN TCU nº 63/2010 (6), da DN TCU nº 127/2013 (7) e da Portaria TCU nº 175/2013 (4). Ressalta-se que, por obrigação legal, a Fiocruz tem o dever de elaborar anualmente o seu Relatório de Gestão como forma de prestar contas aos órgãos de controle.
- c) Foram gerados um gráfico e uma tabela agrupando as respostas de acordo com os cinco elementos de análise do COSO I. O gráfico foi utilizado para que fosse possível visualizar os resultados de uma maneira mais geral e que o entendimento do elemento acontecesse de uma forma mais direta. A tabela foi utilizada para que fosse possível constar a pergunta completa, bem como observar os valores de cada item do questionário de forma individualizada.

d) Foram criados quatro arquivos, um para cada pergunta aberta do questionário, e em cada um desses arquivos foram inseridas todas as respostas formatadas em um texto contínuo.

e) Estes arquivos foram inseridos no aplicativo denominado *Wordle*, que consiste num gerador de nuvem de palavras, também conhecida como nuvem de *tags*, que dá ênfase nas palavras mais frequentes nos textos inseridos em sua base. Este aplicativo é de uso gratuito na internet, disponível em <http://www.wordle.net/>, acessado em 28/04/2015. De acordo com Monsore de Sá (8), a utilização desse tipo de ferramenta permite entender a composição geral de um texto, bem como verificar a centralidade de uma ideia e inferir as palavras pivô que poderão servir para inferências de conteúdo. Segundo McNaught e Lam (9), nuvens de palavras podem ser ferramentas para análise preliminar e validação de achados prévios.

Desta forma e à luz dos preceitos do COSO I, foi possível captar a percepção dos sujeitos participantes da pesquisa sobre os controles internos na Fiocruz Brasília, bem como verificar como estes estão em relação à sede da Fiocruz. Com isso, conseqüentemente, atender aos objetivos específicos.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A apresentação dos resultados obtidos se deu predominantemente por meio da interpretação de tabelas e gráficos e sua discussão teve como base os preceitos apresentados. Considerando a grande quantidade de itens do questionário, os resultados foram agrupados de acordo com o elemento de controle interno a qual as questões se referem, quais sejam: Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento.

As tabelas apresentadas a seguir possuem a mesma formatação, sendo a primeira coluna correspondente às afirmações contidas no questionário. A segunda coluna das tabelas refere-se à média dos valores obtidos para cada resposta na FB. Cabe ressaltar que a pesquisa contou com 14 respondentes. Na terceira coluna foram alocados os valores informados no relatório de gestão da Fiocruz no exercício de 2013 (5), obtido no sítio eletrônico da instituição.

Por fim, na última linha de cada tabela foi calculada a média das respostas referentes ao componente do COSO ao qual as perguntas se baseiam.

Conforme exposto na Metodologia, os valores inseridos pelos pesquisados variam de 1 a 5, sendo a nota 1 a mais baixa, significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente não observado, e a 5 a mais alta, significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente observado.

Já os gráficos apresentam os resultados da Fiocruz Brasília na cor azul e os resultados da Sede na com vermelha e foram elaborados para que fosse possível uma comparação visual entre esses dois resultados.

O grupo de questões que representou a avaliação referente ao Ambiente de Controle está compreendido entre os itens um a nove do questionário e está demonstrado na tabela 1.

De acordo com o COSO (10), este elemento pode ser considerado a base da condução do controle interno na instituição. Quanto mais próximo da nota cinco, maior é a importância dada pela alta administração aos controles internos.

Diante disso, observa-se que, na percepção dos sujeitos da pesquisa, a FB está próxima a uma avaliação nota três, ou seja, neutra. Situação em que, apesar de as afirmações 1 “A Direção da Fiocruz Brasília considera os controles internos administrativos essenciais para a consecução dos objetivos da unidade.” e 2 “A Direção da Fiocruz Brasília dá suporte adequado às ações de controle interno.” terem recebido notas acima de 3 e reconhecerem a importância que a Direção da FB dá aos controles internos administrativos, o ambiente da instituição, de forma geral, ainda necessita avanços, principalmente, no campo dos mecanismos e procedimentos de controle.

