

**GOVERNANÇA CORPORATIVA DE ORGANIZAÇÕES DE SAÚDE E RESPOSTAS ÀS DEMANDAS DA AUDITORIA INTERNA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-**

**19: questões de pesquisa**

**Mateus Clóvis de Sousa Costa**

*Universidade Federal de Juiz de Fora*

**Bruno Azevedo Gomes Freitas**

*Universidade Federal de Juiz de Fora*

**Gleiber Lucio de Carvalho**

*Universidade Federal de Juiz de Fora*

**Thalita de Oliveira Gonçalves dos Santos**

*Universidade Federal de Juiz de Fora*

**Lessandra Aparecida Corrêa**

*Universidade Federal de Juiz de Fora*

**Resumo**

O ambiente de gestão em organizações públicas de saúde no Brasil no ano de 2020 contempla uma peculiaridade em relação aos anos predecessores, a pandemia do novo coronavírus. Tal situação carrega em seu bojo novos desafios de gestão aos profissionais em geral e não seria diferentes para os gestores das organizações públicas de saúde. Assimilar e aplicar nova legislação, coordenar equipes em novos formatos de trabalho como teletrabalho e trabalho remoto, são exemplos de desafios. Convive com as inovações e desafios a necessidade de conduzir as atividades regulares, como o dever de atender a recomendações de auditoria interna que estavam vigentes antes da pandemia, além de precisar se preparar para responder às auditorias futuras, que chegam acompanhadas de diversas normativas. Mecanismos de governança corporativa, a exemplo da gestão por processos, podem ser utilizados para mitigar riscos de ordem operacional, de imagem, legal, financeiro e orçamentário, inerentes à falta de adequados controles internos, contribuindo com a necessidade de responder a apontamentos de auditoria interna. Nesse contexto, é preciso entender como as organizações voltadas à prestação de serviço de saúde pública estão preparadas sob o ponto de vista gerencial para passar por esses desafios. Quais são os elementos de governança corporativa que contribuem para que os gestores públicos consigam responder a recomendação de auditoria interna em tempos de pandemia como a da covid-19? As organizações públicas de saúde no Brasil possuem mecanismos de governança adequados para enfrentar as mudanças trazidas pela pandemia? Houve mudanças nos mecanismos de controle interno para responder à auditoria interna com o advento da pandemia? Este texto trazer à tona inquietudes que podem se tornar futuras pesquisas sobre o assunto.

**Palavras-chave:** Governança; Auditoria Interna; Contabilidade Pública; Gestão Hospitalar.

### O contexto

A Organização Mundial da Saúde, através de reporte situacional, declarou como pandemia a situação de contágio global em 11 de março de 2020, alertando todos os países para a necessidade de condução de ações de prevenção e combate ao novo coronavírus (Sars-CoV-2), causador da doença Covid-19.

As organizações de saúde que compõem a Administração Pública no Brasil se encontram inseridas nesse contexto global e precisam lidar com desafios inerentes à nova realidade posta, como a necessidade de distanciamento social. Para alterar a forma de agir do administrador público no Brasil há que se editar atos normativos (nova legislação), uma vez que o princípio constitucional da legalidade estatui que ao gestor público só é permitido agir conforme disposição legal (JUSTEN FILHO, 2016).

Surge assim, a necessidade de o Estado legislar para possibilitar ações de prevenção e combate à covid-19 pelos Órgãos públicos. Nesse sentido foi publicada no dia 06 de fevereiro de 2020 a Lei Nacional nº 13.979, aplicável a todos os entes que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. A referida lei é regulada e detalhada pelas Medidas Provisórias de números 924, 925, 926, 927 e 928, todas de 2020.

No escopo dessa nova legislação nota-se a previsão expressa de realização de teletrabalho e trabalho remoto como medida a ser amplamente utilizada, quando possível, para evitar o contato e expansão do número de casos covid-19. Tal fato, trabalho remoto, é novo para a maioria dos Órgãos da Administração Pública e que leva a reflexões quanto a necessidade de capacitação para implementação e utilização de tecnologia da informação em gestão de saúde (AVENI, 2020).