**Tabela 1 – Ambiente de Controle**

<b>Afirmções</b>	<b>Valor médio - Fiocruz Brasília</b>	<b>Relatório de Gestão Fiocruz</b>
1. A Direção da Fiocruz Brasília considera os controles internos administrativos essenciais para a consecução dos objetivos da unidade.	3,79	4
2. A Direção da Fiocruz Brasília dá suporte adequado às ações de controle interno.	3,50	4
3. Os mecanismos gerais de controle instituídos são conhecidos por todos os servidores e funcionários nos diversos níveis da estrutura da unidade.	2,50	4
4. A comunicação dentro da organização é adequada e eficiente.	2,50	4
5. Existe código de ética ou de conduta formalizado destinado especificamente para Cooperações.	2,71	5
6. Os procedimentos e as instruções operacionais são padronizados e estão postos em documentos formais.	2,57	4
7. As delegações de autoridade e competência são acompanhadas de definições claras das responsabilidades.	2,64	4
8. Existe adequada segregação de funções (aprovação, execução e controle) nos processos e atividades da competência do seu setor.	2,86	4
9. Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados.	3,00	4
<b>Média dos itens 1 a 9</b>	<b>2,90</b>	<b>4,11</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

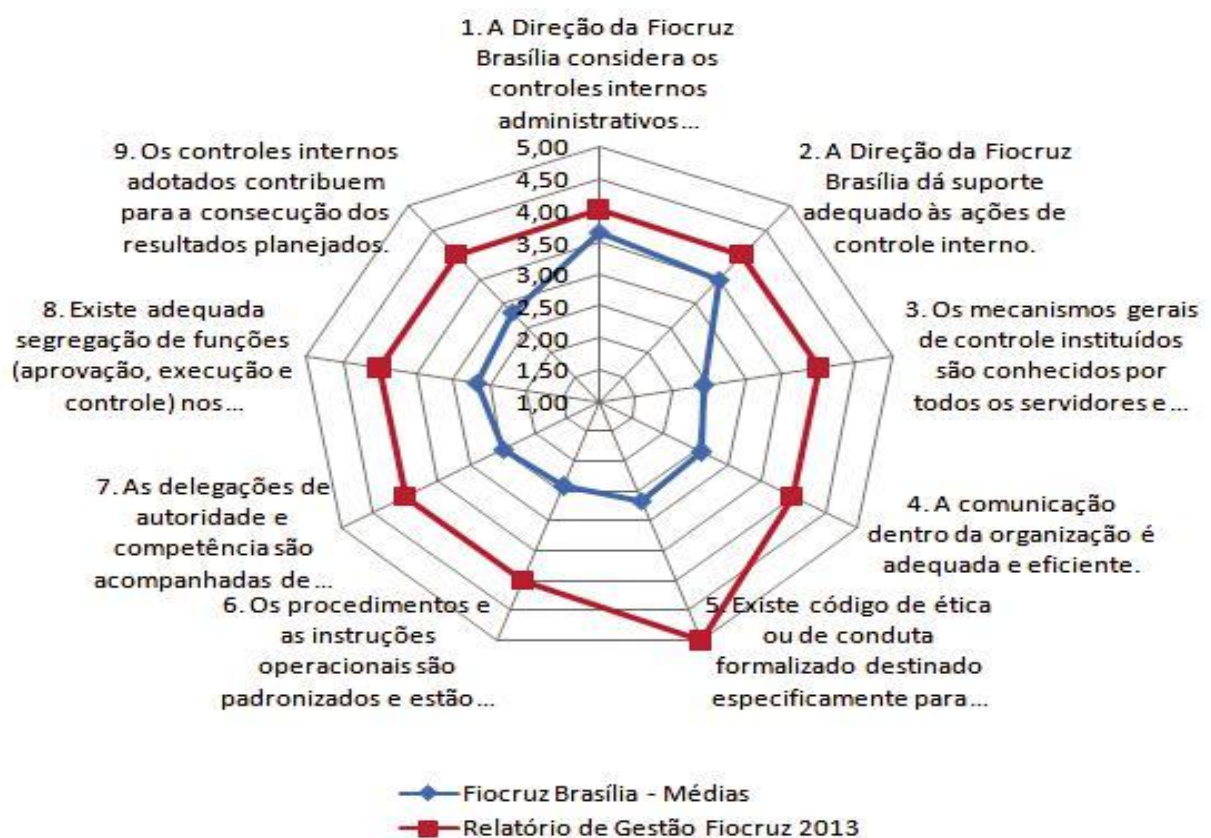
Portanto, considerando a importância deste componente, bem como a nota obtida pela sede, é possível inferir que a FB pode evoluir no sentido de estabelecer uma diretriz sobre a importância



do controle interno, das normas de conduta esperadas e também reforçar, nos vários níveis da instituição, as expectativas relacionadas aos valores éticos, aos parâmetros para cumprimento de responsabilidades e ao processo de atrair, desenvolver e reter talentos competentes. Visualmente, esses resultados são apresentados no gráfico 1.

Já a tabela 2 apresenta os aspectos referentes à apreciação do elemento Avaliação de Risco, os itens 10 a 17 do questionário. Neste componente observa-se que a FB apresenta uma maior aderência aos preceitos do COSO I do que a Fiocruz, contudo, as duas médias encontram-se abaixo do valor central que é três.

**Gráfico 1 - Ambiente de Controle**



**Fonte:** Elaboração própria.

O COSO (1) estabelece que a condição prévia para a Avaliação de Risco é o estabelecimento de objetivos e estes objetivos devem ter clareza suficiente para que seja possível identificar e analisar os riscos ao atendimento desses objetivos.

**Tabela 2** – Avaliação de Risco

<b>Afirmações</b>	<b>Valor médio - Fiocruz Brasília</b>	<b>Relatório de Gestão Fiocruz</b>
10. Os objetivos e metas da unidade estão formalizados.	3,86	5
11. Há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da unidade.	3,21	3
12. É prática da unidade o diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos seus processos estratégicos.	2,86	2
13. Há a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos.	2,86	2
14. São adotadas medidas para mitigar esses riscos.	2,57	2
15. É prática da unidade a definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão.	2,29	2
16. A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da entidade ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo.	2,21	2
17. Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão.	1,93	2
<b>Média dos itens 10 a 17</b>	<b>2,72</b>	<b>2,50</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

No gráfico 2, que traz a comparação dos resultados demonstrados na Tabela 2, é possível observar que a Fiocruz supera a FB em apenas um item, que diz respeito à formalização de objetivos e metas da unidade, porém em relação às demais afirmações referentes à avaliação de risco, os valores obtidos pela FB são maiores ou iguais à sede.

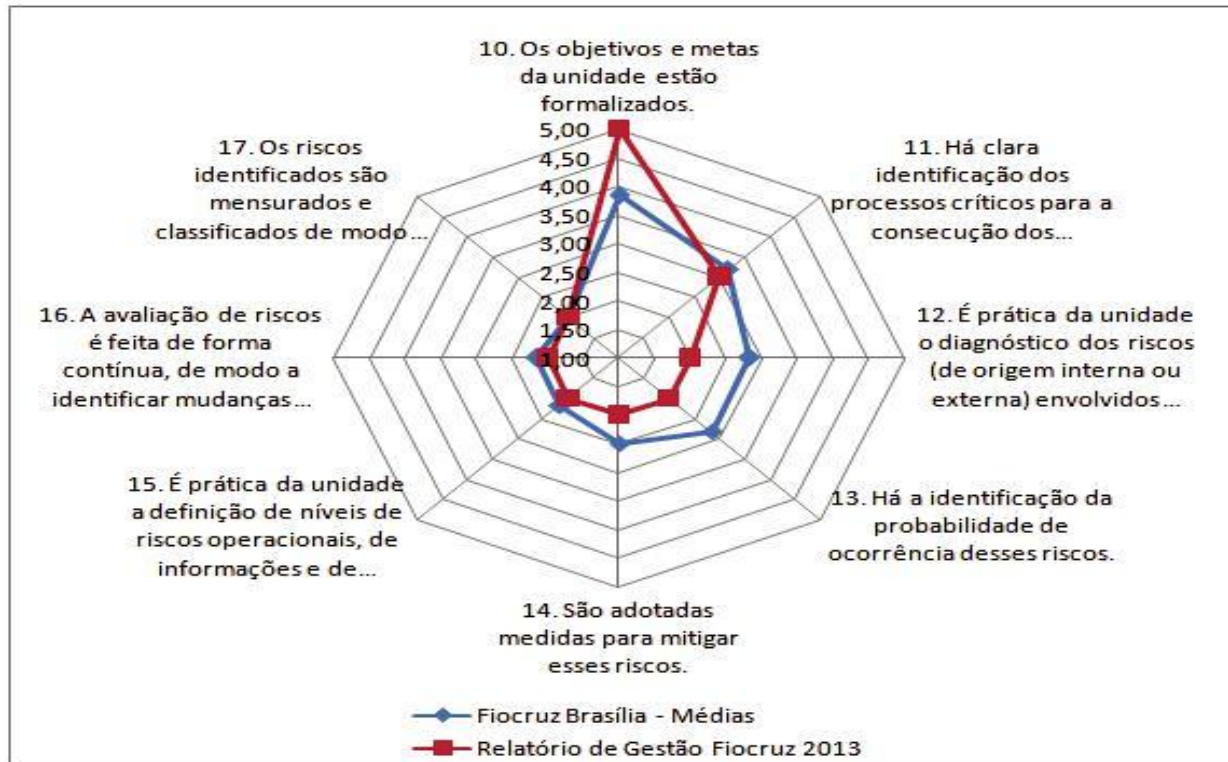
Isto pode ser reflexo do atual processo de Coaching Organizacional e Planejamento pelo qual a Fiocruz Brasília passa, os quais têm como um dos objetivos a definição dos meios para se consolidar a nova institucionalidade proposta pela atual gestão.