Nota-se, ainda, a necessidade de diminuir a exposição do empregado ou servidor, concomitantemente com a diminuição de gastos com equipamento de proteção individual (EPI), viabilizando a implementação de rodízios de trabalho, possibilitando o trabalho remoto e liberando o saldo de utilização de EPIs para profissionais de saúde da linha frente, que atuam diretamente na assistência aos pacientes suspeitos e confirmados da covid-19 (SOEIRO *et al*, 2020).

Outros desafios aos gestores públicos trazidos pela citada nova legislação (Lei e MPs) relacionada à pandemia covid-19, que se relacionam ao escopo deste trabalho são: possibilidade de pagamento antecipado; ampliação de limites do Cartão de Pagamentos do Governo Federal; flexibilizações relativas às contratações diretas, como a dispensa emergencial (para que se possibilite obter insumos necessários ao combate à pandemia).

Caso os gestores públicos apliquem tais dispositivos sem o adequado reforço de controles internos, incorre-se em riscos. Conforme a Instrução Normativa (IN) nº 01 de 2016, editada de forma conjunta pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e pela Controladoria Geral da União (CGU) estabelece que as organizações públicas estão sujeitas a riscos de ordem: operacional, de imagem, legal, financeira orçamentária. A mesma IN conceitua governança no inciso VIII do Art. 2º como: *“combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos”*.

A referida norma avança para conceituar governança aplicada ao Setor Público no inciso subsequente (IX do mesmo Art. 2º) como: *“mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão”*.

É de se destacar que os conceitos e elementos formadores da governança são aplicáveis ao setor público, em função de se avançar na busca pela efetividade na implementação de políticas públicas, e precisa o gestor público estar atento a especificidades da seara pública em relação à atividade privada (MATIAS-PEREIRA, 2010; RUBENS; FILHO, 2003).

Nota-se que um elemento da governança aplicada ao setor público refere-se a gestão de processos, definido por Davenport (1998, p. 28) como “um conjunto de tarefas ligadas com a finalidade de alcançar determinado resultado”. Dada a complexidade gerencial envolvida numa organização pública de saúde, práticas de gestão como *Business Process Management* (BPM) auxilia a: evitar desperdícios; obtenção de clareza organizacional; motivação dos funcionários; obtenção de segurança jurídica; redução de atividades que não agreguem valor ao fluxo de procedimentos; e otimização na utilização dos recursos escassos. (SALGADO e AIRES, 2015; STENDER et al, 2017; IRITANI et al., 2015).

Com relação ao riscos, contemplado em tipologia da IN nº 01 MPMGO/CGU de 2016, nota-se que deve o administrador gerenciar os riscos organizacionais no Setor Público. Hill (2003) faz a indicação dos elementos necessários para a implementação dos sistemas de acompanhamento, avaliação e resposta ao risco no Setor Público.

Os gestores públicos, convivem ordinariamente com a realidade de necessitar responder a apontamentos de auditoria interna, conforme se compreende pela leitura da Instrução Normativa nº 09, de 09 de outubro de 2018, da Secretaria Federal de Controle Interno, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, que dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) e sobre o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT), das Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG) do Poder Executivo Federal e dá outras providências, que prevê em seu artigo 14 que as UAIG devem comunicar, pelo menos semestralmente, informações sobre o desempenho da atividade da auditoria interna, ao conselho de administração ou órgão equivalente ou, na ausência deste, ao dirigente máximo do órgão ou da entidade.

Com o advento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Scipecf), instituído pela Lei nº 10.180/2001, em obediência ao art. 70 da Constituição da República, foi organizado a estrutura de auditoria interna dos órgãos públicos federais.

Compõem o referido sistema, juntamente com a Controladoria-Geral da União - que é o Órgão Central incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos demais órgãos que compõem o Sistema - os Órgãos Setoriais que atuam junto à Advocacia-Geral da União, Casa Civil, e Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa, respectivamente.

Os órgãos setoriais são subordinados tecnicamente ao Órgão Central e, conforme Instrução Normativa nº 03/2017 da Secretaria Federal de Controle Interno, devem realizar atividades de auditoria interna governamental independente, objetivas, de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização.

Para Castro (2018) a auditoria interna é um mecanismo de controle em que revisa e avalia controles existentes e auxilia a alta administração na tomada de decisões.