Além disso, diante da atual orientação ao estabelecimento de parcerias e cooperações, é possível vislumbrar a proeminente capacidade da FB em identificar possíveis mudanças no ambiente interno e externo, que podem causar impactos no seu modelo de negócio.

Na tabela 3 são exibidos os resultados obtidos em relação aos Procedimentos de Controle adotados pela FB em relação à Matriz.

Os resultados demonstram uma maior maturidade da Sede em relação à unidade de Brasília, sendo as médias 3,67 e 2,5, respectivamente. Ou seja, a Fiocruz Brasília, apesar de estar mais bem preparada para avaliar os riscos aos seus objetivos, tendo obtido nota 2,72 em comparação à nota 2,5, ainda necessita aprimorar as medidas tomadas para reduzir esses riscos identificados anteriormente a níveis aceitáveis.

**Gráfico 2 - Avaliação de Risco**



**Fonte:** Elaboração própria.

O fato de a Auditoria Interna da Fiocruz – AUDIN, estar localizada somente na cidade do Rio de Janeiro pode ser determinante para esse quesito, pois suas ações são majoritariamente focadas nas unidades localizadas em sua proximidade, bem como são estas unidades que detêm o maior volume de recursos e ações a serem analisadas, ou seja, apresentam maior risco.

Contudo, na FB, é possível identificar ações no sentido de abranger os componentes do COSO I. Um exemplo foi a criação do Núcleo de Gestão de Projetos – NUGP, que é uma estrutura destinada a apoiar a execução dos projetos pelos pesquisadores/técnicos responsáveis.

**Tabela 3 - Procedimentos de Controle**

<b>Afirmações</b>	<b>Valor médio - Fiocruz Brasília</b>	<b>Relatório de Gestão Fiocruz</b>
18. Existem políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos, claramente estabelecidas.	2,29	4,00
19. As atividades de controle adotadas possuem custo apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação.	2,64	3,00
20. As atividades de controle adotadas são abrangentes e razoáveis e estão diretamente relacionadas com os objetivos da unidade.	2,57	4,00
<b>Média dos itens 18 a 20</b>	<b>2,50</b>	<b>3,67</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

Foi identificada pela instituição a dificuldade que os responsáveis pelos projetos tinham com questões relacionadas a formalização e fluxo de processos que tratam das cooperações. Nesse sentido, a FB instituiu o NUGP, que é dotado de colaboradores com as competências necessárias à mitigação dos riscos à realização das cooperações, ao atuar sinergicamente com as estruturas já existentes no organograma, como a Seção de Convênios, Seção de Compras e o Serviço de Orçamento e Finanças da unidade.

Isso já demonstra avanços em relação aos elementos de controle interno de avaliação de riscos e procedimentos de controle, porém cabe ressaltar que a Fiocruz Brasília encontra-se aquém da Sede, conforme gráfico 3, não tendo ultrapassado em nenhum dos três itens do questionário, obtendo as notas 2,5 e 3,67, respectivamente.

No que diz respeito ao quarto item de avaliação, Informação e Comunicação, tem-se que “a comunicação é o processo contínuo e interativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias” (1), e este componente também obteve média inferior a três na FB.

De acordo com a tabela 4, o item que obteve a pior avaliação diz respeito à tempestividade com que as informações relevantes são comunicadas às pessoas adequadas.

Diante disso, infere-se que as informações relevantes possuem qualidade suficiente para suprir o gestor em sua tomada de decisão, contudo tais informações não perpassam os níveis hierárquicos da instituição. Isto pode causar uma incompatibilidade de expectativas entre a Direção e o corpo de funcionários, fato esse que impacta na consecução dos objetivos institucionais.

Graficamente, observa-se que a Sede está mais apta a identificar, partilhar e direcionar as informações relevantes ao seu negócio, conforme gráfico 4.

**Tabela 4 - Informação e Comunicação**

<b>Afirmações</b>	<b>Valor médio - Fiocruz Brasília</b>	<b>Relatório de Gestão Fiocruz</b>
21. A informação relevante para a Fiocruz Brasília é devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente às pessoas adequadas.	2,36	4,00
22. As informações consideradas relevantes pela Fiocruz Brasília são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas.	3,00	4,00
23. A comunicação das informações perpassa todos os níveis hierárquicos, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura.	2,64	4,00
<b>Média dos itens 21 a 23</b>	<b>2,67</b>	<b>4,00</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

O último item analisado diz respeito ao Monitoramento dos controles da unidade, conforme demonstrado na tabela 5. Este elemento do controle interno permite se certificar de que os outros componentes do COSO estejam presentes e em funcionamento na organização (1).

Diante dos resultados obtidos nesse elemento de controle não é possível verificar se o monitoramento é realizado por meio de atividades gerenciais contínuas, ou seja, durante o processo, ou se são realizadas avaliações pontuais específicas, contudo, observa-se que este componente apresenta avaliações homogêneas pelos seus participantes. Isso pode indicar, conforme tabela 5, que os colaboradores da FB têm uma percepção equânime de como é realizado o monitoramento das ações relacionadas às cooperações, tendo obtido notas semelhantes.

**Tabela 5 - Monitoramento**

<b>Afirmações</b>	<b>Valor médio - Fiocruz Brasília</b>	<b>Relatório de Gestão Fiocruz</b>
24. O sistema de controle interno tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas.	2,64	4,00
26. Os controles internos da unidade têm contribuído para a melhoria do próprio desempenho.	2,64	4,00
27. Os controles internos são avaliados quanto à validade e à qualidade constantemente.	2,29	4,00
<b>Média dos itens 24 , 26 e 27</b>	<b>2,52</b>	<b>4,00</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

Nota-se também, conforme gráfico 5, que a avaliação realizada pela Sede nesse quesito foi uniforme, todos os itens com nota 4, e está próxima à nota máxima. Este item pode ser relacionado à tempestividade das operações de controle ou tomada de ações corretivas (11). De acordo como U.S. Government Accountability Office – GAO (12), uma possível maneira de aprimorar o monitoramento é incluir, na estratégia de monitoramento, métodos que enfatizem







Administrativos adotados pelos gestores da Fiocruz Brasília são efetivos?” com o objetivo de analisar o componente do COSO relacionado ao monitoramento.

Desse resultado, figura 10, é possível inferir que a maioria dos participantes não considera que a FB desenvolva ações de controle interno administrativo com frequência e/ou as ações não produzem informações oportunas.

Neste momento, cabe mencionar que o universo de colaboradores da pesquisa contém membros focados na área de pesquisa, que possuem pouco envolvimento no campo da gestão da unidade, porém são os maiores responsáveis pela firmação de cooperações. Diante disso, conforme exposto anteriormente, o NUGP foi criado para auxiliar na execução dessas cooperações e atuar por meio da simultaneidade de ações para um objetivo específico. Desta forma, atua para melhorar a eficiência na execução dos projetos.