Auditorias internas são realizadas para avaliar cumprimento de metas do plano plurianual e execução de orçamentos públicos, avaliar a os resultados da gestão, sanar alguma inconformidade e apoiar o controle exteno (Giacomelli, 2017). Assim, a falha em controles internos e demais elementos de governança pode gerar apontamentos em relatórios de auditoria interna com as pertinentes recomendações para atendimento, de forma ilustrativa citam-se: realização de despesa sem prévio empenho; lançamento da despesa com depreciação

com valores indevidos; e contas contábeis com inconsistências sem os devidos ajustes realizados no prazo.

### Reflexões e questionamentos

Dado o contexto delineado surgem alguns questionamentos que podem motivar investigações científicas para o contexto brasileiro.

Considerando a situação de pandemia vivenciada em 2019 e 2020, na qual gestores públicos precisam, concomitantemente à condução das atividades regulares de linha atinentes a suas áreas de atuação, lidar com inovação legislativa na execução da despesa pública, compras, contratações; coordenação do trabalho remoto das equipes que gerenciam, atender a recomendações de auditoria contábil (tanto as que já estavam vigentes no rol do RAIN, corolário do PAINT) e, ainda, fortalecer os vigentes e criar novos controles internos que confirmem segurança jurídica à organização, quais são os elementos de governança corporativa que contribuem para que os gestores públicos consigam responder a recomendação de auditoria interna em tempos de pandemia, como a da covid-19? Estariam as organizações de saúde com mecanismos de governança aptos a enfrentar as mudanças trazidas pela pandemia? Como eram e como estão os mecanismos de controle interno para responder à auditoria interna?

Espera-se dessa forma, fomentar pesquisas que possam vir a contribuir com a teoria e com a prática da área contábil e gestão em organizações públicas de saúde.

### Referências

- Aveni, A. Future work impacts strategies due to covid-19 pademia 1. v. II, p. 4–14, 2020.
- Castro, de, D. P. (2018). Auditoria, contabilidade e controle interno no Setor Público. (7ª ed.). São Paulo: Atlas. Retirado de [Minha Biblioteca] <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597018455/>
- Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Davenport, T. H. Conhecimento empresarial. Elsevier Brasil, 1998.
- Giacomelli, Giancarlo (2017). Governança Corporativa. Porto Alegre: SAGAH. Retirado de [MinhaBiblioteca] <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595021693/> Painel Coronavírus. (10 de 05 de 2020). Fonte: Covid Saúde: <https://covid.saude.gov.br/>
- Hill, Stephen. Uma Base para o Desenvolvimento de Estratégias de Aprendizagem para a Gestão de Riscos no Serviço Público; traduzido por Luís MarcosnB. L. de Vasconcelos. Brasília. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2003. Cadernos ENAP, 23)
- Iritani, D. R. et al. Análise sobre os conceitos e práticas de Gestão por Processos: revisão sistemática e bibliometria. *Gestão & Produção*, v. 22, n. 1, p. 164-180, 2015.
- Justen Filho, M. Estatuto jurídico das empresas estatais: a lei 13.303, a criação das empresas estatais e sua participação minoritária. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2016.
- Matias-Pereira, J. a Governança Corporativa Aplicada No Setor Público Brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109–134, 2010.
- Rubens, J.; Filho, F. Governança organizacional aplicada ao setor público. n. 2001, p. 28–31, 2003.



## XX USP International Conference in Accounting

"Accounting as a Governance mechanism"

São Paulo, 29 a 31 de Julho de 2020

- Salgado, C. C. R.; Aires, R. F. de F.. Business Process Management-Bpm: Exploração dos Artigos Brasileiros sob a Ótica da Bibliometria. *Revista Reuna*, v. 20, n. 1, p. 25-44, 2015.
- Soeiro, R. E. et al. Atenção Primária à Saúde e a pandemia de COVID-19: reflexão para a prática. *InterAmerican Journal of Medicine and Health*, v. 3, n. April, p. 0–14, 2020.
- Stender, G. H. C, et al. Panorama das operações de um almoxarifado hospitalar: Um estudo de caso sobre a aplicabilidade do lean healthcare num hospital da rede federal de saúde do Rio de Janeiro. *Produto & Produção*, v. 18, n. 3. 2017.