Deste modo, é possível entender que pode haver a necessidade de aprimoramento na comunicação das ações de controle direcionadas às cooperações, pois, apesar de haver atos nesse sentido, nem todos os setores afetos têm seu conhecimento.

**Figura 4 - Pergunta aberta nº 4**



**Fonte:** Elaboração própria.

Ressalta-se que o tema perpassa os eixos estratégicos propostos na nova institucionalidade desta diretoria e, desta forma, pode ser direcionado a todos os envolvidos nas atividades da FB.

Assim, propõe-se que o tema faça parte das atividades da organização como o Plano Anual de Capacitação da força de trabalho da FB ou das Oficinas de Planejamento Estratégico que ocorrem anualmente.

Diante dos resultados obtidos, espera-se que os gestores e colaboradores da Fiocruz Brasília, passem a dedicar atenção ao controle primário dos próprios atos e de seus subordinados, conseqüentemente, tenham claro em suas ações que, quanto menores os riscos ao trabalho, menores serão os prejuízos aos objetivos da instituição.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, a gestão tem se valido do controle para aprimorar sua eficiência e, seja ele de qualquer modalidade, sempre poderá agregar algo ao processo decisório. No que diz respeito à Administração Pública, o controle ganha papel de destaque em diversos campos de atuação. Contudo há que se pesar o impacto do aumento dos mecanismos de controle no aumento do fluxo dos processos administrativos.

Com o objetivo de fortalecer e ampliar a atuação do Sistema Único de Saúde – SUS, é comum a realização de cooperações entre as entidades públicas. Por conta dessa execução descentralizada de recursos, ações de controle realizadas pelos gestores e pelos órgãos de controle são exigidas pela sociedade como forma de monitorar a pertinência e a eficiência dos gastos públicos.

O controle primário, ou controle interno administrativo, nesta perspectiva, possui papel de grande importância no suporte às ações da gestão na consecução dos seus objetivos. Além disso, ao seguir os preceitos do COSO em aderência às recomendações do Tribunal de Contas da União e demais órgão de controle, a Administração Pública minimiza os riscos das suas atividades.

Num cenário nacional propício ao controle, há perspectivas internas e externas à Fiocruz Brasília para incorporação desses preceitos à gestão da unidade. A cobrança da sociedade, juntamente com a profissionalização do serviço público têm sido determinantes para o avanço na eficiência da aplicação dos recursos públicos.

O presente estudo teve como objetivo maior a análise das ações de controle interno realizadas na Fiocruz Brasília sob a ótica do COSO I. Preceitos estes que atualmente são utilizados pelos órgãos de controle aos quais a FB é jurisdicionada.

Diante dos resultados e discussões, foi demonstrado que a FB ainda possui capacidade para avançar na disseminação das práticas de controles internos administrativos por parte dos seus gestores e colaboradores, seja pelo pouco conhecimento do tema ou pelo desconhecimento de sua importância e dos impactos negativos da sua ausência.

Cabe ressaltar que, ao realizar exercícios de prospecção de futuro, a Fiocruz Brasília incidentalmente atua em conformidade com os elementos do COSO I, ou seja, atua na avaliação do ambiente a ser controlado, na avaliação dos riscos ao negócio, na identificação de Procedimentos de Controle, promove a Informação e a Comunicação de fatos estratégicos que impactam na gestão e também atua no monitoramento de suas próprias ações e resultados.

Apesar de os preceitos do COSO não serem de grande conhecimento pelos gestores, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União o são e essas instituições utilizam o COSO como

uma das ferramentas de análise em seus trabalhos. Desta forma, ao adotarem as orientações propostas pelo COSO, os gestores terão uma melhor avaliação de suas contas anuais.

No que tange às limitações enfrentadas, cabe mencionar que se esperava a participação de todos os selecionados na amostra, contudo isso não ocorreu. Também se observou que as respostas às perguntas abertas foram excessivamente sucintas e isto dificultou as inferências a partir do conteúdo extraído delas, contudo há que se considerar as características da FB, bem como a complexidade do tema.

Outros pontos que podem ter limitado a execução do presente estudo são a ausência de regimento interno que defina os papéis de cada um dos seus setores e a escassez de servidores do quadro. Esses pontos observados podem causar conflitos de competência entre servidores e setores da entidade, o que tende a impactar diretamente nas noções sobre o controle primário, objeto do presente estudo.

Conhecer e mitigar os riscos ao negócio é de suma importância, tanto para entes privados como públicos. Apesar de o tema possuir maior maturidade no setor privado, a utilização dos princípios do COSO nos entes públicos vem crescendo e se constituindo uma ferramenta de auxílio à gestão.

Desta forma, sugere-se que, futuramente, seja realizada uma análise da evolução da FB no que diz respeito às cooperações ao longo dos anos, pois o presente estudo é focado no momento atual, um retrato da instituição. Com vistas a expandir a cultura do controle primário, também há que se considerar a realização de estudos em outras áreas estratégicas da organização, como Compras e Ensino.

Ao fim desses estudos pode ser possível a proposição de elementos para um plano de ação que contemple a capacitação e sensibilização dos recursos humanos estratégicos.

Outro ponto de destaque é a possibilidade de verificar qual o impacto de uma estrutura de controle formal traz para a melhoria dos processos, bem como para a minimização de riscos da unidade. Isto pode ser preliminarmente realizado por meio de estudos da viabilidade de criação de uma rotina institucional cujo objetivo seja fomentar internamente os princípios de controle.

Por fim, este trabalho não esgota o tema em sua plenitude, sendo apenas a identificação de uma situação atual no âmbito da FB, a qual proporcionou uma melhor compreensão da instituição. Os resultados aqui apresentados constituem o primeiro passo num assunto que demanda estudos contínuos, porém já aponta para possíveis benefícios no que diz respeito ao emprego do controle primário na gestão de cooperações.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Org.).

Controle Interno: Estrutura Integrada: Sumário Executivo. 2013. Disponível em: < [http://www.pwc.com.br/pt\\_BR/br/auditoria-interna/assets/coso-13.pdf](http://www.pwc.com.br/pt_BR/br/auditoria-interna/assets/coso-13.pdf)>. Acesso em 13 jan 2014.

2. BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. Relatório 2011/2013: Mãos que constroem a história da Fiocruz. Brasília, 2013.

3. GIL, Antonio C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4ª edição – São Paulo: Atlas, 2002.

4. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria - TCU nº 175, de 09 jul. 2013. Brasília, 2013.

5. BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. Relatório de gestão do exercício 2013. Rio de Janeiro, 2014.

6. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa – TCU Nº 63, de 1º set 2010. Brasília, 2010.

7. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa - TCU Nº 127, de 15 mai. 2013. Brasília, 2013.

8. MONSORES DE SÁ, Natan. Discurso, Biotecnociência e Bioética: Análise dos discursos morais acerca de células-tronco em mídia de massa. Brasília, 2011. Tese de Doutorado – Universidade de Brasília/Programa de Pós-graduação em Bioética, 2012.

9. MCNAUGHT, C., & LAM, P. Using Wordle as a supplementary research tool. The Qualitative Report. 2010. Disponível em: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR15-3/mcnaught.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2015.

10. COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Org.).

Internal Control: Integrated Framework: Executive Summary. United States of America: COSO, 1992. Disponível em <[www.coso.org/IC-IntegratedFramework-summary.htm](http://www.coso.org/IC-IntegratedFramework-summary.htm)>. Acesso em 10 fev.

2014.

11. ARAGÃO, M.C. A avaliação de controles internos pelas auditorias do TCU. 59 f. Monografia de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental. Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União. Brasília: 2009. Disponível em: < [portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053986.PDF](http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053986.PDF)>. Acesso em: 15 jan. 2014.

12. GAO. *US General Accountability Office. Internal Control Management and Evaluation Tool.*

GAO-01-1008G. Washington, D.C: 2001. Disponível em: < <http://www.gao.gov/assets/80/76615.pdf>>. Acesso em: 06 mai 2015.

Artigo apresentado em 15-11-14

Artigo aprovado em 12-04-15

Artigo publicado no sistema em 22-12-15